

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 DENISE BATTERS, Q.C.
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

MAURIL BÉLANGER, M.P.
GARRY BREITKREUZ, M.P.COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TÉL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE DENISE BATTERS, c.r.
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ

December 2, 2014

The Honourable Doctor K. Kellie Leitch, M.P., P.C.
Minister of Labour
House of Commons
Confederation Building, Room 207
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Minister Leitch:

Our Files: SOR/2000-328, Regulations Amending the Canada Occupational Safety and Health Regulations
SOR/2014-141, Regulations Amending the Oil and Gas Occupational Safety and Health Regulations (Miscellaneous Program)

The above-mentioned instruments were considered by the Joint Committee at its meeting of November 6, 2014. At that time, it was the wish of members that we seek your cooperation in ensuring that long-promised amendments that were omitted from recent amendments to both the *Canada Occupational Safety and Health Regulations* and the *Oil and Gas Occupational Safety and Health Regulations* proceed without further delay.

Dealing first with the *Oil and Gas Occupational Safety and Health Regulations*, amendments made by SOR/2014-141 addressed a number of matters raised in connection with these Regulations in 1996. Three matters, however, remain outstanding. The amendments yet to be made would clarify several provisions (subsections 12.2(5) and 12.2(6) and section 12.3), correct an incomplete reference in the English version of section 15.27 to a standard incorporated by reference and resolve an inconsistency in the format of the English and French versions of Schedule IV to Part XVII of the Regulations. The Department was first advised of this latter problem in 1988, but the necessary correction was inadvertently omitted from amendments made in 1994. Twenty years later it has again been omitted.

Turning to the *Canada Occupational Safety and Health Regulations*, here again two issues were not addressed in recent amendments to the *Canada Occupational Safety and Health Regulations* made by SOR/2014-142. These concern the meaning of the terms “wilderness area” and “remote workplace”, and the clarification of paragraph 16.6(1)(b) of the Regulations with respect to the location at which an

- 2 -

employer is to keep first aid information. The amendments in question were agreed to in 2003.

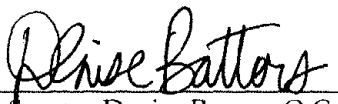
In response to the request for an explanation as to why these amendments were omitted from SOR/2014-141 and SOR/2014-142, the Assistant Deputy Minister, Compliance, Operations and Program Development, Labour Program, has suggested that it was determined that the revision of the provisions in question has policy implications and will require stakeholder consultations. It is difficult to see why this should be. The matters are straightforward, and have already been under consideration for over a decade, and in one case for some 25 years. As for when the Committee may now expect that action will be taken, the Department has stated that it is not in a position to provide an estimated timeframe, but that the outstanding amendments will form part of a proposed comprehensive review of Part XVI of the two Regulations that “has been incorporated in the Labour Program 2014-2016 Forward Regulatory Plan as a priority.”

Given the time that has passed already, the fact that these amendments were inadvertently omitted from previous amendments, that in one instance this is the second time this has happened, and the Department’s record of failing to meet projected timelines, it is difficult to view this as an acceptable proposal. Indeed, it is hard not to conclude that the Department simply does take its undertakings to the Committee seriously.

We trust you will agree that the Committee has been more than patient, and we look forward to receiving your agreement to proceed to address the Committee’s remaining concerns without further delay and independently of any broader review exercise.

Thank you for your attention to this matter.

Yours sincerely,


Senator Denise Batters, Q.C.
Joint Chair


Chris Charlton, M.P.
Joint Chair

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

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

/mh

Minister of Labour
and Minister of Status of Women



Ministre du Travail
et ministre de la Condition féminine

Ottawa, Canada K1A 0J2

Senator Denise Batters, Q.C. and
Ms. Chris Charlton, M.P.
Joint Chairs
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

FEB 05 2015

RECEIVED/REÇU

FEB 10 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Subject: SOR/2000-328 *Regulations Amending the Canada Occupational Health and Safety Regulations*
SOR/2014-141 *Regulations Amending the Oil and Gas Occupational Safety and Health Regulations (Miscellaneous Program)*

Dear Senator Batters and Ms. Charlton:

Thank you for your letter of December 2, 2014 regarding the above-mentioned regulatory instruments.

At the outset, I wish to thank you and the officials who support the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJCSR) for your invaluable work in reviewing and scrutinizing government regulations and other statutory instruments. This work ensures that our regulations, which provide much of the context to our legislation, are well-drafted, coherent, and meet the needs of Canadian citizens and businesses.

Please be assured that the Labour Program takes the recommendations of the SJCSR seriously, giving them due consideration as part of our ongoing prioritization of the full range of occupational health and safety regulations. The intent is to address them as effectively and efficiently as possible.

The Labour Program has taken a number of steps to address the issues you have raised regarding the regulatory amendments, and plans to undertake work to address the outstanding concerns either through making the amendments that the Committee has recommended, or through rewriting the regulation in its entirety. The Annex to this letter contains an overview of these plans, as well as other regulations we plan to update or amend.

.../2

Canada

- 2 -

The regulatory work of the Labour Program is prioritized, in large part, based on the impact that regulatory initiatives will have in terms of concrete outcomes to improve the health and safety, and reduce accidents, diseases, injuries and fatalities, of the 1.2 million employees under federal jurisdiction. As regulatory initiatives are advanced, the Labour Program takes into account the concerns raised by the SJCSR and ensures that they are addressed.

In the interim, to address any uncertainty regarding Labour regulations, Labour Program stakeholders have access to a toll-free number 24 hours a day, 7 days a week, which they can call and obtain assistance regarding the meaning and interpretation of regulations.

In undertaking regulatory amendments, the Labour Program makes every effort to harmonize its regulations with those of provincial and territorial jurisdictions. In addition, as you will have noticed, the Labour Program frequently references standards, especially those of the Canadian Standards Association (CSA), in its regulations. These efforts assist in reducing the regulatory burden on our stakeholders by ensuring that there is consistency and coherence between the regulatory and compliance regimes of each jurisdiction. This is of particular importance when employers or employees move from one jurisdiction to another. The reference to standards also ensures that regulations are kept evergreen.

As you will see from the Annex, the Labour Program anticipates that the *Oil and Gas Occupational Safety and Health Regulations* will be completely revised by Fall 2016, and that Part XVI of the COHSR will be opened for revision following completion by the CSA of a new standard on First Aid. In the meantime, should other opportunities arise to address any outstanding SJCSR comments, the Labour Program will take advantage of these opportunities to make the needed changes.

If Committee officials would like to discuss these issues in further detail, I would be pleased to have my officials meet with them to discuss how the Labour Program addresses the Committee's observations and any other issues associated with the Labour Program's regulatory work.

Sincerely,



The Honourable Dr. K. Kellie Leitch, P.C., O.Ont., M.P.

Attachment: 1

Labour Program Regulatory Initiatives

Recent Initiatives Taken In Response to SJCSR Issues	
Completed Initiatives	• Nine major issues raised by SJCSR addressed through miscellaneous packages (2014) ○ <u>Oil and Gas Occupational Safety and Health Regulations (OGOSHR)</u> – Paragraph 3.11(2)(b) was amended to clarify that the employer has a legal obligation to install a safety net where toe boards cannot be installed. – Part VI of the regulations, the term “appareil sous pression” was replaced by “réservoir sous pression” to be consistent with subparagraph 125(k)(l) of the Canada Labour Code; – Part XI and XII, amendments correct inconsistencies in the use of “value”, “percentage” and “value, level or percentage”; – Schedule I to Part XVI, the words “raisons pour lesquelles aucune mesure corrective n’a été prise” were replaced by “raisons pour lesquelles aucune mesure corrective ne sera prise”, as corrective measures should be contemplated to avoid future occurrences of hazardous incidents. Also, the message “See reverse for INSTRUCTIONS au verso” was removed since there were no such instructions. – Part XVII, the amendments fix discrepancies between the French and English version surrounding the term “readily available”. – The amendments modify the format of the heading in the English version to ensure consistency with the French version. ○ <u>Part II of the Canada Occupational Health and Safety Regulations (COHSR)</u> The amendments fixed an ambiguity that was introduced in the COHSR in 2011. The French version of the COHSR clearly stated that the employer must have control of the work place but not the HVAC system for sections 2.21 to 2.24 to apply. The English version of section 2.20 was amended to reflect this condition as was the Labour Program’s intent when the regulations were developed. ○ <u>Part V of the COHSR</u> The amendments fixed a discrepancy between the French and English version surrounding the terms “vapour” and “steam” in English and “vapeur” in French. As the term “vapeur” was used as an equivalent to both “vapour” and “steam”. This became problematic when the English version only referred to one of “vapour” or “steam” and the French version was still using “vapeur”. To address this issue, the French version was amended to render “steam” as “vapeur d’eau”. ○ <u>Part XVI of the COHSR</u> The amendments fixed discrepancies between the French and English version surrounding the term “readily available”.
Future Plans	
OGOSHR	○ As per correspondence provided to the SJCSR in July 2014, it was agreed the following should be addressed: – Subsections 12.2(5), 12.2(6), 12.3 and section 15.27 of the OGOSHR.

Labour Program Regulatory Initiatives

	○ Revision of these provisions has policy implications, and will require stakeholder consultations. For example: – The Committee's suggested amendments to section 15.27 of OGOSHR to address a discrepancy between the English and the French version would reiterate that the industry has to follow a 1964 standard. – Labour Program is hesitant to incorporate by reference an old standard in regulations. – All standards referenced in OGOSHR, must be updated with the most recent version. – This process requires stakeholder engagement. ○ A complete comprehensive review of the OGOSHR is required since the regulation is outdated. This review will take into account the Committee's comments. It is anticipated that the revision of the OGOSHR will be pre-published in Fall 2016.
COHSR	○ As per correspondence provided to the SJCSR in July 2014, it was agreed the following should be addressed: – The meaning of "wilderness area" & "remote workplace"; – Clarification of paragraph 16.6(1)(b) of the COHSR; ○ Part XVI of COHSR is outdated and requires a full review which will provide the opportunity to address the issues raised by the Committee. ○ In fall of 2014 the Canadian Standards Association (CSA) launched a process to develop a Standard on First Aid. ○ Waiting for the CSA Standard and incorporating it by reference would: – Allow regulations to remain evergreen; – Reflect policy intentions developed through rigorous employee and employer consultations; and – Facilitate harmonization among federal, provincial and territorial labour jurisdictions. ○ Part XVI of the COHSR will be opened for revision following completion of the new CSA Standard, expected in 2017.
Forward Regulatory Plan (FRP) (2014-2016)	○ <i>On Board Trains Occupational Safety and Health Regulations;</i> – Will address five of the SJCSR' issues (<i>Canada Gazette</i>, Part II publication anticipated in spring 2015) ○ OGOSHR; ○ Part X - Hazardous Substances of the COHSR; ○ Part X - Globally Harmonized System for the Classification and Labelling of Chemicals (GHS) of the COHSR; ○ Part XII - Safety Materials, Equipment, Devices and Clothing of the COHSR; and ○ <i>Safety and Health Committees and Representatives Regulations</i>
Priority Regulations under consideration for inclusion in the FRP	○ Part XI - Confined Spaces – Priority for review as a result of opportunities to mitigate occupational health and safety risks identified by the Labour Program and stakeholders with respect to this regulation. ○ <i>Maritime Occupational Health and Safety Regulations (MOHSR)</i> – Will address previous SJCSR comments; and – Align with recent amendments to the <i>Canada Shipping Act</i>

Annexe A

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 2 décembre 2014

L'honorable K. Kellie Leitch, députée, c.p.
Ministre du Travail
Chambre des communes
Édifice de la Confédération, pièce 207
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame la Ministre,

N./Réf.: DORS/2000-328, Règlement modifiant le Règlement canadien sur la santé
et la sécurité au travail
DORS/2014-141, Règlement correctif visant le Règlement sur la sécurité et
la santé au travail (pétrole et gaz)

Le Comité mixte a examiné les règlements susmentionnés à sa réunion du 6 novembre 2014. Les membres du Comité nous ont alors priées de solliciter votre collaboration pour que soient apportées sans tarder les modifications promises de longue date et omises lors des récentes modifications apportées tant au *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail* qu'au *Règlement sur la sécurité et la santé au travail (pétrole et gaz)*.

Tout d'abord, en ce qui concerne le *Règlement sur la sécurité et la santé au travail (pétrole et gaz)*, les modifications apportées par le texte réglementaire DORS/2014-141 ont réglé certaines questions soulevées en 1996 à l'égard dudit *Règlement*. Toutefois, trois questions demeurent en suspens. Les modifications qui restent à apporter visent à préciser plusieurs dispositions (soit les paragraphes 12.2(5) et 12.2(6) et l'article 12.3), à corriger dans la version anglaise de l'article 15.27 la mention incomplète d'une norme incorporée par renvoi, ainsi qu'à corriger un manque d'uniformité dans le format des versions anglaise et française à l'annexe IV de la partie XVII du *Règlement*. Le Ministère a été informé de ce dernier problème dès 1988, mais la correction requise a été omise par inadvertance dans les amendements apportés en 1994. Or, vingt ans plus tard, cette modification a encore été omise.

Ensuite, en ce qui a trait au *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, deux questions n'ont pas été réglées par les récentes modifications qui y ont été apportées par le texte réglementaire DORS/2014-142. Celles-ci concernent la signification des termes « milieu sauvage » et « lieu de travail isolé », ainsi que la clarification de l'alinéa 16.6(1)*b*) du *Règlement* au sujet de l'endroit où l'employeur doit tenir les renseignements relatifs aux premiers soins. Les modifications en question avaient été acceptées en 2003.



- 2 -

Pour expliquer l'omission de ces modifications dans DORS/2014-141 et DORS/2014-142, le sous-ministre adjoint, Conformité, Opérations et Développement du programme, Programme du travail, fait valoir qu'il a été déterminé que la révision de ces dispositions avait des implications en matière de politique, et que d'autres consultations auprès des intervenants seront requises. On voit mal pourquoi il en serait ainsi. Ces questions sont simples et sont à l'étude depuis plus d'une décennie, et même depuis environ 25 ans dans l'un des cas. Pour ce qui est de la date à laquelle le Comité peut s'attendre à ce que des mesures soient prises, le Ministère déclare ne pas être en mesure de préciser de délai, mais ajoute que les modifications à apporter feront partie d'un projet d'examen complet de la partie XVI des deux Règlements, lequel « a été intégré à titre de priorité au plan prospectif de la réglementation du Programme du travail 2014-2016 ».

Compte tenu du temps écoulé, du fait que ces modifications ont été omises par inadvertance dans les correctifs précédemment apportés, que c'est la deuxième fois que cela se produit dans l'un des cas, et de l'habitude qu'a le Ministère de ne pas respecter les délais prévus, on voit mal comment on pourrait qualifier cette proposition d'acceptable. En fait, il est difficile de ne pas en conclure que le Ministère ne prend tout simplement pas au sérieux ses échanges avec le Comité.

Vous conviendrez sans doute que le Comité a déjà fait preuve de beaucoup de patience dans ce dossier, et c'est pourquoi nous vous saurions gré d'être bientôt avisés de votre accord pour régler sans tarder, et indépendamment de tout autre exercice d'examen plus vaste, les questions en suspens soulevées par le Comité.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Denise Batters, sénatrice, c.r.
Coprésidente

Chris Charlton, députée
Coprésidente

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

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

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 5 février 2015

La sénatrice Denise Batters, c.r.
M^{me} Chris Charlton, députée
Coprésidentes
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Mesdames,

DORS/2000-328, Règlement modifiant le Règlement canadien sur la sécurité et la
santé au travail
DORS/2014-141, Règlement correctif visant le Règlement sur la sécurité et la
santé au travail (pétrole et gaz)

Je vous remercie de votre lettre du 2 décembre 2014 portant sur les textes réglementaires susmentionnés.

En guise d'introduction, je voudrais vous remercier, vos collaborateurs qui soutiennent le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (CMPER) et vous, du travail indispensable que vous faites en examinant la réglementation et les autres textes réglementaires. Par ce travail, vous vous assurez que les règlements, qui servent à l'application des lois, sont bien rédigés, cohérents et répondent aux besoins des citoyens et des entreprises du pays.

Je vous assure que le Programme du travail prend au sérieux les recommandations du CMPER et qu'il les examine avec soin dans le cadre de l'établissement de l'ordre de priorité de l'ensemble de la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail. Son but est de faire en sorte qu'elles soient traitées aussi efficacement que possible.

Le Programme du travail a pris certaines mesures pour résoudre les questions que vous avez soulevées relativement aux modifications réglementaires et projette de s'attaquer aux problèmes laissés en plan en apportant les modifications recommandées par le Comité ou en reformulant au complet le règlement. L'annexe à la présente lettre présente un survol de ces plans et des autres règlements que nous projetons de mettre à jour ou de modifier.

- 2 -

Le travail réglementaire du Programme du travail est réalisé selon un ordre de priorité largement fondé sur les effets que les initiatives réglementaires auront sur des résultats concrets en matière d'amélioration de la santé et de la sécurité et de réduction des accidents, des maladies et des décès des 1,2 million d'employés du gouvernement fédéral. À mesure que progressent les initiatives réglementaires, le Programme du travail tient compte des préoccupations soulevées par le CMPEP et veille à ce qu'elles soient résolues.

Entre temps, pour traiter de toute incertitude concernant la réglementation du travail, les intéressés ont accès à un numéro sans frais, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pour obtenir de l'aide concernant la signification et l'interprétation des règlements.

Dans ses modifications réglementaires, le Programme du travail s'efforce d'harmoniser les règlements fédéraux avec les règlements provinciaux et territoriaux. En outre, comme vous l'aurez sans doute remarqué, le Programme du travail se reporte souvent aux normes de référence, notamment celles de l'Association canadienne de normalisation (ACN), dans ses règlements. Ces efforts contribuent à réduire le fardeau réglementaire des intéressés en assurant l'uniformité et la cohérence des régimes réglementaires et d'observation des divers ordres de gouvernement. Cela revêt une importance particulière pour les employés et les employeurs qui passe d'un territoire à l'autre. Le renvoi aux normes assure aussi la pérennité des règlements.

Comme vous le constaterez dans l'annexe, le Programme du travail prévoit que le *Règlement sur la sécurité et la santé (pétrole et gaz)* sera complètement refondu à l'automne 2016 et que la partie XVI du RCSSST sera rouverte à révision après l'établissement par l'ACN d'une nouvelle norme pour les premiers soins. Entre temps, si d'autres occasions se présentent pour résoudre des problèmes en suspens du CMPEP, le Programme du travail en profitera pour apporter les changements nécessaires.

Si les membres du Comité souhaitent discuter plus à fond de ces questions, je serai heureuse de laisser mes collaborateurs les rencontrer pour traiter de la façon dont le Programme du travail peut donner suite aux observations du Comité et à toute autre question liée au travail réglementaire du Programme du travail.

Veuillez agréer, Mesdames, l'expression de mes sentiments distingués.

L'honorable D^e K. Kellie Leitch, C.P.

P.j.

- 3 -



Initiatives réglementaires du Programme du travail

Récentes initiatives prises en réponse aux questions du CMPER	
Initiatives terminées	Neuf grandes questions soulevées par le CMPER résolues au moyen de diverses mesures (2014) ○ <u>Règlement sur la sécurité et la santé (pétrole et gaz) (RSSPG)</u> • L'alinéa 3.11(2)b) a été modifié pour clarifier que l'employeur est tenu par la loi à installer un filet de sécurité là où on ne peut installer un butoir de pied. • À la partie VI du Règlement, le terme « appareil sous pression » a été remplacé par le terme « réservoir sous pression » pour assurer la conformité avec le sous-alinéa 125(6)i) du Code canadien du travail. • Aux parties XI et XII, des modifications ont été apportées pour corriger le manque d'uniformité dans l'utilisation des mots « valeur », « pourcentage » et « valeur, niveau ou pourcentage ». • À l'annexe I de la partie XVI, l'expression « raisons pour lesquelles aucune mesure corrective n'a été prise » a été remplacée par l'expression « raisons pour lesquelles aucune mesure corrective ne sera prise », la prise de mesures correctives ne devant être envisagée que pour éviter de futures <i>occurrences</i> d'incidents dangereux. De plus, l'énoncé « Voir instructions au verso » a été supprimé puisqu'aucune instruction semblable n'était donnée. ○ <u>Partie II du Règlement canadien sur la sécurité et la santé au travail (RCSST)</u> La modification a corrigé une ambiguïté introduite dans le RCSST en 2011. La version française disait clairement que l'employeur doit exercer le contrôle sur le lieu de travail, mais non sur le système CVCA pour que les articles 2.21 à 2.24 s'appliquent. La version anglaise de l'article 20 a été modifiée pour refléter cette condition, comme le Programme du travail en avait l'intention lors de l'élaboration des règlements. ○ <u>Partie V du RCSST</u> Les modifications visaient à corriger un manque d'uniformité entre les versions anglaise et française par rapport aux mots

- 4 -

	« vapour » et « steam » en anglais et au mot « vapeur » en français. Le mot français « vapeur » étant utilisé comme équivalent des deux mots anglais « vapour » et « steam », cette situation est devenue un problème lorsque la version anglaise employait ou bien « vapour » ou bien « steam » et que la version française employait seulement le mot « vapeur » pour les deux. Pour résoudre le problème, la version française a été modifiée pour que le mot « steam » soit rendu par le mot « vapeur d'eau ». ○ <u>Partie XVI du RCSST</u> Les modifications ont corrigé un manque d'uniformité entre les versions anglaise et française en ce qui concerne les mots « readily available ».
Plans pour l'avenir	
RSSPG	○ Par suite d'une lettre adressée au CMPEP en juillet 2014, il a été convenu que seraient prises les mesures suivantes : • Paragraphes 12.2(5), 12.2(6), articles 12.3 et 15.27 du RSSPG. ○ La refonte de ces dispositions a des incidences sur les politiques et nécessitera des consultations auprès des acteurs. Par exemple : • Les modifications proposées par le Comité à l'article 15.27 du RSSPG pour corriger un manque d'uniformité entre les versions anglaise et française réitéreraient que l'industrie doit se conformer à la norme de 1964. • Le Programme du travail hésite à incorporer par renvoi une vieille norme dans le règlement. • Toutes les normes figurant dans le RSSPG doivent être mises à jour avec la plus récente version. • Ce processus nécessite l'engagement des acteurs. ○ Un examen complet du RSSPG est nécessaire puisque le règlement est périmé. L'examen tiendra compte des observations du Comité. On s'attend à ce que la refonte du RSSPG soit prépubliée à l'automne 2016.

- 5 -



RCSST	○ Comme suite à une lettre adressée en juillet 2014, au CMPER, il a été convenu que seraient examinées les questions suivantes : • Le sens des expressions « milieu sauvage » et « lieu de travail isolé ». • Clarification de l'alinéa 116.6b) du RCSST. • La partie XVI du RCSST est périmée et nécessite un examen complet qui donnera l'occasion de résoudre les questions soulevées par le Comité. • À l'automne 2014, l'Association canadienne de normalisation (ACN) a lancé un processus d'élaboration d'une norme de premiers soins. • Attendre l'élaboration de la norme de l'ACN et son incorporation par renvoi : • Permettraient au règlement de rester d'actualité. • Réfléteraient les intentions des politiques issues de rigoureuses consultations auprès de l'employeur et des employés. • Faciliteraient l'harmonisation entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. ○ La partie XVI du RCSST pourra être refondue après l'élaboration de la nouvelle norme de l'ACN, attendue pour 2017.
Plan prospectif de la réglementation (PPR) (2014-2016)	○ Règlement sur la sécurité et la santé au travail (trains) ○ Résoudra cinq questions du CMPER (<i>Gazette du Canada</i>, partie II, publication prévue pour le printemps 2015). ○ RSSPG. ○ Partie X – Substances dangereuses du RCSST. ○ Partie X – Système mondialement harmonisé pour la classification et l'étiquetage des produits chimiques (SMH) dans le RCSST.

- 6 -

	○ Partie XII – Matériel, équipement, dispositifs, vêtements de sécurité. ○ Règlements sur les comités de santé et sécurité et les représentants.
Règlements prioritaires à l'étude pour inclusion dans le PPR	○ Partie XI – Espaces clos • Examen prioritaire par suite des possibilités d'atténuation des risques pour la santé et sécurité déterminés par le Programme du travail et les acteurs relativement à ce règlement. ○ Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu maritime • Traitera des observations précédentes du CMPER. • Alignera les récentes modifications sur la <i>Loi sur la marine marchande du Canada</i>.

Appendix B

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR DENISE BATTERS, Q.C.
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE DENISE BATTERS, c.c.
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



November 7, 2014

Ms. Brenda Czich
Acting Director
Departmental Regulatory Affairs
Department of Health
Holland Cross, Tower A, 5th Floor
11 Holland Avenue, Room 523
OTTAWA, Ontario K1A 0K9

Dear Ms. Czich:

Our File: SOR/2003-196, Natural Health Products Regulations
Your File: 14-106472-365

Reference is made to your letter of August 1, 2014, in which you advised that amendments to the *Natural Health Products Regulations* to address concerns raised by the Joint Committee will be part of a later stage of the process of modernizing the regulatory regime for consumer health products.

Your letter was considered by the Joint Committee at its meeting of November 6, 2014, at which time it was the wish of members that I seek your advice as to when it is anticipated that these amendments to the *Natural Health Products Regulations* will be made.

I look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mh



Health
Canada

Santé
Canada

15-100014-284

Our file Notre référence

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

RECEIVED/REÇU
FEB 5 2015
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

Re: SOR/2003-196, *Natural Health Products Regulations*

This letter is in response to your correspondence of November 7, 2014, regarding SOR/2003-196, *Natural Health Products Regulations* (NHPR).

On November 27, 2014, Health Canada published a guidance document, entitled "A Framework for Consumer Health Products" for a 90-day consultation. The document is available at http://www.hc-sc.gc.ca/dhp-mps/consultation/natur/chp_frwk_cadre_psc-eng.php.

The Consumer Health Products Framework (Framework) seeks to modernize the oversight of consumer health products (CHPs) while continuing to ensure that Canadians have access to safe and effective products. The focus of this modernization is the establishment of a consistent and aligned approach to the regulation of health products intended for consumer use (i.e. self-care), such as cosmetics, disinfectants, natural health products (NHPs), and non-prescription drug products.

A key element of this modernization is the creation of new regulations for non-prescription drugs. Presently, non-prescription drugs are regulated under outdated regulations that also encompass prescription drugs (meaning the scope is a wide range of products, from cancer treatments to cold remedies). Under the existing regulations, it is difficult to apply a level of oversight to non-prescription drugs that is proportional to their risk-benefit profiles; part of the reason for this is the limited flexibility resulting from the influence of prescription drug requirements. Further, the existing regulations do not include provisions common to more modern regulations that enable an optimal approach to health and safety.

.../2

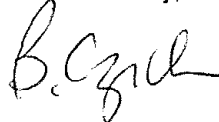
Canada

The Department, therefore, has determined that it will focus efforts on the creation of new regulations for non-prescription drugs because there is a more pressing need for change. By contrast, the NHPR, implemented in 2004, are more modern and flexible. In fact, the best features of these regulations will inform the development of the new non-prescription drug regulations.

That said, the NHPR will need to be amended to align with the new non-prescription drug regulations to facilitate the consistent, aligned approach proposed under the Framework. At that time, other amendments, like those you have put forward, will be addressed.

We trust that this information sufficiently addresses the concerns that you have raised. Health Canada acknowledges the importance of the Committee's work and will ensure that you are kept advised throughout the progress of this file.

Yours sincerely,



Brenda Czich
Director
Legislative and Regulatory Affairs
Health Canada

cc: Christine Gillis, Natural and Non-prescription Health Products Directorate, Health Products and Food Branch

Annexe B

TRANSLATION/TRADUCTION

Le 7 novembre 2014

Madame Brenda C/Zich
Directrice par intérim
Affaires réglementaires du Ministère
Ministère de la Santé
Holland Cross, tour A, 5^e étage
11, avenue Holland, pièce 523
Ottawa (Ontario) K1A 0K9

Madame,

N/Réf.: DORS/2003-196, Règlement sur les produits de santé naturels
V/Réf.: 14-106472-365

J'ai bien reçu votre lettre du 1^{er} août 2014 dans laquelle vous déclariez que les modifications au *Règlement sur les produits de santé naturels* visant à répondre aux préoccupations du Comité permanent seront considérées à une étape ultérieure du processus de modernisation de la réglementation des produits de santé destinés aux consommateurs.

Le Comité mixte a examiné votre lettre à sa réunion du 6 novembre 2014, et ses membres ont souhaité savoir quand les modifications seront apportées au *Règlement sur les produits de santé naturels*.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 5 février 2015

Maître Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
A/S Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/2003-196, Règlement sur les produits de santé naturels

Je réponds par la présente à votre lettre du 7 novembre 2014 dont l'objet est susmentionné.

Le 27 novembre 2014, Santé Canada a publié un guide intitulé « Cadre pour les produits de santé destinés aux consommateurs » en vue d'une consultation de 90 jours. On peut consulter le document à l'adresse http://www.hc-sc.gc.ca/dhp-mps/consultation/natur/chp_frwk_cadre_psc-fra.php.

Le Cadre pour les produits de santé destinés aux consommateurs (le Cadre) vise à moderniser la surveillance des produits de santé destinés aux consommateurs tout en continuant à veiller à ce que les Canadiens et Canadiennes aient accès à des produits sécuritaires et efficaces. Dans le contexte de cette modernisation, Santé Canada vise à établir une approche cohérente et harmonisée de la réglementation des produits de santé destinés aux consommateurs (les soins personnels) comme les cosmétiques, les désinfectants, les produits de santé naturels (PSN) et les médicaments sans ordonnance.

Cette modernisation implique, entre autres éléments principaux, l'élaboration de nouveaux règlements pour les médicaments sans ordonnance. Leur utilisation est actuellement encadrée par des règlements périmés qui portent également sur les médicaments sur ordonnance (la portée est donc très large, allant des traitements contre le cancer aux médicaments contre le rhume.) Sous le régime des règlements actuels, il est difficile de déterminer un niveau de surveillance des médicaments sans ordonnance qui soit proportionnel à leur profil risques-avantages, en partie à cause de la souplesse limitée qu'entraînent les exigences entourant les médicaments sur ordonnance. De plus, les règlements en place ne comprennent pas certaines dispositions couramment présentes dans des règlements plus modernes et qui contribuent à une approche optimale de la santé et de la sécurité.

- 2 -

Le Ministère a donc décidé de concentrer ses efforts sur l'élaboration de nouveaux règlements pour les médicaments sans ordonnance parce que c'est là le besoin le plus urgent. Le Règlement sur les produits de santé naturels, quant à lui, ayant été instauré en 2004, est plus moderne et plus souple. En fait, les nouveaux règlements pour les médicaments sans ordonnance s'inspireront de ce qu'il y a de mieux dans celui-ci.

Ceci dit, le Règlement sur les produits de santé naturels devra être uniformisé avec les nouveaux règlements pour les médicaments sans ordonnance afin de garantir l'approche cohérente et harmonisée préconisée conformément au Cadre. Une fois cela fait, nous nous consacrerons à d'autres modifications, comme celles que vous avez proposées.

Nous espérons que ces renseignements répondent aux préoccupations que vous avez soulevées. Soyez assuré que Santé Canada reconnaît l'importance des travaux du Comité et qu'il continuera à vous tenir au courant de l'évolution du dossier.

Veuillez agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

Brenda Czich, Directrice
Affaires législatives et réglementaires
Santé Canada

c.c. Christine Gillis, Direction des produits de santé naturels et sans ordonnance
Direction générale des produits de santé et des aliments

Appendix C

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.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

July 22, 2014

Mr. Kin Choi
 Assistant Deputy Minister - Labour
 Compliance, Operation & Program Development
 Department of Human Resources
 and Skills Development
 Place Du Portage, Phase II, 8th Floor
 165 Hôtel de Ville Street
 GATINEAU, Quebec K1A 0J2

Dear Mr. Choi :

Our File : SOR/2010-120, Maritime Occupational Health and Safety Regulations

I refer to your letter of January 10, 2014, and wonder whether you are yet in a position to provide a reply dealing with each of the points raised in my letter of July 14, 2011 concerning the *Maritime Occupational Health and Safety Regulations*.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
 General Counsel

/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 DENISE BATTERS, Q.C.
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE DENISE BATTERS, c.c.
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



December 1, 2014

Mr. Kin Choi
Assistant Deputy Minister - Labour
Compliance, Operation & Program Development
Department of Employment
and Social Development
Place Du Portage, Phase II, 8th Floor
165 Hôtel de Ville Street
GATINEAU, Quebec K1A 0J2

Dear Mr. Choi :

Our File: SOR/2010-120, Marine Occupational Health and Safety Regulations

I refer to my letter of July 22, 2014, to which a reply would be appreciated.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mn

Employment and
Social Development CanadaEmploi et
Développement social Canada

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

RECEIVED/REÇU

MAR 03 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Subject: SOR/2010-120, Maritime Occupational Health and Safety Regulations
SOR/2011-87, Aviation Occupational Health and Safety Regulations

Dear Mr. Bernhardt:

Further to your letters of December 1, 2014 and July 22, 2014, this is to inform you that the Labour Program is currently working to address the issues raised by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJCSR) regarding the *Maritime Occupational Health and Safety Regulations* (MOHSR) (SOR/2010-120) and regarding the *Aviation Occupational Health and Safety Regulations* (AOHSR) (SOR/2011-87).

AOHSR

- In a letter dated July 14th, 2011 (attached), the SJCSR raised 39 points for which an internal analysis has been completed. The issues identified there can be divided into three categories:
 - 1) discrepancies between French and English versions;
 - 2) specific policy questions; and
 - 3) other drafting issues.
- Approximately two thirds of the questions raised by the SJCSR have been assessed by the Labour Program; the remaining third of the questions require further analysis.
- The Labour Program is undertaking consultations with Transport Canada (Aviation) to ensure that they support our analysis, as certain potential amendments relate to their jurisdiction.
- While AOHSR is not currently on our Forward Regulatory Plan, we plan to address these issues at the next opportunity to open these regulations. Please note that the Labour Program has committed to review in priority the following: *On Board Trains Occupational Safety and Health and Regulations*, *Oil and Gas Occupational Safety and Health Regulations*, Part X Hazardous Substances of the *Canada Occupational Health and Safety Regulations*, Part XII Safety Materials, Equipment, Devices and Clothing of the *Canada Occupational Health and Safety Regulation*; and *Safety and Health Committees and Representatives Regulations*.

.../2



- 2 -

MOHSR

- In a letter dated July 14th, 2011, the SJCSR raised 153 points for which a partial internal analysis has been completed. The issues identified can be divided into six categories:
 - 1) 60 technical/policy issues;
 - 2) 57 discrepancies between French and English versions;
 - 3) 15 issues related to the use of words to be avoided such as “proper”, “suitable”, “adequate”, “sufficient”;
 - 4) 15 incorrect references to other sections or standards;
 - 5) 5 inconsistent use of terms in one language; and
 - 6) 1 question regarding legal authority.
- To date, half of the issues have been assessed by the Labour Program, of which, approximately one third require further analysis.
- The Labour Program will be consulting with Transport Canada (Marine) to ensure we take into account their views since certain potential amendments relate to their jurisdiction. These consultations are planned for the last quarter of the current fiscal year.
- In addition, Transport Canada has indicated areas in which the MOHSR should be aligned with amendments to the *Canada Shipping Act (CSA)*. Our intention is to make progress on SJCSR’s points on MOHSR at the same time as we open up regulations to address the issues related to the CSA in 2015-2016.

The changes in MOHSR and AOHSR identified by the SJCSR require substantive and technical changes, with significant in-depth consultation with stakeholders.

With respect to MOHSR, it is planned to add this initiative to the Labour Program Forward Regulatory Plan, as there are both technical and policy issues identified by the SJCSR that will need to be addressed, and require further analysis and stakeholder consultation.

At this time, we do not have plans to put AOHSR on our Forward Regulatory Plan, as other regulations are, as mentioned above, prioritized for revision considering their impact on the health and safety of workers.

Notwithstanding these considerations above, the Labour Program will look again into the possibility of making amendments of a technical nature more rapidly through a miscellaneous (MARS) package.

Please rest assured that the Labour Program takes the recommendations of the SJCSR seriously, giving them due consideration as part of our ongoing prioritization of the full range of occupational health and safety regulations. It is our intent to address them as effectively and efficiently as possible.

.../3



- 3 -

I will continue to keep you updated on the status of our progress on the SJCSR's recommendations.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to read 'K. Choi'.

Kin Choi
Assistant Deputy Minister, Compliance, Operations and Program Development
Labour Program

Annexe C

TRANSLATION/TRADUCTION

Le 22 juillet 2014

Monsieur Kin Choi
Sous-ministre adjoint – Travail
Conformité, Opérations et Développement des programmes
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences
Place du Portage, Phase II, 8^e étage
165, rue Hôtel-de-Ville
Gatineau (Québec) K1A 0J2

Monsieur le Sous-ministre adjoint,

N/Réf.: DORS/2010-120, Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu
maritime

La présente fait suite à votre lettre du 10 janvier 2014. J'aimerais savoir si vous êtes toujours en mesure de fournir une réponse à chacun des points que j'ai soulevés dans ma lettre du 14 juillet dernier au sujet du *Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu maritime*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sous-ministre adjoint, l'expression de mes meilleurs sentiments.

[signé]

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 1^{er} décembre 2014

Monsieur Kin Choi
Sous-ministre adjoint – Travail
Conformité, Opérations et Développement des programmes
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences
Place du Portage, Phase II, 8^e étage
165, rue Hôtel-de-Ville
Gatineau (Québec) K1A 0J2

Monsieur le Sous-ministre adjoint,

N/Réf.: DORS/2010-120, Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu
maritime

La présente fait suite à ma lettre du 22 juillet dernier, à laquelle je vous saurais
gré de répondre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sous-ministre adjoint, l'expression de mes
meilleurs sentiments.

[signé]

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Reçu le 2 mars 2015

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

Maître,

Objet: DORS/2010-120, Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu
maritime
DORS/2011-87, Règlement sur la santé et la sécurité au travail (aéronefs)

La présente réponse fait suite à vos lettres du 1^{er} décembre et du 22 juillet 2014 et vise à vous informer que le Programme du travail s'occupe actuellement des points soulevés par le Comité mixte d'examen de la réglementation au sujet du *Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu maritime* (DORS/2010-120) et du *Règlement sur la santé et la sécurité au travail (aéronefs)* (DORS/2011-87).

Règlement sur la santé et la sécurité au travail (aéronefs)

- Dans sa lettre du 14 juillet 2011, ci-jointe, le Comité mixte d'examen de la réglementation soulevait 39 points qui ont fait l'objet d'une analyse interne. Ces points peuvent être regroupés en trois catégories :
 - 1) divergences entre les versions française et anglaise;
 - 2) questions de principe particulières;
 - 3) autres problèmes de rédaction.
- Deux tiers environ des questions soulevées par le Comité mixte ont été évaluées par le Programme du travail; l'autre tiers exige une analyse plus approfondie.
- Le Programme du travail mène des consultations auprès Transports Canada (Aviation) pour s'assurer que le Ministère appuie son analyse, puisque certaines modifications possibles relèvent de la compétence de ce dernier.

- 2 -



- Le *Règlement* ne faisant pas partie, à l'heure actuelle, de notre plan prospectif de la réglementation, nous prévoyons de nous occuper de ces questions la prochaine fois que nous le modifierons. Veuillez prendre note que le Programme du travail s'est engagé à examiner en priorité les règlements suivants : le *Règlement sur la sécurité et la santé au travail (trains)*, le *Règlement sur la sécurité et la santé au travail (pétrole et gaz)*, la partie X, Substances dangereuses, et la partie XII, Matériel, équipement, dispositifs, vêtements de sécurité, du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail* et le *Règlement sur les comités de sécurité et de santé et les représentants*.

Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu maritime

- Dans sa lettre du 14 juillet 2011, le Comité mixte d'examen de la réglementation soulevait 153 points qui ont fait l'objet d'une analyse interne partielle. Ces points peuvent être regroupés en six catégories :
 - 1) 60 questions de forme ou de principe;
 - 2) 57 divergences entre les versions française et anglaise;
 - 3) 15 questions liées à l'emploi de termes à éviter comme « convenable », « approprié », « adéquat », « suffisant »;
 - 4) 15 renvois erronés à des articles ou à des normes;
 - 5) 5 utilisations de termes non uniformes dans une langue;
 - 6) 1 question sur le pouvoir légal.
- Jusqu'à maintenant, la moitié des questions ont été évaluées par le Programme du travail, dont environ un tiers exige une analyse plus approfondie.
- Le Programme du travail consultera Transports Canada (Marine) pour s'assurer de prendre en considération le point de vue du Ministère puisque certaines modifications possibles relèvent de la compétence de ce dernier. Les consultations devraient avoir lieu au cours du dernier trimestre du présent exercice.
- De plus, Transports Canada a signalé certains éléments du *Règlement* qui devraient être harmonisés aux modifications apportées à la *Loi sur la marine marchande*. Nous avons l'intention de nous occuper des points soulevés par le Comité mixte au sujet du *Règlement* lorsque nous le modifierons en 2015-2016 pour régler les questions liées à la *Loi*.

Les modifications que le Comité mixte a demandé d'apporter à ces deux règlements exigent des modifications de fond et de forme, ainsi que des consultations importantes et approfondies avec les intéressés.

- 3 -



En ce qui concerne le *Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu maritime*, il est prévu de l'ajouter au plan prospectif de la réglementation du Programme du travail, car les questions de forme et de principe, que le Comité mixte a soulevées et qu'il faut régler, exigent une analyse plus approfondie et la consultation des intéressés.

À l'heure actuelle, nous ne prévoyons pas intégrer le *Règlement sur la santé et la sécurité au travail (aéronefs)* à notre plan prospectif de la réglementation, puisque la priorité en matière de révision est accordée à d'autres règlements, déjà mentionnés, vu leur incidence sur la santé et la sécurité des travailleurs.

Malgré les considérations ci-dessus, le Programme du travail examinera de nouveau la possibilité d'apporter rapidement des modifications de forme au moyen d'un règlement correctif.

Soyez assuré que le Programme du travail prend au sérieux les recommandations du Comité mixte et en tient dûment compte dans le cadre de l'établissement constant des priorités de l'ensemble de la réglementation sur la santé et la sécurité au travail. Nous avons l'intention d'y répondre de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible.

Je vous tiendrai au courant des progrès relatifs aux recommandations du Comité mixte.

Je vous prie d'agréer, Maître, l'assurance de ma considération respectueuse.

[signé]

Kin Choi
Sous-ministre adjoint
Conformité, Opérations et
Développement des programmes
Programme du travail

Appendix D



Public Safety Sécurité publique
Canada Canada
Deputy Minister Sous-ministre
Ottawa, Canada
K1A 0P6



MAR 18 2015

Mr. Peter Bernhardt
General Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

MAR 27 2015

REGULATIONS
RÈGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

Thank you for your letters of November 25, 2013, April 1 and August 20, 2014, and January 5, 2015, concerning the Standing Joint Committee's review of the *Regulations Amending the Criminal Records Regulations* (CRR) SOR/2011-236.

In your correspondence, you request information on the progress of the package of technical amendments to the CRR that would be developed pursuant to your observations.

Public Safety Canada officials are working closely with the Department of Justice (JUS) on this initiative, and we anticipate that the drafting of technical amendments should be completed by the end of this year. These amendments will include updating the terminology in the regulations to reflect the change from 'pardon' to 'record suspension' made by the *Safe Streets and Communities Act*, S.C. 2012, c.1. Concerning the concordance between the French and English versions of paragraph 1.1, after preliminary review by JUS, we have been advised that corrections do not appear to be required. Further review of your suggestions will be undertaken in order to determine if other amendments are necessary.

Please be assured that I will keep you apprised of the progress of these technical amendments.


François Guimont

Canada

Annexe D



Sécurité publique Public Safety
Canada Canada

Sous-ministre Deputy Minister

Ottawa, Canada
K1A 0P8



MAR 18 2015

Monsieur Peter Bernhardt
Avocat général
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

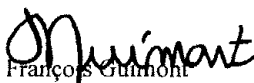
Monsieur,

J'ai bien reçu vos lettres du 25 novembre 2013, du 1 avril et 20 août 2014, et du 5 janvier 2015, concernant l'examen du *Règlement modifiant le Règlement sur le casier judiciaire* DORS/2011-236 fait par le Comité mixte permanent.

Dans votre correspondance, vous demandez des renseignements sur l'avancement des travaux liés à l'ensemble de modifications techniques du *Règlement* qui seraient élaborées en fonction de vos observations.

Les représentants de Sécurité publique Canada travaillent en étroite collaboration avec le ministère de la Justice à cette initiative, et on s'attend à ce que la rédaction des modifications techniques soit terminée d'ici la fin de la présente année. Ces modifications comprendront une mise à jour de la terminologie du *Règlement* pour tenir compte du remplacement de « réhabilitation » par « suspension du casier », comme le prévoit la *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*, L.C. 2012, ch. 1. Concernant la concordance entre les versions anglaise et française de l'alinéa 1.1, le ministère de la Justice nous a avisés, après avoir effectué un examen préliminaire, qu'il ne semble pas y avoir de rectification à apporter. Un examen approfondi de vos suggestions sera entrepris dans le but de déterminer s'il est nécessaire d'apporter d'autres modifications.

Soyez assuré que je vous tiendrai au courant des progrès accomplis relativement à ces modifications techniques.


François Guimond

Canada

Appendix E

**TRADUCTION**

January 17, 2013

Ms. Tiffany Caron
Director
Legislation and Regulatory Affairs
Fisheries and Oceans Canada
200 Kent Street
Ottawa, Ontario K1A 0E6

Dear Ms. Caron:

Our file: Maintenance Dredging Services Tonnage Fees Schedule

In response to the letter sent by Ms. Borkowski-Parent on September 28, 2011, the Department agreed on June 22, 2012, to make amendments to the provisions discussed in points 1 to 3 and 6 to 8 of that letter. I would appreciate an update on the progress made since June 2012. In particular, I am wondering whether the Department is now able to tell me when it expects the promised amendments to be made.

With regard to points 4 and 5, the Joint Committee is of the opinion that the Minister has not fixed the fees to be paid for dredging services under section 47(1) of the *Oceans Act*. The reasons for this opinion were set out in Ms. Borkowski-Parent's letter. First, the fees are indexed annually based on the Consumer Price Index published by Statistics Canada. I will come back to this point later on.

Second, this fee calculation formula in no way takes into account the legislative requirement set out in section 47(2) of the Act to fix fees that must be equal or less than the cost of providing the dredging services. Additionally, under this provision, the Minister must also consult with persons the Minister considers to be interested in the matter and be satisfied that the fees charged do not exceed the cost of providing the service. With regard to this aspect, the Department is trying to justify its position by arguing that the fees collected to date have always remained below the incurred cost and that, "at the end of the year, the Department looks back on the amount of expenses incurred that year and the revenue generated by the transit of vessels." That may be the case; however, the Act requires this exercise be done before the fixing of fees and not at the end of the fiscal year. With respect to the argument that not indexing the fees "would impose a heavy financial



- 2 -

burden on Ultramar Ltd. and the Montreal and Quebec port authorities,” and that an annual indexing to inflation is necessary, these are policy arguments justifying an issue that is essentially legal. The Department seems to be confusing sound management and the law. An *Ultra vires* provision does not become legal simply because it reflects a desirable financial practice. In this case, the Department should respect the powers conferred upon it by the Act or seek to amend it.

I now come back to the first part of this question. The Committee has often had to explain why it considers that a fee cannot be said to be fixed when it employs a formula in which one of the factors used for the calculation will vary after the instrument fixing these fees is made, as is the case with the Fees Schedule, which uses the Consumer Price Index published annually by Statistics Canada. The Committee does not see why it should see things differently in the case of the Fees Schedule, since the variable formula used to calculate the fee makes it impossible to calculate the applicable fees at the time the instrument is made.

Bill S-12, *An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations*, which is currently being considered by Parliament, proposes in what would become section 18.1(3) of the *Statutory Instruments Act*, to add a provision stating that “the power to make a regulation also includes the power to incorporate by reference an index, rate or number — as it exists on a particular date or as it is varied from time to time — established by Statistics Canada, the Bank of Canada or a person or body other than the regulation-making authority.” Furthermore, section 18.2 of the Act specifies that “[t]he powers conferred by section 18.1 are in addition to any power to incorporate by reference that is conferred by the Act under which a regulation is made and that section does not limit such a power.” Obviously, this additional power would apply only in cases where Parliament has delegated regulatory authority. However, according to Justice Canada’s interpretation of the definitions of “statutory” and “regulation” in the *Statutory Instruments Act*, the Fees Schedule is not a regulation and, therefore, the power delegated to the Minister under section 47(1) of the *Oceans Act* would not be affected to the by additional powers added by section 18.1(3) of the *Statutory Instruments Act*. That being the case, the Committee maintains its position that sections 3 and 4 of the Schedule have not been lawfully adopted.

Yours sincerely,

Jacques Rousseau
Counsel

/mh

**TRADUCTION**

April 9, 2014

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:

Subject: Maintenance Dredging Services Tonnage Fees Schedule

I am following up on your January 17 letter regarding the *Maintenance Dredging Services Tonnage Fees Schedule* (the Fees Schedule).

I will address your concerns in the order they were raised.

1. Points 1 to 3 and 6 to 8 of the September 28, 2011, letter

The Department agrees with the Joint Committee's recommendations and will make the proposed changes to the Fees Schedule as soon as possible.

2. Section 3, Consumer Price Index (CPI)

The CPI is the most widely used indicator of price changes in Canada. Release dates of the CPI for the coming year are published in advance, usually with the publication of the CPI for October. The Index cannot be revised once it has been published. Therefore, the Department believes that the fees charged for dredging services under section 47(1) of the *Oceans Act* are fixed since the Fees Schedule can easily be accurately checked at any given moment.

For this reason, the Department reiterates the opinion expressed in its June 22, 2012, letter, namely that the Fees Schedule should be indexed to the CPI each year, and that it should remain unchanged.



- 2 --

3. Section 4, Variable formula

The Fees Schedule was established in May 2003, following consultations with users and stakeholders. They had the opportunity to evaluate the allocation of costs to each group or entity as a percentage share. As a result of these consultations, it was decided that the Fees Schedule would be based on historical data and that the cost of dredging services would be shared: vessels pay 73.5%; Ultramar Ltd. pays 13%; the Montreal Port Authority pays 10.5%; and the Quebec Port Authority pays 3%.

At the end of the fiscal year, the Department looks back on the amount of expenses incurred that year and the revenue generated by the transit of vessels. The difference, if any, is paid by Ultramar Ltd., the Montreal Port Authority and the Quebec Port Authority according to a given distribution. In this way, Fees Schedule ensures that total revenue is always equal to the current year's expenses.

We hope that these answers to the Committee's questions are satisfactory. We are available to provide additional explanations regarding any of the information presented in this letter.

Yours sincerely,

Tiffany Caron
Director
Legislation and Regulatory Affairs

Annexe E

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TÉL. 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

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ

Le 17 janvier 2013

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

Madame,

N/Réf.: Barème des droits pour les services de dragage d'entretien basé sur la jauge

En réponse à la lettre envoyée par Madame Borkowski-Parent le 28 septembre 2011, le ministère s'est engagé, le 22 juin 2012, à apporter des modifications aux dispositions visées par les points 1 à 3 et 6 à 8 de cette lettre. Auriez-vous l'obligeance de me faire part des progrès accomplis depuis juin 2012? En particulier, je me demande si le ministère est en mesure d'indiquer à quel moment il prévoit que les modifications promises seront effectuées.

Quant aux points 4 et 5, le Comité mixte considère que le ministre n'a pas fixé les prix à payer pour les services de dragage comme l'y autorise l'article 47(1) de la *Loi sur les océans*. Les raisons pour lesquelles il en est ainsi ont été exposées dans la lettre de Madame Borkowski-Parent. D'une part, les droits sont indexés annuellement en fonction de l'*Indice des prix à la consommation* publié par Statistique Canada. Je reviendrai plus loin sur cet aspect de la question.

D'autre part, ce mécanisme de calcul ne prend aucunement en compte l'exigence législative énoncée à l'article 47(2) de la Loi de percevoir des droits qui doivent demeurer égaux ou en deçà des coûts assumés pour les services de dragage. Aux termes de cette disposition, le ministre doit de plus consulter les personnes qu'il juge intéressées et être satisfait que les frais restent en deçà des coûts engendrés. Sur cet aspect de la question, le ministère tente de justifier sa position en invoquant le fait que jusqu'ici les frais recueillis sont toujours restés en deçà des coûts assumés et « qu'à la fin de l'exercice, le ministère jette un regard rétrospectif sur le niveau de dépenses encourues pendant l'année et les recettes générées par le transit des navires. » Soit, mais la Loi requiert que cet exercice soit fait avant la fixation des droits et non à la fin de l'exercice. En ce qui a trait à l'argument selon lequel l'absence d'indexation

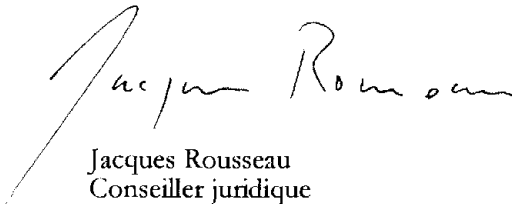
- 2 -

« engendrerait un lourd fardeau financier pour Ultramar Ltée et les Administrations portuaires de Montréal et de Québec » et qu'une indexation annuelle soit nécessaire, il s'agit de justifications politiques à propos d'une question qui demeure essentiellement d'ordre juridique. Le ministère semble ici confondre saine gestion et droit. Une disposition *ultra vires* ne devient pas légale du simple fait qu'elle reflète une pratique financière désirable. En l'espèce, le ministère devrait s'en tenir aux pouvoirs qui lui sont octroyés par la Loi ou chercher à faire modifier cette dernière.

Je reviens maintenant au premier aspect de la question. Le Comité a souvent eu l'occasion d'expliquer pourquoi il considère que l'on ne fixe pas des droits si l'on a recours à une formule de calcul dont l'un des éléments variera après l'adoption du texte concernant ces droits, comme on le fait dans le Barème en ayant recours à l'*Index des prix à la consommation* publié annuellement par Statistique Canada. Le Comité ne voit pas en quoi il devrait voir les choses autrement dans le cas du Barème puisque, au moment de l'adoption de celui-ci, l'utilisation d'une formule variable ne permettait pas de calculer les droits applicables.

Je note que le projet de la loi S-12, *Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence*, présentement à l'étude par le Parlement, propose, dans ce qui deviendrait l'article 18.1(3) de la *Loi sur les textes réglementaires*, d'ajouter une disposition énonçant que « le pouvoir de prendre un règlement comporte aussi celui d'y incorporer par renvoi des indices, taux, ou nombres – considérés à une date donnée ou fixés au besoin – établis par Statistique Canada, par la Banque du Canada ou par une personne ou un organisme autre que l'autorité réglementaire ». Pour sa part, l'article 18.2 de cette Loi préciserait que « les pouvoirs conférés par l'article 18.1 s'ajoutent à tout pouvoir d'incorporation par renvoi que confère la loi habilitante et cet article ne limite pas ce pouvoir ». Évidemment, cet ajout de pouvoirs ne s'appliquerait que dans les cas où le Parlement délègue un pouvoir réglementaire. Or, selon l'interprétation que fait le ministère de la Justice de la définition de « texte réglementaire » et de « règlement » dans la *Loi sur les textes réglementaires*, le Barème n'est pas un règlement et, par conséquent, le pouvoir délégué au ministre dans l'article 47(1) de la *Loi sur les océans* ne serait pas visé par les pouvoirs supplémentaires qu'ajouterait l'article 18.1(3) de la *Loi sur les textes réglementaires*. De ce point de vue, il n'y a, semble-t-il, aucune raison pour que le Comité considère que les articles 3 et 4 du Barème ont été valablement adoptés.

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



Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mh

Fisheries and Oceans
CanadaPêches et Océans
Canada

RECEIVED/REÇU

Your file Votre référence

APR 11 2014

Our file Notre référence

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

APR 09 2014

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

Objet : Barème des droits (droits pour les services de dragage d'entretien basé sur la jauge)

Monsieur,

Je donne suite à votre lettre du 17 janvier concernant les droits pour les *services de dragage d'entretien basé sur la jauge* (le barème des droits).

Je vais répondre à vos questions dans l'ordre où vous les avez soulevées.

1. Points 1 à 3 et 6 à 8 de la lettre du 28 septembre 2011

Le Ministère accepte toutes les recommandations du Comité et apportera les modifications proposées au barème des droits à la prochaine occasion.

2. Article 3, Indice des prix à la consommation (IPC)

L'IPC est l'indicateur de changement des prix le plus utilisé au Canada. Les dates de publication de l'IPC pour l'année à venir sont communiquées à l'avance, habituellement lors de la publication de l'IPC d'octobre, et l'indice ne peut être révisé une fois qu'il a été publié. Par conséquent, le Ministère est d'avis que les droits imposés pour les services de dragage en vertu du paragraphe 47(1) de la *Loi sur les océans* sont fixes puisque le barème des droits peut être facilement vérifié avec précision au moment voulu.

Pour la raison susmentionnée, le Ministère réitère l'opinion qu'il a exprimé dans sa lettre du 22 juin 2012, selon laquelle les droits devraient demeurer indexés à l'IPC tous les ans et aucune modification n'est nécessaire.

3. Article 4, Formule variable

Le barème des droits a été établi en mai 2003 à la suite de consultations tenues auprès des utilisateurs et des intervenants. Ceux-ci ont eu l'occasion d'évaluer l'affectation des coûts à

.../2

Canada





- 2 -

chaque groupe ou entité, en pourcentage. Par suite de ces consultations, il a été décidé que le barème des droits serait établi en fonction des données historiques en vue de répartir le coût des services de dragage entre les navires (73,5 %), Ultramar Ltd. (13 %), l'autorité portuaire de Montréal (10,5 %) et l'autorité portuaire de Québec (3 %).

À la fin de l'année, le Ministère examine le niveau des dépenses engagées pendant l'année et les recettes générées par le transit des navires. La différence, s'il en est une, est payée par Ultramar Ltd., le Port de Montréal et le Port de Québec, selon une répartition des coûts préétablie. De cette façon, le barème des droits permet de veiller à ce que les recettes soient toujours équivalentes aux dépenses de l'année en cours.

Nous souhaitons que les réponses aux questions du Comité sont satisfaisantes. Nous restons à votre disposition pour discuter des renseignements fournis dans la présente lettre si vous en avez besoin.

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

Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires

Appendix F

**TRANSLATION/TRADUCTION**

September 23, 2013

John Moffet
Director General
Legislative and Regulatory Affairs
Environment Canada
Vincent Massey Place, 21st Floor
351 St. Joseph Blvd.
Gatineau, Quebec K1A 0H3

Dear Mr. Moffet:

Our Ref.: SOR/2005-149, Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous
Recyclable Material Regulations

I refer to your letter of February 7, 2013, and would appreciate your sending me any information the Department may have regarding either the tabling of a bill to deal with the amendment of section 191(b) of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, or the five-year parliamentary review of the Act.

Yours sincerely,

[signed]

Jacques Rousseau
Counsel

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

December 19, 2013

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

Dear Mr. Rousseau:

Subject: SOR/2005-149, Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous
Recyclable Material Regulations

I thank you for your letter of September 23, 2013, regarding amendments to be made to section 191(b) of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*.

While we had indicated in our letter of February 7, 2013, that this issue would be examined during the next five-year review of the Act (begun in 2010), a parliamentary committee has not yet undertaken this review. We do not know when the review will take place, but we will inform you if and when this parliamentary review occurs. We will also inform you if and when a bill addressing this issue is to be presented to Parliament.

If you would like more information, please do not hesitate to contact me at 819-953-6899 or Diane Burnham, Regulatory Affairs Officer, at 819-953-7608.

Yours truly,

[signed]

John Moffet, Director General
Legislative and Regulatory Affairs

cc: Virginia Potter, Director General, Chemicals Sector Directorate
Amadou John, Legal Counsel, Legal Services

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR DENISE BATTERS, Q.C.
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE DENISE BATTERS, c.r.
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



January 15, 2015

Mr. John Moffet
Director General
Legislative and Regulatory Affairs
Department of the Environment
Place Vincent Massey, 21st Floor
351 St. Joseph Blvd.
GATINEAU, Quebec K1A 0H3

Dear Mr. Moffet:

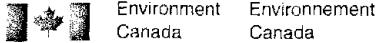
Our File: SOR/2005-149, Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous
Recyclable Material Regulations

I refer to your letter of December 19, 2013, and note that the next review of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* provided for in section 343 of the Act has yet to commence. In this connection, I wonder if you are in a position to indicate whether it is anticipated that amendments to the Act, including paragraph 191(b), will otherwise be introduced in the foreseeable future.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mh



Ottawa ON K1A 0H3

FEB - 9 2015

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

RECEIVED/REÇU
FEB 10 2015
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

RE: SOR/2005-149, Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous
Recyclable Material Regulations

Thank you for your letter dated January 15, 2015 concerning amendments to the
Canadian Environmental Protection Act, 1999 (Act).

The Department has noted the discrepancy between the French and English versions
of paragraph 191(b) as an issue to be considered whenever an opportunity to amend
the Act arises. At this time, we are not in a position to advise if or when amendments to
the Act will be introduced.

Should you have further questions, please do not hesitate to contact me at (819) 420-
7907 or Diana Burnham, Regulatory Affairs Officer at (819) 420-7811.

Yours truly,

John Moffet
Director General
Legislative and Regulatory Affairs

c.c.: Laura Farquharson, Executive Director, Legislative Governance
Virginia Potter, Director General, Chemicals Sector Directorate
Amadou John, Legal Counsel, Legal Services

Ecology Paper / Papier Écologique



Canada

www.ec.gc.ca

Annexe F

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 RÉGLEMENTATIONa/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 septembre 2013

Monsieur John Moffet
Directeur général
Affaires législatives et réglementaires
Ministère de l'Environnement
Place Vincent Massey, 21^e étage
351, boulevard St-Joseph
GATINEAU (Québec) K1A 0H3

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2005-149, Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets
dangereux et de matières recyclables dangereuses

Je me réfère à votre lettre du 7 février 2013 et vous serais reconnaissant de me faire part de toute information dont dispose le ministère concernant soit le dépôt d'un projet de loi abordant la question visée par la modification de l'article 191b) de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, soit le début de l'examen parlementaire quinquennal de cette Loi.

Veuillez croire à mes sentiments dévoués.

Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mh



Environment
Canada

Environnement
Canada

Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

DEC 19 2013

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

Maître,

Objet : DORS/2005-149, *Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets
dangereux et de matières recyclables dangereuses*

Je vous remercie de votre lettre du 23 septembre 2013 concernant les modifications à apporter à l'alinéa 191b) de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

Bien que nous ayons indiqué dans notre lettre du 7 février 2013 que ce problème serait étudié durant le prochain examen quinquennal de la *Loi* (déclenché en 2010), cet examen n'a pas encore été entrepris par un comité parlementaire. Nous ne savons pas quand l'examen aura lieu, mais nous vous informerons quand cet examen parlementaire commencera, s'il y a lieu. En outre, nous allons vous informer si et quand un projet de loi qui aborde cette question doit être présenté au Parlement.

Pour de plus amples renseignements, n'hésitez pas à communiquer avec moi au (819) 953-6899 ou avec Diana Burnham, Agente d'affaires réglementaires, au (819) 953-7608.

Je vous prie d'agréer, Maître, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

John Moffet
Directeur général
Affaires législatives et réglementaires

c.c. Virginia Poter, Directrice générale, Secteur des produits chimiques
Amadou John, Conseiller juridique, Services juridiques

Canada

RECEIVED/REÇU

IAN 08 2014

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Éditeur: Imprimeur: Écologiste





TRANSLATION/TRADUCTION

Le 15 janvier 2015

Monsieur John Moffet
Directeur général
Affaires législatives et réglementaires
Ministère de l'Environnement
Place Vincent-Massey, 21^e étage
351, boul. St-Joseph
Gatineau (Québec) K1A 0H3

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2005-149, Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets
dangereux et de matières recyclables dangereuses

Je désire, par la présente, faire suite à votre lettre du 19 décembre 2013. J'ai pris note du fait que le prochain examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* prévu à l'article 343 de la *Loi* n'a pas encore été entrepris. À cet égard, j'aimerais savoir si vous pouvez nous dire si les modifications de la *Loi*, notamment de l'alinéa 191*b*), seront apportées par un autre moyen dans un proche avenir.

Veuillez agréer, Monsieur, mes meilleures salutations.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 9 février 2015

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

Monsieur,

Objet: DORS/2005-149, Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets
dangereux et de matières recyclables dangereuses

J'ai bien reçu votre lettre du 15 janvier 2015 concernant les modifications de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, et je vous en remercie.

Le Ministère a pris note de l'écart entre la version anglaise et la version française de l'alinéa 191*b*), écart qu'il corrigera à la première occasion. Pour l'instant, nous ne sommes pas en mesure de vous dire s'il est prévu de modifier la *Loi* et, le cas échéant, quand les modifications seront apportées.

Si vous avez d'autres questions, n'hésitez pas à communiquer avec moi au 819-420-7907 ou Diana Burnham, agente des affaires réglementaires, au 819-420-7811.

Veillez agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

John Moffet, Directeur général
Direction des affaires législatives et réglementaires

c.c. Laura Farquharson, directrice exécutive, Gouvernance législative
Virginia Potter, directrice générale, Direction du secteur des produits chimiques
Amadou John, conseiller juridique, Services juridiques

Appendix G

**Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations****10.**

January 15, 2015

REPLY UNSATISFACTORY (?)**FILE:**

SOR/2013-73, Regulations amending the Immigration and Refugee Protection Regulations

ISSUE:

While subsection 13.11(1) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* refers to specified biometric and related personal information that is provided to the Royal Canadian Mounted Police under the *Immigration and Refugee Protection Act*, there seem to be no provisions of either the Act or the Regulations pursuant to which information would actually be provided to the RCMP. After having been seized of the question for some 16 months, the Department of Citizenship and Immigration advises that it intends to analyze the matter.

SUMMARY:

Subsection 13.11(1) of the Regulations sets out the purposes for which specified biometric and related personal information “that is provided to the Royal Canadian Mounted Police under the Act” may be used or disclosed to a law enforcement agency in Canada. Paragraph 150.1(1)(d) of the Act also refers to biometric information and any related personal information that is provided to the Royal Canadian Mounted Police under the Act for the enforcement of any law of Canada or a province. It seems, however, that there is no provision of either the Act or the Regulations pursuant to which information would actually be provided to the RCMP.

In addition, the Department’s explanation as to whether section 13.11 of the Regulations was not applied pending its remaking gave rise to a number of questions.

- 2 -

BACKGROUND:

Section 13.11 of the Regulations allows biometric and related personal information collected for immigration purposes to be used or disclosed by the Royal Canadian Mounted Police to establish or verify the identity of a person in order to prevent, investigate or prosecute an offence under Canadian federal or provincial law, or to establish or verify the identity of a person whose identity cannot reasonably be otherwise established or verified because of their death or physical or mental condition.

The enabling authority for section 13.11 is section 150.1 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Subsection 5(2) of the Act requires the Minister of Citizenship and Immigration to cause a copy of each proposed regulation made under certain sections, including section 150.1, to be laid before each House of Parliament. Subsection 5(4) then provides that the Governor in Council may make the regulation at any time after the proposed regulation has been laid before each House.

In this case, however, although a copy of the proposed Regulations was supposedly tabled in both Houses, what was actually tabled was merely the related Regulatory Impact Analysis Statement, without the text of any proposed amendments. The omission of the proposed amendments meant that the requirement set out in subsection 5(2) of the Act was not met. As subsection 5(4) provides that regulations subject to subsection 5(2) may only be made after they have been tabled, the Governor in Council lacked the authority to make any provisions contained in SOR/2013-73 for which paragraph 150.1 of the Act was relied on as the enabling power. This being the case, section 13.11 of the Regulations was *ultra vires*, and it was necessary to remake it following the tabling of an actual proposed regulation. Tabling of the proposed regulation took place in the Senate on January 30, 2014, and in the House of Commons on January 29, 2014. Section 13.11 was then remade by SOR/2014-83.

ANALYSIS:

While it has now been properly enacted, the Department had been asked to confirm that section 13.11 was not applied pending its remaking.

The Department initially indicated that prior to the remaking of section 13.11, fingerprints collected under the *Immigration and Refugee Protection Act* were used and disclosed by the Royal Canadian Mounted Police for law enforcement purposes pursuant to an arrangement between the Department of Citizenship and Immigration and the RCMP. It was also stated that section 13.11 provides a clear regulatory authority for the secondary use, by the RCMP, of immigration biometric information that is provided to it under the Act. At its September 25, 2014 meeting, the Committee decided to seek further advice from the Department concerning the following questions:



- 3 -

- Was biometric information used and disclosed for “law enforcement purposes” other than those set out in section 13.11 of the Regulations? If so, what were those purposes?
- Does section 13.11 simply put into law one aspect of the “arrangement” between the Department and the RCMP?
- What is the source of the authority for the arrangement between the Department and the RCMP?
- Was this arrangement in place before section 13.11 was enacted? If so, what need is there for section 13.11?
- Does the reference to there now being “clear regulatory authority” imply that the authority for the disclosure contemplated by section 13.11 was unclear previously?

These questions are in addition to the outstanding question of which provisions the Regulations contemplate in referring to information provided to the RCMP “under the Act”. Although both subsection 13.11(1) of the Regulations and paragraph 150.1(1)(d) of the Act refer to biometric information and related personal information that is provided to the RCMP under the *Immigration and Refugee Protection Act*, there seems to be no provision of either the Act or the Regulations pursuant to which information would actually be provided to the RCMP. This is not to say that the information may not be provided to the RCMP, but merely that it cannot be said to be provided “under the Act”. If there is nothing in the Act or the Regulations that addresses the provision of this information to the RCMP, the authority to do so must lie elsewhere. This being the case, as a matter of drafting it is incorrect and misleading to refer to information provided to the RCMP “under this Act”, if there is no such information. Simply because the information may be provided “for an immigration purpose”, it does not follow that it is provided “under” the Act.

The Department had indicated in May of 2014 that it was considering the latter point, “with a view to determining appropriate next steps.” In its December 8, 2014 letter, the Department advises that “it is the Department’s intent to analyze” whether amendments to the Regulations and perhaps the Act are required. Apparently having now considered the point, the Department has determined that the “appropriate next step” is to analyze whether there is action that should be taken.

More specifically, the Department’s latest reply suggests that paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act* authorizes it to provide biometric information to the RCMP for the purpose for which the biometrics were obtained. (Paragraph 8(2)(a) provides that subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed for the purpose for which the information



- 4 -

was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose.) In this case, the Department provides biometric information to the RCMP for the purpose of admissibility screening under the *Immigration and Refugee Protection Act*. It is also suggested that there may be other possible authorities that the Department has yet to identify under which the RCMP may collect this information, which could somehow negate the need to amend section 13.11 of the Regulations or paragraph 150.1(1)(d) of the Act.

This seems beside the point, however. Both subsection 13.11(1) of the Regulations and paragraph 150.1(1)(d) of the Act refer to biometric information and related personal information that is provided to the RCMP under the *Immigration and Refugee Protection Act*. This must be taken to mean pursuant to a provision of the Act or the Regulations made under the Act that provides for giving this information to the RCMP. If the information is actually provided under some other authority, then that other authority should be clearly identified in subsection 13.11(1) of the Regulations and paragraph 150.1(1)(d) of the Act.

On the specific questions that were asked of the Department:

- The Department confirms that immigration biometric information has only been used and disclosed for law enforcement purposes as set out in section 13.11 of the Regulations and it has not been used or disclosed for any other law enforcement purposes.
- Section 13.11 of the Regulations “puts into law the arrangement regarding the use and disclosure of immigration biometric information and related personal information by the RCMP”. This would seem to imply that section 13.11 reflects the entire arrangement.
- The sources of the authority for the arrangement between the Department and the RCMP “are their respective departmental mandates”. Presumably this is meant to refer to the duties and responsibilities of the Minister of Citizenship and Immigration pursuant to the *Department of Citizenship and Immigration Act* and the *Immigration and Refugee Protection Act*, and to the duties of members of the RCMP pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act* and its regulations. (For example, paragraph 14(1)(a) of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 2014* requires members of the RCMP to render assistance to departments of the Government of Canada as the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness directs.)
- Although this arrangement was in place before section 13.11 was enacted, “it was more recently determined that prescribing the uses and disclosures in regulations would provide for a more *transparent*



- 5 -

authority whereby applicants are better informed of the potential uses of their personal information.”

- The Department’s reference to “clear regulatory authority” was intended to refer to “more transparency in terms of public knowledge of the Government’s use and disclosure of immigration biometric information”, and not to any previous uncertainty as to the authority for the disclosure now contemplated by section 13.11.

PB/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 DENISE BATTERS, Q.C.
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



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

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE DENISE BATTERS, c.c.
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



September 26, 2014

Ms. Maia Welbourne
Acting Director General
Strategic Policy and Planning
Department of Citizenship and Immigration
Jean Edmonds South Tower
18th Floor, Room D1889
365 Laurier Avenue West
Ottawa (Ontario) K1A 1L1

Dear Ms. Welbourne:

Our File: SOR/2013-73, Regulations Amending the Immigration and Refugee
Protection Regulations

The above-mentioned instrument was considered by the Joint Committee at its meeting of September 25, 2014. At that time members took note that section 13.11 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* was remade by SOR/2014-83 following the tabling of the proposed provision in the Senate and the House of Commons.

In my previous correspondence, it was observed that although subsection 13.11(1) of the Regulations sets out the purposes for which specified biometric and related personal information “that is provided to the Royal Canadian Mounted Police under the Act” may be used or disclosed to a law enforcement agency in Canada, and although paragraph 150.1(1)(d) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations Act* also refers to biometric information and any related personal information that is provided to the Royal Canadian Mounted Police under the Act for the enforcement of any law of Canada or a province, there seems to be no provision of either the Act or the Regulations pursuant to which information would actually be provided to the Royal Canadian Mounted Police. Your May 2, 2014 letter indicated that the Department was considering this point “with a view to determining appropriate next steps.” I wonder whether you in a position to advise as to the results of the Department’s consideration.



- 2 -

Finally, your May 2 reply indicated that prior to the remaking of section 13.11, fingerprints collected under the *Immigration and Refugee Protection Act* were used and disclosed by the Royal Canadian Mounted Police for law enforcement purposes pursuant to an arrangement between the Department of Citizenship and Immigration and the RCMP. It was also stated that section 13.11 provides a clear regulatory authority for the secondary use, by the RCMP, of immigration biometric information that is provided to it under the Act. In this connection, it was the wish of the Committee that I seek further advice concerning the following questions:

- Was biometric information used and disclosed for “law enforcement purposes” other than those set out in section 13.11 of the Regulations? If so, what were those purposes?
- Does section 13.11 simply put into law one aspect of the “arrangement” between the Department and the RCMP?
- What is the source of the authority for the arrangement between the Department and the RCMP?
- Was this arrangement in place before section 13.11 was enacted? If so, what need is there for section 13.11?
- Does the reference to there now being “clear regulatory authority” imply that the authority for the disclosure contemplated by section 13.11 was unclear previously?

I thank you for your attention to this matter, and look forward to receiving your additional comments with respect to the foregoing.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mn



December 8, 2014

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

RECEIVED/REÇU
DEC 18 2014
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt,

Re: Your File: SOR/2013-73, *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations*

Thank you for your letter of September 26, 2014.

Regarding the wording of section 13.11 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPR) and paragraph 150.1(1)(d) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), it is the Department's intent to analyze if a technical amendment to 150.1(1)(d) of IRPA is required and subsequently, if an associated technical amendment to section 13.11 of the IRPR would also be required.

Paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act* authorizes Citizenship and Immigration Canada to provide biometric information to the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) for the purpose for which the biometrics were obtained. In this case, CIC provides biometric information to the RCMP for the purpose of admissibility screening under IRPA. The principles that govern the access, collection, use, disclosure, retention, and disposal of biometric information are related to the administration and enforcement of IRPA, as stated in the current Memorandum of Understanding between CIC and the RCMP. Therefore, the RCMP collects biometric information from CIC pursuant to CIC's IRPA authorities. This does not prevent the RCMP from having other possible authorities under which to collect this information, including its authority to provide CIC with such screening services. However, in this context, any additional authority must be read in conjunction with those of IRPA. Therefore, an amendment to paragraph 150.1(1)(d) of IRPA and to section 13.11 of the IRPR may not be required.

The following are responses to the questions you have posed regarding section 13.11 of the IRPR and the secondary use of immigration biometric information. The Department confirms that immigration biometric information has only been used and disclosed for law enforcement purposes as set out in section 13.11 and it has not been used or disclosed for any other law enforcement purposes.

Section 13.11 of the IRPR puts into law the arrangement regarding the use and disclosure of immigration biometric information and related personal information by the RCMP. The sources of the authority for the arrangement between CIC and the RCMP are their respective departmental mandates. It is routine for departments to enter into cooperative arrangements

Canada

in order to administer and implement their legislative mandates, as long as they act within their respective mandates.

Although this arrangement was in place before section 13.11 was enacted, it was more recently determined that prescribing the uses and disclosures in regulations would provide for a more *transparent* authority whereby applicants are better informed of the potential uses of their personal information. The reference to “clear regulatory authority” in this context means more transparency in terms of public knowledge of the Government’s use and disclosure of immigration biometric information.

Thank you,



Maia Welbourne
Director General
Strategic Policy and Planning Branch

Annexe G

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

Le 15 janvier 2015

RÉPONSE NON SATISFAISANTE (?)**DOSSIER :**

DORS/2013-73, Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés

QUESTION :

Bien que le paragraphe 13.11(1) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* porte sur des renseignements biométriques précis et les renseignements personnels associés qui sont fournis à la Gendarmerie royale du Canada en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, il semble n'y avoir aucune disposition, que ce soit dans la Loi ou dans le Règlement, en vertu desquelles des renseignements seraient effectivement communiqués à la GRC. Après avoir été saisi de la question pendant environ 16 mois, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration dit avoir l'intention d'analyser cette question.

RÉSUMÉ :

Le paragraphe 13.11(1) du *Règlement* énonce les fins auxquelles certains renseignements biométriques — et les renseignements personnels qui y sont associés — « qui sont communiqués à la Gendarmerie royale du Canada sous le régime de la Loi » peuvent être utilisés ou communiqués à un organisme canadien chargé du contrôle de l'application de la Loi. L'alinéa 150.1(1)*d* de la *Loi* traite également des renseignements biométriques, et des renseignements personnels qui y sont associés, qui sont communiqués à la Gendarmerie royale du Canada sous le régime de la *Loi* pour le contrôle d'application des lois fédérales ou provinciales. Il semble, toutefois, qu'il n'y a pas de disposition, que ce soit dans la Loi ou dans le Règlement, en vertu desquelles des renseignements seraient effectivement communiqués à la GRC.

- 2 -



De plus, l'explication du ministère quant à savoir si l'article 13.11 du *Règlement* a été appliqué en attendant sa reformulation a soulevé plusieurs questions.

CONTEXTE

L'article 13.11 du *Règlement* permet à la GRC d'utiliser et de communiquer les renseignements biométriques recueillis aux fins de l'immigration et les renseignements qui y sont associés pour établir ou confirmer l'identité d'une personne afin de prévenir la perpétration d'une infraction à une loi fédérale ou provinciale, d'enquêter sur celle-ci ou d'engager des poursuites pour la sanctionner, ou pour établir ou confirmer l'identité d'une personne lorsque, en raison de tout état physique ou mental de la personne ou de son décès, elle ne peut être établie ou confirmée par d'autres moyens qui soient raisonnables.

La disposition habilitante pour l'article 13.11 est l'article 150.1 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le paragraphe 5(2) de la *Loi* exige du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration qu'il fasse déposer une copie de tout projet de règlement pris au titre de certains articles, y compris l'article 150.1, devant chaque Chambre du Parlement. Puis, le paragraphe 5(4) prévoit ensuite que le gouverneur en conseil peut prendre le règlement après le dépôt du projet de règlement devant chaque Chambre du Parlement.

Dans le cas présent, toutefois, même si le projet de loi a prétendument été déposé devant chaque Chambre, en réalité, seul le résumé de l'étude d'impact de la réglementation, sans le texte des modifications proposées, a été déposé. En l'absence des modifications proposées, on peut conclure que les obligations énoncées au paragraphe 5(2) n'ont pas été remplies. Comme le paragraphe 5(4) prévoit que les règlements assujettis au paragraphe 5(2) ne peuvent être pris qu'après leur dépôt, le gouverneur en conseil n'avait pas le pouvoir de prendre les dispositions que contenait le DORS/2013-73, dont l'application était autorisée par le paragraphe 150.1 de la *Loi*. De ce fait, l'article 13.11 du *Règlement* était invalide et il fallait le prendre de nouveau après le dépôt du projet de règlement à proprement parler. Le projet de règlement a été déposé au Sénat le 30 janvier 2014 puis à la Chambre des communes le 29 janvier 2014. L'article 13.11 a ensuite été reformulé dans le DORS/2014-83.

ANALYSE :

Bien qu'il ait maintenant été correctement promulgué, on a demandé au ministère de confirmer que l'article 13.11 n'avait pas été appliqué en attendant qu'il soit pris.

Le ministère a initialement fait savoir que, avant la reformulation de l'article 13.11, les empreintes digitales recueillies sous le régime de la *Loi sur l'immigration et la*



protection des réfugiés étaient été utilisées et communiquées par la Gendarmerie royale du Canada à des fins d'application de la loi en vertu d'une entente conclue entre le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la GRC. Il a aussi été dit que l'article 13.11 permet explicitement l'utilisation secondaire, par la GRC, des renseignements biométriques recueillis aux fins de l'immigration en vertu de la *Loi*. À sa réunion du 25 septembre 2014, le comité a décidé de demander l'avis du ministère à propos des points suivants :

- Est-ce que des renseignements biométriques ont été utilisés et communiqués « à des fins d'application de la loi » autres que celles prévues à l'article 13.11 du *Règlement* ? Le cas échéant, à quelles fins ?
- Est-ce que l'article 13.11 vise simplement à préciser dans la loi un aspect de l'« entente » conclue entre le ministère et la GRC ?
- Quelle disposition autorise l'entente entre le ministère et la GRC ?
- Cette entente était-elle en vigueur avant que l'article 13.11 soit édicté ? Dans l'affirmative, en quoi l'article 13.11 est-il nécessaire ?
- Est-ce que l'affirmation selon laquelle il y a maintenant une autorisation réglementaire claire suppose que l'autorisation de communication prévue à l'article 13.11 n'était auparavant pas assez claire ?

Ces questions s'ajoutent à la question, toujours sans réponse, à savoir à quelles dispositions le *Règlement* renvoie-t-il lorsqu'il est question des renseignements communiqués à la GRC « sous le régime de la Loi ». Bien que le paragraphe 13.11(1) du *Règlement* et l'alinéa 150.1(1)d) de la *Loi* mentionnent les renseignements biométriques et les renseignements associés qui sont fournis à la GRC sous le régime de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, il semble n'y avoir aucune disposition, que ce soit dans la *Loi* ou dans le *Règlement*, en vertu de laquelle des renseignements seraient effectivement communiqués à la GRC. Cela ne signifie pas que les renseignements ne peuvent pas être communiqués à la GRC, mais seulement que l'on ne peut pas affirmer qu'ils sont communiqués « sous le régime de la Loi ». S'il n'y a rien dans la *Loi* ou le *Règlement* qui prévoit la communication de renseignements à la GRC, ce pouvoir doit être prévu ailleurs. D'un point de vue rédactionnel, il est donc inexact et trompeur de parler de renseignements fournis à la GRC « sous le régime de la Loi » si de tels renseignements n'existent pas. Ce n'est pas parce que des renseignements peuvent être fournis aux fins de l'immigration qu'ils le sont « sous le régime de la Loi ».

Le ministère a indiqué, en mai 2014, qu'il étudiait le dernier point en vue de déterminer les mesures à prendre. Dans sa lettre du 8 décembre 2014, le ministère a dit qu'il avait l'intention de déterminer, par une analyse, s'il y avait lieu d'apporter des modifications au *Règlement* et, peut-être à la *Loi*. Maintenant qu'il a apparemment

- 4 -



examiné cette question, le ministère a déterminé que l'étape suivante appropriée consistait à déterminer par analyse si des mesures devraient être prises.

Plus précisément, la dernière réponse du ministère laisse penser que l'alinéa 8(2)*a*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* l'autorise à communiquer des renseignements biométriques à la GRC aux fins pour lesquelles ils avaient été recueillis. (L'alinéa 8(2)*a*) prévoit que, sous réserve d'autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins.) Dans le cas présent, le ministère communique des renseignements biométriques à la GRC à des fins de vérification de l'admissibilité sous le régime de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. On laisse aussi entendre qu'il pourrait y avoir d'autres dispositions que le ministère n'a pas encore repérées et en vertu desquelles la GRC peut recueillir ces renseignements, ce qui pourrait d'une manière ou d'une autre annuler la nécessité de modifier l'article 13.11 du *Règlement* ou l'alinéa 150.1(1)*d*) de la *Loi*.

Toutefois, cela semble hors sujet. Le paragraphe 13.11(1) du *Règlement* et l'alinéa 150.1(1)*d*) de la *Loi* traitent des renseignements biométriques et des renseignements qui y sont associés qui sont fournis à la GRC sous le régime de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Cela doit être compris comme voulant dire conformément à une disposition de la *Loi* ou du *Règlement* pris en vertu de la *Loi* qui prévoit la communication de ces renseignements à la GRC. Si les renseignements sont communiqués en vertu d'une autre disposition, cette dernière doit être clairement indiquée au paragraphe 13.11(1) du *Règlement* ou à l'alinéa 150.1(1)*d*) de la *Loi*.

À propos des questions qui ont été posées au ministère :

- Le ministère confirme que les renseignements biométriques recueillis pour l'immigration n'ont été utilisés et communiqués qu'aux fins de l'application de la loi prévues à l'article 13.11 du *Règlement* et qu'ils n'ont pas été utilisés ou communiqués à d'autres fins d'application de la loi.
- L'article 13.11 du *Règlement* intègre à la loi l'entente sur l'utilisation et la communication des renseignements biométriques recueillis aux fins de l'immigration et des renseignements qui y sont associés par la GRC. Cela semblerait supposer que l'article 13.11 rend compte de l'entente dans sa totalité.
- Les dispositions autorisant l'entente entre le ministère et la GRC sont le mandat de leur ministère. Cela semble invoquer les obligations et responsabilités du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration conformément à la *Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration* et à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et les obligations des membres de la GRC conformément à la *Loi de 2014 sur la Gendarmerie*.



- 5 -

royale du Canada et aux règlements y afférents. (Par exemple, l'alinéa 14(1)a du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* exige des membres de la GRC qu'ils aident les ministères fédéraux conformément aux directives du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.)

- Même si cette entente était en vigueur avant la promulgation de l'article 13.11, plus récemment, il a été déterminé que prescrire les utilisations et les communications dans les règlements donnerait un pouvoir plus transparent grâce auquel les demandeurs seraient mieux informés des utilisations possibles de leurs renseignements personnels.
- La mention « permet explicitement » du ministère voulait dire « plus de transparence quant à la connaissance du public de l'utilisation que fait le gouvernement des renseignements biométriques obtenus aux fins de l'immigration et de leur communication », par opposition à l'incertitude antérieure quant à l'autorisation de communication maintenant visée par l'article 13.11.

PB/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 26 septembre 2014

Madame Maia Welbourn
Directrice générale intérimaire
Politiques stratégiques et planification
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration
Tour Sud Jean Edmonds
18^e étage, Bureau D1889
365, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 1L1

Madame,

N/Réf.: DORS/2013-73, Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés

Le comité mixte a examiné le document susmentionné à sa réunion du 25 septembre 2014. À ce moment-là, les membres ont noté que l'article 13.11 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* avait été reformulé dans le DORS/2014-83 après le dépôt de la disposition proposée au Sénat et à la Chambre des communes.

Dans ma communication précédente, il a été mentionné que, bien que le paragraphe 13.11(1) du *Règlement* énonce les buts dans lesquels certains renseignements biométriques et les renseignements personnels qui y sont associés « qui sont communiqués à la Gendarmerie royale du Canada sous le régime de la Loi » peuvent être utilisés ou communiqués à un organisme canadien chargé du contrôle de l'application de la loi et, bien que l'alinéa 150.1(1)d) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* mentionne aussi les renseignements biométriques et tous les renseignements qui y sont associés qui sont communiqués à la Gendarmerie royale du Canada sous le régime de la *Loi* à des fins d'application d'une loi du Canada ou d'une province, il semble n'y avoir aucune disposition, que ce soit dans la *Loi* ou dans le *Règlement*, en vertu de laquelle des renseignements seraient effectivement communiqués à la Gendarmerie royale du Canada. Votre lettre du 2 mai 2014 mentionnait que le ministère étudiait ce point dans le but de déterminer les mesures à prendre. Je me demande si vous êtes en mesure de communiquer les résultats de l'examen du ministère.

- 2 -



Enfin, votre réponse du 2 mai mentionne qu'avant que soit prise la version reformulée de l'article 13.11, des empreintes digitales recueillies sous le régime de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ont été utilisées et communiquées par la Gendarmerie royale du Canada à des fins d'application de la loi conformément à une entente conclue entre le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la GRC. Il a aussi été dit que l'article 13.11 permet explicitement l'utilisation secondaire, par la GRC, des renseignements biométriques d'immigration qui lui sont communiqués en vertu de la *Loi*. Dans le même ordre d'idées, le comité sollicite votre avis relativement aux points suivants :

- Est-ce que des renseignements biométriques ont été utilisés et communiqués à des « fins d'exécution de la loi » autres que celles prévues à l'article 13.11 du *Règlement* ? Le cas échéant, à quelles fins ?
- Est-ce que l'article 13.11 vise simplement à préciser dans la loi un aspect de l'« entente » conclue entre le ministère et la GRC ?
- Quelle disposition autorise l'entente entre le ministère et la GRC ?
- Cette entente était-elle en vigueur avant que l'article 13.11 soit édicté ? Dans l'affirmative, en quoi l'article 13.11 est-il nécessaire ?
- Est-ce que l'affirmation selon laquelle il y a permission explicite suppose que la disposition autorisant la communication de renseignements à l'article 13.11 manquait auparavant de clarté ?

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette question et j'attends avec impatience vos commentaires supplémentaires à ce sujet.

Veuillez agréer mes salutations distinguées.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 8 décembre 2014

Monsieur Peter Bernhardt, conseiller juridique principal
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s du Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: V/Réf.: DORS/2013-73, Règlement modifiant le Règlement sur
l'immigration et la protection des réfugiés

J'accuse réception de votre lettre du 26 septembre 2014.

En ce qui concerne le libellé de l'article 13.11 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (RIPR) et du paragraphe 150.1(1)*a* de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), le ministère compte faire une analyse pour déterminer si une modification de forme à l'article 150.1(1)*a* de la LIPR est nécessaire et, par la suite, si une modification de forme correspondante à l'article 13.11 du RIPR serait également nécessaire.

L'alinéa 8(2)*a* de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise Citoyenneté et Immigration Canada à communiquer des renseignements biométriques à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) aux fins auxquelles ils ont été obtenus. Dans le cas présent, CIC fournit des renseignements biométriques à la GRC à des fins de vérification de l'admissibilité en vertu de la LIPR. Les principes régissant l'accès, la collecte, l'utilisation, la communication, la rétention et le retrait des renseignements biométriques sont liés à l'administration et à l'application de la LIPR, comme mentionné dans le protocole d'entente conclu entre CIC et la GRC. Par conséquent, la GRC recueille des renseignements biométriques auprès de CIC conformément aux pouvoirs conférés à CIC par la LIPR. Cela n'empêche pas la GRC de pouvoir recueillir ces renseignements en vertu d'autres dispositions, y compris celles l'autorisant à fournir des services de vérification à CIC. Toutefois, dans le présent contexte, toute disposition supplémentaire doit être interprétée conjointement avec celles de la LIPR. Donc, une modification à l'alinéa 150.1(1)*a* de la LIPR et à l'article 13.11 du RIPR pourrait ne pas être requise.

- 2 -

Voici maintenant les réponses aux questions que vous avez posées au sujet de l'article 13.11 du RIPR et de l'utilisation secondaire des renseignements biométriques recueillis aux fins de l'immigration. Le ministère confirme que les renseignements biométriques obtenus aux fins de l'immigration n'ont été utilisés et communiqués qu'aux fins de l'application de la loi prévues à l'article 13.11 et qu'ils n'ont pas été utilisés ou communiqués à d'autres fins de l'application de la loi.

L'article 13.11 du RIPR intègre à la loi l'entente sur l'utilisation et la communication, par la GRC, des renseignements biométriques obtenus aux fins de l'immigration et des renseignements qui y sont associés. Les dispositions autorisant l'entente conclue entre CIC et la GRC figurent dans leur mandat respectif. Il est courant pour les ministères de conclure des ententes de coopération pour administrer et mettre en œuvre leur mandat législatif, tant qu'ils respectent leur mandat.

Même si cette entente était en vigueur avant la promulgation de l'article 13.11, plus récemment, il a été déterminé que prescrire les utilisations et les communications dans les règlements donnerait un pouvoir plus transparent grâce auquel les demandeurs seraient mieux informés des utilisations possibles de leurs renseignements personnels. La mention « permet explicitement » dans ce contexte signifie plus de transparence quant à la connaissance du public de l'utilisation que fait le gouvernement des renseignements biométriques obtenus aux fins de l'immigration et de leur communication.

En vous remerciant,

Maia Welbourne
Directrice générale
Politiques stratégiques et planification

Appendix H

**Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations****11.**

February 23, 2015

PART ACTION PROMISED**FILE:**

SOR/2007-290, Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations
(Parts I, III and VIII)

ISSUE:

The Department's letters of August 4, 2014 and January 27, 2015 provide substantive replies in connection with the matters first raised in August of 2011, and which have been part of the discussions during a series of meetings with officials of the Department of Transport.

Amendments have been promised to address most of the issues raised. Replies on other points appear satisfactory, while it would seem that two issues remain to be pursued.

SUMMARY:

Amendments have been agreed to in connection with points 1, 2, 4, 9, 10, and 11 of the initial letter of August 6, 2011, as well as the drafting points noted in point 5. No indication has been given as to when it is expected that these amendments will be made.

Point 6 concerns the imposition of penalties for non-compliance with manuals prepared by holders of airport certificates. This issue has arisen in a number of instances throughout the *Canadian Aviation Regulations*. The Department has indicated that the issues relating to requiring compliance with manuals will be examined as part of its Certification and Service Review Project, which was to commence in January 2015. The Committee has been told that the Department will be seeking the best way to resolve these issues throughout the Regulations, and that this is expected to take a number of years.

It is suggested that the replies received in connection with points 3 and 7 may be taken as satisfactory.

It is also suggested that points 5 and 8 remain to be pursued



ANALYSIS:

1. Section 107.03(i)

The need for this provision, which states that the safety management system must include “any additional requirements for the safety management system that are prescribed under these Regulations” was questioned. If a requirement for the safety management system is stipulated elsewhere in the Regulations, it is clear that the system must include the requirement. It is also unclear what is meant by “additional” requirements, as opposed simply to requirements for safety management systems.

The Department’s August 4, 2014 letter agreed that removing section 107.03(i) would not change a certificate holder’s obligation to meet safety management system requirements contained in the Regulations. At the same time, it was suggested that this provision serves as a link between the general requirements for the safety management systems and the additional requirements that apply in respect a particular type of certificate. This simply confirmed that the provision in question is unnecessary. It is obvious that certificate holders must comply with the more specific requirements that apply to their particular certificate just as they must comply with any other generally applicable regulatory requirement.

The Department has now agreed to delete any redundant wording and either amend or repeal section 107.03(i).

2. Sections 302.07(1)(g), 302.502(a)(ii), 302.503(5), 302.504.(2)(c)

In the French version of the first section listed above, the word “tâches” is used to render the English “duties.” In the second section, “fonctions” is given as the equivalent of “duties.” In the third, the words “fonctions” and “tâches” are used to render “functions” and “tasks.” The expressions “fonctions de gestion” and “management functions” are used in the fourth section.

The Department is in agreement with the need to amend these provisions to provide consistency in both languages.

3. Sections 302.501(a) and 805.01(a)

Section 107.02 of the Regulations states that applicants or certificate holders must establish and maintain a safety management system. Sections 107.03 and 107.04 specify what this system must include. The applicant or certificate holder must establish a system that complies with these provisions, and it unnecessary to provide in sections 302.501(a) and 805.01(a) that the safety management system required under section 107.02 must “meet the requirements of Subpart 7 of Part I”, which includes sections 107.03 and 107.04.



- 3 -

The Department's August 4, 2014 letter again suggests that the provisions in question are in effect intended to provide a cross-reference between the requirements in Subparts 302 and 805 that are particular to holders of certain types of certificates and the general requirements set out in Subpart 107.

While there is no question that sections 302.501(a) and 805.01(a) are not necessary, in these instances the references to the general requirements set out in Subpart 107 could be seen to serve some purpose. Sections 302.501 and 805.01 require a certificate holder to have a safety management system that

- (a) meets the requirements of Subpart 7 of Part I and
- (b) is under the control of the accountable executive appointed under section 106.02(1)(a)

In effect, sections 302.501(a) and 805.01(a) provide that in addition to the requirements of Subpart 7 of Part I, the Safety Management System must be under the control of the accountable executive. There may be some point to expressly referring here to Subpart 7, given that sections 302.501 and 805.01 go on to impose a second requirement. This could possibly be a reason to distinguish this situation from that dealt with in point 1. There, section 107.03(i) does not itself contain any specific additional requirement, and does not even refer to any particular requirement found elsewhere in the Regulations. It simply refers to "any additional requirements" under the Regulations.

That being said, any distinction between the situations dealt with in point 1 and point 3 is subtle, to say the least.

4. Sections 302.502(a)(iii) and 805.02(1)(iii)

The French version of section 107.03(b) of the Regulations uses the term "buts" as the equivalent of "goals" in the English version. In sections 302.502(a)(iii) and 805.02(1)(iii), "objectifs" is used as the equivalent of "goals".

The Department is in agreement with the need to amend these provisions to provide consistency in both languages.

5. Sections 302.502(a)(iv) and 805.02(1)(iv)

Pursuant to these provisions, the safety management system is to include "a policy for the internal reporting of hazards, incidents and accidents, including the conditions under which immunity from disciplinary action will be granted".

The Department has confirmed that the purpose of these provisions is to allow the reporting of a hazard without fear of punishment. It observes that employees are more likely to report events and cooperate in an investigation when some level of immunity from disciplinary action is offered. At the same time, it suggests that there is

- 4 -

no intent to preclude discipline in cases where an employee is involved in similar recurrent events or in cases of negligent or deliberate violations of the system.

First, it is important to note that there is no requirement in the Regulations that employees report hazards, incidents and accidents. There is only a requirement for certificate holders to have a policy on the subject. This is nothing more than an internal document, which has no force of law. It would seem to follow that no one should be disciplined for failing to report a hazard, incident and accident, since there is no legal obligation to do so in the first place.

More fundamentally, the issue of disciplinary action has less to do with aviation safety management than it does with labour law. The effect of the provisions in question is apparently to allow certificate holders to unilaterally impose their own rules for appropriate disciplinary action through an administrative policy. In other words, under the cover of an administrative policy, certificate holders supply their own interpretation of the applicable labour law, which in the end can have no binding effect in any event. There is nothing in the enabling Act that would allow the Governor in Council to make regulations that enable certificate holders to exempt themselves from their labour law obligations.

The question of whether such matters fall outside the scope of the Act aside, as the Department seems to implicitly accept, any policy developed by certificate holders will be subject to applicable labour laws. This being the case, it is difficult to see what a policy dealing with the conditions under which immunity from disciplinary action will be granted achieves, since whatever is in such a policy is legally irrelevant.

Several inconsistencies in terminology were also noted in connection with the relevant provisions. The Department has agreed to make amendments to remove these inconsistencies.

6. Sections 302.503(2) and 805.03(2)

These provisions require compliance with the airport operations manual. The Regulations provide for a fine of \$3,000 and \$15,000 respectively for any individual or corporation that does not comply with the airport operations manual. Under sections 302.02 and 302.08, the applicant for a certificate prepares the manual and submits a copy to the Minister after being issued the certificate. Consequently, a person may have to pay a fine for not complying with a manual prepared by the applicant for a certificate.

Under sections 7.3(3) and 7.6 of the *Aeronautics Act*, a penalty can be imposed only for violations of the Act, a regulation, notice, order or security measure. There is no authority to impose a penalty for not complying with a manual prepared by the applicant for a certificate. The Committee has considered this matter on several occasions and in 2007 it was the subject of its *Report No. 78 – Disallowance*, regarding section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations*.

- 5 -



This issue has arisen in a number of instances throughout the *Canadian Aviation Regulations*. The Department has indicated that matters relating to requiring compliance with manuals will be examined as part of its Certification and Service Review Project, which was to commence in January 2015. The Committee has been told that the Department will be seeking the best way to resolve these issues throughout the Regulations, but that this is expected to take a number of years.

7. Sections 302.503(2), (3) and (5), 302.504, 302.505(2)(d)

All of these provisions impose obligations on the “holder of an airport certificate” in relation to the safety management system. Under the Regulations, the system must be established and maintained by the applicant for a certificate and the holder of a certificate. The Department has confirmed that the obligations set out in the provisions in question do not apply to applicants because the circumstances giving rise to these obligations will only arise after a certificate is issued.

8. Sections 302.503(5)(a) and 805.03(6)(a)

Pursuant to these provisions, the duties related to the quality assurance program that involve specific tasks or activities must be fulfilled by persons who are not responsible for carrying out those tasks or activities unless “the size, nature and complexity of the operations and activities” justify the fulfilling of those duties by the person responsible for carrying out those tasks or activities. The intent is to reduce the burden on small companies where only one person is responsible for operations (i.e., small companies, usually in remote areas, with low operational complexity) by permitting the same person who carries out tasks or activities to then conduct quality assurance with respect to those tasks and duties.

The Department explains that the term “small” refers to operations fulfilled by one or two individuals, the term “remote” refers to locations not accessible by any mode of transportation other than by air (e.g., parts of northern Canada), and the term “low operational complexity” refers to the use of only one type of aircraft, a single aircraft or one or two air movements per week. None of this is reflected in the Regulations, which give no indication as to when, and on what basis, the “the size, nature and complexity of the operations and activities” of the airport operator’s operations and activities will justify the fulfilling of duties related to the quality assurance program by the same person responsible for carrying out those tasks or activities to which those duties relate.

9. Sections 302.505(1)(a) and (d), and 805.05(1)(a) and (d)

These provisions require the person managing the safety management system and the accountable executive to establish and maintain a reporting system.

In response to an inquiry as to the point in time at which these reporting systems must be established, the Department explained that it is intended that these systems must be established before applying for an operating certificate. As presently

- 6 -



formulated, however, the provisions in question imply that certain persons are responsible for “establishing” the systems at some later time. It was suggested that a term such as “implement” (“mettre en œuvre” or “mettre en place” in French) would better reflect the person’s responsibility, without implying that the systems in question are created after a certificate is issued.

The Department has agreed with this suggestion.

10. Sections 302.505(5) and 805.05(5)

Section 302.505(5) reads:

(5) The responsibility of the accountable executive is not affected by the appointment of a person to manage the safety management system under paragraph 302.504(b) or the assignment of management functions to another person under subsection (3).

Similarly, section 805.05(5) provides that the responsibility of the accountable executive is not affected by the assignment of management functions to another person under section 805.05(3).

Section 106.03 of the Regulations, however, stipulates that the existence of certain persons, for example a person appointed to be responsible for the maintenance control system, affects neither the “responsibility” nor the “accountability” of the accountable executive. It was asked whether this difference was intended.

The Department has agreed to add the words “and accountability” to subsections 302.505(5) and 805.05(5) to reflect the terminology used in section 106.03.

11. Section 805.03(3)(d)

The audit system described in this provision must include a record of each occurrence of compliance or non-compliance with the “checklists”. However, given the context, the requirement should be that the audit system include a record of each occurrence of compliance or non-compliance with the airport operations manual or another document established by the holder of the ATS operations certificate.

The Department has agreed to make the necessary amendment.

PB/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

August 16, 2011

Natalie Bossé
Acting Director General
Corporate Secretariat
c/o XMSA, 8th floor
Transport Canada
Place de Ville, Tower C
330 Sparks Street
Ottawa ON K1A 0N5

Dear Ms. Bossé:

Our ref: SOR/2007-290, Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations
(Parts I, III and VIII)

I reviewed the above-mentioned amendment and noted the following:

1. Section 107.03(z)

This provision states that the safety management system must include “any additional requirements for the safety management system that are prescribed under these Regulations.” I question whether this provision is necessary from a legal perspective. If a requirement regarding the safety management system is stipulated elsewhere in the Regulations, I think it is clear that the system must include the requirement. Since s. 107.03(z) does not identify the additional requirements, it does not stipulate what other requirements the applicants or holders of a certificate must meet so that the system they must establish and maintain can comply with s. 107.03. Some provisions are clearly “requirements for safety management system”, as in the case of ss. 302.500 to 302.505, which appear in a part of the Regulations entitled “Safety Management System” that applies to applicants for and holders of an airport certificate. I assume that s. 107.03(z) refers to all of these provisions and not just section 302.501 entitled “Requirements.” Aside from these provisions and their equivalents for the ATS operations certificate, does section 107.03(z) pertain to any other provisions in the Regulations? If not, I believe this confirms that the section is unnecessary. If so, unless these other provisions are identified in s. 107.03(z), I still fail to see what purpose it serves. If it provides no additional clarification, I do not see why it cannot be deleted.



- 2 -

2. Sections 302.07(1)(g), 302.502(a)(ii), 302.503(5), 302.504.(2)(c)

In the French version of the first section listed above, the word “tâches” is used to render the English “duties.” In the second section, “fonctions” is given as the equivalent of “duties.” In the third, the words “fonctions” and “tâches” are used to render “functions” and “tasks.” The expressions “fonctions de gestion” and “management functions” are used in the fourth section. The provisions should be amended to ensure the terminology is consistent.

3. Sections 302.501(a) and 805.01(a)

Section 107.02 states that applicants or certificate holders must establish and maintain a safety management system. Sections 107.03 and .04 specify what this system must include and that it must correspond to the size, nature and complexity of the operations, activities, hazards and risks associated with the operations of the certificate holder. There is no doubt that the applicant or certificate holder must establish a system that complies with these provisions. From a legal perspective, what is the point of stipulating in ss. 302.501(a) and 805.01(a) that the safety management system required under s. 107.02 must “meet the requirements of Subpart 7 of Part I”, namely, ss. 107.03 and 107.04?

4. Sections 302.502(a)(iii) and 805.02(1)(iii)

In the French version of the Regulations, section 107.03(b) stipulates that the safety management system must include “un processus qui permet d’établir des buts en vue d’améliorer la sécurité aérienne et d’évaluer dans quelle mesure ils ont été atteints”. Sections 302.502(a)(iii) and 805.02(1)(iii) stipulate that the system must include “des objectifs de performances et des moyens pour évaluer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints”. The English version of these three provisions uses the word “goals” while the French uses “buts” and “objectifs”. The terminology needs to be made consistent.

5. Sections 302.502(a)(iv) and 805.02(1)(iv)

According to these provisions, the safety management system will include “a policy for the internal reporting of hazards, incidents and accidents, including the conditions under which immunity from disciplinary action will be granted”. My first comment concerns the beneficiaries of such immunity. They are not specifically identified in the Regulations. Who are they: the person who reports the hazard, the person who is the cause, or both?

Secondly, the applicant or certificate holder will determine the criteria for granting employees immunity from disciplinary action. In other words, employees could be disciplined for reporting a hazard. Given the specific context of the Regulations, I think it is clear that under such circumstances employees should never

- 3 -



be disciplined. Why give the applicant or certificate holder the authority to establish the criteria for giving employees immunity?

I also notice that the terminology is inconsistent and should be standardized as much as possible.

Firstly, the English word “policy” is rendered in French by “politique”. In ss. 302.503(2) and 805.03(2), the word “policies” is rendered as “lignes de conduites”.

Secondly, the expression “internal reporting of hazards” is rendered by “rendre compte à l’interne des dangers”. In ss. 302.502(a) and 805.02(1)(b), the expression “procedures for reporting hazards” is rendered by “la communication [...] des dangers”. In ss. 302.503(3)(e) and 805.03(3)(e), the English phrase “that each finding [...] is communicated” appears in French as “que chaque constatation [...] soit communiquée”. In ss. 302.505(1)(a) and 805.05(1)(a), the terms “a reporting system” and “un système de compte rendu” are used. The introductory statements of ss. 302.505(2) and 802.05(2) read “if a finding [...] is reported to them” and “lorsque lui est communiquée une constatation”. Lastly, ss. 302.505(2)(c) and 805.05(c) contain the phrase “communicate any determination” and “communiquer toute décision”.

6. Sections 302.503(2) and 805.03(2)

The same comment can be applied to both of these provisions, but I will focus on the first to illustrate my point. Section 302.503(2) stipulates that the holder of an airport certificate must ensure that records relating to the findings resulting from the quality assurance program are distributed to the appropriate manager for corrective action and follow-up “in accordance with the policies and procedures specified in the airport operations manual”. The Regulations provide for a fine of \$3,000 and \$15,000 respectively for any individual or corporation that does not comply with the airport operations manual. Under ss. 302.02 and 302.08, the applicant for a certificate prepares the manual and submits a copy to the minister after being issued the certificate. Consequently, a person may have to pay a fine for not complying with a manual prepared by the applicant for a certificate. I’m sure you are aware that the validity of similar provisions was challenged during the review of several other provisions in the Regulations: SOR/2005-173, SOR/2005-341, SOR/2005-348 and SOR/2007-87. As I wrote with regard to s. 561.07(3) of the Regulations (SOR/2005-348), under ss. 7.3(3) and 7.6 of the *Aeronautics Act*, a penalty of this type can be imposed only for violations of the Act, a regulation, notice, order or security measure. There is no way that a person can be penalized in this manner for not complying with a manual prepared by the applicant for a certificate. The effect of s. 302.503 is that a person who does not comply with the manual is thereby contravening a provision of the Regulations. Since the Governor in Council has no regulatory authority to impose fines for non-compliance with a manual of this kind, it must be concluded that s. 302.503(2) is an attempt to do indirectly what cannot be done directly. The Committee has considered this matter on several occasions and it is the subject of its *Report No. 78 – Disallowance*, published February 1, 2007, regarding s. 36(2) of the

- 4 -

Ontario Fishery Regulations. I believe there are no grounds for the Committee to deem ss. 302.503(2) and 805.03(2) of the Regulations to be valid. Unless you think otherwise, the comment made in connection with the cases mentioned above is also valid here.

7. Sections 302.503(2), (3) and (5), 302.504, 302.505(2)(d)

All of these provisions impose obligations on the “holder of an airport certificate” in relation to the safety management system. Under the Regulations, the system must be established and maintained by the applicant for a certificate and the holder of a certificate. One therefore wonders why the obligations set out in the above sections apply only to holders. In some cases, such as section 302.503(2), it may be because the obligation cannot apply to an applicant. Under s. 302.503(2), the certificate holder must ensure that records related to the findings of the quality assurance program are distributed to the appropriate manager for corrective action and follow-up. If an applicant awaits a certificate before beginning activities, there may never be any findings to distribute to a manager. Please confirm that my understanding is correct both for s. 302.503(2) and the other sections to which my comment applies.

In the case of section 302.503(3), however, I am not at all sure that things stand as stated in the previous paragraph. Under section 107.03(h), the safety management system that the applicant or certificate holder is to establish under section 107.02 of the Regulations must include “a process for conducting periodic reviews of audits of the safety management system and reviews or audits, for cause, of the safety management system”. Section 302.503(3) requires the holder of an airport certificate to establish “an audit system in respect of the quality assurance program” as described in that section. Why does this obligation not extend to applicants as well?

8. Sections 302.503(5)(a) and 805.03(6)(a)

I will use the first provision as an example, but my comments apply to both. Section 302.503(5)(a) states as follows:

(5) The duties related to the quality assurance program that involve specific tasks or activities among the activities of an airport shall be fulfilled by persons who are not responsible for carrying out those tasks or activities unless

(a) the size, nature and complexity of the operations and activities authorized under the airport certificate justify the fulfilling of those duties by the person responsible for carrying out those tasks or activities.

When do the size, nature and complexity of the operations and activities in question justify a situation where the person responsible for carrying them out is the same

- 5 -

person who is responsible for the duties related to the quality assurance program? For example, is it when the operations and activities are not complex or, on the contrary, when they are highly complex?

9. Sections 302.505(1)(a) and (d), and 805.05(1)(a) and (d)

The person managing the safety management system (section 302.505) and the accountable executive (s. 805.05) must establish and maintain a reporting system and a safety data system in accordance with the provisions. What is the timeframe for establishing the systems?

10. Sections 302.505(5) and 805.05(5)

I will use s. 302.505(5) to illustrate my point:

(5) The responsibility of the accountable executive is not affected by the appointment of a person to manage the safety management system under paragraph 302.504(b) or the assignment of management functions to another person under subsection (3).

Section 106.03 of the Regulations stipulates that the existence of the persons mentioned in that section, such as the person responsible for the maintenance control system appointed under ss. 406.19(1)(a) or 706.03(1)(a), does not affect the “responsibility and accountability of the accountable executive”. If the appointment of a person to manage the safety management system or the assignment of duties referred to in s. 302.505(5) do not affect the “responsibility” of the accountable executive, does that mean they do affect the accountable executive’s accountability for meeting the requirements of the Regulations on behalf of the applicant or certificate holder, as provided for in s. 106.02(1)?

11. Section 805.03(3)(d)

The audit system described in this provision must include a record of each occurrence of compliance or non-compliance with the “checklists”. However, given the context and s. 302.503(3)(d), the system must include a record of each occurrence of compliance or non-compliance with the airport operations manual or another document established by the holder of the ATS operations certificate, as per s. 805.02(2).

I await your comments.

Sincerely,

Jacques Rousseau
Counsel



Transport Transports
Canada Canada



Place de Ville, Tower C - Place de Ville, tour C
Ottawa, ON K1A 0N5 - Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Your file Votre référence

Our file Notre référence

AOUT 04 2014
AUG 04 2014

Mr. Peter Bernhardt
General Counsel
Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o the Senate
Ottawa, ON K1A 0A4

RECEIVED/REÇU
AUG 8 2014
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

Your files:

Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations (CARs)

- SOR/2002-352 (Parts I, VI and VIII) – Point 1
- SOR/2005-173 (Parts I, IV, V and VII) – Points 4-6, 8, 11 and 12
- SOR/2005-348 (Parts I and V) – Point 2
- SOR/2007-290 (Parts I, III and VIII) – Points 1 – 5 and 7 - 11
- SOR/2009-90 (Parts I, VI and VII) – Points 2, 6 and 10
- SOR/2009-152 (Parts I and VII) – Point 1
- SOR/2009-280 (Parts I, II and IV to VII) – Point 26
- SOR/2011-284 (Parts I and IV) – Point 1
- SOR/2011-285 (Parts I, III and VI) – Point 1

This correspondence is further to our meeting of January 22, 2014, at which time the Transport Canada officials confirmed that they would provide an update for the outstanding points deemed “under review” in the table they provided at that meeting. In keeping with that commitment, the following provides an update for the above-mentioned points:

SOR/2002-352 – Point 1 – paragraph 801.09(3)(b)

As I have received a letter from you dated May 16, 2014 regarding this file specifically, I will be providing a response under separate cover later this summer to address the concerns raised.

.../2

Canada

- 2 -



SOR/2005-173 – Points 4, 8 and 12 – Paragraphs 406.19(1)(f); 700.09(1)(g) and 706.03(1)(f) respectively

The certificate holder retains ultimate control over a decision to remove aircraft from service or to keep them in service. It is for this reason that the regulations do not expressly authorize the person responsible for the maintenance control system or the maintenance manager, as the case may be, to remove aircraft that are non-compliant to the regulations or that pose a risk to aviation safety or the safety of the public. The certificate holder relies on the skills and technical expertise of the person responsible for the maintenance control system or the maintenance manager to ground an aircraft when necessary, while ultimately being responsible for this decision.

SOR/2005-173 – Points: 5, 6 and 11- Paragraph 406.19(1)(c) & Subsection 406.19(3), Paragraph 573.03(1)(d) & Subsection 573.03(3) and Paragraph 706.03(1)(c) & Subsection 706.03(3) respectively

The person responsible for maintenance (PRM) must possess knowledge of technical and regulatory aspects of aircraft maintenance and dispatch, in addition to being familiar with the policies and procedures of the company. The minimum required level of knowledge is 70%. This requirement set out in subparagraph 573.03(1)(c)(i) is the attainment expectation for success in Aircraft Maintenance Engineer (AME) regulatory and technical examinations. An elementary knowledge is not sufficient.

The purpose of the qualifying procedure for the PRM of an aircraft maintenance organization (AMO) is to have the person demonstrate a current and contemporary knowledge of the requirements to the same extent expected of an applicant for an AME license.

With regards to the level of knowledge required under paragraph 706.03(1)(c) and subsection 706.03(3), the Department confirms that the minimum required level of knowledge pursuant to these provisions is also 70%. An elementary knowledge is not sufficient.

SOR/2005-348 – Point 2 – Paragraph 561.04(1)(c) and Subsection 561.04(3)

With regards to your question pertaining to the level of knowledge required in the context of paragraph 561.04(1)(c), the Department confirms that the minimum required level of knowledge is 70%. The level of knowledge or experience in this case is addressed in section 561.04 *Management Personnel*, paragraphs (1)(a),(b) and subsection (2), which also sets out the extent of experience required and the level of competence expected from an AME.

.../3

- 3 -

The person conducting the interview acts on behalf of the Minister and as such will notify applicants, based on the results of the interview, whether they meet the minimum required level of knowledge. Successful applicants apprised of deficiencies have the option of rectifying the gaps in their knowledge, but it is not a requirement. Unsuccessful applicants must address the gaps if they wish to be successful.

Based on the analysis of these provisions in French and in English, there are no differences between the terms "« **des** connaissances » (sections 406.19, 573.03 and 706.03) et « **une** connaissance » (section 561.04). Consequently, the Department will proceed with an amendment to the French version only of section 561.04 of the CARs.

SOR/2007-290 – Point 1 – Subsection 107.03(i)

Subsection 107.03(i) of the CARs pertains to sections 302.502, 302.503, 302.504 and 302.505 in addition to section 302.501. Section 107.03 of the CARs introduces general requirements for safety management systems (SMS), while individual subparts, such as Subpart 302, introduce more detailed requirements, specific to the certificate in question.

Although the Department agrees that removing subsection 107.03(i) of the CARs would not change a certificate holder's obligation to meet SMS requirements contained in Subparts 107 and 302, subsection 107.03(i) serves as the link from the general requirements to the additional requirements that can be found in each specific subpart.

SOR/2007-290 – Point 2 – Paragraph 302.07(1)(g), Subparagraph 302.502(a)(ii), Subsection 302.503(5) and Paragraph 302.504(2)(c)

The Department is in agreement and will proceed to amend these provisions to provide consistency in both languages.

SOR/2007-290 – Point 3 – Subsections 302.501(a) and 805.01(a)

As indicated in point 1, the Department agrees that the absence of subsections 302.501(a) and 805.01(a) from the CARs would not change a certificate holder's obligation to meet the SMS requirements contained in Subparts 302 and 805; it is intended as a link to the general requirements found in Subpart 107.

SOR/2007-290 – Point 4 – Subparagraphs 302.502(a)(iii) and 805.02(1)(a)(iii)

The Department is in agreement and will proceed to amend these provisions to provide consistency in both languages.

.../4

**SOR/2007-290 – Point 5 – Subparagraphs 302.502(a)(iv) and 805.02(1)(a)(iv)**

With respect to your first comment concerning the beneficiaries of immunity from any disciplinary action, the Department confirms that the beneficiaries are intended to be any person who reports a hazard. The purpose of these provisions is to allow the reporting of a hazard without fear of punishment. However the immunity is not exclusive. It does not include normal disciplinary actions for willful or negligent behavior.

Regarding your second comment, employees of a certificate holder are more likely to report events and cooperate in an investigation when some level of immunity from disciplinary action is offered. When considering the application of a safety reporting policy, the certificate holder must consider whether the event was willful, deliberate or negligent on the part of the individual involved and the attendant circumstances. A non-punitive approach to safety reporting does not preclude the use of a general approach to discipline in cases where an employee is involved in similar recurrent events. In fact, the safety reporting policy should include features to guard against the deliberate abuse of the system, such as using self-disclosure as a means of obtaining indemnity for deliberate violations of both the letter and spirit of the system.

Finally, in response to your third comment, the Department is in agreement and will proceed to amend these provisions to provide consistency in both languages.

SOR/2007-290 – Point 7 – Subsections 302.503(2), (3) and (5), Section 302.504 and Paragraph 302.505(2)(d)

The Department confirms that your understanding is correct with respect to subsections 302.503(2), (5), section 302.504 and paragraph 302.505(2)(d).

This obligation does not apply to an applicant because an audit system cannot be established unless there is an activity to be audited. The establishment of an audit system is not a condition of the issuance of the certificate to a new applicant. However, the applicant shall have a quality assurance program that includes periodic reviews or audits of the activities authorized as stated in subsection 107.03(g).

SOR/2007-290 – Point 8 – Paragraphs 302.503(5)(a) and 805.03(6)(a)

Although the quality assurance independence is standard practice in all industries, the Department recognizes that in some cases, due to the size, nature and complexity of the airport operator's operations and activities, it is impractical to assign the duty to a person who is not responsible for carrying out the task or activity. It is the operator's responsibility to demonstrate through the risk analysis referenced in paragraph 302.503(5)(b), that the duties related to the quality assurance program

- 5 -



involving specific tasks or activities among the activities of an airport can be fulfilled by a person who is responsible for carrying out those tasks or activities and that the quality assurance duties fulfilled by this person will not result in an unacceptable risk to aviation safety.

SOR/2007-290 – Point 9 – Paragraphs 302.505(1)(a) and (d), and Paragraphs 805.05(1)(a) and (d)

Subsection 302.504(b) of the CARs requires the certificate holder to appoint a person to manage the SMS and section 302.505 requires this person to establish and maintain the reporting system.

In response to your question pertaining to the time period within which the reporting system must be established, the Department confirms that this system has to be established by the new applicant, prior to the Minister issuing the operating certificate. Section 302.501 requires that the SMS contain the elements described in section 302.502. Also, subsection 302.502(b) specifically requires the inclusion of a reporting system.

As per subsection 302.03(1) the Minister shall issue an airport certificate authorizing the new applicant to operate an aerodrome as an airport if the applicant submits a proposed airport operations manual. The proposed manual submitted pursuant to paragraph 302.02(1)(b) requires approval by the Minister before a certificate is issued to the new applicant and needs to include the elements found in subparagraph 302.08(4)f(i) with respect to the safety management system required in section 107.02 (i.e. a description of the system's components specified in section 302.502 and a list of the titles, dates and locations of any documents that are not in the airport operations manual and that describe how the operator is meeting its obligations with respect to the safety management system).

SOR/2007-290 – Point 10 – Subsections 302.505(5) and 805.05(5)

A person managing the SMS can assign management functions to others, but the assignment of those functions does not relieve the accountable executive from the responsibilities described in paragraph 106.02(1)(a) of the CARs.

SOR/2007-290 – Point 11 – Paragraph 805.03(3)(d)

The Department is in agreement with your comment and will amend this provision accordingly.

.../6

- 6 -



SOR/2009-90 – Point 2 – Subsection 705.172(1) and Point 10 – Subparagraphs 705.175(a)(i) & (ii)

In order to be certificated, an air operator must have a program in place to manage incidents of interference with a crew member. Measuring the effectiveness of this program can only be completed once the program has been in place for a period of time and a compliance inspection has taken place.

The Department is evolving in the manner in which it approaches its surveillance responsibilities of all enterprises it regulates. Traditional surveillance methods (i.e. audits and inspections) focused solely on determining regulatory compliance using a number of direct inspections of an enterprise's aircraft, personnel, records, products, etc. The Department is moving to a contemporary approach, which includes methodologies such as assessments, program validation inspections (PVIs) and process inspections. The contemporary approach allows the Department's surveillance to evolve beyond compliance auditing to include the review of an enterprise's systems to determine if they are effective in achieving compliance both currently and on an on-going basis. This evolution in approach is consistent with the principles of SMS where the enterprise is expected to take an ownership role in proactively managing their safety risks and having the necessary systems in place to ensure they comply with regulatory requirements on an on-going basis. (Surveillance Procedures SI SUR-001, Issue 5, 2013-06-28: http://www.tc.gc.ca/media/documents/ca-opssvs/Surveillance_Procedures.pdf).

Pursuant to Section 5 of the *Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations (Parts I, IV and VII)*, SOR/2009-90, air operators had a period of 90 days to comply with subsection 705.172 (1), until June 10, 2009. Effective that date, all air operators referred to in subsection 705.172(1) of the CARs must have developed procedures. The development of procedures and their subsequent incorporation into the company operations manual and the flight attendant manual are an important component of the aviation safety program. These procedures are designed to ensure that staff is well informed with respect to their roles and responsibilities. Also, paragraph 725.172(1)(h) of Standard 725 requires the air operator to identify the ways in which unruly passenger behaviour can constitute interference with a crew member depending on the nature of its operations and the work of its crew. The objective is to ensure, through concrete and realistic examples, a better understanding by staff of the application of the regulation of the air operator's activities.

With respect to point 10 specifically, you had requested a copy of an operations manual and flight attendant manual. The template for an operations manual, structured in accordance with the elements set out in section 723.105 of Standard 723 *Air Taxi – Aeroplanes* can be found at: <http://www.tc.gc.ca/media/documents/ca-standards/cg-vfr-only.pdf>.

.../7

- 7 -



The *Flight Attendant Manual Standard*, enabled by section 705.139 of the *Canadian Aviation Regulations*, is available at:
<http://www.tc.gc.ca/Publications/en/tp12295/pdf/hr/tp12295e.pdf>

SOR/2009-90 - Point 6 – Subsection 705.174(1)

Pursuant to Section 5 of the *Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations (Parts I, IV and VII)*, SOR/2009-90, air operators had a period of 90 days to comply with subsection 705.174 (1), until June 10, 2009. Effective that date, all air operators referred to in subsection 705.174(1) of the CARs must have developed procedures. Since June 10, 2009, any new applicant must have developed procedures before an air operator's certificate is granted to them.

Paragraph 725.172(1)(h) of the CARs requires air operators to identify the ways in which unruly passenger behavior can constitute interference with crew members. Whether an air operator decides to incorporate the definition of "interference with a crew member" and the description of the "levels of interference with a crew member" as part of its procedures to meet the requirements of 725.172(1)(h) is at its discretion. The CARs do not stipulate the exact means by which air operators are to comply with each requirement.

SOR/2009-152 – Point 1 – Sections 702.09(i)(i), 703.09(i)(i) and 704.09(i)(i) and SOR/2009-280– Point 26 - Subparagraphs 521.357(1)(a)(ii) and (iii)

The Department is currently conducting further analysis to clarify the intent of these provisions regarding the use of the term "legal name" and anticipate being in a position to provide a response by end of 2014.

SOR/2011-284 – Point 1 – Subpart 408 (enactment of Standard 428) and SOR/2011-285 – Point 1 – Subpart 601 (enactment of Standard 621)

Unlike regulations, while the making and amendment of civil aviation standards is not subject to the legal requirements set out in the *Statutory Instruments Act*, they are subject to the requirements of subsection 103.01(2) of the CARs.

A modification to an existing or the introduction of a new standard is brought to the attention of the interested persons via the *Canadian Aviation Regulations Advisory Council* (CARAC) and the release of a Notice of Proposed amendment (NPA). The final version of the modified or new standard is published and comes into effect no less than 30 days from that publication date, as per subsection 103.01(3) of the CARs. The publication date is represented by the "date amended", not the "date modified". The "date

- 8 -



modified" is a date used by the technical publication team when website page format changes are made and is found on all Government of Canada web pages. Transport Canada respectfully submits and confirms that Standards 428 and 621 were publicly consulted in accordance with the CARAC consultation process and adopted by the Minister in accordance with subsection 103.01(2) of the CARs.

I trust the foregoing is satisfactory. Should further clarification with respect to the updates provided in this letter be required, please do not hesitate to contact my office.

Yours sincerely,

Simon Dubé
Acting Director General
Corporate Secretariat

**TRADUCTION**

September 18, 2014

Mr. Simon Dubé
Acting Director General
Corporate Secretariat
c/o XMSA, Eighth Floor
Transport Canada
Place de Ville, Tower C
330 Sparks Street
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Dear Mr. Dubé:

Our file: SOR/2007-290, Regulations Amending the Canadian Aviation
Regulations (Parts I, III and VIII)

Thank you for your letter of August 4, 2014, concerning the above regulations. Before submitting it to the Committee, I would be grateful if you would comment on the following matters.

1. Section 107.03(i)

Your response confirms that the provision in question is unnecessary. It is obvious that certificate holders must comply with the more specific requirements set out in subparts 302 and 805 - as they must comply with any other regulatory requirement - without a provision indicating a general obligation to comply with the Regulations. If the intention is that paragraph 107.03(i) serve as a link to the specific requirements in subparts 302 and 805, an internal reference to these subparts is necessary, without which this provision does not achieve that goal. In either case, the provision as it stands cannot remain in the Regulations.

5. Sections 302.502(a)(iv) and 805.02(1)(iv)

For the sake of convenience, I have included the text of subparagraph 302.502(a)(iv) below.

302.502 The safety management system shall include, among others, the following components:



- 2 -

(a) a safety management plan that includes

(iv) a policy for the internal reporting of hazards, incidents and accidents, including the conditions under which immunity from disciplinary action will be granted, and

You were asked who could benefit from this immunity and why it is necessary. You responded that the immunity from disciplinary action applies to any person who reports a hazard, incident or accident and is needed because employees are more likely to report events if they do not face disciplinary action for doing so. In addition, you wrote that a “non-punitive approach” does not preclude “a more general application of disciplinary measures” [translation] depending on the facts of the case. Yet that is exactly what this provision attempts to do.

First, it is important to note that, to my knowledge, there is no regulatory requirement for employees to report hazards, incidents and accidents. There is only a requirement for certificate holders to have a policy on the subject. This is nothing more than an internal document, which has no force of law. Without a regulatory requirement, the only people certificate holders could punish would be employees who report events, not those who refrain from doing so, as the latter would not have infringed on any legal obligation. Immunity from disciplinary action can therefore apply only to those who report events. This is contrary to the intended goal.

Second, as you allude to in your reply, the issue of disciplinary action has nothing to do with aviation safety management; it is more a matter of labour law. Employees who report an event and are subsequently found negligent will not be punished for their report but rather for their actions, in accordance with the applicable labour law.

Yet, the goal of the provision in question is to allow certificate holders to bypass the statutory and common law labour law requirements in order to unilaterally impose their own rules for appropriate disciplinary action through an administrative policy. In other words, under the cover of an administrative policy, certificate holders supply their own interpretation of the applicable labour law, which, in addition to being of little value, is highly ineffective. Moreover, as things stand, this policy is unlikely to be subject to the union consultation process, which could be required in this situation.

I could not find anything in the enabling act that would allow the Governor in Council to make regulations that enable certificate holders to exempt themselves from their labour law obligations.



- 3 -

8. Sections 302.503(5)(a) and 805.03(6)(a)

Subsection 302.503(5) of the Regulations reads as follows:

(5) The duties related to the quality assurance program that involve specific tasks or activities among the activities of an airport shall be fulfilled by persons who are not responsible for carrying out those tasks or activities unless

(a) the size, nature and complexity of the operations and activities authorized under the airport certificate justify the fulfilling of those duties by the person responsible for carrying out those tasks or activities;

(b) the holder of the airport certificate demonstrates to the Minister, by means of a risk analysis, that the fulfilling of those duties by the person responsible for carrying out those tasks or activities will not result in an unacceptable risk to aviation safety; and

(c) the holder of the airport certificate provides the Minister, in writing, with the information required under paragraphs (a) and (b). [my emphasis]

The requirements set out in paragraphs (a), (b) and (c) are cumulative. Based on your response, the only thing that matters is that certificate holders carry out the risk analysis described in paragraph (b). Keeping in mind that certificate holders must also satisfy paragraph (a), I would again ask the question that you did not answer: what must the nature of the operations and activities be to satisfy the condition in paragraph (a)?

9. Sections 302.505(1)(a) and (d) and 805.05(1)(a) and (d)

You were asked when the reporting system and the safety data system mentioned in these provisions must be established, and you replied that these systems must be established before applying for a certificate. If the reporting and safety data systems are already established when applying for a certificate, why do the above provisions provide that the person managing the safety management system is responsible for establishing them, which implies that the safety management system is created at a later stage? If the person managing the safety management system is responsible for applying the system, a term such as “implement” (“mettre en œuvre” or “mettre en place” in French) would better reflect the person’s responsibility, without implying that the systems in question are created after a certificate is issued.



- 4 -

10. Sections 302.505(5) and 805.05(5)

The distinction that was explained to you consists in the fact that subsections 302.505(5) and 805.05(5) use different terminology from section 106.03. The latter specifically provides that the responsibility and accountability of the accountable executive are not affected by the appointments of the persons in question. Yet subsections 302.505(5) and 805.05(5) mention only the responsibility of the accountable executive. What about the accountable executive's accountability? Since this provision does not mention accountability, in light of section 106.03, it would appear that the appointment of the persons in question would affect the accountability, but not the responsibility, of the accountable executive. Given your reply, I doubt that this was the desired effect. Therefore, mentioning accountability, as does section 106.03, would eliminate any ambiguity.

I look forward to your reply.

Yours sincerely,

Évelyn Borkowski-Parent

/mn

**TRADUCTION**

January 27, 2015

Ms. Évelyn Borkowski-Parent
Counsel, Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Ms. Borkowski-Parent:

Your File: SOR/2007-290, Regulations Amending the Canadian Aviation
Regulations (Parts I, III and VIII)

This is in response to your correspondence of September 18, 2014, in which you share your observations regarding paragraph 107.03(*i*); subparagraphs 302.502(*a*)(iv) and 805.02(1)(iv); paragraphs 302.503(5)(*a*) and 805.03(6)(*a*); paragraphs 302.505(1)(*a*) and (*d*) and 805.05(1)(*a*) and (*d*); and subsections 302.505(5) and 805.05(5) of the above-cited regulations.

1. Paragraph 107.03(*i*)

The Department will examine the application of section 107.03 in light of the other specific requirements pertaining to safety management systems (SMSs) to delete the redundant wording and make the appropriate changes to amend or repeal paragraph 107.03(*i*).

5. Subparagraphs 302.502(*a*)(iv) and 805.02(1)(iv)

The purpose of these provisions is to require certificate holders to develop a policy for internal reporting of hazards, incidents and accidents by employees, to ensure safety without fear of reprisal. The strategic framework of this policy should include the conditions under which employees would not face disciplinary action for reporting their concerns regarding safety. Certificate holders can consult bargaining agents when developing this strategic framework.

In terms of safety, these provisions are intended to give a certain amount of recognition to the fact that a non-punitive reporting system encourages the reporting of issues likely to impact safety.



- 2 -

A company policy that demonstrates that support for a non-punitive reporting system in situations where safety could be compromised strengthens the commitment of certificate holders to air safety and fosters the establishment of a positive safety culture.

8. Paragraphs 302.503(5)(a) and 805.03(6)(a)

The nature of the operations and activities must relate to the activities of the certificate holder. The intent of paragraph (a) is to reduce the burden on small companies where only one person is responsible of operations (i.e., small companies, usually in remote areas, with low operational complexity). The term “small” refers to operations fulfilled by one or two individuals; the term “remote” refers to locations not accessible by any mode of transportation other than by air (e.g., parts of northern Canada); and the term “low operational complexity” refers to the use of only one type of aircraft, a single aircraft or one or two air movements per week.

9. Paragraphs 302.505(1)(a) and (d) and 805.05(1)(a) and (d)

The Department has approved your suggestions. This would correspond to the most recent wording used in paragraph 604.204(1)(c) of the *Canadian Aviation Regulations*. The Department will amend these provisions to replace “establish and maintain” with “implement”, in order to require the manager of the SMS to implement a reporting system and a safety data system.

10. Subsections 302.505(5) and 805.05(5)

The Department agrees to add the words “and accountability” to subsections 302.505(5) and 805.05(5) of the *Canadian Aviation Regulations* to reflect the terminology used in section 106.03 and to eliminate any ambiguity.

I trust this is to your satisfaction.

Yours sincerely,

Simon Dubé
Acting Director General
Corporate Secretariat

Annexe H

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

Le 23 février 2015

CORRECTIONS PARTIELLES PROMISES**DOSSIER :**

DORS/2007-290, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien
(Parties II, III et VIII)

QUESTION :

Dans ses lettres du 4 août 2014 et du 27 janvier 2015, le Ministère donne des réponses complètes aux points qui ont été soulevés initialement en août 2011 et qui ont été abordés lors de plusieurs réunions avec des représentants du ministère des Transports.

Des modifications ont été promises pour régler la plupart des points soulevés. Les réponses concernant d'autres points semblent satisfaisantes; il resterait seulement deux points à régler.

RÉSUMÉ :

Il a été convenu d'apporter des modifications pour faire suite aux points 1, 2, 4, 9, 10 et 11 de la lettre initiale du 6 août 2011, ainsi qu'aux questions de formulation évoquées au point 5. Aucune indication n'a été donnée quant au moment où ces modifications seront apportées.

Le point 6 concerne l'imposition d'amendes aux personnes qui ne se conforment pas aux manuels préparés par les titulaires de certificats d'exploitation d'aéroport. La question s'est posée à quelques reprises tout au long du *Règlement de l'aviation canadien*. Le Ministère a indiqué que les questions relatives à la conformité avec les manuels seront examinées dans le cadre de son projet d'examen de la certification et de la prestation de services devant commencer en janvier 2015. Le Ministère s'est engagé à trouver le meilleur moyen de régler ces points dans le *Règlement*, précisant qu'il faudra toutefois un certain nombre d'années pour y parvenir.

Les réponses données aux points 3 et 7 peuvent être considérées comme satisfaisantes.

- 2 -



Il faudra donner suite aux points 5 et 8.

ANALYSE :

1. Alinéa 107.03*i*)

L'utilité de cette disposition, qui prévoit que le système de gestion de la sécurité doit comprendre « toute exigence supplémentaire relative au système de gestion de la sécurité qui est prévue par le présent règlement » a été remise en question. S'il y a ailleurs dans le *Règlement* une exigence relative à ce système, il est clair qu'elle doit figurer dans le système de gestion de la sécurité. On ne sait pas ce que l'on entend par « exigence supplémentaire », par opposition simplement aux exigences des systèmes de gestion de la sécurité.

Dans sa lettre du 4 août 2014, le Ministère reconnaît que la suppression de l'alinéa 107.03*i*) du *Règlement de l'aviation canadien* ne changerait rien à l'obligation qu'a le titulaire du certificat de respecter les exigences relatives aux systèmes de gestion de la sécurité prévues dans le *Règlement*. Il semblerait que cette disposition sert de lien entre les exigences générales des systèmes de gestion de la sécurité et les exigences supplémentaires qui s'appliquent à un type de certificat particulier. Cela ne fait que confirmer l'inutilité de cette disposition. Il est évident que les titulaires de certificat doivent respecter les exigences plus détaillées relatives à leur certificat tout comme ils doivent respecter les autres exigences plus générales du *Règlement*.

Le Ministère a convenu d'éliminer tout libellé redondant et de modifier ou d'abroger l'alinéa 107.03*i*).

2. Alinéa 302.07(1)*g*), sous-alinéa 302.502*a*)(*ii*), paragraphe 302.503(5), alinéa 302.504.(2)*c*)

Dans la version française de la première de ces dispositions, on utilise le mot « tâches » pour rendre le mot « duties ». Dans la deuxième, c'est le mot « fonctions » qui correspond à « duties ». Dans la troisième, les mots « fonctions » et « tâches » ont comme équivalents les mots « functions » et « tasks ». Dans la quatrième, on utilise l'expression « fonctions de gestion » pour rendre « management functions ».

Le Ministère reconnaît la nécessité de modifier ces dispositions pour assurer la concordance entre les deux versions.

3. Alinéas 302.501*a*) et 805.01*a*)

Aux termes de l'article 107.02 du *Règlement*, le demandeur ou le titulaire d'un certificat doit établir et maintenir un système de gestion de la sécurité. Les

- 3 -

articles 107.03 et 107.04 décrivent ce que doit comprendre ce système. Le demandeur ou le titulaire d'un certificat doit établir un système conforme à ces dispositions, et il n'est pas nécessaire de préciser, aux alinéas 302.501*a*) et 805.01*a*), que le système de gestion de la sécurité exigé à l'article 107.02 doit « être conforme aux exigences de la sous-partie 7 de la partie I », ce qui comprend les articles 107.03 et 107.04.

Dans sa lettre du 4 août 2014, le Ministère rappelle que ces dispositions renvoient aux exigences prévues aux sous-parties 302 et 805 qui s'appliquent aux titulaires de certains types de certificats et aux exigences générales de la sous-partie 107.

Même s'il est clair que les alinéas 302.501*a*) et 805.01*a*) ne sont pas nécessaires, dans ces cas-ci, on pourrait penser que les renvois aux exigences générales prévues à la sous-partie 107 ont une certaine utilité. Aux termes des articles 302.501 et 805.01, le système de gestion de la sécurité qui est exigé dans le cas du titulaire d'un certificat d'aéroport doit :

- a*) être conforme aux exigences de la sous-partie 7 de la partie I;
- b*) relever du gestionnaire supérieur responsable nommé en vertu de l'alinéa 106.02(1)*a*).

Les alinéas 302.501*a*) et 805.01*a*) prévoient que, en plus d'être conforme aux exigences de la sous-partie 7 de la partie I, le système de gestion de la sécurité doit relever du gestionnaire supérieur responsable. Il peut être justifié, dans une certaine mesure, de renvoyer expressément ici à la sous-partie 7, étant donné que les articles 302.501 et 805.09 imposent une deuxième exigence. Cela pourrait être une raison pour établir une distinction entre cette situation et celle qui est abordée au point 1. L'alinéa 107.03*i*) ne prévoit pas d'exigence supplémentaire particulière et ne renvoie pas non plus à une exigence particulière figurant ailleurs dans le *Règlement*. Il renvoie simplement à « toute exigence supplémentaire » prévue par le présent règlement.

Cela dit, le moins qu'on puisse dire, c'est que la distinction entre les situations traitées au point 1 et au point 3 est subtile.

4. Sous-alinéas 302.502*a*)(iii) et 805.02(1)(iii)

Dans la version française de l'alinéa 107.03*b*) du *Règlement*, le mot « buts » est utilisé comme équivalent de « goals » en anglais. Aux sous-alinéas 302.502*a*)(iii) et 805.02(1)(iii), « goals » est traduit par « objectifs ».

Le Ministère reconnaît la nécessité de modifier ces dispositions pour assurer la concordance entre les deux versions.



- 4 -

5. Sous-alinéas 302.502a)(iv) et 805.02(1)(iv)

Aux termes de ces dispositions, le système de gestion de la sécurité comprend, notamment, « une politique qui permet de rendre compte à l'interne des dangers, des incidents et des accidents, laquelle prévoit les conditions selon lesquelles l'immunité à l'égard des mesures disciplinaires sera accordée ».

Le Ministère a confirmé que le but de ces dispositions est de permettre le signalement d'un danger sans crainte de représailles. Il a fait remarquer que les employés sont plus enclins à signaler les incidents et à collaborer aux enquêtes lorsqu'un certain niveau d'immunité à l'égard des mesures disciplinaires est offert. En même temps, il mentionne qu'une approche non punitive à l'égard du signalement des incidents de sécurité n'exclut pas l'utilisation d'une approche générale en matière de discipline en cas de récidive ou si le comportement est délibéré ou négligent.

Premièrement, il importe de souligner qu'il n'existe aucune exigence réglementaire enjoignant à un employé de rendre compte des dangers, des incidents et des accidents. Il n'existe qu'une exigence voulant que le titulaire d'un certificat ait une politique en la matière. Il s'agit là d'un document interne, sans plus, qui n'a pas force de loi. Il s'ensuit donc que, puisqu'il n'y a aucune obligation juridique à cet égard, nul ne devrait être sanctionné pour ne pas avoir signalé un danger, un incident ou un accident.

En outre, la question des mesures disciplinaires n'a pas vraiment à voir avec la gestion de la sécurité aérienne, mais relève plutôt du droit du travail. Les dispositions en question ont apparemment pour effet de permettre au titulaire d'un certificat d'imposer unilatéralement, au moyen d'une politique administrative, ses propres règles sur les mesures disciplinaires appropriées. Autrement dit, sous le couvert d'une politique administrative, le titulaire de certificat donne sa propre interprétation du droit du travail applicable, ce qui n'a aucun effet obligatoire, en fin de compte. Il n'y a rien, dans la loi habilitante, qui permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements donnant au titulaire de certificat le pouvoir de se soustraire à ses obligations en vertu du droit du travail.

Outre la question de savoir si ces aspects débordent la portée de la *Loi*, comme le Ministère semble l'accepter implicitement, toute politique établie par le titulaire de certificat sera assujettie au droit du travail. Puisqu'il en est ainsi, il est difficile de voir ce que peut valoir une politique énonçant les conditions en vertu desquelles l'immunité sera accordée étant donné que les dispositions de cette politique n'ont aucune valeur, sur le plan juridique.

Plusieurs incohérences, au niveau de la terminologie, ont aussi été relevées dans ces dispositions. Le Ministère a convenu d'y remédier.



- 5 -

6. Articles 302.503(2) et 805.03(2)

Ces dispositions portent sur la conformité avec le manuel d'exploitation d'aéroport. Le *Règlement* prévoit une amende de 3 000\$ et de 15 000 \$ respectivement pour toute personne physique ou morale qui ne se conforme au manuel d'exploitation d'aéroport. Selon les articles 302.02 et 302.08 du *Règlement*, ce manuel est préparé par le demandeur d'un certificat, qui en remet une copie au Ministre après l'obtention du certificat demandé. Par conséquent, une personne peut avoir à payer une amende si elle ne se conforme pas au manuel préparé par le demandeur d'un certificat.

Aux termes du paragraphe 7.3(3) et de l'article 7.6 de la *Loi sur l'aéronautique*, seule la contravention à la Loi, ou aux règlements, avis, arrêtés ou mesures de sûreté pris sous son régime peut donner lieu à une pénalité. Il n'est nullement question d'imposer une pénalité à quiconque ne se conforme pas au manuel préparé par le demandeur d'un certificat. C'est un point sur lequel le Comité a eu l'occasion de se pencher à plusieurs reprises et qui fait l'objet, en 2007, de son *Rapport n° 78 — Désaveu* concernant l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario*.

La question s'est posée à quelques reprises tout au long du *Règlement de l'aviation canadien*. Le Ministère a indiqué que les questions relatives à la conformité avec les manuels seront examinées dans le cadre de son projet d'examen de la certification et de la prestation de services devant commencer en janvier 2015. Le Ministère s'est engagé à trouver le meilleur moyen de régler ces points dans le *Règlement*, précisant qu'il faudra toutefois un certain nombre d'années pour y parvenir.

7. Paragraphe 302.503(2), (3) et (5), article 302.504, alinéa 302.505(2)d)

Toutes ces dispositions imposent des obligations au « titulaire d'un certificat d'aéroport » relativement au système de gestion de la sécurité. Le *Règlement* exige l'établissement et le maintien d'un tel système tant par le demandeur d'un certificat que par le titulaire d'un certificat. Le Ministère a confirmé que les obligations énoncées dans ces dispositions ne s'appliquent pas au demandeur parce qu'un système de vérification ne peut être établi en l'absence d'une activité à vérifier.

8. Alinéas 302.503(5)a) et 805.03(6)a)

Conformément à ces dispositions, les fonctions relatives au programme d'assurance de la qualité qui comportent des tâches ou des activités particulières doivent être accomplies par des personnes qui ne sont pas responsables de l'exécution de ces tâches ou de ces activités, sauf si « l'ampleur, la nature et la complexité des opérations et des activités autorisées » justifient l'accomplissement de ces fonctions par la personne responsable de l'exécution de ces tâches ou de ces activités. L'idée est d'alléger le fardeau des petites entreprises où une seule personne est responsable des opérations (c'est-à-dire les petites entreprises, habituellement dans des régions éloignées, dont la complexité opérationnelle est faible) en permettant à la personne qui exécute les tâches ou les activités d'assumer également les fonctions relatives au programme d'assurance de la qualité, pour ces tâches ou activités.

- 6 -

Le Ministère donne l'explication suivante : alors que le terme « petit » s'applique aux opérations effectuées par une ou deux personnes, le terme « éloigné » s'entend des localités qui ne sont pas accessibles par mode de transport autre que le transport aérien (p. ex. les régions du Nord du Canada). Par « complexité opérationnelle faible », on entend l'exploitation d'un seul type d'aéronefs ou d'un seul aéronef ou encore d'un à deux mouvements aériens par semaine. Rien de tout cela ne se retrouve dans le *Règlement*, qui ne donne aucune indication quant au moment ou aux critères suivant lesquels « l'ampleur, la nature et la complexité des opérations et des activités » justifieront l'accomplissement des fonctions relatives au programme d'assurance de la qualité par la personne qui est responsable de l'exécution de ces tâches ou de ces activités.

9. Alinéas 302.505(1)a) et d), et 805.05(1)a) et d)

Aux termes de ces dispositions, le gestionnaire du système de gestion de la sécurité doit établir et maintenir un système de compte rendu.

En réponse à une question concernant le délai pour la mise en place du système de compte rendu, le Ministère a indiqué que ce système doit être établi avant que le certificat d'exploitation soit demandé. Or, de la façon dont elles sont actuellement libellées, ces dispositions sous-entendent que certaines personnes ont la responsabilité d'établir les systèmes ultérieurement. Il a été suggéré d'utiliser des termes comme « mettre en œuvre » ou « mettre en place » (« implement » en anglais), qui refléteraient mieux la responsabilité de la personne, sans sous-entendre que les systèmes en question sont créés après la délivrance du certificat.

Le Ministère est d'accord.

10. Paragraphes 302.505(5) et 805.05(5)

Le paragraphe 302.505(5) se lit comme suit :

(5) Ni la nomination d'un gestionnaire du système de gestion de la sécurité en vertu de l'alinéa 302.504b) ni l'attribution à une autre personne de fonctions de gestion en vertu du paragraphe (3) ne portent atteinte à la responsabilité du gestionnaire supérieur responsable.

De même, le paragraphe 805.05(5) prévoit que l'attribution à une autre personne de fonctions de gestion en vertu du paragraphe (3) ne porte pas atteinte à la responsabilité du gestionnaire supérieur responsable.

Or, l'article 106.03 du *Règlement* prévoit que l'existence de certaines personnes, par exemple d'une personne nommée responsable du système de contrôle de la maintenance, ne porte atteinte ni à la « responsabilité » ni à l'« obligation de rendre compte » du gestionnaire supérieur responsable. On s'est demandé si cette différence était voulue.



- 7 -

Le Ministère a convenu d'ajouter l'« obligation de rendre compte » aux paragraphes 302.505(5) et 805.05(5) pour que la terminologie employée corresponde à celle utilisée à l'article 106.03.

11. Alinéa 805.03(3)d)

Le système de vérification dont il est question dans cette disposition doit faire mention de tous les cas de conformité et de non-conformité avec les listes de contrôle. Cependant, dans ce contexte, il faudrait exiger que le système de vérification fasse mention de tous les cas de conformité et de non-conformité avec le manuel d'exploitation d'aéroport ou un autre document établi par le titulaire du certificat d'exploitation des ATS.

Le Ministère a convenu d'apporter la modification nécessaire.

PB/mh

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

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

JOINT CHAIRS

SÉNATEUR 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**

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

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
FRANÇOISE BOIVIN, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



Le 16 août 2011

Madame Natalie Bossé
Directrice générale intérimaire
Secrétariat ministériel
a /s XMSA, 8^e étage
Transports Canada
Place de Ville - Tour C
330, rue Sparks
OTTAWA (Ontario) K1A 0N5

Madame,

N/Réf.: DORS/2007-290, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation
canadien (Parties I, III et VIII)

J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus et je note ceci :

1. Article 107.03i)

Cette disposition prévoit que le système de gestion de la sécurité doit comprendre « toute exigence supplémentaire relative au système de gestion de la sécurité qui est prévue par le présent règlement ». Je me demande quelle est l'utilité de cette disposition sur le plan juridique. S'il y a ailleurs dans le Règlement une exigence relative à ce système, il me semble clair que le système de gestion de la sécurité doit comprendre cette exigence. Comme l'article 107.03i) n'identifie pas quelles sont ces exigences supplémentaires, il ne précise pas quelles autres exigences le demandeur ou le titulaire de certificat doit respecter pour que le système qu'il doit établir et maintenir soit conforme à l'article 107.03 du Règlement. Certaines dispositions du Règlement sont de toute évidence « relative au système de gestion

- 2 -

de la sécurité ». Ainsi en est-il, par exemple, des articles 302.500 à 302.505, regroupés dans une section du Règlement applicable aux demandeurs ou aux titulaires d'un certificat d'aéroport et intitulée « Système de gestion de la sécurité ». Je présume que l'article 107.03i) vise toutes ces dispositions, et non pas uniquement l'article 302.501, coiffé de l'intertitre « Exigences ». Mais à part ces dispositions et leur équivalent en ce qui concerne le certificat d'exploitation des ATS, y a-t-il d'autres dispositions du Règlement qui sont visées par l'article 107.03i) ? Dans la négative, il me semble que cela confirme que cet article est inutile. Dans l'affirmative, à moins que ces autres dispositions soient identifiés par l'article 107.03i), je ne vois pas davantage à quoi il peut être utile. En fin de compte, s'il n'apporte pas de précision à ce sujet, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas le supprimer.

2. Articles 302.07(1)g), 302.502a)(ii), 302.503(5), 302.504(2)c)

Dans la version française de la première de ces dispositions, on utilise le mot « tâches » pour rendre le mot « duties » utilisé dans la version anglaise. Dans la deuxième, le mot « fonctions » est rendu par le mot « duties ». Dans la troisième, les mots « fonctions » et « tâches » ont comme équivalent les mots « functions » et « tasks ». Dans la quatrième, on utilise les expressions « fonctions de gestion » et « management functions ». Il conviendrait de faire les modifications qui s'imposent pour faire en sorte que le vocabulaire utilisé soit constant.

3. Articles 302.501a) et 805.01a)

L'article 107.02 du Règlement énonce que le demandeur ou le titulaire d'un certificat doit établir et maintenir un système de gestion de la sécurité. Les articles 107.03 et 107.04 décrivent, respectivement, ce que doit contenir ce système et précise qu'il doit correspondre à l'ampleur, à la nature et à la complexité des opérations, des activités, des dangers et des risques qui sont associés aux opérations du titulaire d'un certificat. Nul doute que le demandeur ou le titulaire doivent établir un système qui soit conforme à ces articles. À quoi sert-il, sur le plan juridique, de prévoir, aux articles 302.501a) et 805.01a), que le système de gestion de la sécurité qui est exigé par l'article 107.02 doit « être conforme aux exigences de la sous-partie 7 de la partie I », c'est-à-dire les articles 107.03 et 107.04 ?

4. Articles 302.502a)(iii) et 805.02(1)(iii)

L'article 107.03b) du Règlement prévoit que le système de gestion de la sécurité doit comprendre « un processus qui permet d'établir des buts en vue d'améliorer la sécurité aérienne et d'évaluer dans quelle mesure ils ont été atteints ». Les articles 302.502a)(iii) et 805.02(1)(iii) prévoient que ce système comprend « des

- 3 -



objectifs de performances et des moyens pour évaluer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints ». Dans la version anglaise de ces trois dispositions, les mots « buts » et « objectifs » sont rendus par « goals ». Il conviendrait d'harmoniser le vocabulaire utilisé.

5. Article 302.502a)(iv) et 805.02(1)(iv)

Aux termes de ces dispositions, le système de gestion de la sécurité comprend, notamment, « une politique qui permet de rendre compte à l'interne des dangers, des incidents et des accidents, laquelle prévoit les conditions selon lesquelles l'immunité à l'égard des mesures disciplinaires sera accordée ». Ma première remarque concerne les bénéficiaires de cette immunité. Le Règlement ne les identifie pas expressément. Qui bénéficiera de l'immunité ? Celui qui rend compte du danger, celui qui en est la source, ou les deux ?

Deuxièmement, le demandeur ou le titulaire de certificat fixera donc les conditions auxquelles un employé bénéficiera ou non de l'immunité à l'égard des mesures disciplinaires. Autrement dit, un employé pourra, par exemple, faire l'objet d'une mesure disciplinaire s'il rend compte d'un danger. Dans ces circonstances, il me semble qu'il va sans dire, dans le contexte particulier du Règlement, qu'un employé ne devrait jamais subir de mesures disciplinaires. Pourquoi reconnaître au demandeur ou au titulaire d'un certificat le pouvoir de fixer les conditions auxquelles un employé pourra bénéficier de cette immunité ?

D'autre part, je constate un manque de constance dans le vocabulaire utilisé. Ce dernier devrait être harmonisé dans toute la mesure du possible.

Premièrement, le mot « politique », utilisé dans la version française, est rendu, dans la version anglaise, par le mot « policy ». Dans les articles 302.503(2) et 805.03(2), les mots « lignes de conduites » sont rendus par le mot « policies ».

Deuxièmement, les mots « internal reporting of hazards » utilisés dans la version anglaise sont rendus par les mots « rendre compte à l'interne des dangers ». Dans les articles 302.502a) et 805.02(1)b), les mots « procedures for reporting hazards » sont rendus par « la communication [...] des dangers ». Dans les articles 302.503(3)e) et 805.03(3)e), on a rendu les mots « that each finding [...] is communicated » par les mots « que chaque constatation [...] soit communiquée ». Dans les articles 302.505(1)a) et 805.05(1)a), on utilise les mots « a reporting system » et les mots « un système de compte rendu ». Dans les paragraphes introductifs des articles 302.505(2) et 802.05(2), « if a finding [...] is reported to them » et « lorsque lui est communiquée une constatation ». Enfin, dans les articles

- 4 -



302.505(2)c) et 805.05c), « communicate any determination » et « communiquer toute décision ».

6. Articles 302.503(2) et 805.03(2)

La même remarque peut être faite à l'égard de ces deux dispositions, mais je vais m'en tenir à la première pour illustrer mon point. L'article 302.503(2) prévoit que le titulaire du certificat d'exploitation d'aéroport doit veiller à ce que les dossiers concernant les constatations qui découlent du programme d'assurance de la qualité soient distribués au gestionnaire compétent pour que des mesures correctives soient prises et que le suivi soit assuré « conformément aux lignes de conduites et aux marches à suivre précisées dans le manuel d'exploitation d'aéroport ». Le Règlement prévoit une amende de 3 000\$ et de 15 000\$ respectivement pour toute personne physique ou morale qui ne se conforme au manuel d'exploitation d'aéroport. Selon les articles 302.02 et 302.08 du Règlement, ce manuel est préparé par le demandeur d'un certificat, qui en remet une copie au ministre après l'obtention du certificat demandé. Avec le résultat qu'une personne peut avoir à payer l'amende prévue si elle ne se conforme pas au manuel préparé par le demandeur d'un certificat. Vous n'êtes pas sans savoir que la validité de telles dispositions a été contestée dans le cadre de l'examen de plusieurs autres dispositions du Règlement. C'est le cas pour ce qui est du DORS/2005-173, du DORS/2005-341, du DORS/2005-348 et du DORS/2007-87. Comme je l'ai écrit à propos de l'article 561.07(3) du Règlement (DORS/2005-348), aux termes des articles 7.3(3) et 7.6 de la *Loi sur l'aéronautique*, seule la contravention à la Loi, un règlement, un avis, un arrêté ou une mesure de sûreté peut donner lieu à une pénalité de cette nature. Il n'est nullement question d'imposer une telle pénalité à une personne qui ne se conforme pas au manuel établi par le demandeur d'un certificat. Le but de l'article 302.503 du Règlement est de faire en sorte que la personne qui ne se conforme au manuel se trouve par le fait même à contrevenir à une disposition du Règlement. Étant donné que le gouverneur en conseil ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire lui permettant d'imposer des amendes pour ne pas s'être conformé à un tel manuel, il faut conclure qu'il tente, à l'article 302.503(2), de faire indirectement ce qu'il ne peut faire directement. C'est un point sur lequel le Comité a eu l'occasion de se pencher à plusieurs reprises et qui fait l'objet de son *Rapport n° 78 – Désaveu* du 1^{er} février 2007 concernant l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario*. À mon avis, il n'y a aucune raison pour que le Comité considère que les articles 302.503(2) et 805.03(2) du Règlement sont valides. À moins d'avis contraire de votre part, la réponse fournie dans le cadre des textes mentionnés auparavant vaudra ici aussi.

- 5 -

7. Articles 302.503(2), (3) et (5), 302.504, 302.505(2)d)

Toutes ces dispositions imposent des obligations au « titulaire d'un certificat d'aéroport » relativement au système de gestion de la sécurité. Le Règlement exige l'établissement et le maintien d'un tel système tant par le demandeur d'un certificat que par le titulaire d'un certificat. Pour cette raison, on peut se demander pourquoi les obligations spécifiées dans les articles dont il est question ici ne sont imposées qu'au titulaire d'un certificat. Dans certains cas, c'est peut-être parce que, dans les faits, l'obligation en cause ne s'appliquera jamais au demandeur d'un certificat, par exemple pour ce qui est de l'article 302.503(2). Aux termes de cette disposition, le titulaire d'un certificat doit veiller à ce que les dossiers concernant les constatations qui découlent du programme d'assurance de la qualité soient distribués au gestionnaire compétent pour que des mesures correctives soient prises et le suivi assuré. Évidemment, si le demandeur attend de recevoir son certificat avant d'entreprendre ses activités, il se peut qu'il n'y ait jamais de constatations à distribuer au gestionnaire compétent. Si j'ai vu juste, pourriez-vous le confirmer, tant pour l'article 302.503(2) que pour les autres articles visés par mon commentaire?

Toutefois, dans le cas de l'article 302.503(3), je suis loin d'être certain que l'on puisse voir les choses comme elles sont présentées au paragraphe précédent. Le système de gestion de la sécurité que doit établir le demandeur ou le titulaire en vertu de l'article 107.02 du Règlement doit comprendre, selon l'article 107.03h), « un processus qui permet d'effectuer des examens ou des vérifications périodiques du système de gestion de la sécurité et des examens ou des vérifications du système de gestion de la sécurité pour motif valable ». L'article 302.503(3) du Règlement précise que le titulaire d'un certificat d'aéroport doit établir, pour le programme d'assurance de la qualité, « un système de vérification » qui comporte les éléments décrits dans cette disposition. Pourquoi cette obligation ne s'applique-t-elle pas aussi au demandeur?

8. Articles 302.503(5)a) et 805.03(6)a)

Je vais me servir, à titre d'exemple, de la première de ces dispositions, mais ce commentaire s'applique aux deux. L'article 302.503(5)a) du Règlement prévoit ceci :

(5) Les fonctions relatives au programme d'assurance de la qualité qui comportent des tâches ou des activités particulières dans le cadre des activités de l'aéroport doivent être accomplies par des personnes qui ne sont pas responsables de l'exécution de ces tâches ou de ces activités, sauf si les conditions suivantes sont réunies :

- 6 -

a) l'ampleur, la nature et la complexité des opérations et des activités autorisées en vertu du certificat d'aéroport justifient l'accomplissement de ces fonctions par la personne responsable de l'exécution de ces tâches ou de ces activités[.]

Quand l'ampleur, la nature et la complexité des opérations et des activités en cause justifie-t-elle que la personne responsable de leur exécution soit aussi la personne qui assume les fonctions relatives au programme d'assurance de la qualité ? Par exemple, est-ce lorsque ces opérations et activités sont peu complexes ou, au contraire, lorsqu'elles sont très complexes ? Quelle doit être la nature de ces opérations et activités pour que la condition mentionnée soit satisfaite ?

9. Articles 302.505(1)a) et d), et 805.05(1)a) et d)

Le gestionnaire du système de gestion de la sécurité (article 302.505) et le gestionnaire supérieur responsable (article 805.05) doivent établir et maintenir, selon ces dispositions, un système de compte rendu et un système de données sur la sécurité. Dans quel délai doivent-ils le faire ?

10. Articles 302.505(5) et 805.05(5)

Je vais utiliser l'article 302.505(5) pour illustrer mon point. En voici le texte :

(5) Ni la nomination d'un gestionnaire du système de gestion de la sécurité en vertu de l'alinéa 302.504b) ni l'attribution à une autre personne de fonctions de gestion en vertu du paragraphe (3) ne portent atteinte à la responsabilité du gestionnaire supérieur responsable.

L'article 106.03 du Règlement spécifie que l'existence des personnes mentionnées dans cet article, par exemple le responsable du système de contrôle de la maintenance nommé en vertu des articles 406.19(1)a) ou 706.03(1)a) du Règlement, « ne porte atteinte ni à la responsabilité ni à l'obligation de rendre compte du gestionnaire supérieur responsable ». Si la nomination d'un gestionnaire du système de gestion de la sécurité ou l'attribution de fonctions dont il est question à l'article 302.505(5) ne porte pas atteinte à la « responsabilité » du gestionnaire supérieur responsable, cela signifie-t-il qu'elle porte atteinte à son obligation de rendre compte au nom du demandeur ou du titulaire du respect des exigences du Règlement comme le prévoit l'article 106.02(1)a) du Règlement ?

- 7 -



11. Article 805.03(3)d)

Le système de vérification dont il est question dans cette disposition doit comporter une inscription de chaque cas de conformité ou de non-conformité avec « les listes de contrôle ». Si je me fie au contexte et à l'article 302.503(3)d), il faudrait plutôt que le système comporte une inscription de chaque cas de conformité ou de non-conformité avec le manuel ou un autre document qui est établi, comme l'exige l'article 805.02(2) du Règlement, par le titulaire du certificat d'exploitation des ATS.

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

Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 4 août 2014

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

Monsieur,

V/Réf.: Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien (RAC)

- DORS/200-352 (parties I, VI et VIII) – point 1
- DORS/2005-173 (parties I, IV, V et VII) – points 4 à 6, 8, 11 et 12
- DORS/2005-348 (parties I et V) – point 2
- DORS/2007-290 (parties I, III et VIII) – points 1 à 5 et 7 à 11
- DORS/2009-90 (parties I, VI et VII) – points 2, 6 et 10
- DORS/2009-152 (parties I et VII) – point 1
- DORS/2009-280 (parties I, II et IV à VII) – point 26
- DORS/2011-284 (parties I et IV) – point 1
- DORS/2011-285 (parties I, III et VI) – point 1

La présente lettre donne suite à notre réunion du 22 janvier 2014, au cours de laquelle les représentants de Transports Canada ont indiqué qu'ils feraient le point sur les questions dites « à l'étude » dans le tableau qu'ils ont présenté lors de cette réunion. Conformément à cet engagement, vous trouverez ci-dessous une mise à jour sur les points susmentionnés.

DORS/200-352 – point 1 – alinéa 801.09(3)b)

Compte tenu de la lettre que vous m'avez envoyée le 16 mai 2014 au sujet de ce dossier en particulier, je traiterai des questions soulevées à cet égard dans une lettre distincte que je vous enverrai plus tard au cours de l'été.

DORS/2005-173 – points 4, 8 et 12 – alinéas 406.19(1)f, 700.09(1)g et 706.03(1)f respectivement

Le titulaire d'un certificat a le pouvoir ultime de décider de retirer un aéronef de l'exploitation ou de le maintenir en exploitation. C'est pour cette raison que le



- 2 -

Règlement n'autorise pas expressément le responsable du système de contrôle de la maintenance ou le gestionnaire de maintenance, selon le cas, à retirer un aéronef qui n'est pas conforme au *Règlement* ou qui pose un risque pour la sécurité aérienne ou la sécurité du public. Le titulaire d'un certificat se fie aux compétences et à l'expertise technique du responsable du système de contrôle de la maintenance ou du gestionnaire de maintenance pour retenir un aéronef au sol si besoin est, tout en étant l'ultime responsable de cette décision.

DORS/2005-173 – points 5, 6 et 11 – alinéa 406.19(1)c) et paragraphe 406.19(3), alinéa 573.03(1)d) et paragraphe 573.03(3), alinéa 706.03(1)c) et paragraphe 706.03(3) respectivement

Le responsable de la maintenance doit connaître les aspects techniques et réglementaires de la maintenance et de la remise en service des aéronefs, en plus de connaître les politiques et les procédures de l'entreprise. Le niveau de connaissance minimum est de 70 %. Ce niveau de connaissance, précisé au sous-alinéa 573.03(1)c)(i), constitue la note de passage aux examens de connaissances techniques et réglementaires pour l'obtention du titre de technicien d'entretien d'aéronefs (TEA). Des connaissances de base ne suffisent pas.

Le responsable de la maintenance d'un organisme de maintenance agréé (OMA) doit démontrer que ses connaissances des exigences sont courantes et à jour, au même titre que celui qui demande l'obtention d'une licence de TEA.

En ce qui concerne le niveau de connaissance requis à l'alinéa 706.03(1)c) et au paragraphe 706.03(3), le Ministère confirme que le niveau de connaissances minimum est aussi de 70 %. Des connaissances de base ne suffisent pas.

DORS/2005-348 – point 2 – alinéa 561.04(1)c) et paragraphe 561.04(3)

En ce qui concerne votre question sur le niveau de connaissances requis aux fins de l'alinéa 561.04(1)c), le Ministère confirme que le niveau de connaissances minimum est de 70 %. Le niveau de connaissances et d'expérience requis en l'occurrence est précisé aux alinéas (1)a) et (1)b) et au paragraphe (2) de l'article 561.04, *Personnel de gestion*, qui indique également l'expérience requise et le niveau de compétence attendu d'un TEA.

La personne qui réalise l'entrevue agit au nom du ministre. C'est elle qui indiquera au demandeur, en fonction des résultats de l'entrevue, s'il satisfait aux exigences minimales quant au niveau de connaissances. Les candidats qui ont été retenus, mais dont les connaissances présentent certaines lacunes, ont la possibilité de corriger leurs faiblesses, mais cela ne constitue pas une exigence. Les candidats qui n'ont pas été retenus doivent corriger leurs lacunes pour que leur candidature soit retenue.



L'analyse de ces dispositions dans les versions française et anglaise indique qu'il n'y a pas de distinction entre les termes « **des** connaissances » (articles 406.19, 573.03 et 706.03) et « **une** connaissance » (article 561.04). Par conséquent, le Ministère modifiera uniquement la version française de l'article 561.04 du RAC.

DORS/2007-290 – point 1 – alinéa 107.03(i)

L'alinéa 107.03(i) du RAC concerne les articles 302.502, 302.503, 302.504 et 302.505, ainsi que l'article 302.501. L'article 107.03 du RAC met en place des exigences générales pour les systèmes de gestion de la sécurité (SGS), tandis que les sous-parties, telles que la sous-partie 302, établissent des exigences plus détaillées relatives au certificat en question.

Bien que le Ministère convienne que la suppression de l'alinéa 107.03(i) du RAC ne changerait rien à l'obligation qu'a le titulaire du certificat de respecter les exigences relatives aux SGS prévues aux sous-parties 107 et 302, l'alinéa 107.03(i) sert de lien entre les exigences générales et les exigences particulières que l'on retrouve dans chaque sous-partie.

DORS/2007-290 – point 2 – alinéa 302.07(1)g), sous-alinéa 302.502(a)(ii), paragraphe 302.503(5) et alinéa 302.504(2)c)

Le Ministère est d'accord et procédera à la modification de ces dispositions pour en assurer la concordance dans les deux langues.

DORS/2007-290 – point 3 – alinéas 302.501(a) et 805.01(a)

Comme on l'indique au point 1, le Ministère convient que la suppression des alinéas 302.501(a) et 805.01(a) du RAC ne changerait rien à l'obligation qu'a le titulaire du certificat de respecter les exigences relatives aux SGS prévues aux sous-parties 302 et 805; les dispositions servent de lien aux exigences générales de la sous-partie 107.

DORS/2007-290 – point 4 – sous-alinéas 302.502(a) (iii) et 805.02(1)a)(iii)

Le Ministère est d'accord et procédera à la modification de ces dispositions pour en assurer la concordance dans les deux langues.

DORS/2007-290 – point 5 – sous-alinéas 302.502(a) (iv) et 805.02(1)a)(iv)

En ce qui concerne votre premier commentaire au sujet du bénéficiaire de l'immunité à l'égard des mesures disciplinaires, le Ministère confirme que le bénéficiaire est toute personne qui signale un danger. Le but de ces dispositions est de permettre le signalement d'un danger sans crainte de représailles. Toutefois,



- 4 -

l'immunité n'est pas exclusive. Elle ne s'applique pas aux mesures disciplinaires normales en cas de faute intentionnelle ou de négligence.

Pour ce qui est de votre deuxième commentaire, les employés d'un titulaire de certificat sont plus enclins à signaler les incidents et à collaborer aux enquêtes lorsqu'un certain niveau d'immunité à l'égard des mesures disciplinaires est offert. Pour déterminer si une politique sur le signalement de sécurité s'applique, le titulaire du certificat doit établir s'il s'agit d'un comportement intentionnel, délibéré ou négligent et tenir compte des circonstances liées à l'événement. Une approche non punitive à l'égard du signalement des incidents de sécurité n'exclut pas l'utilisation d'une approche générale en matière de discipline en cas de récidive. En fait, la politique sur le signalement des incidents de sécurité devrait comporter des mesures de protection contre les comportements abusifs, comme l'utilisation de l'auto-dénonciation comme moyen d'obtenir l'indemnité en cas de violation intentionnelle de l'esprit et de la lettre de la politique.

Enfin, le Ministère est d'accord avec votre troisième commentaire et procédera à la modification de ces dispositions pour en assurer la concordance dans les deux langues.

DORS/2007-290 – point 7 – paragraphes 302.503(2), 302.503(3) et 302.503(5), article 302.504 et alinéa 302.505(2)*d*)

Le Ministère confirme que votre interprétation des paragraphes 302.503(2) et 302.503(5), de l'article 302.504 et de l'alinéa 302.505(2)*d*) est exacte.

Cette obligation ne s'applique pas au demandeur parce qu'un système de vérification ne peut être établi en l'absence d'une activité à vérifier. L'établissement d'un système de vérification n'est pas une condition à la délivrance d'un certificat à un nouveau demandeur. Cependant, le demandeur doit avoir un programme d'assurance de la qualité prévoyant l'examen ou la vérification périodique des activités autorisées, comme le prévoit l'alinéa 107.03*g*).

DORS/2007-290 – point 8 – alinéas 302.503(5)*a*) et 805.03(6)*a*)

Bien que l'indépendance de l'assurance de la qualité soit la norme dans l'industrie, le Ministère reconnaît que, dans certains cas, en raison de la taille, de la nature et de la complexité des opérations et des activités des exploitants d'aéroport, il ne convient pas d'en attribuer la responsabilité à une personne qui n'est pas chargée de réaliser ces opérations ou activités. Il incombe à l'exploitant de démontrer que, par l'analyse du risque prévue à l'alinéa 302.503(5)*b*), les tâches d'assurance de la qualité concernant certaines activités et opérations faisant partie des activités d'un aéroport peuvent être réalisées par une personne chargée de ces mêmes opérations et activités et que les tâches d'assurance de la qualité réalisées par cette personne n'entraîneront aucun risque inacceptable pour la sécurité aérienne.



DORS/2007-290 – point 9 – alinéas 302.505(1)*a*) et 302.505(1)*d*) et alinéas 805.05(1)*a*) et 805.05(1)*d*)

L'alinéa 302.504(*b*) exige que le titulaire du certificat nomme un gestionnaire du SGS et l'article 302.505 prévoit que le gestionnaire établisse et maintienne un système de compte rendu.

En réponse à votre question relative au délai pour la mise en place du système de compte rendu, le Ministère indique que ce système doit être établi par le nouveau demandeur avant que le ministre émette le certificat d'exploitation. Conformément à l'article 302.501, le SGS doit comporter les éléments précisés à l'article 302.502. En outre, l'alinéa 302.502(*b*) requiert expressément l'établissement d'un système de compte rendu. Conformément au paragraphe 302.03(1), le ministre délivre au demandeur un certificat d'aéroport l'autorisant à exploiter un aérodrome comme aéroport, s'il présente un manuel d'exploitation d'aéroport. Le manuel, présenté en application de l'alinéa 302.02(1)*b*), doit être approuvé par le ministre avant la délivrance du certificat; il doit en outre comporter les éléments prévus au sous-alinéa 302.08(4)*f*(i) relativement au système de gestion de la sécurité exigé à l'article 107.02 (c.-à-d. une description des éléments du système de gestion de la sécurité qui figurent à l'article 302.502 et une liste des titres, des dates et des emplacements des documents qui ne figurent pas dans le manuel d'exploitation d'aéroport et qui décrivent comment l'exploitant s'acquitte de ses obligations à l'égard du système de gestion de la sécurité).

DORS/2007-290 – point 10 – paragraphes 302.505(5) et 805.05(5)

Un gestionnaire de SGS peut déléguer des fonctions de gestion, mais une telle délégation de fonctions ne soustrait pas le cadre responsable aux obligations prévues à l'alinéa 106.02(1)*a*) du RAC.

DORS/2007-290 – point 11 – alinéa 805.03(3)*d*)

Le Ministère est d'accord avec vos commentaires et modifiera cette disposition en conséquence.

DORS/2009-90 – point 2 – paragraphe 705.172(1) et point 10 – sous-alinéas 705.175(*a*)(i) et 705.175(*a*)(ii)

Pour obtenir la certification, un exploitant aérien doit établir un programme qui vise à gérer les incidents d'entrave au travail d'un membre d'équipage. L'évaluation de l'efficacité de ce programme ne peut être réalisée que si le programme est en place depuis un certain temps et qu'une inspection de conformité a été réalisée.

Le Ministère évolue quant à la façon dont il aborde ses responsabilités de surveillance pour toutes les entreprises qu'il réglemente. Les méthodes de surveillance



- 6 -

traditionnelles (c.-à-d. les vérifications et les inspections) visent uniquement à déterminer la conformité réglementaire à l'aide d'un certain nombre d'activités d'inspection directe des aéronefs, du personnel, des dossiers et des produits d'une entreprise. Le Ministère passe à une approche moderne comportant des méthodes de surveillance telles que des évaluations, des inspections de validation de programme (IVP) et des inspections de processus. Grâce à cette approche moderne, le Ministère peut aller au-delà de la vérification de la conformité et procéder à l'examen des systèmes d'une entreprise afin de déterminer s'ils parviennent à assurer la conformité, tant de façon ponctuelle que continue. Cette évolution de l'approche correspond aux principes des systèmes de gestion de la sécurité, selon lesquels on s'attend à ce que l'entreprise assume un rôle de propriété afin de gérer ses risques de façon proactive et de mettre en place les systèmes requis pour veiller à satisfaire en permanence aux exigences en matière de réglementation (Procédures de surveillance IP n° SUR-001, édition n° 5, 2013-06-28 : http://www.tc.gc.ca/media/documents/ca-opssvs/Surveillance_Procedures.pdf).

Aux termes de l'article 5 du *Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien* (parties I, IV et VII), DORS/2009-90, l'exploitant aérien a 90 jours pour se conformer au paragraphe 705.172(1), soit jusqu'au 10 juin 2009. À compter de cette date, tous les exploitants aériens visés au paragraphe 705.172(1) du RAC doivent avoir élaboré des procédures. L'élaboration de ces procédures ainsi que leur incorporation au manuel d'exploitation de l'entreprise et au manuel de l'agent de bord constituent un élément important du programme de sécurité aérienne. Ces procédures sont conçues pour que le personnel soit bien informé de ses rôles et responsabilités. En outre, l'alinéa 725.172(1)*b* de la norme 725 oblige l'exploitant aérien à identifier les façons dont le comportement turbulent d'un passager peut constituer de l'entrave au travail d'un membre d'équipage, selon la nature de ses activités et le travail de son équipage. L'objectif est de donner au personnel, à l'aide d'exemples concrets et réalistes, une meilleure compréhension de l'application du règlement sur les activités de l'exploitant aérien.

En ce qui concerne le point 10 plus particulièrement, vous avez demandé une copie d'un manuel d'exploitation et d'un manuel de l'agent de bord. Le modèle de manuel d'exploitation, structuré selon les éléments définis à l'article 723.105 de la norme 723 – Exploitation d'un taxi aérien – Avions, est disponible à <http://www.tc.gc.ca/media/documents/ca-standards/cg-vfr-only.pdf>.

La norme relative au Manuel des agents de bord, mise en œuvre par l'article 705.139 du *Règlement de l'aviation canadien*, est disponible à : <http://www.tc.gc.ca/publications/fr/tp12295/pdf/hr/tp12295f.pdf>.

DORS/2009-90 – point 6 – paragraphe 705.174(1)

En vertu de l'article 5 du *Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien* (parties I, IV et VII), DORS/2009-90, l'exploitant aérien avait 90 jours pour se

- 7 -

conformer au paragraphe 705.174(1), soit jusqu'au 10 juin 2009. À compter de cette date, tous les exploitants aériens visés au paragraphe 705.174(1) du RAC devaient avoir élaboré des procédures. Depuis le 10 juin 2009, tout nouveau demandeur doit avoir élaboré des procédures avant de pouvoir obtenir un certificat d'exploitation aérienne.

L'alinéa 725.172(1)*b*) du RAC oblige l'exploitant aérien à identifier les façons dont le comportement turbulent d'un passager peut constituer de l'entrave au travail d'un membre d'équipage. La décision d'inclure à ses procédures la définition de l'expression « entrave au travail d'un membre d'équipage » ou de « niveau d'entrave au travail d'un membre d'équipage » pour satisfaire aux exigences de l'alinéa 725.172(1)*b*) est à la discrétion de l'exploitant aérien. Le RAC ne précise pas les moyens exacts par lesquels l'exploitant aérien doit satisfaire à chaque exigence.

DORS/2009-152 – point 1 – sous-alinéas 702.09(*j*)(i), 703.09(*j*)(i) et 704.09(*j*)(i)
DORS/2009-280 – point 26 – sous-alinéas 521.357(1)*a*)(i) et 521.357(1)*a*)(iii)

Le Ministère procède à des analyses plus poussées afin de préciser l'esprit de ces dispositions relativement à l'usage du terme « dénomination sociale » et devrait être en mesure de formuler une réponse d'ici la fin de 2014.

DORS/2011-284 – point 1 – sous-partie 408 (mise en œuvre de la norme 428)
DORS/2011-285 – point 1 – sous-partie 601 (mise en œuvre de la norme 621)

Contrairement aux règlements, l'élaboration et la modification des normes de l'aviation civile ne sont pas assujetties aux exigences de la *Loi sur les textes réglementaires*, mais elles sont assujetties aux exigences du paragraphe 103.01(2) du RAC.

La modification à une norme ou l'adoption d'une nouvelle norme est portée l'attention des personnes concernées par l'entremise du *Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne* (CCRAC) et par la publication d'un Avis de proposition de modification (APM). La version définitive de la norme nouvelle ou modifiée entre en vigueur au moins 30 jours après sa publication, conformément au paragraphe 103.01(3) du RAC. La date de publication est représentée par la « date d'amendement » et non pas par la « date de modification ». La « date de modification » est utilisée par l'équipe de publication technique lorsque des changements sont apportés au format des pages Web, et se retrouve sur toutes les pages Web du gouvernement du Canada.

Transports Canada fait respectueusement valoir et confirme que les normes 428 et 621 ont fait l'objet de consultations publiques conformes aux processus du CCRAC et qu'elles ont été adoptées par le ministre conformément aux exigences du paragraphe 103.01(2) du RAC.



- 8 -

Je crois que ces explications sauront répondre à vos questions, mais je vous prie de ne pas hésiter à communiquer avec mon bureau si des précisions supplémentaires s'avéraient nécessaires.

Sincères salutations.

Simon Dubé
Directeur général par intérim
Secrétariat ministériel

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

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



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

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



Le 18 septembre 2014

Monsieur Simon Dubé
Directeur général intérimaire
Secrétariat ministériel
a /s XMSA, 8^e étage
Transports Canada
Place de Ville - Tour C
330, rue Sparks
OTTAWA (Ontario) K1A 0N5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2007-290, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation
canadien (Parties I, III et VIII)

Je vous remercie pour votre lettre du 4 août 2014 qui portait en partie sur le Règlement susmentionné. Avant de la soumettre au Comité, je vous serais reconnaissante de me faire part de vos commentaires sur les questions suivantes.

1. Article 107.03i)

Votre réponse confirme l'inutilité de la disposition en question. Cela va de soi que le titulaire d'un certificat doit se conformer aux exigences plus précises prévues aux sous-parties 302 et 805, comme il doit se conformer à toute autre exigence réglementaire, sans qu'il soit nécessaire d'indiquer une obligation générale de se conformer au Règlement. Si le but visé est que l'alinéa 107.03i) serve de lien vers les exigences particulières des sous-parties 302 et 805, un renvoi interne auxdites sous-parties est nécessaire, sans quoi cette disposition ne vient pas accomplir votre objectif. Dans un cas comme dans l'autre, la disposition telle qu'elle apparaît présentement au Règlement ne peut demeurer.



- 2 -

5. Articles 302.502a)(iv) et 805.02(1)(iv)

Par souci de commodité, je me permets de reprendre le texte du sous-alinéa 302.502a)(iv).

302.502 Le système de gestion de la sécurité comprend, notamment, les éléments suivants :

a) un plan de gestion de la sécurité qui comprend :

(iv) une politique qui permet de rendre compte à l'interne des dangers, des incidents et des accidents, laquelle prévoit les conditions selon lesquelles l'immunité à l'égard des mesures disciplinaires sera accordée,

Il vous a été demandé qui bénéficierait potentiellement de cette immunité et pourquoi cette mesure est-elle nécessaire ? Vous soutenez que l'immunité à l'égard des mesures disciplinaires vise toute personne rapportant un danger, incident ou accident et qu'il en est ainsi parce que les employés sont plus susceptibles de faire rapport s'ils ne risquent pas d'être soumis à des mesures disciplinaires. De plus, vous ajoutez qu'une « approche non-punitive » n'exclut pas une « application plus générale des mesures disciplinaires », selon les faits de l'espèce. Pourtant, c'est exactement ce que cette disposition tente de faire.

Dans un premier temps, il est important de noter qu'à ma connaissance, il n'existe aucune exigence réglementaire enjoignant un employé de faire rapport concernant les dangers, incidents ou accidents. Il n'existe qu'une exigence pour le titulaire du certificat d'avoir en place une politique sur le sujet. Il s'agit là d'un document interne, sans plus, qui n'a pas force de loi. En l'absence, d'une exigence réglementaire, la seule chose que le titulaire pourrait sanctionner, ce sont les employés qui font rapport et non ceux qui s'en abstiennent, puisque ces derniers n'auront enfreint aucune obligation juridique. L'immunité à l'encontre des mesures disciplinaires ne peut donc viser que ceux qui font rapport. Cela va à l'encontre même du but recherché.

De plus, la question des mesures disciplinaires, comme vous y faites allusion dans votre réponse, n'a rien à voir avec la gestion de la sécurité aérienne, elle relève plutôt du droit du travail. Ainsi, un employé qui fait rapport et qui est par la suite trouvé négligent ne sera pas sanctionné en raison de son rapport, mais bien en raison de sa conduite, au titre du droit du travail en vigueur.

Or, ce que la disposition qui nous occupe tente de faire est de permettre au titulaire de certificat de contourner les exigences statutaires et de *common law* en matière de droit du travail, afin d'imposer unilatéralement, à travers une politique



- 3 -

administrative, ses propres règles sur les mesures disciplinaires appropriées. En d'autres mots, sous le couvert d'une politique administrative, le titulaire de certificat vient donner sa propre interprétation du droit du travail applicable, ce qui en plus de ne pas valoir grand-chose est hautement inefficace. Sans compter que dans l'état actuel des choses, cette politique ne risque pas d'être soumise au processus de consultation syndicale qui pourrait être exigé en l'espèce.

Je n'ai rien pu trouver dans la loi habilitante qui permettrait au gouverneur en conseil de prendre des règlements qui permettent au titulaire de certificat de se soustraire à ses obligations en droit du travail.

8. Articles 302.503(5)a) et 805.03(6)a)

Le paragraphe 302.503(5) du Règlement prévoit ceci :

(5) Les fonctions relatives au programme d'assurance de la qualité qui comportent des tâches ou des activités particulières dans le cadre des activités de l'aéroport doivent être accomplies par des personnes qui ne sont pas responsables de l'exécution de ces tâches ou de ces activités, sauf si les conditions suivantes sont réunies :

a) l'ampleur, la nature et la complexité des opérations et des activités autorisées en vertu du certificat d'aéroport justifient l'accomplissement de ces fonctions par la personne responsable de l'exécution de ces tâches ou de ces activités;

b) le titulaire du certificat d'aéroport démontre au ministre, par une analyse de risques, que l'accomplissement de ces fonctions par la personne qui est responsable de l'exécution de ces tâches ou de ces activités n'entraînera pas de risques inacceptables pour la sécurité aérienne;

c) le titulaire du certificat d'aéroport fournit au ministre, par écrit, les renseignements exigés par les alinéas a) et b). (mon soulignement)

Les exigences énumérées aux alinéas a), b) et c) sont cumulatives. Si je me fie à votre réponse il importe seulement que le titulaire procède à l'analyse de risques prévue à l'alinéa b). Toujours en gardant à l'esprit que le titulaire doit aussi satisfaire à l'alinéa a), je réitère la question qui vous a été posée et qui est demeurée sans réponse, à savoir quelle doit être la nature des opérations et activités pour que la condition prévue à l'alinéa a) soit satisfaite ?



- 4 -

9. 302.505(1)d) et d), et 805.05(1)d) et d)

À la question de savoir à quel moment le système de compte rendu et le système de données sur la sécurité mentionnés dans ces dispositions doivent être établis, vous répondez que ces systèmes doivent être établis au moment de faire la demande de certificat. Si le système de compte rendu et le système de données sur la sécurité sont déjà établis au moment de faire la demande, pourquoi est-il spécifié dans les dispositions susmentionnées que la responsabilité d'établir ces systèmes revient au gestionnaire du système de gestion de la sécurité, ce qui laisse entendre que le système de gestion de la sécurité est conçu à une étape ultérieure. Si ce dernier est chargé de l'application du système, un terme de l'ordre de « mettre en œuvre » ou encore « mettre en place » (« implement » en anglais) refléterait plus adéquatement la responsabilité du gestionnaire sans laisser supposer que la conception des systèmes en question vient à une étape postérieure à la délivrance du certificat.

10. Articles 302.505(5) et 805.05(5)

La distinction que l'on a tenté de vous faire vient de la différence de terminologie entre d'une part, les paragraphes 302.505(5) et 805.05(5), et d'autre part, l'article 106.03. Cette dernière disposition prévoit spécifiquement que la responsabilité et l'obligation de rendre compte du gestionnaire supérieur responsable restent intactes malgré la nomination des personnes visées. Or, les paragraphes 302.505(5) et 805.05(5) ne font que mentionner que la responsabilité du gestionnaire supérieur responsable. Qu'en est-il de son obligation de rendre compte ? Puisque cette disposition n'en fait pas mention, et une fois combinée à l'article 106.03, on pourrait en déduire que la nomination des personnes mentionnées, sans porter atteinte à la responsabilité, porte toutefois atteinte à l'obligation de rendre compte du gestionnaire supérieur responsable. À la lumière de votre réponse, je doute qu'il s'agisse de l'effet recherché, auquel cas, une mention de l'obligation de rendre compte, semblable à celle énoncée à l'article 106.03 viendrait clarifier toute ambiguïté.

J'attends votre réponse et je vous prie d'accepter mes sentiments dévoués.

Evelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique

/mn



Transport Canada
Transports Canada



Place de Ville, Tower C - Place de Ville, tour C
Ottawa, ON K1A 0N5 - Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Votre file Votre référence

Our file Notre référence

JAN 27 2015

Maître Evelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique
Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0N4

RECEIVED/REÇU
JAN 30 2015
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

**V/Réf. : DORS/2007-290, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation
canadien (Parties I, III et VIII)**

Maître,

La présente fait suite à votre lettre du 18 septembre 2014 dans laquelle vous faisiez part de vos observations relativement à l'alinéa 107.03*i*), aux sous-alinéas 302.502*a*)(iv) et 805.02(1)(iv), aux alinéas 302.503(5)*a*) et 805.03(6)*a*), aux alinéas 302.505(1)*a*) et *d*), et 805.05(1)*a*) et *d*), ainsi qu'aux paragraphes 302.505(5) et 805.05(5) du règlement susmentionné.

1. Article 107.03*i*)

Le Ministère examinera l'application de l'article 107.03 à la lumière des autres exigences en matière de système de gestion de la sécurité (SGS) en vue de supprimer la formulation redondante et d'apporter les modifications appropriées pour remplacer ou abroger l'alinéa 107.03*i*).

5. Articles 302.502*a*)(iv) et 805.02(1)(iv)

Ces dispositions ont pour objet d'obliger les titulaires de certificat à élaborer une politique grâce à laquelle les employés peuvent signaler les dangers, les incidents et les accidents afin d'assurer la sécurité, sans crainte de représailles. Le cadre stratégique de cette politique devrait inclure les conditions dans lesquelles les mesures disciplinaires ne seront pas appliquées à l'endroit des employés

... 2

Canada

www.tc.gc.ca

03-0068 (1106-04)



- 2 -

qui font part de leurs inquiétudes quant à la sécurité. Afin d'élaborer ce cadre stratégique, les titulaires de certificat peuvent consulter des agents négociateurs.

Du point de vue de la sécurité, ces dispositions visent à accorder une certaine reconnaissance au fait qu'un principe non punitif de compte rendu favorise le signalement de questions susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité.

Une politique de l'entreprise qui démontre un certain engagement envers le principe non punitif de compte rendu dans des situations où la sécurité peut être compromise renforce l'engagement des titulaires de certificat à l'égard de la sécurité aérienne et favorise l'établissement d'une culture de sécurité positive.

8. Articles 302.503(5)a) et 805.03(6)a)

La nature des opérations et des activités doit être liée aux activités du titulaire de certificat. L'alinéa a) a pour but de réduire le fardeau des petites entreprises lorsque seulement une personne est responsable des opérations (p. ex. petite taille, habituellement dans des régions éloignées, dont la complexité opérationnelle est faible). Alors que le terme « petit » s'applique aux opérations effectuées par une ou deux personnes, le terme « éloigné » s'entend des localités qui ne sont pas accessibles par mode de transport, sauf par voie aérienne (p. ex. les régions du Nord du Canada). Par « complexité opérationnelle faible », on entend l'exploitation d'un seul type d'aéronefs ou d'un seul aéronef ou encore d'un à deux mouvements aériens par semaine.

9. 302.505(1)a) et d), et 805.05(1)a) et d)

Le Ministère approuve vos suggestions. Cela correspondrait à la plus récente formulation utilisée à l'alinéa 604.204(1)c) du *Règlement de l'aviation canadien*. Le Ministère modifiera ces dispositions de manière à remplacer « établir et maintenir » par « mettre en œuvre », afin d'obliger la personne gérant le SGS à mettre en œuvre un système de compte rendu et un système de données de sécurité.

10. Articles 302.505(5) et 805.05(5)

Le Ministère accepte d'ajouter le terme « obligation de rendre compte » aux paragraphes 302.505(5) et 805.05(5) du *Règlement de l'aviation canadien* afin de mieux correspondre à la terminologie utilisée à l'article 106.03 et d'éliminer éventuellement toute ambiguïté.



- 3 -

Espérant le tout à votre satisfaction, je vous prie d'agréer, Maître, mes salutations distinguées.

Simon Dubé .

Simon Dubé
Directeur général intérimaire
Secrétariat ministériel

Appendix I

**Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations****12.**

January 30, 2015

PART ACTION PROMISED**FILE:**

SOR/2013-7, Unsolicited Telecommunications Fees Regulations

ISSUE:

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission has now offered a tentative promise to address certain drafting matters when the Regulations are next amended. The responses on the remaining outstanding matters appear to be unsatisfactory.

SUMMARY:

The outstanding matters relate to various instances of inconsistent terminology and to compliance with the *Statutory Instruments Act* and the *User Fees Act*. The Commission's initial response was deemed unsatisfactory, and a meeting was then held, at the Commission's request, between counsel to the Commission and counsel to the Committee in order to review each matter. The subsequent exchange of correspondence does not appear to have advanced the issues on this file, with the exception of a tentative promise to address certain drafting matters when the Regulations are next amended.

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 administered 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.)

- 2 -

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

The numbering used below reflects the numbering in the Commission’s latest letter.

1. User Fees Act

Since the Regulations fix fees to be paid by telemarketers, the question of whether the *User Fees Act* ought to have been complied with was raised. That Act imposes certain requirements when a user fee is fixed by a regulating authority mentioned in Schedule I, I.1 or II to the *Financial Administration Act*, which includes the Commission. For example, a proposal in relation to the fee must be tabled in each house of Parliament including, amongst other things, the performance standards to be met and an estimate of the amount that will be collected through the fee in three years, as well as the costs the user fee will cover. The following definitions are set out in the 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.



“direct benefit or advantage” means 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.

In both of its letters to date, the Commission has indicated it is of the view that compliance with the *User Fees Act* was not required based on the reasoning in *Re Aliant Telecom Inc.* (2009 FCA 224), a reference brought by the Commission for an opinion on whether the Act applied to proposed changes to the *Telecommunications Fees Regulations, 1995*. The Federal Court of Appeal held that it did not, and the Commission draws upon that decision to make the following arguments:

- the *Regulations* are “part of a complex regulatory scheme, rather than for a regulatory process that is contemplated in the [*User Fees Act*]”;
- the *Regulations* “do not result in a direct benefit or advantage to the fee-payer, *i.e.* the telemarketers,” so this fee does not meet the definition of “user fee”;
- the fees collected are subject to Parliamentary scrutiny in that the amount to be collected must be set out in the Commission’s Expenditure Plan published in Part III of the *Estimates*.

Each point is discussed in more depth in the most recent correspondence, although much of the CRTC’s latest response seems to simply restate its earlier arguments rather than addressing the substance of the counter-arguments. Further, much of its latest letter is irrelevant to the legal issues at hand. It may be that the Commission intended to demonstrate the complexity and utility of the Do Not Call List through references to its own decisions and testimonials from individual subscribers, although it has never been a question of whether the List is worthwhile. Rather, the question is whether there are statutory requirements that ought to have been met.

1.1 “Complex regulatory scheme”

Re Aliant concerned the “complex regulatory scheme” funded by the fees at issue in that case – the entirety of the Commission’s telecommunications activities. The Court made this point repeatedly, including in paragraph 30:

It is common ground that the Telecom Fees pay for the activities that the CRTC determines to be attributable to its telecommunications activities, including carrying out the above objectives. In order to fulfill its mandate, the *Telecommunications Act* gives the CRTC broad powers to provide several different regulatory processes, services, and licences. For example, the CRTC may:

- 4 -

- by order, exempt any class of Canadian carriers from the application of the *Telecommunications Act* and to determine compliance with any condition of such an exemption order (section 9);
- issue, suspend, or revoke international telecommunications service licences and establish or amend conditions for these licences (sections 16.3 & 16.4);
- approve, amend, or disallow the filing of a tariff by a Canadian carrier (section 26);
- impose conditions for the offering and provision of any telecommunications service by a Canadian carrier (section 24);
- approve agreements or arrangements between Canadian carriers with respect to the interchange of telecommunications by means of their facilities, the management or operation of either or both of their facilities and the apportionment of rates or revenues between carriers (section 29);
- require a Canadian carrier to submit periodic reports relating to any information that the CRTC considers to be necessary for the administration of the *Telecommunications Act* (paragraph 37(1)(b));
- order a Canadian carrier to connect any of its telecommunications facilities to any other telecommunications facilities (section 40);
- on application by an interested party, inquire into and make a determination in respect of anything prohibited, required or permitted to be done under Part II of the *Telecommunications Act* (except in relation to submarine cables), Part III, or Part IV (section 48);
- refrain in whole or in part and conditionally or unconditionally from exercising the powers referred to under sections 24, 25, 27, 29, and 31 of the *Telecommunications Act* (section 34); and
- generally determine any matter and make any order relating to the rates, tariffs or telecommunications services of Canadian carriers (section 32(g)).

It was put to the CRTC that since what the Court considered to be a “complex regulatory scheme” in *Re Aliant* was the entirety of the Commission’s responsibilities under the *Telecommunications Act*, it is not certain that a court would say the same with respect to the fees under these *Regulations*, which fund only the Commission’s investigation and enforcement activities in relation to the National Do Not Call List.

- 5 -

The Commission acknowledges that the range of activities funded by these fees is not as broad as those at issue in *Re Aliant*, but identifies the following activities in support of its position that there is a complex regulatory structure here as well:

- Educating telemarketers and the public;
- Negotiating settlements;
- Receiving, triaging, and collating complaints - s. 41.2 of the *Act*;
- Analyzing information regarding telemarketers - s. 41.2;
- Investigating complaints - s. 72.05;
- Inspecting premises - s. 72.06;
- Obtaining information and submissions from telemarketers – s. 72.05;
- Reviewing representations made by telemarketers - s. 72.08(2);
- Implementing compliance measures - s. 72.01;
- Enforcing through notices of violation or settlements - s. 72.04, s. 72.07 *et seq.*;
- Issuing decisions - s. 72.08(2), (3);
- Recovering debts due from [Administrative Monetary Penalties] – s. 72.09;
- Dealing with applications seeking to review and vary Commission decisions - s. 62; and
- Responding as needed to appeals to the Federal Court of Appeal – s. 64.

While this does describe a variety of actions, they all relate to one discrete aspect of the Commission's work: investigations and enforcement in relation to unsolicited telecommunications. It remains an open question whether a court, taking into account the Commission's arguments on this point, would consider that the fees under the Regulations fund a "complex regulatory scheme" in the sense described in *Re Aliant*.

- 6 -



1.2 “Direct benefit”

The Commission had previously argued that the Regulations do not result in a “direct benefit or advantage” to the fee payer, in this case the telemarketer. In its latest letter it reiterates this argument, suggesting that in fact these fees “are for the benefit of all Canadians to ensure that Canadians only get telephone calls they wish to receive.” In essence this seems to be a matter of framing, since in many instances the fees charged in relation to federally regulated matters could be described as ultimately for the benefit of Canadians in general. For example, user fees charged for camping in national parks will be for the benefit of the user paying the fee (for permission to camp), but also for Canadians generally (to preserve the park and national heritage).

Various points had been put to the Commission with respect to the “direct benefit or advantage” to the fee payer, the telemarketer. First, only those telemarketers who pay these fees will have access to the National Do Not Call List and therefore be permitted to engage in the economic activity of telemarketing. This is distinguishable from the fees under consideration in *Re Aliant*, which the Court specifically noted “pay for many regulatory processes and services that do not offer a benefit or advantage to the fee payer.” Further, the Commission had argued in *Re Aliant* that “the statutory definition of user fee clearly requires there to be a direct nexus between the quantum charged to each fee-payer and the benefits received by that fee-payer.” While there may have been no such nexus in that case, the fees charged under the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* vary by subscription type; higher fees are charged where access is sought to more area codes for a longer period of time, and lower fees are charged where access is sought to fewer area codes for a shorter period of time. This would suggest any necessary nexus exists between the quantum charged to each fee-payer and the benefit received by that fee-payer in relation to these *Regulations*. In addition, while the enabling provision under consideration in *Re Aliant* permits the imposition of fees generally for the purpose of recovering the costs of the Commission in carrying out its responsibilities, fees imposed under subsection 41.21(1) of the Act are expressly stated to be paid for the acquisition of information from databases established in relation to unsolicited telecommunications. There is thus a particular benefit for which the fees are paid. Even were this not the case, the Court in *Re Aliant* seemed to leave open the question of the extent to which a direct benefit or advantage was required: “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*” (para. 33). This would all seem to suggest that the *Re Aliant* precedent with respect to a direct benefit may not be applicable here. The Commission did not respond to any of these points.

1.3 “Parliamentary scrutiny”

The Commission had suggested that the fees collected are subject to Parliamentary scrutiny in that the amount to be collected must be set out in the Commission’s Expenditure Plan published in Part III of the *Estimates*.

- 7 -



While the Court in *Re Aliant* did note that Parliament intended the *User Fees Act* to provide for parliamentary scrutiny and greater transparency, it seems to have been the particular context of the fees under consideration in that decision that led it to conclude that the “additional oversight envisaged by the *User Fees Act* was not intended to apply” in that instance. Specifically, the Court stated:

While the Telecom Fees are not subject to the scrutiny of Parliament, the Treasury Board must approve the Fees Regulations, pursuant to subsection 68(1) of the *Telecommunications Act*. Given 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. (Emphasis added.)

There is no similar requirement for prior approval of the Treasury Board under the relevant enabling provision for the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations*. It was put to the Commission that it would therefore seem that *Re Aliant* does not support the argument that because there is some degree of Parliamentary scrutiny, the additional oversight of the Act is not intended to apply.

The Commission does not respond, in its latest letter, to this point. Rather, it restates that the fees collected by the Commission are scrutinized every fiscal year by Parliament through its Report on Planning and Priorities and its Departmental Performance Report. It also notes that it is required under the *Telecommunications Act* to provide a report to the Minister of Industry on the operation of the List within six months after the end of each fiscal year.

Each of these documents was consulted to see if they provide the type of scrutiny that the Court in *Re Aliant* seemed to consider significant. The CRTC's 2014-2015 Report on Plans and Priorities indicates only that the “planned spending” for the fiscal year in relation to both the Do Not Call List and the new anti-spam legislation is \$7,312,068. The information in the 2013-2014 Departmental Performance Report is even less particularized than this, providing “actual spending” of \$23,620,843 in relation to the program “Connection to the Communication System,” which appears to include the Do Not Call List. Finally, the report to the Minister of Industry simply indicates that the CRTC's expenditures in relation to the List in 2013-2014 amounted to \$3,050,595.

It has already been pointed out to the CRTC that providing Parliament with aggregate information after the fact is different from prior scrutiny of the fees to be charged to individual telemarketers, which is the type of scrutiny contemplated by the *User Fees Act*. The CRTC has provided no response with respect to this distinction.



1.4 Conclusion with respect to the *User Fees Act*

The Commission's most recent letter does not seem to be any more persuasive with respect to whether the reasoning in *Re Aliant* applies to the Regulations than was its initial response. In particular, the Commission largely restates what it had already said rather than responding to counter-arguments based on the text of the case and the relevant provisions. Again, on the Commission's interpretation of the case, it seems doubtful whether the *User Fees Act* will have much application at all, since many user fees will form part of a broader regulatory scheme that benefits Canadians generally and will also be subject to Parliamentary scrutiny through the general budgeting process.

This discussion is complicated by the fact that the Act itself is relatively new, and there has been little judicial guidance on how it is to be applied. In addition, as noted by Paul Salembier in *Regulatory Law and Practice in Canada*, the drafting of some of the provisions is "ambiguous." Further, failure to comply with the Act's procedural requirements does not seem to entail any particular consequence. The Act does not state, for example, that a user fee will be invalid if those requirements, which Salembier notes have been described as "complex, costly and unwieldy," are not met.

As a final point, it had been put to the Commission that in some instances where Parliament intends to exclude certain fees from the requirements of the *User Fees Act*, there are provisions to that effect in the enabling act (for example, six separate provisions in the *Immigration and Refugee Protection Act* in relation to specific fees). It was suggested that perhaps a similar provision should be added to the *Telecommunications Act* with respect to fees imposed under section 41.21 of that Act, in order to resolve any uncertainty. The Commission did not provide a response on this point.

2. 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 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 before the Rules could come into force.

In its initial response, the Commission had indicated that it performs "quasi-judicial functions in its administration of the [Telecommunications] Act" and the Rules do not meet the definition of "statutory instrument" as a result of the exception in paragraph (b)(ii): "any instrument ... issued, made or established by a judicial or quasi-judicial body, unless the instrument is a rule, order or regulation governing

- 9 -

the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament.” It was subsequently pointed out to the Commission that the Committee’s General Counsel had already addressed the failings in this particular argument in 2007, noting that what matters is the particular function being exercised at the time, not whether some of the body’s other functions can be categorized as quasi-judicial in which case all of its instruments would be exempt. Further, a passage to this effect from the *Federal Regulations Manual* prepared by the Department of Justice was brought to the Commission’s attention:

some hybrid bodies ... perform both judicial or quasi-judicial functions and legislative functions. It would seem that the intention of Parliament was to exclude only instruments issued, made or established by those bodies in carrying out their judicial or quasi-judicial functions, and not all instruments.

In its latest response, the Commission fails to respond to the substance of these counter-arguments, simply stating that it appreciates the Committee’s comments on this matter and will keep these considerations in mind in preparing other regulatory measures. It appears that the Commission considers this matter closed.

3. Inconsistent Terminology

The remaining matters raised with the Commission relate to inconsistent terminology. The Commission has indicated that, “subject to input from the linguistic and bijural experts at the Department of Justice,” it anticipates making some changes to the Regulations, although this will only be considered the next time the Regulations are amended, meaning the next time the subscription fees in the Schedule need to be adjusted. There is no indication as to when this might be, or just what amendments are to be made. Indeed, the Commission repeatedly notes that it is “of the view that at the moment there is no legal risk of invalidity *per se*.” This again seems beside the point, since no one had suggested that the Regulations were invalid, nor is the Committee’s scrutiny limited to this question.

3.1 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” (“subscriber”). 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 initial response was that no amendments were necessary since the meaning of the words chosen was unambiguous, the overall meaning was the same in both languages, and "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."

This response was deemed unsatisfactory on the basis of the general principles that the same word should be used throughout the Regulations to express the same meaning, and that the terms used in the Regulations should correspond to those used in the parent statute.

The Commission did not provide a response in respect of either of these principles, instead essentially repeating, albeit in slightly different language, the arguments the Committee had already rejected. First, it says, "abonné" and "person that subscribes" are equivalent. Further, "abonné" is "just more succinct" than "personne abonnée" or "personne qui s'abonne." While this may well be true generally, it ignores the fact that "person" is a term defined in the English version of the Act and that the equivalent defined term in the French version is "personne."

The Commission goes on to suggest that the Regulations must be read together with the enabling Act, including section 41.21, which refers to fees to be paid by "persons." The French version of this section of the Act in fact refers to the fees to be charged to "toute personne," "personne" being the defined term it was suggested the Commission should use instead of "abonné." The word "abonné" does not appear in the section of the Act the Commission cites, so it would seem that this is in fact an argument against the Commission's own position.

3.2 Paragraph 3(2)(b) and subsection 4(2)

It was put to the Commission that the English term "fees payable" should be rendered consistently in the French version of these provisions, which currently use a variety of terms ("droits," "droits à payer," and "droits payables"). The Commission initially disagreed, arguing that the meaning is unambiguous and that the provisions "follow current economical drafting practices." The Commission was then reminded of the fundamental drafting principle that the same term should be used when the same meaning is intended. Further, if the Commission was of the view that "economical drafting" was the primary concern, then amendments to the English term "fees payable" would be required to ensure a consistent application of this approach. Specifically, if "ces droits" in paragraph 3(2)(b) is both more economical than "les droits à payer" and unambiguous in that it refers back to "les droits à payer" in paragraph 3(2)(a), then it would similarly be unambiguous and more economical for the English version to say "these fees" rather than "those fees payable" in paragraph 3(2)(b), as it currently does.

- 11 -



The Commission does not address the substance of either of these arguments, again simply stating these provisions follow current economical drafting practices and are clear when read in context. The Commission does indicate, however, that these provisions “could be amended” when the next available opportunity to amend the Regulations arises.

3.3 Section 4

The analogue of the term “telemarketing regulatory costs” throughout the Regulations is generally “coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente” (the Commission’s regulatory costs for telemarketing) but the French version of subsection 4(4) refers instead to “coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente” (the Commission’s regulatory costs relating to telemarketing), which would seem to be a broader category of costs. The Commission has indicated that this “could be amended for consistency in terminology,” although it has also stated that these terms “are synonymous in this instance,” still without acknowledging the principle that the same term should be used to express the same meaning.

Finally, it was pointed out to the Commission that 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 initially responded that it is clear that “the word ‘year’ occurs when it is referring back to the ‘fiscal year’” thus avoiding “unnecessary repetition of the word ‘fiscal.’” This explanation appeared to give rise to other inconsistencies, however, since then paragraphs 3(2)(a) and (b) could also say “that year” – rather than “that fiscal year” – to refer back to the “fiscal year” in the opening portion of subsection 3(2).

In its latest letter, the Commission attempts to explain away this inconsistency on the basis that paragraphs (a) and (b) are “structurally separate from” subsection 3(2). Apparently the Commission believes that when the same concept is rendered a second or subsequent time in each “structurally separate” provision it can be shortened to refer back to the previous occurrence, but each “structurally separate” provision must contain the full term lest readers get confused. This explanation, however, would seem to call into question the Commission’s explanation that “ces droits” in paragraph 3(2)(b) unambiguously refers back to “les droits à payer” in the structurally separate paragraph 3(2)(a). Either way, the Commission’s approach is inconsistent. Further, the Commission’s approach remains founded on the belief that “unnecessary repetition” (here, of the word “fiscal”) must be avoided, despite drafting principles to the contrary and the fact that “fiscal year” is a defined term. Nonetheless, the Commission has stated that it “may be desirable” to amend section 4 to use the term “fiscal year” consistently throughout.

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

MAURIL BÉLANGER, M.P.
GARRY BRETTKEUZE, M.P.



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/c LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
Tél. ÉCOPIEUR: 943-2109

CO PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BRETTKEUZE, DÉPUTÉ



May 9, 2014

Ms. Christianne Laizner
Senior General Counsel &
Executive Director, Legal Sector
Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission
1 Promenade du Portage, 6th Floor
GATINEAU, Quebec K1A 0N2

Dear Ms. Laizner:

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

As you know, the above-mentioned Regulations were considered by the Joint Committee at its meeting of April 10, 2014. At that time, it was the wish of members that I seek your reconsideration with respect to the following matters. (For ease of reference, the numbering of the points below reflects that in the previous correspondence.)

2. User Fees Act

In point 2 of my June 5, 2013 letter I had asked what steps had been taken to comply with the *User Fees Act*, or, in the event the Commission had concluded the *Re Aliant Telecom Inc.* case applied to the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations*, what the basis for reaching that conclusion was.

In its letter of September 23, 2013, the Commission responded that it is of the view that the reasoning in *Re Aliant* applies to the *Regulations* for the following reasons:

- (1) the *Regulations* “do not result in a direct benefit or advantage to the fee-payer, *i.e.* the telemarketers,” so this fee does not meet the definition of “user fee”;
- (2) the *Regulations* are “part of a complex regulatory scheme, rather than for a regulatory process that is contemplated in the [*User Fees Act*]”;

- 2 -



- (3) the fees collected are subject to Parliamentary scrutiny in that the amount to be collected must be set out in the Commission's Expenditure Plan published in Part III of the *Estimates*.

As discussed at our meeting on May 7, however, there are also counter-arguments that may suggest the *Re Aliant* precedent is not applicable to the *Regulations*.

First, 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. This is distinguishable from the fees under consideration in *Re Aliant*, which the Court specifically noted “pay for many regulatory processes and services that do not offer a benefit or advantage to the fee payer” (para. 32), and may even “provide benefits or advantages to non-fee-payers” (para. 31, emphasis added). I note also that the Commission argued in *Re Aliant* that “the statutory definition of user fee clearly requires there to be a direct nexus between the quantum charged to each fee-payer and the benefits received by that fee-payer” (para. 17). While there may have been no such nexus in that case, the fees charged under the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* vary by subscription type; higher fees are charged where access is sought to more area codes for a longer period of time, and lower fees are charged where access is sought to fewer area codes for a shorter period of time. This would suggest any necessary nexus exists between the quantum charged to each fee-payer and the benefits received by that fee-payer in relation to these *Regulations*. In addition, while subsection 68(1) of the *Telecommunications Act* permits the imposition of fees generally for the purpose of recovering the costs of the Commission in carrying out its responsibilities, fees imposed under subsection 41.21(1) of the Act are expressly stated to be paid for the acquisition of information. There is thus a particular benefit for which the fees are paid. Even were this not the case, the Court in *Re Aliant* seemed to leave open the question of the extent to which a direct benefit or advantage was required: “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*” (para. 33). On the basis of the above, it is not a foregone conclusion that a court would decide, on the precedent of *Re Aliant*, that the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* are not “user fees” within the meaning of the *User Fees Act*.

With respect to the Commission's second argument, *Re Aliant* concerned the “complex regulatory scheme” funded by the fees at issue in that case – the entirety of the Commission's telecommunications activities. The Court made this point repeatedly, including in paragraph 7 (“fees ... for the purpose of recovering all or a portion of its costs that the CRTC determines to be attributable to its responsibilities under the *Telecommunications Act*”); paragraph 16 (“[t]he CRTC asserts that unlike user fees, which are imposed by the government for the use of specific government services or facilities, the Telecom Fees are regulatory charges that are calculated to recover the entire cost of regulating the Canadian telecommunications industry”); and paragraph 30:

- 3 -

It is common ground that the Telecom Fees pay for the activities that the CRTC determines to be attributable to its telecommunications activities, including carrying out the above objectives. In order to fulfill its mandate, the *Telecommunications Act* gives the CRTC broad powers to provide several different regulatory processes, services, and licences. For example, the CRTC may:

- by order, exempt any class of Canadian carriers from the application of the *Telecommunications Act* and to determine compliance with any condition of such an exemption order (section 9);
- issue, suspend, or revoke international telecommunications service licences and establish or amend conditions for these licences (sections 16.3 & 16.4);
- approve, amend, or disallow the filing of a tariff by a Canadian carrier (section 26);
- impose conditions for the offering and provision of any telecommunications service by a Canadian carrier (section 24);
- approve agreements or arrangements between Canadian carriers with respect to the interchange of telecommunications by means of their facilities, the management or operation of either or both of their facilities and the apportionment of rates or revenues between carriers (section 29);
- require a Canadian carrier to submit periodic reports relating to any information that the CRTC considers to be necessary for the administration of the *Telecommunications Act* (paragraph 37(1)(b));
- order a Canadian carrier to connect any of its telecommunications facilities to any other telecommunications facilities (section 40);
- on application by an interested party, inquire into and make a determination in respect of anything prohibited, required or permitted to be done under Part II of the *Telecommunications Act* (except in relation to submarine cables), Part III, or Part IV (section 48);
- refrain in whole or in part and conditionally or unconditionally from exercising the powers referred to under sections 24, 25, 27, 29, and 31 of the *Telecommunications Act* (section 34); and
- generally determine any matter and make any order relating to the rates, tariffs or telecommunications services of Canadian carriers (section 32(g)).

While in *Re Aliant*, what the Court considered to be a “complex regulatory scheme” was the entirety of the Commission’s responsibilities under the *Telecommunications Act*, it is not certain that a court would say the same with respect to the fees under these



Regulations, which fund only the Commission's investigation and enforcement activities in relation to the National Do Not Call List.

Finally, the Commission suggested that the fees collected are subject to Parliamentary scrutiny in that the amount to be collected must be set out in the Commission's Expenditure Plan published in Part III of the *Estimates*. While the Court in *Re Aliant* did note that Parliament intended the *User Fees Act* to provide for parliamentary scrutiny and greater transparency, it also specifically noted that regulations made pursuant to subsection 68(1) of the *Telecommunications Act* must be approved by Treasury Board before they are made. It was given the nature of this "statutory cabinet committee" that the Court concluded that the "additional oversight envisaged by the *User Fees Act* was not intended to apply" to the regulations under consideration in that case (para. 36). Once again, it is arguable whether the same reasoning would apply to the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations*. There is no requirement for prior approval of the Treasury Board for regulations 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.

In short, the differences between the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* and the regulations under consideration in *Re Aliant* call into question whether the reasoning in that case applies here. Indeed, the Commission's interpretation of the case might well exclude most fees from the requirements of the *User Fees Act*, despite Parliament's intent that it apply to user fees generally.

I note further that in some instances where Parliament intends to exclude certain fees from the requirements of the *User Fees Act*, there are provisions to that effect in the enabling act (for example, six separate provisions in the *Immigration and Refugee Protection Act* in relation to specific fees). In order to resolve any uncertainty, perhaps a similar provision should be added to the *Telecommunications Act* with respect to fees imposed under section 41.21 of that Act.

3. Unsolicited Telecommunications Rules

My letter of June 5, 2013 suggested that the "Unsolicited Telecommunications Rules," which the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* fund, fit 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.

In response, the Commission stated 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 that the

- 5 -



Commission “clearly performs quasi-judicial functions in its administration of the Act.” Therefore, according to this argument, the Rules “are made by a quasi-judicial body” and fall within the “quasi-judicial body” exception to the definition of statutory instruments, as a result of which the requirements of the *Statutory Instruments Act* do not apply.

As was noted in the course of our meeting on May 7, 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 (a copy of which is enclosed), 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. ...

- 6 -



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. ...

Similarly, as noted in Part 2 of the *Federal Regulations Manual*, “some hybrid bodies ... perform both judicial or quasi-judicial functions and legislative functions. It would seem that the intention of Parliament was to exclude only instruments issued, made or established by those bodies in carrying out their judicial or quasi-judicial functions, and not all instruments.”

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.

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 in my original letter 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.

In response, the Commission suggested that the meaning of the words chosen is unambiguous, and that the overall meaning is the same in both languages. Further, “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.”

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

- 7 -

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* states: “The terminology used in a regulation must be consistent with that used in the enabling statute.”

It is again submitted that the defined term “personne” should be used in the French version of subsection 2(1) where the equivalent defined term is used in the English version.

5. Paragraph 3(2)(b) and subsection 4(2)

I noted in my original letter that different terms are used in the French version of the Regulations as the analogue of the expression “fees payable” in the English version. Generally, “droits à payer” is used, but paragraph 3(2)(b) instead refers to “droits” (which, elsewhere in the Regulations, is the analogue of “fees” rather than “fees payable”).

In response, the Commission again referred to “current economical drafting practices” and stated that in subparagraph 3(2)(b) “the preposition ‘ces’ before ‘droits’ grammatically refers back to the previous mention of the expression, *i.e.* ‘droits à payer.’” The English version of subparagraph 3(2)(b), however, reiterates “fees payable” rather than referring back to the previous mention of the expression as the French version does. For consistency then, the English version should refer to “these fees,” to refer back to “the fees payable” in paragraph 3(2)(a).

The French version of the marginal note to subsection 4(2) does not refer to “droits à payer” or “droits” but rather introduces a new term: “droits payables.” While it is true that section 14 of the *Interpretation Act* states that marginal notes are for convenience of reference only, there does not seem to be a justifiable reason to introduce a new term that differs from that used elsewhere in the regulations, including the immediately preceding marginal notes.

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.” The Commission responded that it is clear that “the word ‘year’ occurs when it is referring back to the ‘fiscal year’” thus avoiding “unnecessary repetition of the word ‘fiscal.’” This explanation gives rise to other inconsistencies, however, since otherwise paragraphs 3(2)(a) and (b) would also say “that year” – rather than “that fiscal year” – to refer back to the “fiscal

- 8 -



year” in the opening portion of subsection 3(2). At the very least, the drafting approach followed in the English version of sections 3 and 4 should be consistent.

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” elsewhere. Consequently, it was suggested that subsection 4(4) should be amended for consistency of terminology. This is perhaps the clearest example of where using different terms 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.” Again, it should be emphasized that the use of the same terms to express the same meaning is not “unnecessary repetition,” as suggested in the Commission’s response, but rather is an essential drafting principle that promotes clarity. Regardless, given the Commission’s indication that amendments to address this last point “may” be made at some future time, your assurance that the necessary amendment will be made would be valued. I also wonder whether you are in a position to advise as to when it might be anticipated that amendments to the Regulations might be made.

I appreciated your providing the opportunity to meet with you and your colleague, Mr. Peter McCallum, to discuss the Committee’s concerns, and I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,

Cynthia Kirkby
Counsel

Encl.

c.c. Mr. Jean-Pierre Blais
Chairperson & Chief Executive Officer
Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission

/mn



Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes

Ottawa, Canada
K1A 0N2

Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission



November 27, 2014

Our Reference: 4732-010

BY E-MAIL: Cynthia.kirkby@parl.gc.ca

HARD COPY BY MAIL:

Ms. Cynthia Kirkby
Legal Counsel
Standing Committee
For the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

DEC 02 2014

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Ms. Kirkby,

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

Thank you for your letter of May 9, 2014 regarding the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* (the *Regulations*). The *Regulations* provide financing for the Commission's administration and enforcement regime to deal with unsolicited telecommunications. We acknowledged your letter on May 27, 2014 and followed up again on September 8, 2014. We appreciate the further opportunity you have given us to comment on the *Regulations*.

We note that prior to publication of the *Regulations*, they were examined by the Department of Justice in accordance with usual practices. Before drafting our earlier and current responses to your comments, we also consulted with the Department of Justice with respect to Part 3 of this letter. In addition, we have consulted internally regarding the points you raised. Please find our response to the matters you raised below.

In this letter, we refer to numerous Commission decisions, orders and other precedents as well as statutory authorities. For your convenience, we are replying by e-mail (with a hard copy of this letter to follow by mail), and most of these references and authorities are linked in the footnotes to the full text of the documents.

1. User Fees Act

In your letters of June 5, 2013 and May 9, 2014, you raised a preliminary question regarding the applicability of the *User Fees Act* (*UFA*) to the process for adopting the *Regulations*. Our



view continues to be that the reasoning of *Re Aliant Telecom Inc.*, 2009 FCA 224 (*Re Aliant*) applies to the process for making the *Regulations*. In addition to our comments in the letter dated September 23, 2013, we would add the following points.

The main principle from *Re Aliant* was that, consistent with the definition of “user fee” set out in the *UFA*, for a regulation to fall under the scope of the *UFA*, it must directly benefit or advantage the fee-payer. It was also found in *Re Aliant* that there was a complex regulatory scheme in place and not the regulatory processes or services that were contemplated by the *UFA*. *Re Aliant* was also clear that Parliament granted the Commission the broad authority to manage the telecommunications industry and implement the objectives under s. 7 of the *Telecommunications Act* (the *Act*). Finally, the court in *Re Aliant* found that given the existing scrutiny the *Telecommunications Fees Regulations, 1995 (TFR, 1995)* received, the additional oversight envisaged by the *UFA* did not apply. In order to explain our view that the administration and enforcement of the regime to deal with unsolicited telecommunications is for the benefit of all Canadians, rather than for the unique or distinct benefit of the individual fee-payers, it would be appropriate, first, to deal with the complex regulatory framework within which this regime is administered.

1.1. Complex Regulatory Structure Being Administered to Implement the *Telecommunications Act* Objectives

1.1.1. The Commission’s Mandate and Activities

As explained below, the Commission’s mandate under sections 41, 41.1 and following, and 72.01 and following of the *Act* is to administer and enforce a regime to minimize and prevent unsolicited telecommunications and “to prevent undue inconvenience or nuisance”¹ for Canadians. The fees collected pursuant to the *Regulations* support the total regulatory costs of all of the Commission’s responsibilities and associated activities under s. 41.2 of the *Act*, which was enacted in 2006. The provision that enabled the Commission to make the *Regulations*, s. 41.21 of the *Act*, was enacted in 2012 by Parliament. It has the specific purpose of enabling the Commission to prescribe regulations to collect fees for the next fiscal year for the activities noted below, commencing April 1, 2013, and this is the date that the *Regulations* came into effect.

After extensive public processes, the Commission established a comprehensive framework for unsolicited telemarketing calls and other unsolicited telecommunications received by

¹ *Telecommunications Act*, SC 1993, c 38, s 41, online: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/T-3.4/>.



consumers with the *Unsolicited Telecommunications Rules framework and the National Do Not Call List*,² as amended by Compliance and Enforcement Regulatory Policy CRTC 2014-155 (the framework).³ The purpose of the framework is to implement the policy objectives of the *Act*, such as the protection of privacy of persons,⁴ the rendering of reliable, affordable and high quality telecommunications services,⁵ and the prevention of undue inconvenience or nuisance from unsolicited telecommunications, while still allowing for legitimate uses of telemarketing telecommunications.⁶

This framework established the National Do Not Call List (National DNCL), a nation-wide registry that allows consumers to register their telecommunications number in order to reduce the number of unsolicited telemarketing calls they receive. With some exceptions, telemarketers are prohibited from placing unsolicited telemarketing calls to telecommunications numbers which have been registered on the National DNCL, and the Commission has imposed administrative monetary penalties (AMPs) on entities that have placed such calls without having subscribed to the National DNCL.⁷ To simplify matters for

² *Unsolicited Telecommunications Rules framework and the National Do Not Call List*, Telecom Decision CRTC 2007-48, 3 July 2007, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2007/dt2007-48.htm>.

To understand the extensive nature of the Commission's public process in this decision see: http://www.crtc.gc.ca/PartVII/eng/2006/8665/c12_200601626.htm. This page lists all the parties that participated in the Commission's public proceeding and illustrates the extent of their participation. It should be noted that the public comments and related documents to any Commission decision or proceeding mentioned in this letter can be located by clicking on the "Reference" or "File Number(s)" link at the top of the webpage to that Commission decision or proceeding.

³ *Review of the Unsolicited Telecommunications Rules*, Compliance and Enforcement Regulatory Policy CRTC 2014-155, 31 March 2014, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-155.htm>.

⁴ *Telecommunications Act*, *supra* note 1, s 7(i).

⁵ *Ibid.*, s 7(b).

⁶ *Unsolicited Telecommunications Rules framework and the National Do Not Call List*, *supra* note 2 at para 3.

⁷ For examples of Commission decisions imposing such AMPs see: *Les Fenêtres et Portes Deluxe de Montréal Inc. - Violations of the Unsolicited Telecommunications Rules*, Compliance and Enforcement Decision CRTC 2013-541, 8 October 2013, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2013/2013-541.htm> and *Lev Olevson, carrying on business as Capital Windows and Doors and Advantage Pro - Violations of the Unsolicited Telecommunications Rules*, Compliance and Enforcement Decision CRTC 2014-424, 12 August 2014, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-424.htm>.



Canadians, in 2014 the Commission created a permanent number registry which eliminated the finite registration period for telecommunications numbers on the National DNCL.⁸ As a result, the list is easier to administer and Canadians no longer have to renew or re-register their numbers on the list. Examples of provisions under the National DNCL regime that are for the benefit of Canadians include:

- The prohibition of calls to persons on the National DNCL without express consent;⁹ and
- The requirement that telemarketers clearly provide identifying information upon reaching the intended party and upon request.¹⁰

The Commission's work under its statutory mandate also extends to the automatic dialing-announcing device (ADAD) framework.¹¹ ADAD calls, which are also known as robocalls, are services provided by telemarketers and the Commission's ADAD framework is for the protection of the general public. Examples of provisions under the ADAD framework that are for the benefit of Canadians include:

- The restriction on the hours a person can receive telecommunications to 9:00 a.m. to 9:30 p.m. on weekdays and 10:00 a.m. to 6:00 p.m. on weekends;¹² and
- The requirement for telemarketers to provide a clear message identifying the person on whose behalf the telecommunication is made and a description of the purpose of the telecommunication.¹³

⁸ *Permanent number registration*, Compliance and Enforcement Regulatory Policy CRTC 2014-341, 25 June 2014, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-341.htm>.

⁹ *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Unsolicited Telecommunications Rules* [UTR], Part II, Rule 4, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/rules-reglest.htm>.

¹⁰ *Ibid*, Part III, Rule 16 and 17.

¹¹ The ADAD framework has been in place since *Use of Telephone Company Facilities for the Provision of Unsolicited Telecommunications*, Telecom Decision 94-10, 13 June 1994, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/1994/dt94-10.htm> and was reiterated both in *Unsolicited Telecommunications Rules framework and the National Do Not Call List*, *supra* note 2, and in *Review of the Unsolicited Telecommunications Rules*, *supra* note 3.

¹² UTR, *supra* note 9, Part IV, Rule 4(b).

¹³ UTR, *supra* note 9, Part IV, Rule 4(d).



The fees paid under the *Regulations* fund and support the work of the Commission and its staff when it engages in activities for the administration and enforcement of the regime involving unsolicited telecommunications. These activities include:

- Educating telemarketers and the public;
- Negotiating settlements – see the examples below, at footnotes 26 and 27;
- Receiving, triaging, and collating complaints – s. 41.2 of the *Act*;
- Analyzing information regarding telemarketers – s. 41.2;
- Investigating complaints – s. 72.05;
- Inspecting premises – s. 72.06;
- Obtaining information and submissions from telemarketers – s. 72.05;
- Reviewing representations made by telemarketers – s. 72.08(2);
- Implementing compliance measures – s. 72.01;
- Enforcing through notices of violation or settlements – s. 72.04, s. 72.07 *et seq.*;
- Issuing decisions – s. 72.08(2), (3);
- Recovering debts due from AMPs – s. 72.09;
- Dealing with applications seeking to review and vary Commission decisions – s. 62; and
- Responding as needed to appeals to the Federal Court of Appeal – s. 64.

1.1.2. The Commission's Financial Reporting Activities

As in the *Re Aliant* case, the Commission is engaged in a broad range of activities to administer and enforce the regime to deal with unsolicited telecommunications. Although the range of activities is not as broad as those considered in *Re Aliant* (managing the telecommunications industry), this situation is fully reflected in the fact that the *Regulations* collect about 1/9 (approximately \$3 million)¹⁴ of the amount collected under the *Telecommunications Fees Regulations, 2010* (approximately \$27 million).¹⁵

¹⁴ *Unsolicited Telecommunications Fees - Telemarketing regulatory costs for 2014-15 and fees paid for 2013-14*, Compliance and Enforcement Order CRTC 2014-307, 9 June 2014, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-307.htm>.

¹⁵ *Telecommunication Fees*, Telecom Order CRTC 2014-303, 6 June 2014, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-303.htm>.



Furthermore, we note that the fees collected are subject to Parliamentary scrutiny. As set out in our previous letter, subsection 4(4) of the *Regulations* contemplates Parliamentary scrutiny because 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. As explained in our Report on Planning and Priorities (RPP), the Commission's Expenditure Plan consists of two components: the RPP and the Departmental Performance Report (DPR).¹⁶

At the outset of each fiscal year the Commission must provide to Parliament a RPP which details the expenditure plans for the Commission. Providing a RPP to Parliament each year serves to inform Parliament on planned expenditures of the Commission and supports Parliament's consideration of supply bills.¹⁷ At the conclusion of each fiscal year the Commission produces a DPR. The DPR highlights the financial position of the Commission each fiscal year¹⁸ and is the Commission's account of the results achieved against the planned performance expectations set out in the RPP.¹⁹ Both the RPP and DPR are tabled in Parliament. In this way, the fees collected by the Commission are scrutinized every fiscal year by Parliament.

The Commission also has an obligation under s. 41.6 *Act* to report to the Minister of Industry within six months after the end of each fiscal year on the operation of the National DNCL in

¹⁶ CRTC, *Report on Plans and Priorities 2014-2015* [RPP 2014-15], Estimates Documents, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rpps/rpp2014/rpp2014.htm>.

¹⁷ *Ibid.* Within the RPP 2014-15, there is a Future-Oriented Statement of Operations 2014-2015, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/fin14a.htm>, which further details the Commission's expenses and revenues for the fiscal year, including the unsolicited telecommunication fees collected under the *Regulations*.

¹⁸ See, e.g., CRTC, *Departmental Performance Report 2013-2014* [DPR 2013-14], online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/BACKGRND/dpr2014/dpr2014.htm>.

As per the Treasury Board of Canada Secretariat, *2014-15 Calendar of Events*, online: <http://publiservice.tb-sct.gc.ca/ems-sgd/publi/cal-eng.asp>, the 2013-2014 DPR was scheduled to be tabled in Parliament by the President of the Treasury Board the week of November 3, 2014. Information on the unsolicited telecommunications fees collected by the Commission can be found in the Supplementary Information Tables to the DPR 2013-14, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/backgrnd/dpr2014/sup2014.htm#sup2>.

¹⁹ RPP 2014-15, *supra* note 16.



that fiscal year. The 2013-2014 National DNCL Report²⁰ was tabled in Parliament October 28, 2014. In this report, the fees and costs related to the National DNCL are clearly outlined.²¹ Thus, in addition to the annual RPP and DPR, the unsolicited telecommunications fees collected by the Commission are also scrutinized every year pursuant to s. 41.6 of the *Act*.

1.1.3. Conclusion

With these considerations in mind, we are of the view that the Commission administers and enforces a broad regulatory regime related to unsolicited telecommunications in order to implement a number of the *Act*'s objectives. As well, the fees collected under the *Regulations* are subject to Parliamentary scrutiny every fiscal year and accordingly the additional oversight envisaged in the *UFA* does not apply.

1.2. The Commission's Activities for the Benefit of Canadians

The Federal Court of Appeal concluded in *Re Aliant* that the fees paid pursuant to the *TFR*, 1995 did not meet the definition of a "user fee" as defined in s. 2 of the *UFA* because the *TFR*, 1995 did not offer a benefit or advantage to the fee-payer. Our view, in a similar manner, is that the fees paid pursuant to the *Regulations* do not meet the definition of a "user fee" as defined in s. 2 of the *UFA*:

"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.** [Emphasis added]

While the Commission is a "regulatory 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 person paying the fee, in this case, the telemarketers. The expression "direct benefit or advantage" is defined in s. 2 of the *UFA* as follows:

²⁰ CRTC, *Report on the Operation of the National Do Not Call List for the period April 1, 2013 to March 31, 2014* (30 September 2014) [DNCL Report 2013-14], online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/DNCL/rpt140930.htm>.

²¹ *Ibid* at Part 5: Costs and Expenses.



“direct benefit or advantage” means 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.

Rather than providing a direct benefit or advantage to the persons paying the fees, these fees paid to the Commission under this regulatory structure are for the benefit of all Canadians to ensure that Canadians only get telephone calls they wish to receive.

Since 2008, as a result of the Commission’s administration and enforcement of the unsolicited telecommunications provisions, the Receiver General for Canada has received a total of over \$4.4 million²² from AMPs that have been imposed and from settlement payments. More specifically, for the period of April 1, 2013 to March 31, 2014, AMPs totalling \$1,060,400 were imposed for violations of the National DNCL and unsolicited telecommunications framework. For the same time period, the Commission received 128,273 complaints regarding possible violations and launched 146 investigations. From the launch of the National DNCL to the end of March, 2014, there had been a total of 807,091 complaints regarding telemarketing communications.²³ During the same time period, the Commission undertook over 1,400 investigations.²⁴

As a result of the Commission’s diverse activities, the National DNCL includes over 12 million phone numbers, which represents approximately 29% of Canadian households. Since the National DNCL has been implemented, over 10,000 telemarketers in Canada and internationally have registered with the list and abided by its rules.²⁵ The feedback from Canadians regarding the National DNCL since implementation has been distinctly positive. Independent survey conducted by the Marketing Research and Intelligence Association in the

²² As of March 31, 2013, the total was in excess of \$3.4 million; by March 31, 2014 this number had increased by over one million dollars. See: CRTC, *Report on the Operation of the National Do Not Call List for the period April 1, 2012 to March 31, 2013* (30 September 2013) [DNCL Report 2012-13], online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/DNCL/rpt130930.htm> and DNCL Report 2013-14, *supra* note 20.

²³ DNCL Report 2013-14, *supra* note 20.

²⁴ As of March 31, 2013, there had been over 1,300 investigations; by March 31, 2014 the Commission had launched an additional 146. See: DNCL Report 2012-13, *supra* note 22, and DNCL Report 2013-14, *supra* note 20.

²⁵ DNCL Report 2013-14, *supra* note 20.



years 2009 – 2012 found that public awareness of the National DNCL is high among adult Canadians at above 80%. Moreover, for those people who had numbers registered on the National DNCL, the 2012 survey found that 78% of respondents reported receiving fewer telemarketing calls than they had prior to registration.²⁶

Survey indications	2009 survey	2010 survey	2011 survey	2012 survey
Noticeably fewer or far fewer telemarketing calls	50%	54%	51%	42%
Slightly fewer telemarketing calls	20%	21%	24%	31%
No such calls at all	10%	10%	5%	5%
More telemarketing calls	13%	12%	15%	18%

The data and results of the survey indicate that the National DNCL is continuing to benefit Canadians and has been effective in furthering the Commission's mandate and policy objectives under the *Act*.

1.3. Case Examples

There are numerous case examples demonstrating how the Commission is addressing its mandate of protecting the privacy of persons and preventing the undue inconvenience and nuisance of unsolicited telecommunications. The following provides several examples of the Commission's work and illustrates how the *Regulations* are not for the direct benefit or advantage of the fee-payer but for the benefit of the public in general.

1.3.1. National DNCL

The Commission conducts extensive work to administer and enforce the unsolicited telecommunications framework described above. In one case,²⁷ which resulted in a negotiated settlement between the party in violation and the Chief Compliance and Enforcement Officer, the Commission received over 10,000 complaints from consumers who

²⁶ DNCL Report 2012-13, *supra* note 22.

²⁷ CRTC, "CRTC announces that Bell Canada has paid a \$1.3 million penalty for violating the National Do Not Call List Rules" (20 December 2010), online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/com100/2010/r101220.htm>.



were called despite having registered their telephone numbers on the National DNCL. The telemarketer was found to have called over 400,000 consumers who were registered on the National DNCL. The telemarketer also failed to respect internal do not call requests made by consumers, failed to provide the required information during the call, failed to display a valid telephone number, and called outside the permissible calling hours. The following are only several of the 10,000 complaints that the Commission received:

"I had a telemarketer call, on behalf of [firm xxx], offering me a free cell phone, after 9:30 pm. I told him you cannot call me after 9:30, he kept interrupting me saying 'you listen to me, I have this offer' so I asked what company he works for. I asked him to place me on their internal do not call list. He said 'shut the ---- up'. I said 'excuse me' and he said 'you should the ---- up. I asked to speak to the manager and after a few moments of silence he said, 'where do you live. I come and kill you.'"

"The number came on my call display as unavailable, which I think is unacceptable. I am on the do not call list and I have never done business with the company. The man said hello and asked me how I was. I politely told him that I would save him some time and that I have a mobile plan that I am happy with and am not interested in changing. He said 'why the ---- did you pick up the phone then'. I then hung up."

In another case,²⁸ which resulted in a negotiated settlement between the party in violation and the Chief Compliance and Enforcement Officer, the Commission received over 2000 complaints from consumers who received telemarketing calls despite being registered on the National DNCL. The telemarketer was found to have called thousands of consumers, relying on the registered charity exemption, when it was making calls on its own behalf and for its own benefit and not on behalf of a registered charity. The telemarketer was also found to have initiated calls to consumers who were registered on the National DNCL and not registering and subscribing to the National DNCL.

The Commission has issued numerous decisions with respect to National DNCL violations and has considered many review and vary applications of decisions pertaining to the National DNCL framework. For instance, in Compliance and Enforcement Decision CRTC 2014-424 the Commission imposed an AMP of \$8,000 on an individual for initiating telemarketing

²⁸ CRTC, "CRTC announces that Xentel has paid a \$500,000 penalty for misuse of the charity exemption to the National Do Not Call List Rules" (17 December 2010), online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/com100/2010/r101217.htm>.



calls to consumers whose numbers were registered on the National DNCL.²⁹ Similarly, in Compliance and Enforcement Decision CRTC 2014-91 the Commission imposed an AMP of \$12,000 on Telemarket4u Inc. for initiating telemarketing calls to consumers whose numbers were registered on the National DNCL.³⁰

The Commission has also issued several decisions on review and vary applications regarding violations of the National DNCL framework. For instance, in Compliance and Enforcement Decision CRTC 2012-667 the Commission denied an application by Les Ailments S.R.C. to review and vary a previous decision of the Commission to impose an AMP of \$24,000 on Les Ailments S.R.C. for violations of the National DNCL framework. In this case, the company failed to demonstrate substantial doubt as to the correctness of the Commission's previous decision.³¹

1.3.2. ADAD Rules

The Commission's work under the *Act*'s mandate extends beyond its work under the National DNCL. The following cases demonstrate the Commission's efforts under its ADAD scheme.

In one case,³² a company named iQor paid an AMP of \$237,500 for having made unsolicited telecommunications and using an ADAD resulting in violations of the ADAD framework. A Commission investigation found that iQor initiated unsolicited telecommunications using an ADAD outside the permissible calling hours and did not provide the name of the person on whose behalf the telecommunication was made nor a mailing address or local or toll-free telephone number where the telecommunication originator could be reached. The following illustrates some of the examples of the types of complaints that the Commission received:

²⁹ Lev Olevson, carrying on business as Capital Windows and Doors and Advantage Pro – Violations of the Unsolicited Telecommunications Rules, *supra* note 7.

³⁰ Telemarket4u Inc. – Violations of the Unsolicited Telecommunications Rules, Compliance and Enforcement Decision CRTC 2014-91, 28 February 2014, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-91.htm>.

³¹ Les Ailments S.R.C. Inc. – Application to review and vary Telecom Decision 2012-173 regarding violations of the Unsolicited Telecommunications Rules, Compliance and Enforcement Decision CRTC 2012-667, 6 December 2012, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2012/2012-667.htm>.

³² CRTC, "Notice of Violation to iQor Canada Ltd." (16 April 2014), online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2014/vt140416.htm>.



"This telemarketer called me at 8:28 a.m. this morning, after calling us at 7 a.m. yesterday and again at 8:30 p.m. yesterday. I looked up their number on the internet and they are a business processing outsourcing company (iQOR). When I picked up the phone today they asked for somebody. I said that person wasn't here and asked to be taken off the call list (again, because I had done so the day before at 7 a.m.). The person responded with, 'We can't do that, this is a call of a personal nature and we need to talk to _____' This was a lie, since the person in question hasn't lived with us for 6 YEARS and would NEVER have anything to do with this company (neither would we). When I mentioned that the person didn't live here anymore the telemarketer responded with, 'Oh, then I'll definitely take you off the call list' making it expressly clear that it WASN'T a call of a personal nature. I'm getting very tired of having this company first of all CALLING ME since I'm on the do-not-call list, and worse, call me at hours that do not correspond with the telemarketing rules TWICE now, and try to couch it in terms of a 'personal nature' when nobody in the house has ever dealt with them, they never leave a message if nobody picks up, and CAN take people off their call list."

"Sick and tired of these people calling... told them to stop, they said they will continue to call. They're looking for someone who doesn't have this phone number. They call every single day."

"This 'company' has been continually calling my cell phone up to 10 times a day for almost 4 years. I answered it in the beginning, but they said it was about some bogus Roger's account that I never had. Then they would leave up to 10 pre-recorded messages on my cell phone every day that always said the same thing - to call them about this bogus account. I actually called my Sasktel cell phone representative and had them remove the message manager service on my phone because it was repeatedly filled up with the pre-recorded messages from this 'IQOR' Canada and it was a complete waste of time to check my messages as nobody else was able to leave any! I am sick and tired of this company calling my cell phone, I have asked them to stop many times and they just change the number they are calling from and it starts all over again! It is very disturbing to my life, my work and my family and is beyond harassment! This is my unlisted cell phone number and it costs me money to answer my phone and even more money to check all those messages!"



In another case,³³ the Alberta Federation of Labour (AFL) paid an AMP of \$50,000 as part of a settlement over violations of the Commission's ADAD framework. A Commission investigation found that the AFL made unsolicited telecommunications using an ADAD without providing a telephone number and mailing address where the telecommunication originator could be reached. In addition to paying an AMP, the AFL agreed to implement a compliance program.

In a further case,³⁴ 1486647 Ontario Inc. (dba Ontario Consumer Credit Assistance) paid a \$69,000 AMP. In this instance, the Commission received over 7000 complaints from consumers who received telemarketing ADAD calls. A Commission investigation found that Ontario Consumer Credit Assistance initiated over 52 million ADAD calls to solicit its products and services without having obtained prior express consent. The company also initiated telemarketing calls to Canadian consumers who had registered their numbers on the National DNCL.

Similar to the Commission's work under the National DNCL, the Commission has also issued several decisions with respect to violations of the ADAD framework. For instance, in Telecom Decision CRTC 2012-197, an AMP of \$4,000 was imposed on an individual for having used an ADAD without having obtained the express consent of the consumers.³⁵ Similarly, in Telecom Decision CRTC 2009-607, the Commission imposed an AMP of \$5,000 on YYZ Logistics Ltd. for the use of an ADAD to make unsolicited telemarketing calls contrary to the unsolicited telecommunications framework.³⁶

³³ CRTC, "Alberta Federation of Labour pays \$50,000 for violating the Unsolicited Telecommunications Rules" (13 August 2014), online: <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=875349>.

³⁴ CRTC, "CRTC's action eliminates debt consolidation robocalls by Ontario Consumer Credit Assistance and Quick Connect Solutions" (2 April 2013), online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/com100/2013/r130402.htm>.

³⁵ *Mr. Michel Lévesque, carrying on business as Nettoyage Mirage Inc. – Violations of the Unsolicited Telecommunications Rules*, Telecom Decision CRTC 2012-197, 30 March 2012, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2012/2012-197.htm>.

³⁶ *YYZ Logistics Ltd. – Violations of the Unsolicited Telecommunications Rules*, Telecom Decision CRTC 2009-607, online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2009/2009-607.htm>.



1.4. Conclusion

Applying *Re Aliant* to this context demonstrates that the *Regulations* are not a user fee. The *Regulations* and its fee structure are part of a complex regulatory structure designed for the benefit of all Canadians.³⁷ As demonstrated by the data and sample of cases, the fees paid under the *Regulations* are designed to fund the activities of the Commission and its staff and are part of an overall scheme that is to the benefit and advantage of all Canadians with respect to unsolicited telecommunications.

2. Unsolicited Telecommunications Rules

Another preliminary matter that you raised in your letters related to the applicability of the *Statutory Instruments Act* (*SIA*) to the Commission's measures under the unsolicited telecommunications framework. You suggested that the Commission's measures met the definition of a "statutory instrument" as defined by s. 2(1) of the *SIA*. We replied that the Commission performs a quasi-judicial function in the administration of the *Act* and that instruments published pursuant to the Commission's authority under s. 41.2(b) of the *Act* are made by a quasi-judicial body and do not fall within the meaning of a "statutory instrument" as set out under the definition of "statutory instrument" at s. 2(1)(b)(ii) of the *SIA*.

We note and appreciate your comments on this matter and will keep these considerations in mind in preparing other regulatory measures.

3. Subsection 2(1); Paragraph 3(2)(b) and Subsection 4(2); Section 4 of the Regulations

As noted above, we consulted with the Department of Justice in developing our response to your comments regarding the English and French versions of the text. The English and French versions of the *Regulations* are not meant to be direct and exact translations of the other language version. Rather, under the equal authenticity rule, the English and French versions of the *Regulations* have equivalent status and are equally authoritative.³⁸

However, subject to input from the linguistic and bilingual experts at the Department of Justice, we anticipate making some changes to the *Regulations*. These changes would be considered at the next available opportunity to amend the *Regulations*. Since we are consistently

³⁷ For example, see the objectives of Canadian Telecommunications Policy under *Telecommunications Act*, *supra* note 1, s 7(b), (h), and (i).

³⁸ Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (Toronto: Irwin Law, 2007) at 84.

monitoring the “Amounts to be Paid” in the Schedule to the *Regulations* to ensure that the fees paid are the appropriate amounts, the time when we need to adjust the fees would be the point in time to make potential amendments to the text of the *Regulations*. In the meantime, pending the next available opportunity to amend the *Regulations*, we believe there is no risk of invalidity for the current.

3.1. Subsection 2(1)

You noted that “person” in s. 2(1) of the *Regulations* is “abonné” in the French version and that this differs from how “person” is defined in the French version s. 2(1) of the *Act*. Consequently, you suggested that the French version of s. 2(1) of the *Regulations* should be amended to change “abonné” to “personne.”

We are of the view that there is no inconsistency in s. 2(1) of the *Regulations* between the use of “abonné” in French and “person that subscribes” in English. These two terms are equivalent. Abonné means “Qui a pris un abonnement; personne abonnée.”³⁹ The word “abonné” is just more succinct than the longer expression. The word “person” is defined in the *Act* and the definition simply reinforces the point that the term is supposed to be interpreted broadly, and therefore includes all subscribers, i.e. “tout abonné.” The *Regulations* must be read together with the enabling *Act*, including s. 41.21. This section refers to fees to be paid by “persons.” In specifying that the fees must be paid by “a person that subscribes”/“tout abonné,” the *Regulations* identify who the person referred to in s. 41.21 is and does so in an equivalent manner under both language versions. With the *Regulations* in their current form, there is congruity between the *Regulations* and the enabling *Act*.

Likewise, we believe that there are no inconsistencies between ss. 2(1) and 3(1) of the French version. Sections 2(1) and 3(1) do not express the same thing and therefore the form of expression is not the same. In both the English and French versions, the emphasis in s. 3(1) is on the action of subscribing (“qui s’abonne” in French and “on subscribing” in English). On the other hand, s. 2(1) emphasizes who must pay rather than what is being done to give rise to that obligation. Nonetheless, in both ss. 2(1) and 3(1), whether “abonné” or “personne qui s’abonne” is used, the person referred to is the same.

³⁹ Paul Robert, *Dictionnaire alphabétique & analogique de la langue française* (Paris: Société du nouveau littéré, 1967) at 5.



Therefore, we continue to be of the view that it is not necessary to make any changes in regards to s. 2(1).

3.2. Paragraph 3(2)(b) and Subsection 4(2)

You noted that in s. 3(2)(b) “fees payable” is used instead of “these fees.” You also noted that the marginal note in s. 4(2) uses “droits” instead of “droits à payer.” We agree that it may be desirable to amend s. 3(2)(b) to make it appear more symmetrical as between the English and French versions. Thus, this provision could be amended to make the notion of “payable”/“à payer” explicit in both English and French. Likewise, as you have pointed out, the marginal note in s. 4(2) could be changed to “droits à payer.”

We are of the view that at the moment there is no legal risk of invalidity *per se* in keeping the text as is until the next available opportunity to amend the *Regulations* arises. These provisions follow current economical drafting practices and when read in the context in which the words are used, there is no confusion.

3.3. Section 4

You raised concerns regarding the use of “fiscal year” and “year” in the English version of the text compared with the consistent use of “exercice” in the French version of the text. You also noted that s. 4(4) is expressed as “les coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente” whereas elsewhere “les coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente” is used.

When the next opportunity to amend the *Regulations* arises, we agree that it may be desirable to amend s. 4 so that the term “fiscal year” is used throughout. With regards to using “relatifs” as opposed to “pour” in s. 4(4) of the French version, even though the two words are synonymous in this instance, we understand that s. 4(4) could be amended for consistency in terminology. However, for the following reasons, we believe that there is no legal risk of invalidity *per se* in keeping the text as is until the next opportunity to amend the *Regulations*.

As set out in our September 23, 2013 response, it would be redundant to repeat “fiscal year” the second and third times the word “year” is used in each of ss. 4(1) and (2). It is clear that the word “year” is used when it is referring back to the “fiscal year” and avoids unnecessary repetition of the word “fiscal.” If the term is used more than once in the same part of a provision then it is not repeated. On the other hand, if the term is used again in a different provision, it is repeated.



An example of this drafting convention is also found in section 3. Paragraphs 3(2)(a) and (b) are structurally separate from s. 3(2) in the same way that elements A, B, and C of the formula in s. 4(2) are structurally separate from s. 4(2) itself. Therefore, in each of these cases “fiscal year” is repeated. In contrast, within s. 4(1) and within s. 4(2) “fiscal year” is used the first time and then “year” is subsequently used. “Fiscal year” is repeated where there is a separation in order to improve readability. In contrast, to repeat “fiscal year” within ss. 4(1) and (2) would not necessarily improve readability because the references to “year” flow immediately from “fiscal year.”

4. Summary

For the reasons outlined above, we continue to be of the view that the *UFA* does not apply to the process for adopting the *Regulations*. With respect to your comments regarding the English and French versions of the text, we anticipate making several suggested changes to the *Regulations* when the next available opportunity to amend the *Regulations* arises.

Again, thank you for bringing these concerns to our attention and allowing us to comment on them.

Sincerely,

Christianne Laizner
Senior General Counsel/Executive Director
Legal Sector

PCDocs 2195872



Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes

Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission



Ottawa, Canada
K1A 0N2

Our Reference: 4724-043

15 April 2015

Cynthia Kirkby
Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

APR 21 2015

REGULATIONS
RÈGLEMENTATION

Dear Ms. Kirkby:

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

This is further to our letter of 27 November 2014, in respect of the above-noted matter. In our letter, we undertook to resolve certain apparent inconsistencies between the English and French versions of the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* (the *Regulations*) when the Commission next made changes to the *Regulations*.

On 14 April 2015 the Commission issued Compliance and Enforcement Notice of Consultation 2014-144 regarding certain changes to the *Regulations*, including proposed multi-year increases to the rates in the *Regulations* and correcting these certain inconsistencies between the English and French versions of the *Regulations*. A link to the Notice of Consultation can be found at: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-144.htm> and a hard copy is enclosed.

Following a review and analysis of any comments received, it is expected that the proposed amendments will be finalized later in 2015.

Sincerely,

Christianne Laizner
Senior General Counsel and
Executive Director
Legal Sector

Encl.

Canada

Annexe I

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

Le 30 janvier 2015

CORRECTIONS PARTIELLES PROMISES**DOSSIER :**

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

QUESTION :

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a proposé un engagement de principe pour régler certains points de rédaction au moment de la prochaine modification du Règlement. Les réponses relatives des questions qu'il reste à régler semblent insatisfaisantes.

RÉSUMÉ :

Les questions non réglées ont trait à diverses incohérences terminologiques et au respect de la *Loi sur les textes réglementaires* et de la *Loi sur les frais d'utilisation*. La réponse initiale du Conseil a été jugée insatisfaisante, et à la demande du Conseil, une réunion a eu lieu entre leurs conseillers juridiques et ceux du Comité afin d'examiner chaque point. Il ne semble pas que l'échange de correspondance subséquent ait fait avancer les questions du dossier, exception faite d'un engagement de principe pour régler certains points de rédaction à la prochaine modification du Règlement.

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 en vue de couvrir les frais d'enquête et d'exécution engagés par le Conseil en ce qui a trait à la liste. (La liste est administrée par le délégataire - Bell Canada - qui est autorisé, en vertu du paragraphe 41.4(1) de la *Loi sur les télécommunications* [la Loi], à imposer des « tarifs » pour l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués; ces droits peuvent être réglementés par le Conseil et s'ajoutent aux droits prévus au Règlement.)



- 2 -

Les règles applicables à la liste nationale de numéros de télécommunication exclus (LNTE) ont été établies à l'annexe 1 de la décision de télécom CRTC 2007-48 et appelées « Règles sur les télécommunications non sollicitées ». Elles interdisent aux télévendeurs de faire des appels de télémarketing sauf s'ils s'abonnent à la liste, et leur imposent des obligations, notamment tenir des registres, fournir certains renseignements à chaque appel et respecter les heures pendant lesquelles ils peuvent faire des appels. Les Règles exigent également des télévendeurs qu'ils tiennent leur propre liste de numéros de télécommunication exclus, en plus de la LNTE, et précisent les heures pendant lesquelles les composeurs-messagers automatiques (CMA) peuvent être utilisés.

Le fondement législatif des Règles est l'alinéa 41.2*b*) de la *Loi sur les télécommunications*. Celui-ci autorise le Conseil à « rendre toute ordonnance » en ce qui touche aux systèmes informatiques, administratifs ou opérationnels et aux banques de données qu'il gère aux fins de l'article 41 de la Loi, lequel prévoit 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 :

La numérotation employée ci-après reprend celle de la dernière lettre du Conseil.

1. Loi sur les frais d'utilisation

Puisque le Règlement fixe les droits que doivent payer les télévendeurs, la question de décider si la *Loi sur les frais d'utilisation* (LFU) aurait dû être respectée a été soulevée. La Loi impose certaines obligations dans les cas où des frais d'utilisation sont établis par des organismes de réglementation mentionnés à l'annexe I, I.1 ou II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, où figure le Conseil. Des propositions relatives aux frais doivent par exemple être déposées dans chacune des chambres du Parlement, notamment les normes de rendement à satisfaire et l'estimation du montant des frais que l'organisme de réglementation compte percevoir au cours de trois exercices et une indication des coûts que ces frais permettront de recouvrer. La LFU énonce les définitions suivantes :

« 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.

« avantage direct » Avantage pour le client payant les frais d'utilisation qui est soit propre à ce client, soit distinct des avantages — tout en leur étant



- 3 -

supérieur — que pourrait aussi recevoir toute autre personne ou entreprise du fait du paiement de ces frais.

Dans les deux lettres qu'il a transmises jusqu'à présent, le Conseil a indiqué que, selon lui, le respect de la *Loi sur les frais d'utilisation* n'est pas obligatoire, sur le fondement du raisonnement de l'arrêt *Aliant Telecom Inc. (Re)* (2009 CAF 224) (*Aliant*), renvoi qu'il avait formé en vue d'obtenir un avis sur l'application de la Loi aux modifications proposées du *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication*. La Cour d'appel fédérale a conclu qu'elle ne s'appliquait pas, et le Conseil s'appuie sur cet arrêt pour faire valoir ce qui suit :

- le Règlement « fait partie d'un cadre réglementaire complexe, plutôt que de procédés réglementaires comme ceux que prévoit la [*Loi sur les frais d'utilisation*] »;
- le Règlement « ne donne lieu à aucun avantage direct pour la personne qui les paye, c'est-à-dire les télévendeurs », de sorte que ces frais ne répondent pas à la définition de « frais d'utilisation »;
- les frais perçus sont soumis à l'examen du Parlement, en ce que le montant à percevoir doit figurer dans le plan de dépenses du Conseil publié dans la partie III du *Budget des dépenses*.

Chaque point est approfondi dans la correspondance la plus récente, même si cette dernière réponse du CRTC réaffirme simplement, semble-t-il, les arguments antérieurs de celui-ci plutôt que d'aborder le fond des arguments contraires. De plus, sa dernière lettre est pour l'essentiel sans pertinence vis-à-vis des questions juridiques en cause. L'intention du Conseil a peut-être été de démontrer, par des renvois à ses propres décisions et par des témoignages d'abonnés, la complexité et l'utilité de la liste des numéros de télécommunication exclus, même si l'utilité de celle-ci n'a jamais été en cause. Il s'agit en revanche de savoir s'il existe des obligations prévues par la loi qui auraient dû être respectées.

1.1 « Cadre réglementaire complexe »

L'arrêt *Aliant* portait sur le « cadre réglementaire complexe » financé par les droits contestés en l'espèce — l'ensemble des activités de télécommunication du Conseil. La Cour a souligné ce point à maintes reprises, notamment au paragraphe 30 :

Il est acquis aux débats que les droits de télécommunication visent des activités qui, selon le CRTC, peuvent être rattachées à ses activités de télécommunication, y compris la réalisation des objectifs susmentionnés. Pour aider le CRTC à remplir son mandat, la Loi sur les télécommunications lui confère de vastes pouvoirs qui lui permettent d'offrir divers procédés et services réglementaires et de délivrer des permis. Ainsi, le CRTC peut :



- 4 -

- par ordonnance, soustraire toute catégorie d'entreprises canadiennes à l'application de la *Loi sur les télécommunications* et trancher toute question relative à l'observation d'une condition d'une telle ordonnance (article 9);
- attribuer, suspendre ou révoquer une licence de services de télécommunication internationale et prévoir ou modifier les conditions de la licence (articles 16.3 et 16.4);
- approuver, modifier ou rejeter le dépôt de la tarification d'une entreprise canadienne (article 26);
- assujettir à des conditions l'offre et la fourniture des services de télécommunication par une entreprise canadienne (article 24);
- approuver les accords et ententes conclus entre des entreprises canadiennes sur soit l'acheminement de télécommunications par leurs installations de télécommunication respectives, soit la gestion ou l'exploitation de celles-ci, ou de l'une d'entre elles, soit encore la répartition des tarifs et des autres recettes entre elles (article 29);
- obliger une entreprise canadienne à lui communiquer dans des rapports périodiques tous les renseignements qu'il juge nécessaires pour l'application de la *Loi sur les télécommunications* (alinéa 37(1)b));
- ordonner à une entreprise canadienne de raccorder ses installations de télécommunication à une autre installation de télécommunication (article 40);
- sur demande d'un intéressé, instruire et trancher toute question relative à une interdiction, obligation ou autorisation découlant de la partie II de la *Loi sur les télécommunications* (sauf en ce qui a trait aux câbles sous-marins), de la partie III ou de la partie IV (article 48);
- s'abstenir d'exercer — en tout ou en partie et aux conditions qu'il fixe — les pouvoirs et fonctions dont font état les articles 24, 25, 27, 29 et 31 de la *Loi sur les télécommunications* (article 34);
- de façon générale, trancher toute question touchant les tarifs et tarifications des entreprises canadiennes ou les services de télécommunication qu'elles fournissent (alinéa 32g)).

On a fait valoir au CRTC que ce que la Cour avait considéré dans *Aliant* comme un « cadre réglementaire complexe » était l'ensemble de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les télécommunications*, mais qu'il n'était pas certain que les tribunaux en diraient autant des droits prévus au Règlement, lesquels financent uniquement ses activités d'enquête et d'exécution relatives à la liste d'exclusion nationale.



- 5 -

Le Conseil reconnaît que l'éventail des activités financées par ces droits n'est pas aussi vaste que pour celles en cause dans *Aliant*, et cite les activités suivantes à l'appui de sa thèse portant qu'il existe là aussi une structure de réglementation complexe :

- former les télévendeurs et informer la population;
- négocier des règlements;
- recevoir, trier et rassembler les plaintes - art. 41.2 de la Loi,
- analyser des renseignements concernant les télévendeurs - art. 41.2;
- enquêter sur les plaintes - art. 72.05;
- inspecter des locaux - art. 72.06;
- obtenir des renseignements et des observations des télévendeurs — art. 72.05;
- étudier les observations que présentent les télévendeurs - par. 72.08(2);
- mettre en place des mesures relatives au respect - art. 72.01;
- contrôler l'application, par procès-verbal ou règlement - art. 72.04, art. 72.07 et suivants;
- rendre des décisions - par. 72.08(2) et (3);
- recouvrer les créances — art. 72.09;
- traiter les demandes de révision et de modification des décisions qu'il rend - art. 62;
- répondre au besoin aux appels interjetés devant la Cour d'appel fédérale — art. 64.

Cette énumération démontre une variété d'actions, qui toutes cependant ont trait à un aspect distinct du travail du Conseil : les enquêtes et le contrôle de l'application relativement aux télécommunications non sollicitées. Il reste à déterminer si les tribunaux, en tenant compte des arguments du Conseil sur ce point, considéreraient que les droits prévus au Règlement financent un « cadre réglementaire complexe » au sens de l'arrêt *Aliant*.

1.2 « Avantage direct »

Le Conseil avait antérieurement prétendu que le Règlement n'entraîne pas d'« avantage direct » pour les personnes qui paient les droits, en l'espèce les télévendeurs.



- 6 -

Il fait de nouveau valoir cet argument dans sa dernière lettre, et donne à entendre que ces droits sont en fait « à l'avantage de tous les Canadiens pour garantir qu'ils ne reçoivent que les appels téléphoniques qu'ils souhaitent recevoir ». Il semble en somme que ce soit surtout une question de point de vue, car bien souvent, on peut considérer que les droits facturés relativement à ce qui relève de la réglementation fédérale sont au bout du compte à l'avantage des Canadiens en général. Les frais facturés pour camper dans des parcs nationaux, par exemple, seront à l'avantage de la personne qui les paie (pour être autorisée à camper), mais aussi à celui des Canadiens en général (pour préserver le parc et le patrimoine national).

Divers points avaient été présentés au Conseil à propos de l'« avantage direct » pour la personne qui paie les droits, le télévendeur. Tout d'abord, seuls les télévendeurs qui paient ces droits auront accès à la liste nationale de numéros de télécommunication exclus et pourront donc participer à l'activité économique de la télévente. Ceci est à distinguer des droits en cause dans *Aliant*, pour lesquels la Cour a souligné qu'ils « servent à payer de nombreux procédés et services réglementaires qui ne procurent aucun avantage à la personne qui les paie et encore moins un avantage direct ». Le Conseil avait prétendu de plus dans *Aliant* qu'« il ressort nettement de la définition que la loi donne des “frais d'utilisation” qu'il doit exister un lien direct entre le montant réclamé à chaque personne qui paie des droits et l'avantage qu'obtient cette personne. » Il n'y avait peut-être pas de lien en l'espèce, mais les droits facturés en vertu du *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* varient selon le type d'abonnement; des frais plus élevés sont facturés quand on cherche à avoir plus longtemps accès à plus de codes régionaux, et des frais moins élevés sont facturés quand on cherche à avoir accès à moins de codes régionaux sur une plus courte période. Ceci indiquerait que des liens nécessaires existent entre le montant facturé à chaque personne qui paie des droits et l'avantage qu'elle obtient relativement au Règlement. De plus, alors que la disposition habilitante en cause dans *Aliant* autorise l'imposition de droits de façon générale aux fins de récupérer les frais engagés par le Conseil pour exercer ses responsabilités, le paragraphe 41.21(1) de la Loi prévoit expressément les droits pour l'obtention de renseignements provenant des systèmes informatiques, administratifs ou opérationnels ou des banques de données établis à propos des télécommunications non sollicitées. Il existe ainsi un avantage particulier pour lequel les droits sont payés. Même si tel n'était pas le cas, la Cour n'a pas déterminé dans quelle mesure l'avantage direct est nécessaire : « [j]e 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* (par. 33). Tous ces points semblent indiquer que, s'agissant des avantages directs, la jurisprudence *Aliant* ne s'applique peut-être pas en l'espèce. Le Conseil n'a répondu à aucun d'entre eux.

1.3 « Examen du Parlement »

Le Conseil avait indiqué que les frais perçus sont soumis à l'examen du Parlement, en ce que le montant à percevoir doit figurer dans son plan de dépenses, publié dans la partie III du *Budget des dépenses*.



- 7 -

Certes, la Cour a souligné dans *Aliant* que l'intention du législateur avait été que la *Loi sur les frais d'utilisation* prévoit l'examen par le Parlement et une plus grande transparence, mais le contexte particulier des droits en cause en l'espèce l'a semble-t-il amené à conclure que « le contrôle supplémentaire prévu par la *Loi sur les frais d'utilisation* n'était pas censé s'appliquer » dans ce cas. Plus précisément, la Cour a affirmé ce qui suit :

Bien que les droits de télécommunication échappent à l'examen minutieux du Parlement, le Règlement sur les droits doit, aux termes du paragraphe 68(1) de la *Loi sur les télécommunications*, être approuvé par le Conseil du Trésor. 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'était pas censé s'appliquer au Règlement sur les droits. (Non souligné dans l'original).

La disposition habilitante applicable n'exige pas cette approbation antérieure par le Conseil du Trésor pour le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*. On a demandé au Conseil si cela semblerait indiquer que l'arrêt *Aliant* ne favorise pas la thèse que le contrôle supplémentaire prévu par la LFU n'est pas censé s'appliquer parce qu'il y a un certain degré d'examen par le Parlement.

Le Conseil n'a pas répondu à cette question dans sa dernière lettre. Il réitère en revanche que les droits qu'il perçoit sont examinés par le Parlement pour chaque exercice par l'intermédiaire de son Rapport sur les plans et les priorités et dans son Rapport ministériel sur le rendement. Il souligne de plus qu'en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, il est tenu de remettre au ministre de l'Industrie, dans les six mois suivant la fin de chaque exercice, un rapport sur l'utilisation de la liste.

On a consulté ces deux documents pour déterminer s'ils prévoient le type d'examen que la Cour semblait considérer important dans *Aliant*. Le Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 du CRTC indique seulement que les « dépenses prévues » pour l'exercice à propos à la fois de la liste et de la nouvelle législation anti-pourriel s'élèvent à 7 312 068 \$. Les renseignements du Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014 sont encore moins précis, et indiquent des « dépenses réelles » de 23 620 843 \$ pour le programme « Connexion au système de communication », lequel semble inclure la liste des numéros de télécommunication exclus. Enfin, le rapport du ministre de l'Industrie indique seulement que les dépenses du CRTC relativement à la liste ont été de 3 050 595 \$ en 2013-2014.

On a déjà fait valoir au CRTC que le fait de fournir a posteriori des renseignements regroupés diffère de l'examen préalable des droits à facturer aux télévendeurs, ce qui est le type d'examen visé par la *Loi sur les frais d'utilisation*. Le CRTC n'a pas répondu à l'égard de cette distinction.

1.4 Conclusion relativement à la *Loi sur les frais d'utilisation*

Dans sa dernière lettre, le Conseil ne semble pas plus convaincant au sujet de l'application de l'arrêt *Aliant* au Règlement. Le Conseil réitère essentiellement ses



- 8 -

affirmations antérieures plutôt que de répondre aux contre-arguments en se fondant sur le texte de l'espèce et les dispositions applicables. Ici encore, à propos de l'interprétation de l'espèce par le Conseil, il semble peu probable que la *Loi sur les frais d'utilisation* n'aura pas une grande application, puisque de nombreux droits d'utilisation appartiendront à un régime de réglementation plus vaste qui, de façon générale, procurera des avantages aux Canadiens et sera lui aussi soumis à l'examen du Parlementaire dans le processus général du budget.

Cette discussion est compliquée par le fait que la Loi elle-même est relativement nouvelle et qu'il y a eu peu d'indications judiciaires pour guider le mode de son application. De plus, ainsi que le souligne Paul Salembier dans *Regulatory law and Practice in Canada*, le libellé de quelques-unes des dispositions présentent « des ambiguïtés ». Le défaut de respecter les exigences de la Loi relativement aux procédures ne semble pas, de surcroît, entraîner de conséquences particulières. La Loi ne prévoit pas, par exemple, l'invalidité des frais d'utilisation dans les cas de non-respect de ces exigences, qualifiées selon Salembier de « complexes, coûteuses et ingérables ».

Enfin, on a fait valoir au Conseil que dans les cas où le législateur entend soustraire certains droits des exigences de la *Loi sur les frais d'utilisation*, la loi habilitante prévoit des dispositions à cet effet (la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comporte six dispositions distinctes relatives à des droits précis). On a indiqué que pour dissiper tout doute, il pourrait y avoir adjonction d'une disposition semblable à la *Loi sur les télécommunications* relativement aux droits imposés en vertu de son article 41.21. Le Conseil n'a pas répondu à ce point.

2. Règles sur les télécommunications non sollicitées

La liste nationale de numéros de télécommunication exclus — financée grâce au *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* — se fonde sur les Règles sur les télécommunications non sollicitées, établies en juillet 2007 à l'annexe 1 de la décision de télécom CRTC 2007-48. On a fait remarquer au Conseil que les Règles sont visées par la définition de « texte réglementaire » dans la *Loi sur les textes réglementaires*, et par celle de « règlement » en ce qu'elles sont « l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale ». Les exigences que prévoit la *Loi sur les textes réglementaires* concernant l'examen, l'enregistrement et la publication devaient par conséquent être satisfaites avant que les Règles puissent entrer en vigueur.

Le Conseil a indiqué dans sa réponse initiale qu'il exerce « certaines fonctions quasi judiciaires dans son administration de la Loi », et que les Règles ne satisfont pas à la définition d'« instrument réglementaire » de par l'exception prévue au sous-alinéa *b)(ii)* : « les textes [...] émanant d'un organisme judiciaire ou quasi judiciaire, sauf s'il s'agit de règlements, ordonnances ou règles qui régissent la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant un tel organisme constitué sous le régime d'une loi fédérale ». On a fait subséquemment remarquer au Conseil que l'avocat général du Comité avait déjà répondu en 2007 aux lacunes de cet argument, en soulignant que le cœur de la question concerne la fonction particulière exercée à l'époque, non pas si quelques-unes des autres fonctions de l'organisme peuvent être classées comme étant de nature quasi judiciaire,



- 9 -

auquel cas tous ses textes seraient exemptés. Un extrait du *Manuel de la réglementation fédérale*, publié par le ministère de la Justice, a été porté à cet effet à l'attention du Conseil :

[...] certains organismes hybrides exercent tantôt des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, tantôt des fonctions législatives [...] Il semble que l'intention du Parlement n'était pas d'exclure tous les textes émanant de ces organismes, mais seulement ceux émanant de l'exercice de leur fonction judiciaire ou quasi judiciaire.

Le Conseil ne répond pas dans sa dernière lettre au fond de ces contre-arguments et indique uniquement qu'il remercie le Comité pour ses commentaires sur le sujet et qu'il en tiendra compte lorsqu'il préparera d'autres mesures réglementaires. Il semble que, pour lui, l'affaire soit close.

3. Manque d'uniformité terminologique

Les derniers points soulevés auprès du Conseil ont trait au manque d'uniformité terminologique. Le Conseil a indiqué qu'« en fonction des observations des spécialistes linguistiques et bijuristes du ministère de la Justice », il prévoit apporter quelques modifications au Règlement, lors de sa prochaine modification, c'est-à-dire la prochaine fois qu'il faudra rajuster les frais d'abonnement de l'annexe. Rien n'indique quand ce rajustement aura lieu ni quelles modifications seront faites. Le Conseil répète d'ailleurs qu'il est « d'avis qu'il n'existe pas pour l'instant de risque d'invalidité proprement dit ». Ceci aussi semble dénué de pertinence, personne n'ayant laissé entendre que le Règlement était invalide, ni que l'examen du Comité se limite à cette question.

3.1 Le paragraphe 2(1)

La version anglaise du paragraphe 2(1) du Règlement fait état de « person » abonnée à la liste nationale de numéros de télécommunication exclus. Le terme « person » est défini au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les télécommunications*. On a proposé 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 » (« subscriber »). Cette modification réglerait aussi le manque d'uniformité entre les paragraphes 2(1) et 3(1) de la version française, où sont respectivement employés « abonné » et « personne qui s'abonne ».

Le Conseil a initialement répondu qu'il n'y avait pas besoin de modifications puisque le sens des termes choisis était sans ambiguïté, que le sens général était identique dans les deux langues et que « 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 ».

Cette réponse a été jugée insatisfaisante sur le fondement des principes généraux selon lesquels il convient d'employer le même terme dans tout le règlement pour exprimer le même sens, et selon lesquels les termes employés dans le règlement devraient correspondre à ceux employés dans la loi constitutive.



- 10 -

Le Conseil n'a répondu à aucun de ces principes, mais a répété essentiellement, avec des termes néanmoins légèrement différents, les arguments que le Comité avait déjà rejetés. Il affirme tout d'abord que le terme « abonné » et la locution « personne qui s'abonne » sont équivalents, puis que le terme « abonné » est « simplement plus court » que « personne abonnée » ou « personne qui s'abonne ». Cette affirmation, qui peut certes être exacte de façon générale, ignore le fait que le terme « person » est défini dans la version anglaise de la Loi et que son équivalent dans la version française est « personne ».

Le Conseil laisse entendre ensuite qu'il convient de lire le Règlement avec la loi constitutive, notamment l'article 41.21, qui vise les droits à imposer à des « persons ». La version française de l'article fait état des droits à imposer à « toute personne », le terme « personne » étant le terme défini dont le Conseil a proposé l'emploi au lieu d'« abonné ». Puisque ce dernier terme n'apparaît pas dans l'article que cite le Conseil, il semble donc que ce soit en fait un argument contre la propre position du Conseil.

3.2 L'alinéa 3(2)b) et le paragraphe 4(2)

Il a été porté à l'attention du Conseil que, dans ces deux dispositions, l'expression « fees payable » dans la version anglaise devrait être rendue de façon uniforme dans la version française qui, pour l'instant, emploie des termes divers (« droits », « droits à payer », « droits payables »). Le Conseil s'est dit en désaccord dès sa première lettre, soutenant que le sens est sans équivoque et que les « dispositions sont conformes aux pratiques modernes de rédaction préconisant l'économie de mots. » On a alors rappelé au Conseil le principe de rédaction fondamental selon lequel il convient d'employer le même terme pour vouloir signifier la même réalité. De plus, si le Conseil estimait que le principal objet était la « rédaction à l'économie », il fallait alors modifier l'expression « fees payable » dans la version anglaise en vue d'assurer l'application uniforme de cette démarche. Si, à l'alinéa 3(2)b), « ces droits » est plus court que « les droits à payer » et ne présente pas d'ambiguïté en ce qu'il renvoie à « les droits à payer » à l'alinéa 3(2)a), il n'y aurait alors aucune ambiguïté et la version anglaise serait plus courte si elle employait « these fees » plutôt que « those fees payable » selon le libellé actuel de l'alinéa 3(2)b).

Le Conseil n'aborde le fond d'aucun de ces arguments, réaffirmant ici encore que ces dispositions sont conformes aux pratiques modernes de rédaction et qu'elles sont claires dans leur contexte. Il précise toutefois qu'elles « pourraient être modifiées » à la première occasion de modification du Règlement.

3.3 L'article 4

De façon générale, l'expression « telemarketing regulatory costs » dans la version anglaise du Règlement est rendue dans la version française par « coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente », au paragraphe 4(4), elle est rendue par « coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente », ce qui semble être une catégorie de coûts plus vaste. Le Conseil a fait part que « ceci pourrait être modifié pour assurer l'uniformité de la terminologie », et pourtant il a aussi déclaré que ces termes « sont synonymes dans cette occurrence », ne reconnaissant toujours pas le principe selon lequel les mêmes mots doivent être employés pour exprimer la même réalité.



- 11 -

Enfin, on a fait remarquer au Conseil que le terme «exercice» est employé uniformément dans la version française de l'article 4 mais que la version anglaise alterne entre l'expression «fiscal year», qui est définie, et le terme «year», qui ne l'est pas. Le Conseil a initialement répondu qu'il est clair que «le terme "year" est employé pour faire référence à "fiscal year" et ainsi éviter la répétitions inutile du terme "fiscal".» Cette explication entraîne toutefois d'autres incohérences, puisque sinon le libellé anglais des alinéas 3(2)*a*) et *b*) emploierait aussi "that year" — plutôt que "that fiscal year" — pour faire référence à "fiscal year" au début du paragraphe 3(2).

Le Conseil tente, dans sa lettre la plus récente, de justifier ce manque d'uniformité au motif que les alinéas *a*) et *b*) sont «structurellement distincts» du paragraphe 3(2). Il estime semble-t-il qu'à la deuxième occurrence ou aux occurrences subséquentes de la même notion dans des dispositions «structurellement distinctes», son libellé peut être raccourci pour renvoyer à l'occurrence précédente, mais chaque «disposition structurellement distincte» doit comporter le même terme, sinon les lecteurs s'y perdent. Toutefois, cette explication semble remettre en cause celle du Conseil, selon laquelle l'expression «ces droits» à l'alinéa 3(2)*b*) fait sans équivoque référence aux «droits à payer» à l'alinéa 3(2)*a*), qui est structurellement distinct. Dans un cas comme dans l'autre, le Conseil emploie un raisonnement incohérent. Il se fonde encore sur le principe des «répétitions inutiles» (en l'espèce, le terme «fiscal»), malgré des principes de rédaction à l'effet contraire et malgré le fait que «fiscal year» est une expression définie. Le Conseil a tout de même déclaré qu'il «peut être souhaitable» de modifier l'article 4 de façon à employer l'expression «fiscal year» uniformément.

CK/mn

**TRADUCTION**

Le 9 mai 2014

Madame Christianne Laizner
Avocate générale principale
et directrice exécutive – Secteur juridique
Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes
1, promenade du Portage, 6^{ième} étage
GATINEAU (Québec) K1A 0N2

Madame,

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

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a étudié le Règlement en rubrique lors de sa réunion du 10 avril 2014. Il m'a chargé de vous demander de réexaminer les points suivants. (Pour plus de commodité, leur numérotation reprend celle de la correspondance précédente.)

2. Loi sur les frais d'utilisation

Au point 2 de ma lettre du 5 juin 2013, j'ai demandé quelles mesures avaient été prises pour respecter la *Loi sur les frais d'utilisation*, ou, dans le cas où le Conseil a déterminé que l'arrêt *Aliant Telecom Inc. (Re)* (2009 CAF 224) (*Aliant*) s'appliquait au *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*, sur quels fondements il a appuyé sa décision.

Dans sa lettre du 23 septembre 2013, le Conseil a dit être d'avis que le raisonnement de l'arrêt *Aliant* s'applique au Règlement pour les motifs suivants :

- 1) le Règlement « ne donne lieu à aucun avantage direct pour la personne qui les paye, c'est-à-dire les télévendeurs », de sorte que ces frais ne répondent pas à la définition de « frais d'utilisation »;
- 2) le Règlement « fait partie d'un cadre réglementaire complexe, plutôt que de procédés réglementaires comme ceux que prévoit la [*Loi sur les frais d'utilisation*] »;
- 3) les frais perçus sont soumis à l'examen par le Parlement, en ce que le montant à percevoir doit figurer dans le plan de dépenses du Conseil publié dans la partie III du *Budget des dépenses*.



- 2 -

Il existe cependant des arguments contraires susceptibles d'indiquer que la jurisprudence *Aliant* ne s'applique pas au Règlement, comme nous en avons discuté lors de notre réunion du 7 mai.

Tout d'abord, on pourrait soutenir qu'il existe réellement un « avantage direct » pour la personne qui paie les droits, puisque seuls les télévendeurs qui paient ces droits auront accès à la liste nationale de numéros de télécommunication exclus et pourront donc participer à l'activité économique de la télévente. Ceci est à distinguer des droits en cause dans *Aliant*, pour lesquels la Cour a souligné qu'ils « servent à payer de nombreux procédés et services réglementaires qui ne procurent aucun avantage à la personne qui les paie et encore moins un avantage direct » (par. 32), et qu'ils peuvent même « procurer des avantages à des personnes qui ne paient pas de droits » (par. 31, non souligné dans l'original). Je relève aussi que le Conseil a prétendu dans *Aliant* qu'« il ressort nettement de la définition que la loi donne des “frais d'utilisation” qu'il doit exister un lien direct entre le montant réclamé à chaque personne qui paie des droits et l'avantage qu'obtient cette personne » (par. 17). Un tel lien n'existait peut-être pas en l'espèce, mais les droits facturés en vertu du *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* varient selon le type d'abonnement; des frais plus élevés sont facturés quand on cherche à avoir plus longtemps accès à plus de codes régionaux, et des frais moins élevés sont facturés quand on cherche à avoir accès à moins de codes régionaux sur une plus courte période. Ceci indiquerait que des liens nécessaires existent entre le montant facturé à chaque personne qui paie des droits et l'avantage qu'elle obtient relativement au Règlement. De plus, alors que le paragraphe 68(1) de la *Loi sur les télécommunications* autorise l'imposition de droits de façon générale aux fins de récupérer les frais engagés par le Conseil pour exercer ses responsabilités, le paragraphe 41.21(1) de la *Loi* prévoit expressément des droits à verser pour l'obtention de renseignements. Il existe ainsi un avantage particulier pour lequel les droits sont payés. Même si tel n'était pas le cas, il semble que la Cour n'a pas déterminé dans quelle mesure l'avantage direct est nécessaire : « [j]e 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* » (par. 33). Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas acquis que le tribunal trancherait, en s'appuyant sur la jurisprudence *Aliant*, que les « droits » visés au *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* ne sont pas des « frais d'utilisation » au sens de la *Loi sur les frais d'utilisation*.

Le Conseil a ensuite fait valoir qu'*Aliant* portait sur le « cadre réglementaire complexe » financé par les droits contestés en l'espèce — l'ensemble des activités de télécommunication du Conseil. La Cour a souligné ce point à maintes reprises, notamment au paragraphe 7 (« des droits [...] afin de recouvrer tout ou partie des frais entraînés, selon lui, par l'exercice de ses pouvoirs et fonctions dans le cadre de la *Loi sur les télécommunications* »), au paragraphe 16 (« [l]e CRTC soutient qu'à la différence des frais d'utilisation, qui sont exigés par l'État en contrepartie de l'utilisation de services ou d'installations publiques déterminés, les droits de télécommunication sont des redevances de nature réglementaire qui sont censées permettre au CRTC de récupérer tous les frais entraînés par la réglementation de l'industrie canadienne des télécommunications. »), puis au paragraphe 30 :



- 3 -

Il est acquis aux débats que les droits de télécommunication visent des activités qui, selon le CRTC, peuvent être rattachées à ses activités de télécommunication, y compris la réalisation des objectifs susmentionnés. Pour aider le CRTC à remplir son mandat, la *Loi sur les télécommunications* lui confère de vastes pouvoirs qui lui permettent d'offrir divers procédés et services réglementaires et de délivrer des permis. Ainsi, le CRTC peut :

- par ordonnance, soustraire toute catégorie d'entreprises canadiennes à l'application de la *Loi sur les télécommunications* et trancher toute question relative à l'observation d'une condition d'une telle ordonnance (article 9);
- attribuer, suspendre ou révoquer une licence de services de télécommunication internationale et prévoir ou modifier les conditions de la licence (articles 16.3 et 16.4);
- approuver, modifier ou rejeter le dépôt de la tarification d'une entreprise canadienne (article 26);
- assujettir à des conditions l'offre et la fourniture des services de télécommunication par une entreprise canadienne (article 24);
- approuver les accords et ententes conclus entre des entreprises canadiennes sur soit l'acheminement de télécommunications par leurs installations de télécommunication respectives, soit la gestion ou l'exploitation de celles-ci, ou de l'une d'entre elles, soit encore la répartition des tarifs et des autres recettes entre elles (article 29);
- obliger une entreprise canadienne à lui communiquer dans des rapports périodiques tous les renseignements qu'il juge nécessaires pour l'application de la *Loi sur les télécommunications* (alinéa 37(1)b);
- ordonner à une entreprise canadienne de raccorder ses installations de télécommunication à une autre installation de télécommunication (article 40);
- sur demande d'un intéressé, instruire et trancher toute question relative à une interdiction, obligation ou autorisation découlant de la partie II de la *Loi sur les télécommunications* (sauf en ce qui a trait aux câbles sous-marins), de la partie III ou de la partie IV (article 48);
- s'abstenir d'exercer — en tout ou en partie et aux conditions qu'il fixe — les pouvoirs et fonctions dont font état les articles 24, 25, 27, 29 et 31 de la *Loi sur les télécommunications* (article 34);
- de façon générale, trancher toute question touchant les tarifs et tarifications des entreprises canadiennes ou les services de télécommunication qu'elles fournissent (alinéa 32g)).

- 4 -

Ce que, dans *Aliant*, la Cour a considéré comme un « cadre réglementaire complexe » était l'ensemble des responsabilités du Conseil en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, mais il n'est pas certain que le tribunal en dirait autant des droits visés au Règlement, qui financent seulement les activités d'enquête et de contrôle d'application du Conseil liées à la liste nationale de numéros de télécommunication exclus.

Le Conseil a indiqué enfin que les frais perçus sont soumis à l'examen du Parlement, en ce que le montant à percevoir doit figurer dans son plan de dépenses, publié dans la partie III du *Budget des dépenses*. Certes, la Cour a souligné dans *Aliant* que l'intention du législateur avait été que la *Loi sur les frais d'utilisation* prévoit l'examen par le Parlement et une plus grande transparence, mais elle a également relevé que le Secrétaire du Conseil du Trésor doit approuver le règlement qui sera pris en vertu du paragraphe 68(1) de la *Loi sur les télécommunications*. Du fait de la nature de ce « comité du Cabinet créé par la loi », la Cour a conclu que « le contrôle supplémentaire prévu par la *Loi sur les frais d'utilisation* n'était pas censé s'appliquer » au règlement en l'espèce (par. 36). Là encore, on peut se demander si la même thèse s'appliquerait au *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*. Aucune disposition n'exige que le Conseil du Trésor approuve au préalable un règlement pris en vertu de l'article 41.21 de la Loi. On pourrait aussi se demander si le tribunal considérerait que le fait que le Conseil déclare dans ses plans de dépenses pour un exercice donné la totalité de ses frais réglementaires de télévente liés à la liste nationale de numéros de télécommunication exclus équivaut à l'examen préalable des droits à facturer aux télévendeurs.

En bref, les différences entre le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* et le règlement examiné dans *Aliant* amène à se demander si le raisonnement suivi dans cet arrêt d'applique dans le cas présent. L'interprétation de l'arrêt par le Conseil pourrait fort bien soustraire la plupart des droits aux exigences de la *Loi sur les frais d'utilisation*, en dépit de l'intention du législateur que celle-ci s'applique de façon générale aux frais d'utilisation.

Je note également que, dans les cas où le législateur entend soustraire certains droits aux exigences de la *Loi sur les frais d'utilisation*, la loi habilitante prévoit des dispositions à cet effet (la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comporte six dispositions distinctes relatives à des droits précis). Afin de dissiper tout doute, il pourrait peut-être y avoir adjonction d'une disposition semblable à la *Loi sur les télécommunications* relativement aux droits imposés en vertu de son article 41.21.

3. Règles sur les télécommunications non sollicitées

Dans ma lettre du 5 juin 2013, j'indiquais que les Règles sur les télécommunications non sollicitées, que finance le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*, correspondent à la définition de « texte réglementaire » comme l'entend la *Loi sur les textes réglementaires*, ainsi qu'à celle de « règlement », en ce qu'elles sont « l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale ». Les exigences que prévoit la *Loi sur les textes réglementaires* concernant l'examen, l'enregistrement et la publication devaient par conséquent être satisfaites.



- 5 -

Le Conseil a répondu que les télévendeurs contrevenant à une interdiction ou à une obligation relative à la liste nationale de numéros de télécommunication exclus commettent une infraction et sont passibles de sanctions administratives pécuniaires, et qu'il exerce manifestement « certaines fonctions quasi judiciaires dans son administration de la Loi ». Selon cet argument, les Règles « sont prises par un organisme quasi judiciaire », et relèvent de l'exception concernant les « organismes quasi judiciaires » à la définition de « texte réglementaire », en conséquence de quoi les exigences que prévoit la *Loi sur les textes réglementaires* ne s'appliquent pas.

Comme on l'a souligné lors de notre réunion du 7 mai, le Conseil a déjà fait valoir l'argument concernant les « organismes quasi judiciaires » auprès de la conseillère juridique du Comité. Ce qui suit est extrait d'une lettre que le conseil juridique principal du Comité a adressée en janvier 2007 à l'avocat général principal du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (exemplaire joint), et illustre la nécessité de distinguer les multiples fonctions qu'exercent le Conseil et d'autres organismes administratifs :

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 que l'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 (les permis délivrés par le Conseil entreraient probablement dans cette catégorie). 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



- 6 -

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.

De même, ainsi que le précise la Partie 2 du *Manuel de la réglementation fédérale*, « [...] certains organismes hybrides exercent tantôt des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, tantôt des fonctions législatives [...] Il semble que l'intention du Parlement n'était pas d'exclure tous les textes émanant de ces organismes, mais seulement ceux émanant de l'exercice de leur fonction judiciaire ou 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.

4. Paragraphe 2(1)

La version anglaise du paragraphe 2(1) du Règlement mentionne la « person » qui s'abonne à la liste nationale de numéros de télécommunication exclus. La définition de « person » figure au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les télécommunications*. Il a été proposé dans ma première lettre de modifier la version française du paragraphe 2(1) du Règlement pour utiliser le terme équivalent « personne » et non « abonné ». Cette modification réglerait aussi l'absence d'uniformité entre les paragraphes 2(1) et 3(1) de la version française, qui emploient respectivement « abonné » et « personne qui s'abonne ».

Dans sa réponse, le Conseil a laissé entendre que le sens des termes choisis ne porte pas à confusion et que le sens général est identique 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 réalité. Selon l'ouvrage de Paul Salembier, *Legal and*



- 7 -

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 avoir le même sens partout dans la loi ou d'autres textes juridiques. [...] Pour les rédacteurs, cela signifie qu'ils doivent éviter les variations élégantes. [...] Dès qu'un mot en particulier ou une expression est adopté, ils doivent continuer de l'utiliser, peu importe si la répétition enlaidit le texte ou le rend ennuyant. » [traduction] Dans *Sullivan on the Construction of Statutes* (5^{ième} édition, p. 214), l'auteur explique de la même façon : « On tient pour acquis que le législateur emploie la langue de façon judicieuse et uniforme, de sorte que dans une loi ou un texte législatif les mêmes mots ont le même sens, et des mots différents ont un sens différent [...] Dès qu'une façon particulière d'exprimer une notion est adoptée, elle est utilisée chaque fois que cette notion est voulue. » [traduction]

Cela dit, il devrait être évident que les termes employés dans les règlements devraient être les mêmes que ceux employés dans la loi habilitante. C'est particulièrement vrai s'il s'agit de termes dont la définition est dans la loi constitutive. Ainsi, selon le *Manuel de la réglementation fédérale*, « la terminologie du règlement doit respecter celle de la loi habilitante. »

On a soutenu une fois encore qu'il conviendrait d'employer dans la version française du paragraphe 2(1) le terme « personne », qui est défini, là où le terme défini équivalent est employé dans la version anglaise.

5. Alinéa 3(2)b) et paragraphe 4(2)

J'ai indiqué dans ma première lettre que des termes différents sont employés dans la version française du Règlement pour rendre l'expression « fees payable » dans la version anglaise. De façon générale, on emploie « droits à payer », mais à l'alinéa 3(2)b), on emploie « droits » (terme employé ailleurs dans le Règlement pour rendre « fees » plutôt que « fees payable »).

Évoquant de nouveau « les pratiques modernes de rédaction », le Conseil a répondu qu'à l'alinéa 3(2)b), « l'adjectif démonstratif "ces" qui précède "droits" renvoie grammaticalement à l'occurrence précédente de l'expression, c'est-à-dire "droits à payer" ». La version anglaise de l'alinéa 3(2)b) toutefois répète « fees payable » plutôt que de renvoyer à l'occurrence précédente de l'expression, comme le fait la version française. Par souci d'uniformité donc, la version anglaise devrait employer « these fees » pour renvoyer à « the fees payable » à l'alinéa 3(2)a).

La note marginale de la version française du paragraphe 4(2) ne fait pas mention de « droits à payer » ni de « droits », mais introduit une nouvelle expression, « droits payables ». Il est certes exact que l'article 14 de la *Loi d'interprétation* prévoit que les notes marginales ne figurent qu'à titre de repère, mais aucune raison ne semble justifier d'introduire un terme nouveau, différent de ceux employés ailleurs dans le Règlement, y compris dans la note marginale qui précède immédiatement.

- 8 -

6. Article 4

Alors que le terme « exercice » est employé uniformément dans la version française de l'article 4, la version anglaise alterne entre l'expression « fiscal year », qui est définie, et le terme « year », qui ne l'est pas. Le Conseil a répondu qu'il est clair que « le terme "year" est employé pour renvoyer à "fiscal year" et ainsi éviter la répétition inutile du terme "fiscal". » Cette explication entraîne toutefois d'autres incohérences; si c'était le cas, le libellé anglais des alinéas 3(2)*a*) et *b*) emploierait aussi "that year" — plutôt que "that fiscal year" — pour renvoyer à "fiscal year" au début du paragraphe 3(2). À tout le moins, la méthode de rédaction adoptée dans la version anglaise des articles 3 et 4 devrait être uniforme.

Enfin, l'expression « telemarketing regulatory costs » est rendue au paragraphe 4(4) par « coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente », mais par « coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente » ailleurs. On a donc proposé de modifier le paragraphe 4(4) par souci d'uniformité. C'est peut-être l'exemple le plus évident que le fait d'employer des termes différents pour dire la même chose crée la confusion, car on pourrait facilement comprendre que « les coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente » sont une catégorie de coûts plus vaste que « les coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente ». On souligne une fois encore que l'emploi des mêmes termes pour exprimer la même réalité n'est pas une « répétition inutile », comme le laisse entendre le Conseil dans sa réponse, mais un principe de rédaction fondamental qui favorise la clarté. Quoi qu'il en soit, le Conseil ayant fait part que des modifications pour régler ce dernier point « pourront » être apportées, j'apprécierai d'obtenir votre assurance que la modification nécessaire sera effectuée. Je vous saurais également grée d'indiquer si vous êtes en mesure de préciser quand on pourra s'attendre à ce que le Règlement soit modifié.

Le Comité vous est reconnaissant de lui avoir donné l'occasion de rencontrer votre collègue, M. Peter McCallum et vous-même afin de discuter ses préoccupations.

Dans l'attente de recevoir vos commentaires sur ce qui précède, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Cynthia Kirkby
Conseillère juridique

P.j.

c.c. M. Jean-Pierre Blais
Président et premier dirigeant
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

**TRADUCTION**

Le 27 novembre 2014

N/Réf. :4732-010

PAR VOIE ÉLECTRONIQUE : Cynthia.kirkby@parl.gc.ca**PAR VOIE POSTALE :**

Madame Cynthia Kirkby
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
a/s Le Sénat du Canada
Ottawa Ontario K1A 0A4

Madame,

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

Je vous remercie de votre lettre du 9 mai 2014 concernant le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* (le Règlement). Celui-ci permet de financer l'application et le contrôle de l'application du régime par le Conseil relativement aux télécommunications non sollicitées. Nous accusons réception de votre lettre du 27 mai 2014 et de votre suivi du 8 septembre 2014. Nous vous remercions de nous avoir accordé de nouveau l'occasion de commenter le Règlement.

Avant sa publication, le Règlement a été examiné par le ministère de la Justice, conformément aux méthodes habituelles. Nous avons consulté le ministère de la Justice à propos de la partie 3 ci-après, avant de rédiger notre première réponse ainsi que notre présente réponse. Nous avons de plus mené des consultations internes sur les points que vous avez soulevés. Veuillez trouver ci-après notre réponse à ceux-ci.

Nous citons de nombreuses décisions et ordonnances du Conseil ainsi que les dispositions législatives. Pour plus de commodité, nous répondons par courriel (un exemplaire papier de la présente sera envoyé par la poste), et la plupart des citations et des textes législatifs figurent en note de bas de page avec un lien vers leur texte intégral.



- 2 -

1. Loi sur les frais d'utilisation

Vous avez soulevé dans vos lettres du 5 juin 2013 et du 9 mai 2014 une question préliminaire sur l'applicabilité de la *Loi sur les frais d'utilisation* (LFU) à la procédure d'adoption du Règlement. Nous continuons de penser que le raisonnement de l'arrêt *Aliant Telecom Inc. (Re)*, 2009 CAF 224 (*Aliant*) s'applique à cette procédure. Outre les commentaires de notre lettre du 23 septembre 2013, nous ajoutons les points qui suivent.

Le principe essentiel de l'arrêt *Aliant* est que, conformément à la définition de « frais d'utilisation » qu'énonce la LFU, un règlement est visé par cette dernière s'il est à l'avantage de la personne qui paie les frais. La Cour a conclu dans cet arrêt qu'il existe un cadre réglementaire complexe, et non de simples procédés ou services réglementaires comme ceux que prévoit la LFU. Elle a précisé que le législateur a accordé au Conseil le pouvoir plus large de gérer l'industrie des télécommunications et de mettre en œuvre les objectifs énumérés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi). Elle a conclu enfin que, étant donné l'examen dont a fait l'objet le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication*, le contrôle supplémentaire que prévoit la LFU ne s'applique pas. Afin d'expliquer notre point de vue que l'application et le contrôle de l'application du régime relatif aux télécommunications non sollicitées bénéficient à tous les Canadiens, et non pas uniquement aux personnes qui versent les frais, il convient d'aborder en premier le cadre réglementaire complexe de l'application de ce régime.

1.1. Application d'une structure de réglementation complexe afin de mettre en œuvre les objectifs de la *Loi sur les télécommunications*

1.1.1. Mandat et activités du Conseil

Comme nous le détaillons ci-dessous, le Conseil a pour mandat, aux termes des articles 41, 41.1 et suivants et de l'article 72.01 et suivants de la Loi, d'appliquer un régime visant à minimiser et à prévenir les télécommunications non sollicitées et à « prévenir tous inconvénients anormaux¹ » pour les Canadiens, puis d'en contrôler l'application. Les droits perçus en vertu du Règlement financent la totalité des coûts de nature réglementaire pour toutes les responsabilités du Conseil et les activités connexes en vertu de l'art. 41.2 de la Loi, adopté en 2006. L'art. 41.21 de la Loi, adopté en 2012, permet au Conseil de prendre le Règlement. Il vise précisément à lui permettre, par règlement, d'imposer des droits et de les percevoir au cours de l'exercice subséquent pour les activités détaillées ci-dessous, et ce, depuis le 1^{er} avril 2013, date à laquelle le Règlement est entré en vigueur.

¹ *Loi sur les télécommunications*. L.C. 1993, ch. 38, art. 41, en ligne à <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/T-3.4/>.



- 3 -

Après de longs processus publics, le Conseil a établi un cadre général pour régir les appels de télévente non sollicités et autres télécommunications non sollicitées que reçoivent les consommateurs – le *Cadre applicable aux Règles sur les télécommunications non sollicitées et la liste nationale de numéros de télécommunication exclus*², modifié par la Politique réglementaire de Conformité et Enquêtes CRTC 2014-155 (le Cadre)³. Le Cadre vise à mettre en œuvre la politique de la Loi, notamment protéger la vie privée des personnes⁴, permettre l'accès à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité⁵, prévenir tous inconvénients anormaux que causent les télécommunications non sollicitées tout en permettant les utilisations légitimes des télécommunications à des fins de télémarketing⁶.

Le Cadre a établi la liste nationale de numéros de télécommunication exclus (LNNTE). Il s'agit d'un registre national qui permet aux consommateurs d'y inscrire leur numéro de télécommunication afin de recevoir moins d'appels de télévente non sollicités. À quelques exceptions près, les télévendeurs n'ont pas le droit d'effectuer des appels de télévente non sollicités aux numéros de télécommunication figurant sur la LNNTE, et le Conseil a imposé des sanctions administratives pécuniaires aux entités qui l'ont fait sans s'être abonnées à la liste⁷. Pour simplifier la procédure pour les Canadiens, le Conseil a créé en 2014 un registre avec inscription permanente des numéros, ce qui a supprimé l'inscription pour une période déterminée des numéros sur la LNNTE⁸. Celle-ci est donc plus facile à gérer et les Canadiens n'ont plus à renouveler l'inscription de leur numéro ou à les réinscrire sur la liste. Voici d'autres exemples de dispositions du régime de la LNNTE qui bénéficient aux Canadiens :

² *Cadre applicable aux Règles sur les télécommunications non sollicitées et la liste nationale de numéros de télécommunication exclus*, Décision de télécom CRTC 2007-48, 3 juillet 2007, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2007/dt2007-48.htm>. Pour comprendre le caractère complet du processus public du Conseil dans cette décision voir : http://www.crtc.gc.ca/PartV/II/eng/2006/8665/cj2_200601626.htm. La page énumère toutes les parties ayant participé au processus public du Conseil et témoigne de leur degré de participation. Les commentaires publics et les documents connexes concernant les décisions ou les instances du Conseil citées dans la présente lettre se trouvent dans les sections « Renvoi » ou « Numéro de dossier », en haut de la page de la décision ou de l'instance en cause.

³ *Examen des Règles sur les télécommunications non sollicitées*, Politique réglementaire de Conformité et Enquêtes CRTC 2014-155, 31 mars 2014, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-155.htm>.

⁴ *Loi sur les télécommunications*, op. cit., note 1, al. 7i).

⁵ *Ibid.*, al. 7h).

⁶ *Cadre applicable aux Règles sur les télécommunications non sollicitées et la liste nationale de numéros de télécommunication exclus*, op. cit., note 2, par. 3.

⁷ Exemples de décisions dans lesquelles le Conseil a imposé de telles sanctions : *Les Fenêtres et Portes Deluxe de Montréal Inc.* - Violations des Règles sur les télécommunications non sollicitées, Décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2013-541, 8 octobre 2013, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2013/2013-541.htm>; *Lev Olevson, faisant affaires sous les noms de Capital Windows and Doors et d'Advantage Pro* - Violations des Règles sur les télécommunications non sollicitées, Décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2014-424, 12 août 2014, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-424.htm>.

⁸ *Inscription permanente des numéros*, Politique réglementaire de Conformité et Enquêtes CRTC 2014-341, 25 juin 2014, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-341.htm>.

- 4 -

- l'interdiction d'appeler des personnes dont le numéro est inscrit sur la LNNTE sans leur consentement exprès⁹;
- l'obligation pour les télévendeurs de donner clairement des renseignements permettant de les identifier dès que le destinataire répond et à la demande de celui-ci¹⁰.

Le travail du Conseil en vertu du mandat que lui attribue la Loi concerne aussi le cadre relatif au composeur-messager automatique (CMA)¹¹. Les appels par CMA, ou appels automatisés, sont des services fournis par des télévendeurs, et le cadre du Conseil relatif au CMA vise à protéger la population. Voici des exemples de dispositions de ce cadre qui bénéficient aux Canadiens :

- la restriction des heures pendant lesquelles on peut recevoir des télécommunications, de 9 h à 21 h 30 la semaine (du lundi au vendredi) et de 10 h à 18 h la fin de semaine (samedi et dimanche)¹²;
- l'obligation pour les télévendeurs de commencer par un message donnant clairement l'identité de la personne pour le compte de laquelle la télécommunication est faite et exposant l'objet de celle-ci¹³.

Les droits versés aux termes du Règlement permettent de financer le travail du Conseil et de son personnel pour les activités d'application et de contrôle de l'application du régime relatif aux télécommunications non sollicitées. Ce sont notamment les activités suivantes :

- former les télévendeurs et informer la population;
- négocier des règlements - voir les exemples ci-dessous aux notes 26 et 27;
- recevoir, trier et rassembler les plaintes - art. 41.2 de la Loi;
- analyser des renseignements concernant les télévendeurs - art. 41.2;
- enquêter sur les plaintes - art. 72.05;
- inspecter des locaux - art. 72.06;
- obtenir des renseignements et des observations des télévendeurs - art. 72.05;
- étudier les observations que présentent les télévendeurs - par. 72.08(2);
- mettre en place des mesures relatives au respect - art. 72.01 ;

⁹ Règles du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes sur les télécommunications non sollicitées [Règles du Conseil sur les TNS], Partie II, Règle 4, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/reglest-rules.htm>.

¹⁰ *Ibid.*, Partie III, Règles 16 et 17.

¹¹ Le cadre relatif au CMA est en place depuis la décision *Utilisation des installations des compagnies de téléphone pour la fourniture de télécommunications non sollicitées*, Décision de télécom 94-10, 13 juin 1994, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1994/dt94-10.htm>, et a été réaffirmé dans le *Cadre applicable aux Règles sur les télécommunications non sollicitées et la liste nationale de numéros de télécommunication exclus*, *op. cit.*, note 2, et dans l'*Examen des Règles sur les télécommunications non sollicitées*, *op. cit.*, note 3.

¹² Règles du Conseil sur les TNS, *op. cit.*, note 9, Partie IV, Règle 4b).

¹³ *Ibid.*, Règle 4d).



- 5 -

- contrôler l'application, par procès-verbal ou règlement - art. 72.04, art. 72.07 et suivants;
- rendre des décisions - par. 72.08(2) et 72.08(3);
- recouvrer les créances - art. 72.09;
- traiter les demandes de révision et de modification des décisions qu'il rend - art. 62;
- répondre au besoin aux appels interjetés devant la Cour d'appel fédérale — art. 64.

1.1.2. Activités du Conseil relatives aux rapports financiers

Comme dans l'arrêt *Aliant*, le Conseil exerce une grande variété d'activités pour appliquer le régime relatif aux télécommunications non sollicitées, et pour en contrôler l'application. Même si l'éventail des activités n'est pas aussi vaste que celui en cause dans cet arrêt (gérer le secteur des télécommunications), le fait que le Règlement permette de percevoir un neuvième (environ 3 000 000 \$)¹⁴ du montant perçu en vertu du *Règlement de 2010 sur les droits de télécommunication* (environ 27 000 000 \$)¹⁵ donne une bonne idée de la situation.

Les droits perçus sont par ailleurs soumis à l'examen du Parlement. Comme l'indiquait notre lettre précédente, le paragraphe 4(4) du Règlement prévoit cet examen, parce que le montant à percevoir doit figurer dans le plan de dépenses du Conseil publié dans la partie III du *Budget des dépenses du gouvernement du Canada*, et le cas échéant, dans le *Budget supplémentaire des dépenses du Canada*. Comme l'explique notre Rapport sur les plans et les priorités (RPP), le Plan de dépenses du Conseil comporte deux parties : le RPP et le Rapport ministériel sur le rendement (RMR)¹⁶.

Le Conseil doit remettre au Parlement en début d'exercice son RPP qui détaille ses plans de dépenses. La remise annuelle du RPP au Parlement sert à l'informer des dépenses prévues du Conseil, et aide le Parlement dans son examen des projets de loi de crédits¹⁷. En fin d'exercice, le Conseil réalise son RMR, qui illustre sa

¹⁴ *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées – Coûts de la réglementation pour la télévente pour 2014-2015 et droits payés pour 2013-2014*, Ordonnance de Conformité et Enquêtes CRTC 2014-307, 9 juin 2014, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-307.htm>.

¹⁵ *Droits de télécommunication*, Ordonnance de télécom CRTC 2014-303, 6 juin 2014, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-303.htm>.

¹⁶ CRTC, *Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015* [RPP 2014-2015], Budget des dépenses, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/rpps/rpp2014/rpp2014.htm>.

¹⁷ *Ibid.*, L'État des résultats prospectif 2014-2015 qui figure dans le RPP 2014-2015, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/fin14a.htm>, détaille plus avant les dépenses et les recettes du Conseil pour l'exercice, y compris les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées perçus en vertu du Règlement.



- 6 -

situation financière pendant l'exercice¹⁸ et rend compte de ses résultats par rapport aux rendements prévus fixés dans le RPP¹⁹. Le RPP et le RMR sont tous deux déposés au Parlement. Pour chaque exercice, le Parlement examine ainsi les droits perçus par le Conseil.

Le Conseil a l'obligation aux termes de l'art. 41.6 de la Loi de remettre au ministre de l'Industrie en fin d'exercice un rapport sur le fonctionnement de la LNNTE pendant cet exercice. Remis au Parlement le 28 octobre 2014, le rapport pour 2013-2014²⁰ expose clairement les droits et les coûts relatifs à la liste²¹. Ainsi, pour chaque exercice, les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées que perçoit le Conseil sont examinés, outre le RPP et le RMR annuels, conformément à l'art. 41.6 de la Loi.

1.1.3. Conclusion

Compte tenu de ces considérations, nous sommes d'avis qu'à l'appui de plusieurs objectifs de la Loi, le Conseil applique un vaste régime de réglementation relatif aux télécommunications non sollicitées, et en contrôle l'application. Les droits perçus en vertu du Règlement étant de plus soumis chaque exercice à l'examen du Parlement, le contrôle supplémentaire que prévoit la LFU ne s'applique donc pas.

1.2. Activités du Conseil au profit des Canadiens

La Cour d'appel fédérale a conclu dans son arrêt *Aliant* que les droits versés en vertu du *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication* ne satisfont pas à la définition de « frais d'utilisation » de l'art. 2 de la LFU, car ce dernier règlement ne procure aucun avantage à la personne qui les paie. De manière analogue, nous sommes d'avis que les droits versés en vertu du Règlement ne satisfont pas à la définition de « frais d'utilisation » de l'art. 2 de la LFU :

« frais d'utilisation » Frais ou droits exigés pour un produit, la fourniture de procédés réglementaires, la mise à disposition d'une installation, la prestation

¹⁸ Voir notamment CRTC, *Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014* [RMR 2013-2014], en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/BACKGRND/dpr2014/dpr2014.htm>.

Selon le calendrier des activités 2014-2015 du Secrétariat du Conseil du Trésor, en ligne à <http://publiservice.tbs.sct.gc.ca/ems-sgd/public/cal-fra.asp>, le président du Conseil du Trésor devait déposer le RMR 2013-2014 au Parlement la semaine du 3 novembre 2014. Des renseignements sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées perçus par le Conseil figurent dans les tableaux de renseignements supplémentaires du RMR 2013-2014, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/backgrnd/dpr2014/sup2014.htm#sup2>.

¹⁹ RPP 2014-2015, *op. cit.*, note 16.

²⁰ CRTC, *Rapport sur l'administration de la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus pour la période du 1er avril 2013 au 31 mars 2014* (30 septembre 2014) [Rapport LNNTE 2013-2014], en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/dncl/rpt140930.htm>.

²¹ *Ibid.*, section 5 : Coûts et dépenses.



- 7 -

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**. [Non souligné dans l'original]

Même si le Conseil est un « organisme de réglementation » au sens de la LFU, même si le Règlement a été établi sous le régime d'une loi fédérale, celui-ci n'entraîne aucun avantage direct pour la personne qui paye le droit, en l'espèce, les télévendeurs. L'expression « avantage direct » est ainsi définie à l'art. 2 de la LFU :

« avantage direct » 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.

Plutôt que de procurer un avantage direct aux personnes qui les versent au Conseil en vertu de cette structure de réglementation, ces droits sont à l'avantage de tous les Canadiens pour garantir qu'ils ne reçoivent que les appels téléphoniques qu'ils souhaitent recevoir.

Depuis 2008, du fait de l'application par le Conseil des dispositions relatives aux télécommunications non sollicitées, et du contrôle de l'application par le Conseil, le Receveur général du Canada a reçu au total de plus 4 400 000 \$²² pour des sanctions administratives imposées ou pour des paiements de règlement. Plus précisément, pour la période allant du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014, 1 060 400 \$ de sanctions administratives pécuniaires ont été imposées pour des violations de la LNNTE et du Cadre. Pendant la même période, le Conseil a reçu 128 273 plaintes concernant des violations présumées et a ouvert 146 enquêtes. Depuis le lancement de la LNNTE fin mars 2014, il y a eu au total 807 091 plaintes relatives à des communications de télévente²³. Pendant la même période, le Conseil a ouvert plus de 1 400 enquêtes²⁴.

Par suite des diverses activités du Conseil, la LNNTE comporte plus de 12 millions de numéros de téléphone, soit environ 29 % des foyers canadiens. Depuis la mise

²² Au 31 mars 2013, le montant total dépassait 3 400 000 \$; au 31 mars 2014, ce chiffre avait augmenté de plus d'un million de dollars. Voir CRTC, *Rapport sur l'administration de la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus pour la période du 1er avril 2012 au 31 mars 2013* (30 septembre 2013) [Rapport LNNTE 2012-2013], en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/tra/dncl/rpt130930.htm>, et le Rapport LNNTE 2013-2014, *op. cit.*, note 20.

²³ Rapport LNNTE 2013-2014, *op. cit.*, note 20.

²⁴ Au 31 mars 2013, il y avait eu plus de 1 300 enquêtes; au 31 mars 2014, le Conseil en avait lancé 146 de plus. Voir le Rapport LNNTE 2012-2013, *op. cit.*, note 22, et le Rapport LNNTE 2013-2014, *op. cit.*, note 20.



- 8 -

en place de la liste, plus de 10 000 télévendeurs au Canada et à l'étranger se sont inscrits et respectent les règles de celle-ci²⁵. Les réactions des Canadiens depuis la mise en place de la LNNTE ont été très favorables. Selon des sondages indépendants réalisés par l'Association de la recherche et de l'intelligence marketing en 2009-2012, la connaissance de la LNNTE est élevée chez les adultes, plus de 80 %. De plus, le sondage de 2012 a révélé que dans 78 % des réponses fournies par les personnes ayant inscrit leur numéro sur la liste, celles-ci ont indiqué avoir reçu moins d'appels de télévente qu'avant l'inscription de leur numéro²⁶.

Indications des sondages	Sondage 2009	Sondage 2010	Sondage 2011	Sondage 2012
Nettement moins d'appels de télévente	50 %	54 %	51 %	42 %
Légèrement moins d'appels de télévente	20 %	21 %	24 %	31 %
Pas d'appels de ce genre	10 %	10 %	5 %	5 %
Davantage d'appels de télévente	13 %	12 %	15 %	18 %

Les données et les résultats des sondages indiquent que le LNNTE continue de bénéficier aux Canadiens et contribue efficacement au mandat du Conseil et à la politique que prévoit la Loi.

1.3. Exemples d'affaires

De nombreux exemples d'affaires illustrent la façon dont le Conseil exécute les parties de son mandat relatives à la protection de la vie privée des personnes et à la prévention de « tous inconvénients anormaux » causés par des télécommunications non sollicitées. Ce qui suit expose plusieurs exemples du travail du Conseil et illustre le fait que le Règlement n'est pas à l'avantage direct de la personne qui paie les droits, mais qu'il bénéficie à l'ensemble de la population.

1.3.1. Liste nationale de numéros de télécommunication exclus

Le Conseil mène de nombreux travaux pour appliquer le Cadre détaillé précédemment, et pour en contrôler l'application. Dans une affaire²⁷, qui a abouti à un accord négocié entre la partie ayant enfreint la liste et le Cadre en chef de la

²⁵ Rapport LNNTE 2013-2014, *op. cit.*, note 20.

²⁶ Rapport LNNTE 2012-2013, *op. cit.*, note 22.

²⁷ CRTC, « Le CRTC annonce que Bell Canada a payé une amende de 1,3 million de dollars pour avoir contrevenu aux Règles sur la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus », 20 décembre 2010, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/com100/2010/r101220.htm>.



- 9 -

conformité et des enquêtes, le Conseil avait reçu plus de 10 000 plaintes de consommateurs, qui avaient été appelés alors qu'ils avaient inscrit leur numéro de téléphone sur la LNNTE. Il a été constaté que le télévendeur avait appelé plus de 400 000 consommateurs ayant inscrit leur numéro de téléphone sur la LNNTE. Le télévendeur n'avait pas respecté non plus les demandes des consommateurs pour que leur numéro soit placé sur la liste interne d'exclusion, il n'avait pas fourni les renseignements requis pendant l'appel, il n'avait pas affiché de numéro de téléphone valide et il avait téléphoné en dehors des heures autorisées. Ce qui suit ne présente que quelques-unes de ces 10 000 plaintes.

« Un télévendeur m'a appelé 21 h 30 de la part de [société xxx] pour me proposer un téléphone mobile gratuit. Je lui ai dit qu'il ne pouvait pas m'appeler après 21 h 30, il n'arrêtait pas de m'interrompre en disant "écoutez ce que j'ai à vous proposer", je lui ai alors demandé pour quelle société il travaillait. Je lui ai demandé de mettre mon numéro de téléphone sur sa liste interne d'exclusion. Il m'a dit de "fermer ma gueule". Je lui ai dit "pardon?", et il a dit "tu devrais fermer ta gueule". J'ai demandé à parler au gestionnaire, et après quelques instants de silence, il a dit "où t'habites? Je vais venir te tuer". »

« Mon afficheur indiquait que le numéro était indisponible, ce qui à mon avis est inacceptable. Mon numéro est inscrit sur la liste d'exclusion, et je n'ai jamais été client de cette société. L'homme a dit bonjour et m'a demandé comment j'allais. Je lui ai répondu poliment que j'allais lui faire gagner du temps, que j'avais un contrat pour mon mobile dont j'étais satisfait et que je ne souhaitais pas changer. Il a dit "Bordel, pourquoi t'as répondu alors?". J'ai raccroché. »

Dans une autre affaire²⁸ qui a abouti à un accord négocié entre la partie ayant enfreint la liste et le Cadre en chef de la conformité et des enquêtes, le Conseil avait reçu plus de 2 000 plaintes de consommateurs ayant reçu des appels de télévente, malgré le fait qu'ils avaient inscrit leur numéro de téléphone sur la LNNTE. Il a été établi que le télévendeur avait appelé des milliers de consommateurs en se fondant sur une exemption réservée aux organismes de bienfaisance enregistrés, alors qu'il appelait pour son propre compte, non pour celui d'organismes de bienfaisance enregistrés. Il a été établi que le télévendeur avait téléphoné à des consommateurs dont le numéro était inscrit sur la liste, sans être ni inscrit à la liste, ni abonné à celle-ci.

Le Conseil a rendu de nombreuses décisions portant sur des violations de la LNNTE et a examiné de nombreuses demandes visant à faire réviser et modifier

²⁸ CRTC, « Le CRTC annonce que Xentel a payé une amende de 500 000 \$ pour l'utilisation abusive de l'exemption des organismes caritatifs des Règles sur la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus », 17 décembre 2010, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/com100/2010/r101217.htm>.



- 10 -

des décisions relatives au Cadre. Il a imposé par exemple, dans la décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2014-424, une sanction administrative pécuniaire de 8 000 \$ pour des appels de télévente faits à des consommateurs dont le numéro était inscrit sur la LNNTE²⁹. Il a de façon analogue, dans la décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2014-91, imposé une sanction administrative pécuniaire de 12 000 \$ à Telemarket4u Inc. pour avoir fait des appels de télévente à des consommateurs dont le numéro était inscrit sur la LNNTE³⁰.

Le Conseil a rendu plusieurs décisions portant sur des demandes de révision et de modification relatives à des violations du Cadre. Dans la décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2012-667 par exemple, il a refusé la demande présentée par Les Aliments S.R.C. en vue de réviser et de modifier une décision antérieure dans laquelle il lui avait imposé une sanction administrative pécuniaire de 24 000 \$ pour violation du Cadre. En l'espèce, la société n'a pas établi qu'il existait un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale du Conseil³¹.

1.3.2. Règles relatives au CMA

Le travail du Conseil en vertu du mandat que lui attribue la Loi ne concerne pas seulement la LNNTE. Les affaires qui suivent illustrent son travail relativement au régime du CMA.

Dans l'affaire³² concernant iQor Canada Ltd., celle-ci a payé une sanction administrative pécuniaire de 237 500 \$ pour avoir fait des télécommunications non sollicitées en utilisant un composeur-messager automatique (CMA), enfreignant ainsi le cadre relatif au CMA. L'enquête du CRTC a révélé que la société a fait des télécommunications non sollicitées en utilisant des CMA, en dehors des heures d'appel autorisées, sans fournir le nom de la personne pour le compte de laquelle les télécommunications étaient faites, ni une adresse postale, ni un numéro de téléphone local ou gratuit permettant de joindre l'appelant. Ce qui suit présente quelques exemples des types de plainte que reçoit le Conseil.

« Ce télévendeur m'a appelé ce matin à 8 h 28, après nous avoir appelé à 7 h hier matin et à 20 h 30 hier soir. J'ai cherché son numéro de téléphone sur Internet, et il s'agit d'une

²⁹ Lev Olevson, faisant affaires sous les noms de Capital Windows and Doors et d'Advantage Pro -

Violations des Règles sur les télécommunications non sollicitées, *op. cit.*, note 7.

³⁰ Telemarket4u Inc. - Violations des Règles sur les télécommunications non sollicitées. Décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2014-91, 28 février 2014, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archiv/2014/2014-91.htm>.

³¹ Les Aliments S.R.C. Inc. - Demande de révision et de modification de la décision de télécom 2012-173 concernant des violations des Règles sur les télécommunications non sollicitées, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archiv/2012/2012-667.htm>.

³² CRTC, Procès-verbal de violation à iQor Canada Ltd., 16 avril 2014, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archiv/2014/vt140416.htm>.



- 11 -

société de sous-traitante des opérations commerciales (iQOR). Quand j'ai répondu ce matin, la personne a demandé à parler à une personne en particulier. J'ai dit qu'elle n'était pas là et j'ai demandé à ce que mon numéro soit retiré de la liste d'appel (je répète, parce que j'avais déjà demandé la veille vers 7 h). La personne a répondu "nous ne pouvons pas faire ça, c'est un appel personnel, et nous devons parler à _____". C'était un mensonge parce que la personne en question n'habite plus chez nous depuis 6 ANS et n'aurait J'AMAIS rien eu à voir avec cette société (et nous non plus). Quand j'ai mentionné que la personne n'habitait plus ici, le télévendeur a répondu "Oh alors, je vais définitivement retirer votre nom de la liste d'appel", ce qui prouvait bien que ce N'ÉTAIT PAS un appel personnel. J'en ai plus tout d'abord qu'assez que cette société M'APPELLE alors que mon nom est sur la liste d'exclusion, et pire, qu'elle m'appelle aux heures qui ne correspondent pas aux règles de la télévente ça fait DEUX FOIS maintenant elle essaie de faire croire que c'est un "appel personnel" alors que personne dans la maison n'a jamais rien eu à faire avec elle, les télévendeurs ne laissent jamais de message si personne ne répond alors que la société PEUT retirer le nom des gens de sa liste d'appel. »

« J'en ai ras le bol des appels de ces gens [...] je leur ai dit d'arrêter, ils disent qu'ils continueront à appeler. Ils cherchent quelqu'un qui n'a pas ce numéro de téléphone. Ils appellent tous les jours. »

« Cette "société" m'appelle continuellement sur mon téléphone mobile, jusqu'à 10 fois par jour depuis près de 4 ans. Au début, j'ai répondu, mais ils ont dit que c'était à propos d'un compte Rogers bidon, que je n'ai jamais eu. Tous les jours, ils pouvaient laisser jusqu'à 10 messages préenregistrés dans mon téléphone mobile et ils disaient tous la même chose – de les rappeler à propos de ce compte bidon. J'ai fini par appeler le représentant Sasktel pour mon téléphone mobile et ils ont supprimé le service de gestion des messages de mon téléphone, parce qu'il était toujours plein des messages préenregistrés de cette "iQOR Canada", et c'était une perte de temps complète de vérifier mes messages, parce que personne ne pouvait en laisser! J'en ai vraiment assez des appels de cette société sur mon téléphone mobile, à de multiples reprises je leur ai demandé d'arrêter, ils ne font que changer de numéro pour m'appeler, et ça recommence! Ça perturbe beaucoup ma vie, mon travail et ma famille, c'est plus que du harcèlement! Le numéro de mon téléphone est inscrit sur la liste d'exclusion, ça me coûte de l'argent de répondre et encore plus d'argent de vérifier tous ces messages! »

Dans l'affaire³³ Alberta Federation of Labour, celle-ci a payé une sanction administrative pécuniaire de 50 000 \$ dans un règlement pour des violations du cadre relatif au CMA. L'enquête du Conseil a constaté que la Fédération faisait des

³³ CRTC, « L'Alberta Federation of Labour paie une sanction de 50 000 \$ pour avoir enfreint les Règles sur les télécommunications non sollicitées », 13 août 2014, en ligne à <http://news.gc.ca/web/article-fr.do?nid=875349>.



- 12 -

télécommunications non sollicitées par CMA sans fournir de numéro de téléphone ni d'adresse postale dans les cas où l'appelant pouvait être joint. La Fédération a accepté, outre le paiement de la sanction, de mettre en place un programme de conformité.

Dans l'affaire³⁴ 1486647 Ontario Inc. (fas Ontario Consumer Credit Assistance), celle-ci a payé une sanction administrative pécuniaire de 69 000 \$. Le Conseil avait reçu plus de 7000 plaintes de consommateurs qui avaient reçu des appels de télévente par CMA. Son enquête a révélé qu'Ontario Consumer Credit Assistance avait fait plus de 52 millions d'appels pour placer ses produits et ses services, sans avoir obtenu de consentement exprès préalable. La société avait de plus fait des appels de télévente à des consommateurs canadiens qui avaient inscrit leur numéro sur la LNNTE.

De façon analogue à celles concernant la LNNTE, le Conseil a rendu plusieurs décisions relatives à des violations du cadre relatif au CMA. Dans la décision de télécom CRTC 2012-197 par exemple, une sanction administrative pécuniaire de 4 000 \$ a été imposée pour utilisation de CMA sans avoir obtenu le consentement exprès des consommateurs³⁵. De même dans la décision de télécom CRTC 2009-607, il a imposé une sanction administrative pécuniaire de 5 000 \$ à YYZ Logistics Ltd. pour utilisation de CMA en vue de faire des appels de télévente non sollicités, contraire au cadre relatif aux télécommunications non sollicitées³⁶.

1.4. Conclusion

L'application de l'arrêt *Aliant* dans ce contexte établit que le Règlement ne vise pas les frais d'utilisation. Celui-ci, et sa structure de droits, font partie d'une structure de réglementation complexe conçue au profit de tous les Canadiens³⁷. Ainsi que le démontrent les données et l'échantillon des affaires, les droits versés en vertu du Règlement sont conçus pour financer les activités du Conseil et de son personnel, et font partie d'un régime général qui bénéficie à tous les Canadiens pour ce qui est des télécommunications non sollicitées.

³⁴ CRTC, « Le CRTC élimine les appels automatisés offrant des services d'allégement et de consolidation de dette offerts par Ontario Consumer Credit Assistance et Quick Connect Solutions », 2 avril 2013, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/com100/2013/r130402.htm>.

³⁵ M. Michel Lévesque, *faisant affaires sous le nom de Nettoyage Mirage Inc.* – Violations des Règles sur les télécommunications non sollicitées, Décision de télécom CRTC 2012-197, 30 mars 2012, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/fra/archivage/2012/2012-197.htm>.

³⁶ YYZ Logistics Ltd. – Infractions aux Règles sur les télécommunications non sollicitées, Décision de télécom CRTC 2009607, en ligne à <http://www.crtc.gc.ca/eng/archivage/2009/2009-607.htm>.

³⁷ Voir par exemple la politique canadienne de télécommunication dans la *Loi sur les télécommunications*, *op. cit.*, note 1. al. 7(6)(h) et i).

- 13 -

2. Règles sur les télécommunications non sollicitées

Vous avez par ailleurs soulevé dans vos lettres le point préliminaire de l'applicabilité de la *Loi sur les textes réglementaires* aux mesures que prend le Conseil en vertu du Cadre. Vous avez donné à entendre que ces mesures répondent à la définition de « texte réglementaire » du par. 2(1) de cette loi. Nous avons répondu qu'en appliquant la Loi, le Conseil exerce une fonction quasi judiciaire, que les textes publiés sous son autorité aux termes de l'al. 41.2*b*) de la Loi sont rédigés par un organisme quasi judiciaire et qu'ils ne répondent pas à la définition de « texte réglementaire » du sous-al. 2(1)*b*)(ii) de la *Loi sur les textes réglementaires*.

Nous vous remercions de vos commentaires sur le sujet, nous en prenons note et nous en tiendrons compte quand nous préparerons d'autres mesures réglementaires.

3. Paragraphe 2(1), alinéa 3(2)*b*), paragraphe 4(2) et article 4 du Règlement

Comme je l'ai évoqué précédemment, nous avons consulté le ministère de la Justice pour élaborer notre réponse à vos commentaires concernant la version française et la version anglaise du texte. Aucune n'est censée être la traduction directe et exacte de l'autre. Selon la règle de l'égale valeur, elles ont valeur égale et également force de loi³⁸.

En fonction des observations des spécialistes linguistiques et bijuristes du ministère de la Justice, nous prévoyons toutefois d'apporter quelques modifications au Règlement, lesquelles seront envisagées à la prochaine occasion qui se présentera de le modifier. Puisque nous surveillons constamment les « sommes à verser » visées à l'annexe pour nous assurer que le montant des droits versés est adapté, il conviendra bien de modifier le libellé du Règlement quand il nous faudra rajuster les droits. Dans l'intervalle et dans l'attente de la prochaine occasion de modifier le Règlement, nous sommes d'avis qu'il n'existe pas pour l'instant de risque d'invalidité proprement dit.

3.1. Paragraphe 2(1)

Vous avez souligné qu'au par. 2(1) du Règlement, le terme « person » est rendu par « abonné » dans la version française et que ce terme diffère de la définition de « personne » dans la version française du par. 2(1) de la Loi. Vous avez donc proposé de modifier la version française du par. 2(1) du Règlement et de remplacer « abonné » par « personne ».

³⁸ Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*, Toronto, Irwin Law, 2007, p. 84 [en anglais seulement].



- 14 -

Nous sommes d'avis que le fait d'employer le terme « abonné » en français et le terme « person that subscribes » en anglais ne crée pas d'incohérence au par. 2(1) du Règlement. Le terme français et l'expression anglaise sont synonymes. « Abonné » s'entend de « [q]ui a pris un abonnement; personne abonnée »³⁹. Le terme français est simplement plus court que l'expression anglaise. La Loi définit le terme « personne », et la définition ne fait que renforcer l'argument que le terme est censé être interprété de façon large et qu'il s'entend donc de tous les abonnés, c'est-à-dire de « tout abonné ». Il convient de lire le Règlement avec la loi constitutive, notamment l'article 41.21, qui vise les droits à imposer à des « persons ». Quand le Règlement précise que les droits doivent être payés par « a person that subscribes » / « tout abonné », il identifie la personne visée à l'art.41.21 de façon équivalente dans le libellé français et dans le libellé anglais. En l'état actuel du Règlement, il y a compatibilité entre celui-ci et la loi constitutive.

De la même façon, nous croyons qu'il n'y a pas d'absence d'uniformité entre les par. 2(1) et 3(1) de la version française. Ces deux paragraphes n'exprimant pas la même chose, leur libellé est différent. Dans la version française comme dans la version anglaise, on insiste au par. 3(1) sur l'action de s'abonner (« qui s'abonne » en français, « on subscribing » en anglais). Au par. 2(1) en revanche, on insiste sur qui doit payer plutôt que sur l'action accomplie pour donner lieu à cette obligation. Néanmoins, tant au par. 2(1) qu'au 3(1), la personne visée est la même, que l'on emploie « abonné » ou « personne qui s'abonne ».

Nous sommes donc toujours d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier le par. 2(1).

3.2. Alinéa 3(2)b) et paragraphe 4(2)

Vous avez souligné qu'on emploie « those fees payable » au lieu de « these fees » à l'alinéa 3(2)b), et que la note marginale du par. 4(2) fait mention de « droits » au lieu de « droits à payer ». Nous convenons qu'il sera peut-être souhaitable de modifier l'al. 3(2)b) de façon à ce que les versions française et anglaise paraissent plus symétriques. Cet alinéa pourrait ainsi être modifié, de façon à rendre explicite dans les deux langues la notion de « payable » / « à payer ». De même, ainsi que vous l'avez souligné, la note marginale du par. 4(2) pourrait être remplacée par « droits à payer ».

Nous sommes d'avis que le fait de conserver le texte en l'état ne présente pas pour l'instant de risque juridique d'invalidité proprement dit, en attendant la prochaine occasion de modifier le Règlement. Ces dispositions sont conformes aux pratiques modernes de rédaction, et elles sont claires quand on les lit dans leur contexte.

³⁹ Paul Robert, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris, Société du nouveau Littré, 1967), p. 5 [en français seulement].



- 15 -

3.3. Article 4

Vous vous êtes inquiétée de l'emploi de « fiscal year » et de « year » dans la version anglaise par rapport à l'emploi uniforme d'« exercice » dans la version française. Vous soulignez aussi que le par. 4(4) mentionne « les coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente », alors qu'ailleurs, la locution « les coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente » est employée.

Nous convenons qu'il sera peut-être souhaitable de modifier l'art. 4, à la prochaine occasion de modification du Règlement, de sorte que seule l'expression « fiscal year » soit employée dans tout le Règlement. À propos de l'emploi de « relatifs » et de « pour » au par. 4(4) de la version française, même si les deux termes sont synonymes dans cette occurrence, nous comprenons que le par. 4(4) pourrait être modifié pour assurer l'uniformité de la terminologie. Pour les raisons exposées ci-après, nous sommes d'avis toutefois que le fait de conserver le texte en l'état ne présente pas de risque juridique d'invalidité proprement dit, en attendant la prochaine occasion de modifier le Règlement.

Ainsi que nous l'avons exposé dans notre réponse du 23 septembre 2013, il serait inutile de répéter « fiscal year » à la deuxième et à la troisième occurrence du terme « year » aux par. 4(1) et 4(2). Il est évident que le terme « year » sert à renvoyer à « fiscal year » et permet d'éviter la répétition inutile de l'adjectif « fiscal ». Il n'est pas répété s'il y a plusieurs occurrences dans la même partie d'une disposition. En revanche, il est répété s'il est employé dans une autre disposition.

Un autre exemple de cette convention de rédaction se trouve à l'article 3. Les alinéas 3(2)a) et 3(2)b) sont structurellement distincts du par. 3(2), de la même façon que les éléments A, B et C de la formule du par. 4(2) sont structurellement distincts du par. 4(2) lui-même. Par conséquent, « fiscal year » est répété à chacune de ces occurrences. Aux par. 4(1) et 4(2) en revanche, « fiscal year » est employé pour la première fois, puis « year » est employé. Afin de faciliter la lecture, « fiscal year » est répété dans les cas où il y a coupure. En revanche, la répétition de « fiscal year » aux par. 4(1) et 4(2) n'améliorerait pas forcément la lisibilité, car la référence dans « year » découle immédiatement de « fiscal year ».

4. Résumé

Pour les raisons exposées ci-dessus, nous continuons de penser que la LFU ne s'applique pas au processus d'adoption du Règlement. À propos de vos commentaires touchant la version française et la version anglaise du texte, nous prévoyons apporter plusieurs des modifications proposées dès que la prochaine occasion de modifier le Règlement se présentera.



- 16 -

Vous remerciant de nouveau d'avoir porté ces préoccupations à notre attention et de nous avoir donné l'occasion de les commenter, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

L'avocate générale principale et directrice exécutive
Secteur juridique,

Christianne Laizner

PCDocs 2195872

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Notre référence: 4724-043

Le 15 avril 2015

Madame Cynthia Kirkby
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame,

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

Je désire, par la présente, faire suite à notre lettre du 27 novembre 2014 concernant le règlement susmentionné. Dans cette lettre, nous nous engageons à régler certaines incohérences relevées entre la version anglaise et la version française du *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* (ci-après le *Règlement*) la prochaine fois que le Conseil apporterait des changements au *Règlement*.

Le 14 avril 2015, le Conseil a émis l'Avis de consultation de Conformité et Enquêtes 2015-144 qui proposait certaines modifications du *Règlement*, dont une hausse des tarifs prévus dans le *Règlement* et la correction d'incohérences entre la version anglaise et la version française. Vous trouverez cet avis de consultation à l'adresse suivante : http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-144.htm?utm_source=rss&utm_medium=site&utm_campaign=clks. Vous en trouverez également ci-joint une copie papier.

Les observations reçues seront examinées et analysées, et les modifications devraient être prêtes d'ici la fin de 2015.

Veuillez agréer, Madame, mes meilleures salutations.

Christianne Laizner
Avocate générale principale et directrice exécutive
Secteur juridique

P.-J.

