

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 RÉGLEMENTATIONs/ 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

April 30, 2015

The Honourable Lisa Raitt, P.C., M.P.
Minister of Transport
House of Commons
Confederation Building, Room 307
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Minister Raitt:

Our File: SOR/2002-352, Regulations Amending the Canadian Aviation
Regulations (Parts I, VI and VIII)

Paragraph 801.09(3)(b) of the *Canadian Aviation Regulations* provides that the holder of an ATS operations certificate who operates a flight service station must “at the request of the Minister, provide the Minister with a copy of the training record of any person acting as a flight service specialist at that flight service station.” The Joint Committee has always been of the view that as a general principle, requirements to submit documents require express statutory authority.

In this particular instance, however, the Committee concluded that the power to make regulations requiring persons to provide records can be seen to implicitly follow from the powers to enter and inspect conferred on the Minister under section 8.7 of the Act and the duty of the owner or the person who is in possession or control of the place inspected or audited under section 8.7 to provide the Minister with any information relevant to the administration of the regulations. The Committee believes that the requirement in section 801.09(3)(b) of the Regulations can, in this context, be considered a means of exercising the Minister's powers.

At the same time, the Committee also feels that it would be preferable for this requirement to be clearly set out in the *Aeronautics Act*, or for the power to make regulations requiring the provision of records to be expressly delegated to the Governor in Council.

In June of 2011, the Department of Transport advised the Committee that the appropriate amendment to the *Aeronautics Act* would be made when the Act was next reviewed. More recently, however, the Department has sought to distance itself from its undertaking. In a letter dated February 21, 2014, Mr. Simon Dubé, Acting Director General, Corporate Secretariat, indicated only that the Department was committed to

- 2 -



“take into consideration” the Committee’s comments whenever a full review of the Act was undertaken. That letter also requested the Committee to “consider placing this file on hold” in the interim.

In response, the Committee sought confirmation that it indeed remained the Department’s intent to seek the promised amendment. It was also suggested that if a full review of the Act was likely to be some years off, and as an alternative to simply “placing the file on hold”, perhaps consideration might be given to seeking the inclusion of this amendment in a future set of proposals for a miscellaneous statute law amendment bill.

The Department’s letter of September 8, 2014, clearly states that it considers the regulation-making powers already set out in the Act sufficient and that it now does not plan to seek a statutory amendment.

The Committee accepts that the amendment it is pursuing would be for the purpose of clarity. Nevertheless, the Department previously indicated an intention to amend the Act as proposed by the Committee, and members would see this undertaking respected. While it is recognized that a revision of the Act may be some ways off, your assurance that the requested amendment will be made at that time would be valued. In this connection, we again wonder whether this amendment might be appropriate for inclusion in the next set of proposals for a miscellaneous statute law amendment bill.

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

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

/mn

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SÉNATRICE PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, M.P.

VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGAREE, M.P.
PIERRE-LUC DUSSEAULT, 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 PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

GARY ANANDASANGAREE, DÉPUTÉ
PIERRE-LUC DUSSEAULT, DÉPUTÉ



MAR 22 2016

The Honourable Marc Garneau, P.C., M.P.
Minister of Transport
House of Commons
Confederation Building, Room 458
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Minister Garneau:

Our File: SOR/2002-352, Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations
(Parts I, VI and VIII)

We refer to the enclosed letter of April 30, 2015, addressed to the Honourable Lisa Raitt. A reply to this letter remains outstanding, and your cooperation in ensuring that a reply is forthcoming would be appreciated.

We thank you for your attention to this matter.

Yours sincerely,

Senator Pana Merchant
Joint Chair

Harold Albrecht, M.P.
Joint Chair

Encl.

c.c. Mr. Gary Anandasangaree, Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
Mr. Pierre-Luc Dusseault, Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mn

Minister of Transport



Ministre des Transports



Ottawa, Canada K1A 0N5

JUL 06 2016

RECEIVED/REÇU

JUL 14 2016

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

The Honourable Pana Merchant, Senator
Mr. Harold Albrecht, M.P.
Joint Chairs
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
The Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Senator Merchant and Albrecht:

Thank you for your correspondence of March 22, 2016, regarding SOR/2002-352, Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations (Parts I, VI and VIII). Please accept my apology for the delay in replying.

A semi-annual meeting between Transport Canada and the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJCSR) General Counsel, Mr. Peter Bernhardt, was held on May 29, 2015. The file in regards to regulations amending Parts I, VI and VIII of the Canadian Aviation Regulations was briefly discussed at that time.

The Committee has referred to the department's letter of July 21, 2011, as being a commitment to amend the Act in response to the Committee's comments. However, Transport Canada has always maintained that its commitment is to consider the Committee's comments during the next *Aeronautics Act* review and make an amendment to the Act based on the issue raised by the Committee if it was determined to be required at that time. In this regard, the department would also like to refer the Committee to Transport Canada's letter of July 18, 2013, in which it clarified its position on this matter.

As indicated in its September 8, 2014, letter, the department does not deem this amendment necessary; however, it maintains that it will take the Committee's concerns into consideration should the Act be opened for review. Presently, the department is not able to provide a timeframe for a review of the Act. Updates will however continue to be provided at the semi-annual meetings held between Transport Canada and the SJCSR General Counsel.



-2-

Again, thank you for writing.

Yours sincerely,

The Honourable Marc Garneau, P.C., M.P.
Minister of Transport

c.c. Mr. Gary Anandasangaree, M.P.
Scarborough-Rouge Park

Mr. Pierre-Luc Dusseault, M.P.
Sherbrooke

Annexe A

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 30 avril 2015

L'honorable Lisa Raitt, C.P., députée
Ministre des Transports
Chambre des communes
Édifice de la Confédération, pièce 307
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame la Ministre,

N/Réf.: DORS/2002-352, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation
canadien (Parties I, VI et VIII)

Aux termes de l'alinéa 801.09(3)*b*) du *Règlement de l'aviation canadien*, le titulaire d'un certificat d'exploitation des ATS qui exploite une station d'information de vol doit, « à la demande du ministre, lui remettre une copie du dossier de formation de toute personne qui agit en qualité de spécialiste de l'information de vol à cette station ». Le Comité mixte a toujours pensé qu'en général, les exigences relatives à la présentation des documents devaient reposer sur un fondement législatif explicite.

Dans ce cas précis, cependant, le Comité a conclu que le pouvoir de prendre des règlements exigeant que des particuliers présentent des dossiers peut être interprété comme découlant des pouvoirs d'entrer dans un lieu à des fins d'inspection qui sont conférés au ministre à l'article 8.7 de la *Loi* et du devoir du propriétaire ou de la personne qui est en la possession, occupe ou est responsable de la place inspectée ou vérifiée aux termes de l'article 8.7 de remettre au ministre toute information utile pour l'administration du *Règlement*. Le Comité estime que l'exigence prévue à l'alinéa 801.09(3)*b*) du *Règlement* peut, dans ce contexte, être considérée comme un moyen d'exercer les pouvoirs du ministre.

En même temps, le Comité juge souhaitable que cette exigence soit clairement énoncée dans la *Loi sur l'aéronautique* ou que le pouvoir de prendre des règlements exigeant la production de dossiers soit expressément délégué au gouverneur en conseil.

En juin 2011, le ministère des Transports a indiqué au Comité que la modification appropriée serait apportée à la *Loi sur l'aéronautique* la prochaine fois que la *Loi* serait revue. Récemment, cependant, le Ministère a voulu prendre ses distances par rapport à cet engagement. Dans une lettre datée du 21 février 2014, M. Simon Dubé, directeur général intérimaire du Secrétariat ministériel,

- 2 -



mentionnait que le Ministère s'engageait à prendre en considération les commentaires du Comité lorsqu'il procédera à un examen approfondi de la *Loi*. Il demandait au Comité de mettre ce dossier « en attente » d'ici là.

Le Comité a alors voulu que le Ministère lui confirme qu'il avait toujours l'intention d'apporter la modification promise. Si aucune révision en profondeur de la *Loi* n'est prévue avant plusieurs années, il a proposé que l'on envisage, au lieu de mettre ce dossier « en attente » d'ici là, de l'incorporer à un éventuel projet de loi corrective.

Dans sa lettre du 8 septembre 2014, le Ministère dit clairement qu'il considère que les pouvoirs de réglementation déjà prévus dans la *Loi* sont suffisants et qu'il n'a pas l'intention de demander une modification de la *Loi*.

Le Comité rappelle qu'il demande cette modification à des fins de clarté. Comme le Ministère avait indiqué antérieurement qu'il avait l'intention de modifier la *Loi* comme le souhaitait le Comité, les membres du Comité aimeraient qu'il respecte cet engagement. Même si la *Loi* ne sera pas modifiée dans un proche avenir, nous aimerions que vous nous confirmiez que la modification demandée sera bien apportée. À cet égard, nous nous demandons s'il conviendrait d'inclure cette modification dans la prochaine série de propositions devant figurer dans un projet de loi corrective.

Vous remerciant de l'attention portée à cette question, nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de nos sentiments distingués.

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

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 22 mars 2016

L'honorable Marc Garneau, C.P., député
Ministre des Transports
Chambre des communes
Édifice de la Confédération, pièce 458
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

N/Réf. : DORS/2002-352, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien
(Parties I, VI et VIII)

Nous désirons simplement souligner, par la présente, qu'aucune réponse n'a été donnée, à ce jour, à la lettre ci-jointe que nous avons envoyée le 30 avril 2015 à l'honorable Lisa Raitt.

Vous remerciant à l'avance de votre attention dans ce dossier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

La coprésidente du Comité,

Le coprésident du Comité,

Pana Merchant, sénatrice

Harold Albrecht, député

p.j..

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

M. Pierre-Luc Dusseault, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

/mn

Minister of Transport



Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5



JUL 06 2016

L'honorable Pana Merchant, sénatrice
Coprésidente
Monsieur Harold Albrecht, député
Coprésident
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame la Sénatrice,
Monsieur le Député,

Je donne suite à votre correspondance du 22 mars dernier concernant le Règlement modifiant le *Règlement de l'aviation canadien* (parties I, VI et VIII), DORS/2002-352. Veuillez excuser le retard avec lequel vous parvient la présente réponse.

Une réunion semestrielle entre Transports Canada et le conseiller juridique principal du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, M. Peter Bernhardt, a été tenue le 29 mai 2015. Le dossier concernant le règlement modifiant les parties I, VI et VIII du *Règlement de l'aviation canadien* avait alors fait l'objet d'une brève discussion.

Le Comité a fait référence à la lettre du 21 juillet 2011 du Ministère, en la qualifiant d'un engagement à modifier la *Loi sur l'aéronautique* en réponse aux commentaires du Comité. Toutefois, Transports Canada a toujours soutenu que son engagement vise à étudier les commentaires du Comité au cours du prochain examen de la *Loi sur l'aéronautique* et à modifier la *Loi* en fonction de la question soulevée par le Comité, s'il est jugé nécessaire de le faire à ce moment. À cet effet, j'aimerais également renvoyer le Comité à la lettre du 18 juillet 2013 de Transports Canada, dans laquelle le Ministère clarifie sa position sur cette question.

Comme il l'indique dans sa lettre du 8 septembre 2014, Transports Canada ne croit pas que cette modification soit nécessaire. Cependant, il soutient qu'il tiendra compte des préoccupations du Comité, si la *Loi* devait faire l'objet d'un examen. Actuellement, le Ministère n'est pas en mesure de fournir un échéancier pour l'examen de cette loi. Des mises à jour continueront toutefois d'être présentées au cours des réunions semestrielles entre les représentants de Transports Canada et le conseiller juridique principal du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Canada



Veillez agréer, Madame la Sénatrice, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'honorable Marc Garneau, C.P., député
Ministre des Transports

c.c. Monsieur Gary Anandasangaree, député
Vice-président, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

Monsieur Pierre-Luc Dusseault, député
Vice-président, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

Appendix B



4.

Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

July 13, 2016

LETTERS TO AND FROM MINISTERS**FILE:**

SOR/2013-7, Unsolicited Telecommunications Fees Regulations

ISSUE:

The four drafting issues that had been raised in relation to the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* were resolved through amendments to the Regulations in 2015.

The Minister of Innovation, Science and Economic Development has advised he will keep in mind the suggestion to amend the *Telecommunications Act* to clarify that the *User Fees Act* does not apply to the unsolicited telecommunications fees.

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (“the Commission”) has advised it is concerned that seeking an opinion from the Deputy Minister of Justice with respect to whether the “Unsolicited Telecommunications Rules” are regulations for the purposes of the *Statutory Instruments Act* could appear to compromise the Commission’s independence.

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 can be used.

The legislative basis for the Rules is paragraph 41.2(b) of the *Telecommunications Act*. That 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:

Four drafting issues had been raised in respect of the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations*, generally relating to inconsistent terminology and the failure to consistently use defined terms. All drafting issues were resolved by the *Regulations Amending the Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* (SOR/2015-199, before the Committee on May 5, 2016).

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. The Commission was 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 reasoning behind both positions was discussed at length in the correspondence to date, without a consensus being reached. On July 6, 2015, the Joint Chairs wrote to the Minister to suggest that the matter could be resolved by amending the



Telecommunications Act to clarify that the *User Fees Act* does not apply to fees fixed under section 41.21 of the *Telecommunications Act*. The Minister has now advised that the fees established under the Regulations are not intended to be considered “user fees” as defined by the *User Fees Act*, and that he will keep in mind the Committee’s suggestion to introduce a clarification to the *Telecommunications Act* should an opportunity arise.

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 appear to 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.” If this is correct, then 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. The Commission, however, is of the view that, as it performs “quasi-judicial functions in its administration of the [Telecommunications] Act,” the Rules are therefore “made by a quasi-judicial body.” As a result, the Rules do not meet the definition of “statutory instrument” because of the exception in paragraph (b)(ii) for instruments “issued, made or established by a judicial or quasi-judicial body, unless the instrument is a rule, order or regulation governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament.” As such, on the Commission’s view, there was no need to comply with the requirements of the *Statutory Instruments Act* before the Rules could come into force.

It was subsequently pointed out to the Commission that what matters is the particular function being exercised at the time – quasi-judicial or legislative – and not whether some of the body’s other functions can be categorized as quasi-judicial so as to make all of its instruments exempt. Consensus has not been reached on this point either, and so it was suggested to the Commission that one option would be to seek the advice of the Deputy Minister of Justice on the question of whether the “Rules” are subject to the *Statutory Instruments Act*. In its most recent letter, the Commission expresses its concerns with this approach:

Our principal concern is that as an independent regulatory body, we believe it would be generally inappropriate for the Commission to seek advice from the Deputy Minister of Justice, as it would appear to undermine the Commission’s independence which is specifically mentioned at 3(2) of the *Broadcasting Act*.

- 4 -



Subsection 3(2) of the *Broadcasting Act* states:

It is further declared that the Canadian broadcasting system constitutes a single system and that the objectives of the broadcasting policy set out in subsection (1) can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority.

Given this position, it is not clear that further correspondence with the Commission on this point would be fruitful.

CK/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

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



May 25, 2015

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

The above-mentioned instrument was before the Joint Committee at its meeting of May 14, 2015, at which time the Committee decided to ask the Minister of Industry to consider amendments to the *Telecommunications Act* to clarify that the *User Fees Act* does not apply with respect to the fees imposed by regulations made pursuant to section 41.21 of the *Telecommunications Act*.

With respect to the application of the *Statutory Instruments Act* to the "Unsolicited Telecommunications Rules," your letter of November 27, 2014, advised that you will keep the Committee's considerations in mind in preparing other regulatory matters. Should the Committee take from this statement that the Rules will not be examined, registered and published pursuant to that Act, but that other unspecified documents will? I note in this connection that section 4 of the *Statutory Instruments Act* provides that, where any regulation-making authority is uncertain as to whether a proposed statutory instrument would be a regulation if it were issued, made or established, the regulation-making authority shall cause a copy to be forwarded to the Deputy Minister of Justice for a determination of whether or not the instrument would be a regulation if it were issued, made or established. Although the Commission has suggested that the Rules do not meet the definition of "statutory instrument" much less the definition of "regulation," it may similarly be appropriate

- 2 -



to seek the advice of the Department of Justice as to whether the “Rules” are subject to the *Statutory Instruments Act*. Your views on this suggestion would be valued.

With respect to the various drafting matters raised, the Committee took note of the amendments that would be made to the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* as set out in the Appendix to Compliance and Enforcement Notice of Consultation CRTC 2015-144. These amendments would not, however, address the matter raised in connection with subsection 2(1) of the Regulations. Specifically, the English version of subsection 2(1) uses the term “person,” which is defined in subsection 2(1) of the *Telecommunications Act*, but the French version uses the term “abonné” rather than the equivalent defined term “personne.” In addition to failing to use the term defined in the parent act, the French version of subsection 2(1) is also inconsistent with the French version of subsection 3(1), which refers to “[l]a personne qui s’abonne.” As has already been noted, the same terms should be used to refer to the same concepts, and the terms used in the Regulations should correspond to those in the parent statute. Your latest letter does not acknowledge these drafting principles, but does state that the Regulations must be read together with the Act, including section 41.21. This is indeed correct, and also serves to emphasize the need for amendments to subsection 2(1). The English version of section 41.21 of the Act refers to “any person who acquires information from the databases.” The French version of section 41.21 refers to “toute personne qui obtient des renseignements”; the term “abonné” does not appear. For the purposes of congruity between the Regulations and the Act that you noted in your letter, as well as on the basis of the various drafting principles already cited, the French version of subsection 2(1) of the Regulations should also use the defined term “personne.”

I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,

Cynthia Kirkby
Counsel

/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.



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.r.
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ

July 6, 2015

The Honourable James Moore, P.C., M.P.
Minister of Industry
House of Commons
Confederation Building, Room 356
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Minister Moore:

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

The *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* were again considered by the Joint Committee at its meeting of May 14, 2015.

As you know, these Regulations were made by the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission pursuant to section 41.21 of the *Telecommunications Act*, and establish the fees paid by telemarketers for access to the National Do Not Call List, with those fees being used to recover the costs the Commission incurs for investigation and enforcement activities related to the List. The Commission was asked about its compliance with the *User Fees Act* in fixing these fees.

The Commission has advised that it does not consider these fees to be “user fees” within the meaning of that Act on the basis of the reasoning in *Re Aliant Telecom Inc.*, a 2009 decision of the Federal Court of Appeal. In that decision, the Court held that the fees paid pursuant to the *Telecommunications Fees Regulations, 1995*, for the purpose of recovering all or a portion of the costs the Commission determined to be attributable to its responsibilities under the *Telecommunications Act*, were not “user fees” as that term is defined in the *User Fees Act*. This finding was based largely on the fact that those fees funded a “complex regulatory scheme” rather than a discrete regulatory process. The Court also found that the fees at issue did not constitute “user fees” for the purposes of the *User Fees Act* in that they did not confer a “direct benefit or advantage” on the payer.

- 2 -



The *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* would appear to be distinguishable on both points, since the fees fund only the Commission's investigation and enforcement activities in relation to the list, and only those telemarketers who pay the fees will have access to the List and therefore be able to engage in the economic activity of telemarketing. The Commission is of the view, however, that the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* fees fund a sufficient variety of activities to also be considered a "complex regulatory scheme," and further that they are to the benefit of Canadians generally rather than conferring a direct benefit on the telemarketer, namely access to the National Do Not Call List, which is necessary in order to engage in telemarketing.

The Commission's interpretation of the *Re Aliant* decision seems particularly expansive in that it would leave the *User Fees Act* with little application. This aside, any uncertainty would be resolved by amending the *Telecommunications Act* to clarify that the *User Fees Act* does not apply to fees fixed under section 41.21, and it was the wish of members that we ask you to consider such an amendment. We note that Parliament has adopted this approach in other statutes, including with respect to a variety of fees charged under the *Immigration and Refugee Protection Act*.

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

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

Ms. Christianne Laizner, Senior General Counsel & Executive Director
Legal Sector
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

/mh



Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission

Ottawa, Canada
K1A 0N2

Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes



July 28, 2015

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

RECEIVED/REÇU

AUG 05 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Ms. Kirkby,

Thank you for your letter dated May 25, 2015 regarding the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* (the Regulations).

In your letter, you mentioned again your view that the French version of section 2(1) of the Regulations does not properly match the English version of the text because the English version of the text uses “person” while the French version uses the term “abonné”. In order to ensure that there is no possibility of confusion in this respect, the Commission addressed this point in section 1 of the *Regulations amending the Unsolicited Telecommunications Fees Regulations*, attached as an Appendix to Compliance and Enforcement Decision CRTC 2015-321 (copy attached). We trust that with the publication of this decision, the Commission has addressed all of the points that you have raised regarding any inconsistencies between the English and French versions of the Regulations.

In your letter you asked about the application of the *Statutory Instruments Act* (*SIA*) to the “Unsolicited Telecommunications Rules” (the Rules). You asked if our letter of November 27, 2014 indicated that the Commission would not be applying the *SIA* to the Rules “but that other unspecified documents will [have it applied]?”

As previously noted, the Commission has not applied the process set out in the *SIA* in order to make the Rules. The current version of the Rules, as noted in our letter dated November 27, 2014, were the subject of two very extensive public consultation processes which provided interested parties an opportunity to comment on and influence the contents of the Rules before they were finalized and published. As for other documents or rules that may be published in the future, they will, at a minimum, be subject to a public process and the Commission will need to determine, taking into account your comments whether it is appropriate for the process set out in the *SIA* to also apply.

Canada



In your letter, you also referenced section 4 of the *SLA*. That section requires that where any regulation-making authority is uncertain if a proposed statutory instrument is a regulation it shall seek a determination from the Deputy Minister of Justice to determine whether or not the instrument is a regulation. In your letter, you suggest that it “may be similarly appropriate to seek the advice of the Department of Justice as to whether the Rules are subject to the *SLA*” and asked for our views on the suggestion.

It is possible that there may be a situation where the Commission could choose to forwards to the Deputy Minister of Justice proposed draft regulations. We do, nevertheless, have concerns with this approach. Our principal concern is that as an independent regulatory body, we believe it would be generally inappropriate for the Commission to seek advice from the Deputy Minister of Justice, as it would appear to undermine the Commission’s independence which is specifically mentioned at 3(2) of the *Broadcasting Act*. Furthermore, the CRTC employs its own staff¹, controls its own procedures², CRTC legal counsel are independent of the Justice Department, and members are appointed for fixed terms and can only be removed by the Governor in Council for cause³.

We trust that these comments are helpful to the deliberations of the Standing Joint Committee.

Sincerely,

fe: Christianne Laizner
Senior General Counsel/Executive Director

Encl. Compliance and Enforcement Decision CRTC 2015-321

¹ *The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, R.S.C., 1985, C-22, ss.6(2), 8. (CRTC Act)

² *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Rules of Practice and Procedure*, SOR/2010-277.

³ *CRTC Act*, s. 3(2).

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, M.P.

VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGAREE, M.P.
PIERRE-LUC DUSSEAULT, 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 PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

GARY ANANDASANGAREE, DÉPUTÉ
PIERRE-LUC DUSSEAULT, DÉPUTÉ



MAR 22 2016

The Honourable Navdeep Bains, P.C., M.P.
Minister of Innovation, Science and Economic Development
House of Commons
Confederation Building, Room 356
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

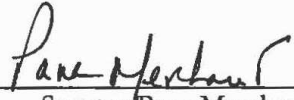
Dear Minister Bains:

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

We refer to the enclosed letter of July 6, 2015 addressed to the Honourable James Moore. A reply to this letter remains outstanding, and your cooperation in ensuring that a reply is forthcoming would be appreciated.

We thank you for your attention to this matter.

Yours sincerely,


Senator Pana Merchant
Joint Chair


Harold Albrecht, M.P.
Joint Chair

Encl.

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

Mr. Pierre-Luc Dusseault, Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mh

Minister of
Innovation, Science and
Economic Development



Ministre de
l'Innovation, des Sciences et du
Développement économique

Ottawa, Canada K1A 0H5



RECEIVED/REÇU

JUL 05 2016

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

The Honourable Pana Merchant
Senator and Joint Chair
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Mr. Harold Albrecht, M.P.
Joint Chair
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Senator Merchant and Mr. Albrecht:

Thank you for your correspondence regarding a letter sent by your Committee to my predecessor with respect to the review of the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations*, which were established and are being implemented by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. I regret that you did not receive an earlier reply.

Your letter suggests certain amendments to the *Telecommunications Act* to clarify that any fees fixed under the portion of this Act dealing with unsolicited communications are not subject to the *User Fees Act*. I instructed my officials to examine this issue and the potential implications for the *Telecommunications Act*. After a thorough review of the case, we are in agreement that the fees currently established under the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* are not intended to be considered "user fees" as defined by the *User Fees Act*.

I have carefully considered the potential implications of amending the *Telecommunications Act* to provide better clarity, as the Committee suggests. You may assure the Committee that I will keep in mind its suggestion to introduce such a clarification should an opportunity arise.

...2

Canada



- 2 -

Given the Committee's general concern over the application of the *User Fees Act* in different circumstances, I have taken the liberty of copying the Honourable Scott Brison, President of the Treasury Board, on this correspondence as he is responsible for that Act as a whole.

Please accept my best wishes.

Sincerely,

The Honourable Navdeep Bains, P.C., M.P.

c.c.: The Honourable Scott Brison, P.C., M.P.

Mr. Gary Anandasangaree, Vice-Chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Mr. Pierre-Luc Dussault, Vice-Chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Annexe B

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

Le 13 juillet 2016

CORRESPONDANCE AVEC LES MINISTRES**DOSSIER :**

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

QUESTION :

Les quatre problèmes de rédaction soulevés au sujet du *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* ont été réglés au moyen de modifications apportées au règlement en 2015.

Le ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique a signalé qu'il garderait à l'esprit la suggestion de modifier la *Loi sur les télécommunications* de manière à ce qu'il soit clair que la *Loi sur les frais d'utilisation* ne s'applique pas aux télécommunications non sollicitées.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« le Conseil ») a dit craindre de sembler compromettre son autonomie en demandant l'opinion du sous-ministre de la Justice sur la question de savoir si les Règles sur les télécommunications non sollicitées constituent un règlement aux fins de la *Loi sur les textes réglementaires*.

CONTEXTE :

Le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* impose des droits aux abonnés de la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus afin de couvrir les frais engagés par le Conseil pour ses activités d'enquête et d'application de la loi liées à la liste. (La liste est administrée par un délégué – Bell Canada – qui est autorisé, en vertu du paragraphe 41.4(1) de la *Loi sur les télécommunications*, à imposer des « tarifs » pour l'exercice des pouvoirs qui lui sont



délégués; ces tarifs peuvent être régis par le Conseil et s'ajoutent aux droits établis dans le règlement.)

Les règles relatives à la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus ont été établies dans une annexe à la Décision de télécom CRTC 2007-48 appelée « Règles sur les télécommunications non sollicitées ». Elles interdisent aux télévendeurs de faire des appels de télémarketing s'ils ne sont pas abonnés à la liste et leur imposent diverses obligations, notamment tenir des registres, fournir certains renseignements à chaque appel et respecter les heures pendant lesquelles ils peuvent faire des appels. Elles exigent également des télévendeurs qu'ils tiennent leur propre liste de numéros de télécommunication exclus, en plus de la liste nationale, et précisent les heures pendant lesquelles les composeurs-messagers automatiques peuvent être utilisés.

Le fondement législatif des règles est l'alinéa 41.2b) de la *Loi sur les télécommunications*, qui 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 :

Quatre problèmes de rédaction ont été soulevés au sujet du *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*; ils se rapportent en général au manque d'uniformité de la terminologie et au défaut d'utiliser systématiquement les termes définis. Tous les problèmes de rédaction ont été réglés par le *Règlement modifiant le Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* (DORS/2015-199, devant le comité le 5 mai 2016).

Loi sur les frais d'utilisation

Puisque le règlement fixe les droits que les télévendeurs doivent payer, la question de décider si la *Loi sur les frais d'utilisation* 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. Selon celui-ci, le respect de la *Loi sur les frais d'utilisation* n'est pas obligatoire, d'après le raisonnement



de l'arrêt *Aliant Telecom Inc.* (2009 CAF 224), référence utilisée par le Conseil pour obtenir un avis sur l'application de la Loi aux modifications proposées au *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication*. L'argumentation sur laquelle s'appuient les deux positions a été abondamment discutée dans la correspondance jusqu'ici sans qu'un consensus soit atteint. Le 6 juillet 2015, les coprésidents ont écrit au ministre pour lui laisser entendre que la question pourrait être réglée par la modification de la *Loi sur les télécommunications* de manière à préciser que la *Loi sur les frais d'utilisation* ne s'applique pas aux frais établis en vertu du paragraphe 41.21 de la *Loi sur les télécommunications*. Le ministre vient de signaler que les frais établis en vertu du règlement ne sont pas censés être considérés comme des « frais d'utilisation » selon la définition de la *Loi sur les frais d'utilisation* et qu'il gardera à l'esprit la suggestion du Conseil d'apporter une précision à la *Loi sur les télécommunications* si l'occasion se présente.

Les « Règles sur les télécommunications non sollicitées »

Les « Règles sur les télécommunications non sollicitées » établies à l'annexe 1 de la Décision de télécom CRTC 2007-48 en juillet 2007 constituent le fondement de la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus – laquelle est financée par le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*. On a fait remarquer au Conseil que ces règles semblent correspondre à la définition de « texte réglementaire » énoncée dans la *Loi sur les textes réglementaires* ainsi qu'à la définition de « règlement » du fait qu'elles représentent « l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale ». Si c'est le cas, alors les exigences de la *Loi sur les textes réglementaires* concernant l'examen, l'enregistrement et la publication devaient être respectées avant que les règles puissent entrer en vigueur. Le Conseil est néanmoins d'avis que, puisqu'il exerce « certaines fonctions quasi judiciaires dans son administration de la *Loi [sur les télécommunications]* », les règles sont par conséquent « prises par un organisme quasi judiciaire ». Il s'ensuit qu'elles ne correspondent pas à la définition de « texte réglementaire » en raison de l'exception prévue au sous-alinéa b)(ii) pour 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 ». Ainsi, selon le Conseil, il n'était pas nécessaire que les exigences de la *Loi sur les textes réglementaires* soient respectées avant que les règles entrent en vigueur.

On a fait subséquemment remarquer au Conseil que ce qui importe, c'est la fonction particulière – quasi judiciaire ou législative – exercée à ce moment-là; il ne s'agit pas de savoir si quelques-unes des autres fonctions de l'organisme peuvent être classées comme étant de nature quasi judiciaire, auquel cas tous les textes de l'organisme seraient soustraits aux exigences en question. Comme il a été impossible d'arriver à un consensus sur ce point également, on a laissé entendre au Conseil qu'une option pourrait être de demander au sous-ministre de la Justice si, à

- 4 -



son avis, les « Règles » sont assujetties à la *Loi sur les textes réglementaires*. Dans sa dernière lettre, le Conseil a exprimé ses préoccupations à l'égard de cette approche :

À titre d'organisme de réglementation indépendant, nous sommes surtout préoccupés parce que nous croyons qu'il serait généralement inapproprié de demander l'avis du sous-ministre de la Justice, car le Conseil semblerait ainsi compromettre son autonomie, dont il est fait expressément mention au paragraphe 3(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Le paragraphe 3 (2) de la *Loi sur la radiodiffusion* précise :

Il est déclaré en outre que le système canadien de radiodiffusion constitue un système unique et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome.

Compte tenu de cette position, il n'est pas certain que d'autres communications avec le Conseil sur ce point seraient utiles.

CK/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 25 mai 2015

M^{me} Christianne Laizner
Avocate générale principale et
directrice exécutive, Secteur juridique
Conseil de la radiodiffusion et
des télécommunications canadiennes
1, promenade du Portage, 6^e étage
Gatineau (Québec) K1A 0N2

Madame Laizner,

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

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (le Comité) s'est penché sur le texte réglementaire mentionné en objet lors de sa réunion du 14 mai dernier, à la suite de laquelle il a demandé au ministre de l'Industrie de prendre en considération la possibilité de modifier la *Loi sur les télécommunications* afin de préciser que la *Loi sur les frais d'utilisation* ne s'applique pas aux droits imposés par les règlements pris en vertu de l'article 41.21.

En ce qui concerne l'application de la *Loi sur les textes réglementaires* aux « Règles sur les télécommunications non sollicitées » (les Règles), vous avez affirmé, dans votre lettre du 27 novembre 2014, que vous alliez tenir compte des observations du Comité dans le cadre d'autres dossiers en matière réglementaire. Le Comité doit-il en conclure que les Règles ne seront pas examinées, enregistrées et publiées en vertu de la loi, mais que d'autres documents non précisés le seront? À cet égard, je fais remarquer que l'article 4 de la *Loi sur les textes réglementaires* prévoit que, lorsque l'autorité réglementante se pose la question de savoir si un projet de texte réglementaire, une fois pris, constituerait un règlement, il en envoie un exemplaire au sous-ministre de la Justice, auquel il appartient de trancher la question. Bien que le Conseil ait avancé que les Règles ne satisfont pas à la définition de « texte réglementaire », et encore moins à celle de « règlement », il pourrait néanmoins être judicieux de demander au ministère de la Justice son avis sur la question de savoir si les Règles sont assujetties à la *Loi sur les textes réglementaires*. Vos commentaires sur cette suggestion seraient appréciés.

En ce qui concerne les diverses questions soulevées quant à la rédaction, le Comité a pris note des modifications envisagées au *Règlement sur les droits relatifs aux*

- 2 -



télécommunications non sollicitées et qui figurent à l'annexe de l'Avis de consultation de Conformité et Enquêtes CRTC 2015-144. Cependant, ces modifications ne résoudraient pas le problème soulevé à l'égard du paragraphe 2(1) du Règlement. Plus précisément, la version anglaise du paragraphe 2(1) utilise le terme « person », qui est défini au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les télécommunications*, alors que la version française utilise le terme « abonné » plutôt que l'équivalent défini « personne ». En plus de ne pas employer le terme défini dans la loi habilitante, la version française du paragraphe 2(1) du Règlement n'est pas uniforme avec le paragraphe 3(1), qui utilise l'expression « [l]a personne qui s'abonne ». Comme il a déjà été indiqué, il faut utiliser des termes identiques pour désigner des concepts identiques, et la terminologie du Règlement doit respecter celle de sa loi habilitante. Votre lettre la plus récente passe sous silence ces principes de rédaction, bien qu'elle précise que le Règlement doit être interprété à la lumière de la *Loi sur les télécommunications*, y compris l'article 41.21. Cette dernière affirmation est tout à fait exacte et met en évidence la nécessité de modifier le paragraphe 2(1). L'article 41.21, dans sa version anglaise, utilise l'expression suivante : « any person who acquires information from the databases ». La version française quant à elle utilise l'expression « toute personne qui obtient des renseignements »; le terme « abonné » n'y figure aucunement. Afin d'assurer l'uniformité entre le Règlement et sa loi habilitante, comme vous l'avez mentionné dans votre lettre, ainsi que de respecter les divers principes de rédaction déjà mentionnés, la version française de l'article 2(1) du Règlement devrait être modifiée afin d'y employer le terme défini « personne ».

En espérant recevoir très bientôt vos commentaires sur ce qui précède, je vous prie d'agréer, Madame, mes sincères salutations.

Cynthia Kirkby
Avocate

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 6 juillet 2015

L'honorable James Moore, c.p., député
Ministre de l'Industrie
Chambre des communes
Édifice de la Confédération, pièce 356
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le ministre Moore,

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

Lors de sa réunion du 14 mai dernier, le Comité mixte s'est à nouveau penché sur le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*.

Comme vous le savez, il s'agit d'un règlement pris par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le Conseil) en vertu de l'article 41.21 de la *Loi sur les télécommunications*, par lequel sont fixés les droits que doivent payer les télévendeurs afin d'avoir accès à la Liste nationale de numéros de télécommunications exclus (la liste). Ces droits servent à recouvrer les coûts engagés par le Conseil pour ses activités d'enquête et d'application de la loi liées à la liste. Le Conseil s'est fait poser des questions sur la conformité de ces droits à la *Loi sur les frais d'utilisation*.

Le Conseil a fait savoir qu'il ne considère pas ces droits comme étant des « frais d'utilisation » au sens de la *Loi sur les frais d'utilisation* et a invoqué à l'appui les conclusions tirées en 2009 par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Aliant Telecom Inc. (Re)*. Dans cet arrêt, la Cour avait conclu que les droits exigés dans le cadre du *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunications* afin de permettre au Conseil de recouvrer tout ou partie des frais entraînés par l'exercice de ses pouvoirs et fonctions dans le cadre de la *Loi sur les télécommunications* ne constituaient pas des « frais d'utilisation » au sens de la *Loi sur les frais d'utilisation*. Cette conclusion se fondait principalement sur le fait que ces droits servaient à financer un « cadre réglementaire complexe » plutôt qu'un simple procédé réglementaire. La Cour avait également conclu que les droits en cause ne constituaient pas des « frais d'utilisation » pour l'application de la *Loi sur les frais d'utilisation* dans la mesure où ils ne conféraient pas un « avantage direct » à la personne payant les droits.

- 2 -



Ces arguments, à première vue, ne s'appliquent pas au *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* puisque les droits ne servent qu'à financer les activités d'enquête et d'application de la loi liées à la liste et que seuls les télévendeurs qui payent les droits ont accès à la liste et peuvent par conséquent exercer des activités économiques de télémarketing. Toutefois, le Conseil est d'avis que les droits prévus par le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* financent une gamme d'activités suffisamment variée pour constituer un « cadre réglementaire complexe » et qu'ils constituent un avantage pour la population canadienne en général plutôt qu'un avantage direct au télévendeur, soit l'accès à la liste, qui est nécessaire pour exercer des activités de télémarketing.

L'interprétation que fait le Conseil de l'arrêt *Aliant* semble particulièrement large dans la mesure où elle aurait pour effet de limiter grandement le champ d'application de la *Loi sur les frais d'utilisation*. Cela dit, afin d'écarter toute incertitude, il suffirait de modifier la *Loi sur les télécommunications* de manière à préciser que la *Loi sur les frais d'utilisation* ne s'applique pas aux droits fixés en vertu de l'article 41.21, et les membres du Comité mixte nous ont chargé de vous demander de prendre en considération cette modification. Nous prenons note que le Parlement a adopté cette façon de faire dans d'autres lois, notamment afin d'exclure divers frais exigibles sous le régime de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Nous vous remercions de l'attention que vous portez à cette question. En attendant votre réponse, nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos sincères salutations.

Sénatrice Denise Batters, 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

M^{me} Christianne Laizner, avocate générale principale et directrice exécutive
Secteur juridique
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 28 juillet 2015

Mme Cynthia Kirkby
Conseillère juridique
Comité d'examen
de la réglementation
a/s du Sénat K1A 0A4

Madame,

Nous vous remercions de votre lettre datée du 25 mai 2015 concernant le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* (le *Règlement*).

Dans cette lettre, vous mentionnez de nouveau que la version française du paragraphe 2(1) du *Règlement* ne correspond pas exactement au libellé de la version anglaise compte tenu de l'emploi du mot « person » en anglais et du terme « abonné » en français. Afin d'éviter toute confusion, le Conseil a réglé la question à l'article 1 du *Règlement modifiant le Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*, qui est annexé à la Décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2015-321 (pièce jointe). Nous croyons que la publication de cette décision a permis au Conseil de régler tous les points qui ont été soulevés au sujet d'incohérences entre les versions anglaise et française du *Règlement*.

Vous avez demandé dans votre lettre si la *Loi sur les textes réglementaires* (LTR) s'applique aux « Règles sur les télécommunications non sollicitées » (les Règles). Vous vouliez savoir si notre lettre du 27 novembre 2014 indiquait que le Conseil n'appliquerait pas la LTR aux Règles, mais si d'autres documents non précisés lui étaient assujettis.

Comme nous l'avons déjà souligné, le Conseil n'a pas suivi la procédure prévue dans la LTR pour établir les Règles. La version actuelle des Règles, comme le précise notre lettre datée du 27 novembre 2014, a fait l'objet de deux vastes processus de consultation publique qui ont permis aux parties intéressées de formuler des observations et d'avoir une incidence sur leur contenu avant qu'elles soient mises au point et publiées. En ce qui concerne les autres documents ou les autres règles qui pourraient être publiés à l'avenir, ils feront au moins l'objet d'un processus de consultation publique, et le Conseil devra déterminer, en tenant compte de vos observations, s'il convient également de suivre la procédure prévue dans la LTR.

Vous avez également parlé dans votre lettre de l'article 4 de la LTR. Selon cet article, chaque fois qu'une autorité réglementaire ne sait pas si un projet de texte réglementaire constitue un règlement, elle doit demander au sous-ministre de la Justice

- 2 -



de trancher la question. Toujours dans votre lettre, vous laissez entendre qu'il pourrait également convenir de demander au ministère de la Justice si les Règles sont assujetties à la LTR, et vous nous demandez notre point de vue sur cette proposition.

Il est possible que le Conseil choisisse de transmettre au sous-ministre de la Justice une proposition de mesure législative. Nous avons toutefois des réserves quant à cette façon de procéder. À titre d'organisme de réglementation indépendant, nous sommes surtout préoccupés parce que nous croyons qu'il serait généralement inapproprié de demander l'avis du sous-ministre de la Justice, car le Conseil semblerait ainsi compromettre son autonomie, dont il est fait expressément mention au paragraphe 3(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Il faut savoir aussi que le CRTC embauche son propre personnel¹, qu'il fixe sa propre procédure², que ses conseillers juridiques ne relèvent pas du ministère de la Justice et que ses membres sont nommés pour une période déterminée, sous réserve de révocation motivée de la part du gouverneur en conseil³.

Nous espérons que ces observations seront utiles aux délibérations du Comité mixte permanent.
Cordialement,

Christianne Laizner
Avocate générale principale et directrice exécutive

P.j. Décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2015-321

¹ La *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, L.R.C., 1985, C-22, paragr. 6(2), n° 8. (*Loi sur le CRTC*)

² Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, DORS/2010-277.

³ *Loi sur le CRTC*, paragr. 3(2).



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 22 mars 2016

L'honorable Navdeep Bains, C.P., député
Ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique
Chambre des communes
Édifice de la Confédération, pièce 356
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

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

Nous désirons simplement souligner, par la présente, qu'aucune réponse n'a été donnée, à ce jour, à la lettre que nous avons envoyée le 6 juillet 2015 à l'honorable James Moore.

Vous remerciant à l'avance de votre attention dans ce dossier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

La coprésidente du Comité
Pana Merchant, sénatrice

Le coprésident du Comité
Harold Albrecht, député

p.j..

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

M. Pierre-Luc Dusseault, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation/mh

/mh

Ministre de
l'Innovation, des Sciences et du
Développement économique



Minister of
Innovation, Science and
Economic Development

Ottawa, Canada K1A 0H5



RECEIVED/REÇU

JUL 05 2016

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

L'honorable Pana Merchant
Sénatrice et coprésidente du
Comité mixte permanent d'examen de la
réglementation
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur Harold Albrecht, député
Coprésident du Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame la Sénatrice, Monsieur,

Je vous remercie de votre correspondance au sujet d'une lettre envoyée par votre Comité à mon prédécesseur concernant l'examen du *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*, qui a été établi et est actuellement mis en œuvre par le Conseil de la radiocommunication et des télécommunications canadiennes (CRTC). Je regrette de ne pas avoir été en mesure de vous répondre plus tôt.

Votre lettre suggère l'apport de certaines modifications à la *Loi sur les télécommunications* pour indiquer clairement que tout droit imposé aux termes de la partie de cette loi qui traite des communications non sollicitées n'est pas assujéti à la *Loi sur les frais d'utilisation*. J'ai chargé des représentants ministériels d'examiner cette question et les répercussions potentielles liées à la *Loi sur les télécommunications*. Après avoir examiné le cas de façon approfondie, nous convenons que les droits établis actuellement selon le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* ne doivent pas être considérés comme des « frais d'utilisation », tels que ceux-ci sont définis dans la *Loi sur les frais d'utilisation*.

J'ai soigneusement étudié les répercussions potentielles de la modification de la *Loi sur les télécommunications* pour apporter plus de clarté, tel que le suggère le Comité. Je tiens à assurer le Comité que je garderai à l'esprit sa suggestion d'apporter une telle clarification si l'occasion se présente.

...2

Canada



- 2 -

Compte tenu de la préoccupation générale du Comité à l'égard de l'application de la *Loi sur les frais d'utilisation* dans différentes circonstances, j'ai pris la liberté d'envoyer une copie de la présente à l'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor, étant donné qu'il est le responsable de cette loi dans son ensemble.

Je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'honorable Navdeep Bains, c.p., député

c.c. L'honorable Scott Brison, c.p., député

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

M. Pierre-Luc Dusseault, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

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 PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, M.P.

VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGAREE, M.P.
PIERRE-LUC DUSSEAUT, M.P.PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADACOMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONs/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

GARY ANANDASANGAREE, DÉPUTÉ
PIERRE-LUC DUSSEAUT, DÉPUTÉ

April 21, 2016

The Honourable Marc Garneau, P.C., M.P.
Minister of Transport
House of Commons
Confederation Building, Room 458
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Minister Garneau:

Our File: SOR/2013-105, Regulations Amending the Great Lakes Pilotage Tariff Regulations

The above-mentioned instrument was considered by the Joint Committee at its meeting of April 14, 2016. At that time, it was the wish of members that we draw your attention to the matter of the collection of a surcharge on pilotage services when no such surcharge was legally in effect.

As amended by SOR/2013-105, section 4 of the *Great Lakes Pilotage Tariff Regulations* provided that a 12% surcharge was payable until December 31, 2014 on each pilotage charge payable under section 3 of the Regulations for services provided in accordance with Schedules 1 to 3 to the Regulations. The amendment was stated to come into force on May 24, 2013, the date of its registration.

The previous version of section 4 provided that this 12% surcharge was payable "until December 31, 2012". It was therefore the case that from January 1, 2013 until May 24, 2013 no surcharge was payable. This was brought to Transport Canada's attention on November 15, 2013, along with a request that Transport Canada confirm that the surcharge was not collected during that period. Transport Canada advised, however, that the Great Lakes Pilotage Authority collected the amount of \$469,873 for pilotage services from the beginning of the navigation season on March 21, 2013, until the Regulations came into force on May 24, 2013.

It appears that this situation arose, at least in part, because the Great Lakes Pilotage Authority failed to understand the requirements of the *Statutory Instruments Act*, which establishes as a general rule that regulations come into force on registration. In its letter of June 23, 2014, the Authority assured the Committee it would put measures in place to guarantee that future tariff amendments come into force only on

- 2 -



the date of registration. The Authority also indicated, however, that it would not be practical or feasible to refund the \$469,873 it had collected before the authority to do so came into force. While unsure as to why this should be so, the Committee subsequently suggested to your predecessor, the Honourable Lisa Raitt, that if it is correct that repayments or credits were not possible, then legislation should be introduced in Parliament to retroactively validate this illegal collection of money. On July 22, 2015, the former Minister advised that Transport Canada was of the opinion that no legislative changes were required, but that it would closely work with the Authority to ensure that a similar situation did not reoccur.

Nonetheless, a similar situation did reoccur, even while this correspondence was being exchanged. The surcharge payable under section 4 of the Regulations expired on December 31, 2014, and the new surcharge payable under that section did not come into force until March 27, 2015, with the registration of *Regulations Amending the Great Lakes Pilotage Tariff Regulations*, SOR/2015-71. If it is the case that any surcharges were collected between January 1 and March 27, 2015, then those surcharges were again collected illegally. Considering that this matter was first raised with Transport Canada in November of 2013, and that the Authority assured the Committee in June of 2014 that it would put appropriate measures in place, it is surprising that months were again allowed to pass between the expiration of the existing surcharge and the coming into force of the new surcharge.

The collection of money without lawful authority is a serious matter, and the Committee would therefore again suggest that legislation be introduced in Parliament to retroactively validate all illegal collection of money, both with respect to the surcharge collected between January 1, 2013 and May 24, 2013, and as well any surcharge collected between January 1, 2015 and March 27, 2015.

Yours sincerely,

Senator Pana Merchant
Joint Chair

Harold Albrecht, M.P.
Joint Chair

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

Mr. Pierre-Luc Dusseault, Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

CK/mn

Minister of Transport



Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5



JUN 17 2016

The Honourable Pana Merchant, Senator
Mr. Harold Albrecht, M.P.
Joint Chairs
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
The Senate
Ottawa ON K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

JUN 23 2016

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Senator Merchant and Mr. Albrecht:

Thank you for your correspondence of April 21, 2016, regarding the collection of the surcharge described in the Regulations Amending the Great Lakes Pilotage Tariff Regulations.

The Great Lakes Pilotage Authority (GLPA) informed Transport Canada that no surcharge was collected from January 1, 2015, to April 1, 2015, as pilotage services were suspended due to the Seaway closure.

The GLPA also confirmed that only the approved 11% surcharge, which was set to expire on December 31, 2016, was collected until the new 12% surcharge rate and the additional fees came into force on May 6, 2016, with the registration of the recent Regulations Amending the Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, SOR/2016-90.

Thank you again for writing.

Yours sincerely,

The Honourable Marc Garneau, P.C., M.P.
Minister of Transport

Canada

Annexe C

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 21 avril 2016

L'honorable Marc Garneau, C.P., député
Ministre des Transports
Chambre des communes
Édifice de la Confédération, pièce 458
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur,

N/Réf. : DORS/2013-105, Règlement modifiant le Règlement sur les tarifs de pilotage des Grands Lacs

Le Comité mixte a examiné le texte réglementaire susmentionné lors de sa réunion du 14 avril 2016. Lors de cette réunion, les membres ont dit vouloir que nous attirions votre attention sur la question de la perception d'un droit supplémentaire pour des services de pilotage alors qu'un tel droit supplémentaire n'était pas en vigueur durant cette période.

L'article 4, tel qu'il a été modifié par le DORS/2013-105, prévoit qu'un droit supplémentaire de 12 % devra être payé jusqu'au 31 décembre 2014 sur chaque droit de pilotage à payer en application de l'article 3 pour un service de pilotage fourni conformément à l'une ou l'autre des annexes 1 à 3. La modification devait entrer en vigueur le 24 mai 2013, soit à la date de son enregistrement.

Avant sa modification, l'article 4 prévoyait qu'un droit supplémentaire de 12 % était à payer « jusqu'au 31 décembre 2012 ». Par conséquent, aucun droit supplémentaire n'était à payer entre le 1^{er} janvier 2013 et le 24 mai 2013. Cette question a été portée à l'attention de Transports Canada le 15 novembre 2013, à qui on a également demandé de confirmer qu'aucun droit supplémentaire n'avait été perçu durant cette période. Or, Transports Canada a confirmé que l'Administration de pilotage des Grands Lacs avait perçu la somme de 469 873 \$ pour des services de pilotage depuis le début de la saison de navigation, soit le 21 mars 2013, jusqu'à l'entrée en vigueur du Règlement le 24 mai 2013.

Il semble que cette situation soit attribuable, du moins en partie, au fait que l'Administration de pilotage des Grands Lacs n'avait pas compris les exigences de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui prévoit comme principe général que les textes réglementaires entrent en vigueur au moment de l'enregistrement. Dans sa lettre datée du 23 juin 2014, l'Administration a assuré au Comité qu'elle instaurerait des mesures pour garantir que les futures modifications tarifaires n'entrent en vigueur

- 2 -



qu'à la date d'enregistrement. Toutefois, l'Administration a également indiqué qu'il ne serait ni réaliste ni faisable de rembourser les 469 873 \$ qu'elle avait perçus avant d'en avoir officiellement reçu l'autorisation. Bien qu'il ignore pourquoi il devrait en être ainsi, le Comité a par la suite suggéré à votre prédécesseur, l'honorable Lisa Raitt, que s'il est exact que le remboursement ou un crédit sont impossibles, il conviendrait alors de présenter un projet de loi au Parlement pour faire valider rétroactivement cette perception illégale. Le 22 juillet 2015, l'ancienne ministre a fait savoir que Transports Canada était d'avis qu'aucune modification législative n'était nécessaire, mais qu'il travaillerait étroitement avec l'Administration pour éviter qu'une situation semblable se produise.

Néanmoins, une situation semblable s'est bel et bien produite, alors même qu'avait lieu cette correspondance. Le droit supplémentaire à payer en vertu de l'article 4 du Règlement est venu à échéance le 31 décembre 2014, et le nouveau droit supplémentaire payable en vertu de cet article n'est entré en vigueur que le 27 mars 2015, avec l'enregistrement du DORS/2013-105, *Règlement modifiant le Règlement sur les tarifs de pilotage des Grands Lacs*. Si des droits supplémentaires ont bel et bien été perçus entre le 1^{er} janvier et le 27 mars 2015, leur perception était donc là encore illégale. Étant donné que cette question a été soulevée initialement auprès de Transports Canada en novembre 2013, et que l'Administration a assuré au Comité en juin 2014 qu'elle mettrait en place les mesures appropriées, il est surprenant qu'on ait laissé passer tout ce temps entre l'expiration du droit supplémentaire existant et l'entrée en vigueur du nouveau droit supplémentaire.

La perception d'argent sans autorisation légale est une affaire grave, et le Comité suggère donc à nouveau qu'un projet de loi soit présenté au Parlement pour valider rétroactivement toute perception illégale ayant eu cours du 1^{er} janvier 2013 au 24 mai 2013 et du 1^{er} janvier 2015 au 27 mars 2015.

Cordialement,

Pana Merchant, sénatrice
Coprésidente

Harold Albrecht, député
Coprésident

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

M. Pierre-Luc Dusseault, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

CK/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 17 juin 2016

L'honorable Pana Merchant, sénatrice
Monsieur Harold Albrecht, député
Coprésidents, Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
A/S Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame, Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 21 avril 2016 concernant la perception du droit supplémentaire décrit dans le *Règlement modifiant le Règlement sur les tarifs de pilotage des Grands Lacs*.

L'Administration de pilotage des Grands Lacs (l'Administration) a fait valoir à Transports Canada qu'aucun droit supplémentaire n'avait été perçu entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} avril 2015, puisque les services de pilotage avaient été suspendus en raison de la fermeture de la voie maritime.

L'Administration a également confirmé que seul un droit supplémentaire approuvé de 11 %, qui expirait le 31 décembre 2016, avait été perçu jusqu'à ce que le nouveau droit supplémentaire de 12 % et les frais supplémentaires entrent en vigueur le 6 mai 2016, au moment de l'enregistrement du récent *Règlement modifiant le Règlement sur les tarifs de pilotage des Grands Lacs*, DORS/2016-90.

Je vous remercie encore une fois de votre lettre.

Veuillez agréer, Madame Merchant et Monsieur Albrecht, l'expression de mes sentiments distingués.

L'honorable Marc Garneau, C.P., député
Ministre des Transports

c. c. M. Gary Anandasangaree, député
Vice-président, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

M. Pierre-Luc Dusseault, député
Vice-président, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation