

## 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 PANA MERCHANT  
HAROLD ALBRECHT, M.P.

## VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGAREE, M.P.  
PIERRE-LUC DUSSEAUT, M.P.COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/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

October 27, 2016

The Honourable Jody Wilson-Raybould, P.C., M.P.  
Minister of Justice and Attorney General of Canada  
House of Commons  
Centre Block, Room 451-S  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Minister Wilson-Raybould:

Our File: Marginal Notes

As you know, in January of 2016, a new layout was adopted for the consolidation of federal acts and regulations. One feature of the new layout is that material that formerly appeared as marginal notes has been moved to the body of the text as headings or subheadings. The Committee considered the implications of this change at its meeting of October 20, 2016, at which time members instructed us to convey to you its doubts as to the lawfulness of this aspect of the new layout.

Although the stated intent of the new format, according to the departmental website, is not to change the wording or meaning of the legislation but simply to “make it more user-friendly and easier to read,” the change of marginal notes into headings has the appearance of a more substantive effect. Specifically, section 14 of the *Interpretation Act* provides that marginal notes form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only. The Act makes no mention of headings, however, and it seems well established that headings and subheadings are part of the enactment in Canada. This being the case the transformation of marginal notes into headings effectively amends legislation by adding to it. A letter was therefore sent to Mr. Philippe Hallée, Chief Legislative Counsel at the Department of Justice, asking as to the authority for the inclusion of material that was formerly found in marginal notes, and thus was not part of federal legislation, in the consolidations of statutes and regulations as elements of that legislation.

In a letter dated June 10, 2016, the Chief Legislative Counsel expressed the view that section 14 of the *Interpretation Act* makes it clear that a marginal note is inserted for convenience of reference only “regardless of its location on a printed or electronic page.” It is its location on the page, however, that defines a “marginal

- 2 -



note.” It is self-evident that a note that does not appear in the margin cannot be a “marginal note.” Moving a marginal note out of the margin means that it is no longer a marginal note.

The Chief Legislative Counsel’s letter went on to suggest that the decision of the Appellate Committee of the House of Lords in *R. v. Montila* stands for the principle that the function of, and weight to be accorded to, a marginal note and the heading to a section are identical. While this may or may not be implicit in the *Montila* decision, it seems clear that the situation at the federal level in Canada is different. As stated by the Supreme Court of Canada in *Skoke-Graham v. The Queen*, “It should be noted that the *Interpretation Act* ... refers only to marginal notes and preambles and therefore does not preclude the use of headings as an aid for statutory construction.” Further, as Justice Wilson stated in *R. v. Wigglesworth*:

It must be acknowledged, however, that marginal notes, unlike statutory headings, are not an integral part of the *Charter*: see *Canadian Pacific Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 S.C.R. 678, at p. 682. The case for their utilization as aids to statutory interpretation is accordingly weaker.

After reviewing the relevant case law, *Sullivan on the Construction of Statutes* (sixth edition, at p.468) concludes: “There appears to be a sense in the cases that marginal notes are inherently external in a way headings are not.” Thus, it is simply incorrect as a statement of Canadian federal law that the weight to be accorded a marginal note and the heading to a section are identical. At a minimum, the transformation of marginal notes into headings leads to the conclusion that the meaning of the legislation may have been altered by changing the interpretive weight that is to be accorded such material.

If it were the case that both headings and marginal notes are descriptive components of legislation that are to be accorded identical interpretive weight, then obviously there could be no objection to changing the latter into the former, which would indeed be a mere question of formatting. What has been done in the case of the consolidation of federal acts and regulations, however, is to represent material that is not part of the enactment as if it is.

The Chief Legislative Counsel concluded by suggesting that the apparent transformation of marginal notes, which do not form part of an enactment, into headings, which do form part of an enactment, falls within the authority granted under section 28 of the *Legislation Revision and Consolidation Act*:

28 (1) The Minister may cause the consolidated statutes or consolidated regulations to be published in printed or electronic form, and in any manner and frequency that the Minister considers appropriate.

(2) A publication in an electronic form may differ from a publication in another form to accommodate the needs of the electronic form if the differences do not change the substance of any enactment.

- 3 -



Subsection 28(1) does no more than authorize the publication of electronic versions of statutes and regulations, leaving the precise means of electronic publication and the frequency of publication to the Minister. Subsection 28(2) permits variation in format between electronic and other formats. There is nothing in section 28 that can be read as permitting material that does not form part of legislation to be misrepresented as being part of that legislation.

There is no doubt that the goal was to “enhance access to the legislative corpus,” but this does not alter the fact that the approach selected for dealing with marginal notes was inappropriate, and likely unlawful. If it is considered desirable to do away with marginal notes by transforming them into headings in the official consolidation of acts and regulations, this cannot at present be done administratively, but would seem to require amending one or both of the *Interpretation Act* and the *Legislation Revision and Consolidation Act*.

In his subsequent response, the Chief Legislative Counsel made no attempt to address any of these arguments, but indicated that the Department will take the Committee’s suggestion to make legislative amendments under advisement. Given the potential significance, if it is indeed the case that the new layout amends the law by representing material that is not part of the enactment as if it is without the authority to have done so, the Committee felt this matter should be brought to your attention directly.

The Committee looks forward to receiving your reply.

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

/mh



Minister of Justice  
and Attorney General of Canada



Ministre de la Justice  
et procureur général du Canada

The Honourable / L'honorable Jody Wilson-Raybould, P.C., O.C., M.P. / c.p., c.r., députée  
Ottawa, Canada K1A 0H8

NEC 15 2016

REGS: 2016-12-16

The Honorable Pana Merchant  
Mr. Harold Albrecht, M.P.  
Joint Chairs  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa Ontario K1A 0A4

SF2016-3

Dear Senator Merchant and Mr. Albrecht:

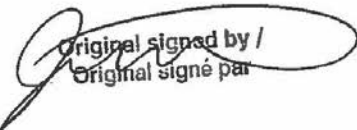
Thank you for your letter of October 27, 2016, in which you draw my attention to the concerns of your Committee about the location of marginal notes in the new legislative format adopted in January of 2016 for the Consolidated Acts and Consolidated Regulations on the Justice Laws Website.

While the Department of Justice understands the Committee's position, we continue to be of the view that the status of legislative components depends on their function in the legislative text rather than their location on the page; and that the new format was lawfully introduced under the authority of subsection 28(1) of the *Legislation Revision and Consolidation Act*.

Nonetheless, to avoid doubt or confusion going forward, I intend to consider options to clarify the status of the marginal notes in question.

I hope you will find this response addresses your concerns.

Yours sincerely,

  
Original signed by /  
Original signé par

The Honourable Jody Wilson-Raybould

Canada

## Annexe A

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 27 octobre 2016

L'honorable Jody Wilson-Raybould, C.P., députée  
Ministre de la Justice et  
procureure générale du Canada  
Chambre des communes  
Édifice du Centre, pièce 451-S  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame la Ministre,

Objet: Notes marginales

Comme vous le savez, en janvier 2016, de nouvelles normes de mise en page ont été adoptées pour la codification des lois et des règlements fédéraux. Ces nouvelles normes prévoient notamment que les notes marginales se retrouvent dorénavant dans le corps du texte sous la forme de rubriques ou d'intertitres. Le Comité mixte s'est penché sur les implications de ce changement lors de sa réunion du 20 octobre 2016. Les membres du Comité nous ont alors demandé de vous écrire directement pour vous faire part de leurs doutes par rapport à la légalité de cet aspect de la nouvelle présentation.

Selon le site Web du Ministère, la nouvelle mise en page ne modifie pas l'énoncé ni la signification des dispositions, elle est simplement « plus conviviale et [elle facilite] la lecture ». Cependant, le fait de transformer les notes marginales en rubriques semble un changement plus important. L'article 14 de la *Loi d'interprétation* précise que les notes marginales ne font pas partie du texte et n'y figurent qu'à titre de repère ou d'information. La Loi ne traite aucunement des rubriques, mais il semble bien établi que les rubriques et les intertitres font partie des lois au Canada. Cela étant, la transformation des notes marginales en rubriques modifie en fait les lois en y ajoutant du texte. Le Comité a donc écrit à M. Philippe Hallée, premier conseiller législatif du ministère de la Justice, pour s'enquérir de l'autorité permettant d'inclure les éléments qui se trouvaient dans les notes marginales, et qui ne faisaient donc pas partie des lois fédérales, dans les lois et règlements codifiés comme étant des éléments de ces textes.

Dans une lettre datée du 10 juin 2016, le premier conseiller législatif a indiqué que l'article 14 de la *Loi d'interprétation* établit clairement que les notes marginales sont insérées à titre de repère ou d'information seulement peu importe où elles se trouvent sur une page imprimée ou électronique. C'est cependant l'emplacement sur la page qui définit les « notes marginales ». Il va de soi qu'une note qui ne figure pas dans la marge ne peut être une « note marginale ». Si on place une note marginale ailleurs que dans la marge, il ne s'agit plus d'une note marginale.



Dans sa lettre, le premier conseiller législatif a ensuite laissé entendre que la décision du Comité d'appel de la Chambre des Lords dans *R. v. Montila* établit le principe selon lequel la fonction d'une note marginale et d'une rubrique d'article, et l'importance devant y être accordée, sont identiques. Bien que cela puisse ou non être implicite dans la décision *Montila*, il semble clair que la situation est différente au sein de l'appareil fédéral au Canada. Comme l'a déclaré la Cour suprême dans *Skoke-Graham c. La Reine*, « Notons que la *Loi d'interprétation* [...] ne mentionne que les notes marginales et les préambules et n'interdit donc pas le recours aux rubriques pour l'interprétation des lois. » De plus, comme le juge Wilson l'a déclaré dans *R. c. Wiggleworth* :

Cependant, il faut reconnaître que les notes marginales, contrairement aux rubriques des lois, ne font pas partie intégrante de la Charte : voir *Canadien Pacifique Ltée c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 R.C.S. 678, à la p. 682. La preuve selon laquelle elles peuvent être utilisées pour aider à l'interprétation des lois, est en conséquence plus faible.

Après l'examen de la jurisprudence pertinente, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6<sup>e</sup> édition, p. 468) conclut : « Dans la jurisprudence, il semble se dégager que les notes marginales ne font pas partie du texte comme les rubriques le font. » Par conséquent, il est tout simplement incorrect d'affirmer que dans les lois canadiennes les notes marginales et les rubriques des articles ont la même importance. À tout le moins, transformer les notes marginales en rubriques mène à la conclusion que le sens du texte législatif peut être altéré en changeant l'importance accordé à ces éléments.

Si les rubriques et les notes marginales étaient tous deux des éléments descriptifs des lois qui ont la même importance sur le plan de l'interprétation, il ne pourrait évidemment pas y avoir d'objection à changer les notes marginales en rubriques puisqu'il s'agirait d'une simple question de présentation. Cependant, on fait maintenant figurer dans la codification des lois et des règlements fédéraux des éléments qui ne font pas partie des lois comme s'ils en faisaient partie.

Le premier conseiller législatif a conclu en faisant valoir que l'apparente transformation des notes marginales, qui ne font pas partie des lois, en rubriques, qui elles en font partie, relève des pouvoirs prévus aux termes de l'article 28 de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs* :

28 (1) Le ministre peut faire en sorte que les lois codifiées ou les règlements codifiés soient publiés sur support papier ou sur support électronique, de la manière et selon la fréquence qu'il juge indiquées.

(2) Une publication sur support électronique peut être différente d'une publication sous une autre forme pour des raisons de commodité, pourvu que les différences ne portent pas atteinte au fond.

- 3 -



Le paragraphe 28(1) ne fait qu'autoriser la publication de versions électroniques des lois et des règlements. Il laisse au ministre le soin de déterminer comment le texte sera publié électroniquement et à quelle fréquence. Le paragraphe 28(2) permet des variantes sur le plan de la forme entre les publications électroniques et les autres publications. Rien dans l'article 28 ne peut être interprété de manière à permettre que des éléments qui ne font pas partie d'une loi puissent être présentés comme en faisant partie.

Il ne fait aucun doute que le but recherché était d'améliorer l'accès au corpus législatif, mais cela ne change pas le fait que l'approche choisie pour traiter les notes marginales était inappropriée et probablement contraire à la loi. Si on souhaite éliminer les notes marginales en les transformant en rubriques dans la codification officielle des lois et règlements, cela ne peut actuellement être fait au moyen de mesures administratives. Tout porte à croire qu'il faudrait modifier la *Loi d'interprétation* ou la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs* ou les deux.

Dans sa réponse subséquente, le premier conseiller législatif n'a répondu à aucun de ces arguments. Il a plutôt indiqué que le Ministère examinerait la suggestion du Comité d'apporter des modifications législatives. Étant donné l'importance que revêt ce dossier, si la nouvelle mise en page modifie la loi en présentant des éléments qui ne font pas partie du texte de loi comme s'ils le faisaient sans que cela soit autorisé, le Comité a estimé que la question devait être portée directement à votre attention.

Le Comité attend avec intérêt votre réponse.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de notre considération distinguée.

---

Sénatrice Pana Merchant  
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

/mh





**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 15 décembre 2016

V/Réf. : SF2016-3

L'honorable Pana Merchant  
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 27 octobre dans laquelle vous attiriez mon attention sur les préoccupations de votre Comité quant à l'emplacement des notes marginales dans le nouveau format législatif adopté en janvier 2016 pour les lois et règlements codifiés sur le site Web de la législation (Justice).

Bien que le ministère de la Justice comprenne la position du Comité, nous continuons de penser que le statut des composantes législatives dépend de leur fonction dans le texte législatif plutôt que de leur emplacement sur la page. De plus, le nouveau format a été mis en place légalement et conformément au paragraphe 28(1) de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*.

Néanmoins, pour éviter les doutes ou la confusion à l'avenir, je compte réfléchir à des moyens de clarifier le statut des notes marginales en question.

En espérant que cette lettre répond à vos préoccupations, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.

L'honorable Jody Wilson-Raybould



## Appendix B

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

## JOINT CHAIRS

SENATOR PANA MERCHANT  
HAROLD ALBRECHT, M.P.

## VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGAREE, M.P.  
PIERRE-LUC DUSSEAUT, M.P.COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN  
DE LA RÉGLEMENTATIONc/o 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

June 20, 2016

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

Dear Ms. Czich:

Our File: SOR/2006-124, Pest Control Products Regulations  
Your File: 16-105872-221

---

Ms. Dhurata Ikonomi's letter, received June 9, 2016 and concerning the Notice of Disallowance issued in respect of the *Pest Control Products Regulations*, was considered by the Joint Committee on June 16, 2016.

Members took note that the Department had advanced its expected timeline for making the promised amendments to the Regulations, and in particular that pre-publication of the proposed amendments in Part I of the *Canada Gazette* is now expected to take place in the Fall. As such, members asked that the Regulations be brought back before the Committee in the Fall in order to examine whether the Department's expected timeline is being met and to consider what further steps, if any, may need to be taken at that time.

In addition, I would note that Ms. Ikonomi's letter did not provide a response concerning section 31 of the Regulations. My letter of May 9, 2016 conveyed the Committee's desire for confirmation that an amendment will be

- 2 -



forthcoming to define or clarify the intended meaning of "bulk container" in this provision. I wonder whether you are in a position to provide that confirmation.

I look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

Shawn Abel  
Counsel

/mh



Your file      Votre référence  
16-108103-893  
Our file      Notre référence

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

RECEIVED/REÇU  
JUL 28 2016  
REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Abel:

**Re: SOR/2006-124, Pest Control Products Regulations**

I am pleased to respond to your letters dated May 9 and June 20, 2016, regarding the Pest Control Products Regulations.

As indicated in correspondence to the Committee on February 11, 2013, many issues raised in the Committee's letter of May 21, 2008 were addressed when SOR/2014-24 was published in *Canada Gazette*, Part II on February 7, 2014. In regards to the Committee's outstanding concerns with SOR/2006-124, as indicated in your letters of May 21, 2008 and May 9, 2016, Health Canada is aiming to address item 11 (guarantee statement) and item 12 (notice to user) via a *Canada Gazette*, Part I publication in Fall 2016. This was indicated in our letter to Mr. Peter Bernhardt (sent June 2, 2016) responding to the May 6, 2016 correspondence regarding the Notice of Disallowance. Thank you for your letter of June 20, 2016, which indicates that this approach is acceptable to the Committee.

**Canada**

- 2 -



Regarding the final outstanding issue raised by the Committee, item 15 (bulk container definition), Health Canada has been examining this issue as part of our comprehensive review of the PCPR, which we plan to complete by the end of 2017. However, in light of the Committee's interest in this issue, we have advanced our timeline for completing our analysis of this aspect of the PCPR and aim to have a definition identified in Fall 2016, after which we will seek to make any required regulatory changes.

Please advise if the Committee has any concerns with these planned approaches to respond to their concerns. Health Canada acknowledges the importance of the Committee's work and would like to thank you for bringing these issues to our attention.

Yours Sincerely,

Dhurata Ikonomi  
A/Director  
Departmental Regulatory Affairs  
Health Canada

cc: Jordan Hancey, Pest Management Regulatory Agency

Health  
Canada Santé  
Canada

Your file    Votre référence  
16-115124-850  
Our file    Notre référence

JAN 13 2017

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

RECEIVED/REÇU

JAN 16 2017

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Abel,

**Re: SOR/2006-124, *Pest Control Products Regulations: Update on Health Canada's response to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJCSR) concerns***

Further to our response letter dated July 20, 2016 on SOR/2006-124, I am writing to provide an update with respect to Health Canada's actions to address the concerns raised by the SJCSR with respect to the *Pest Control Products Regulations* (PCPR).

On December 10, 2016, Health Canada's Pest Management Regulatory Agency (PMRA) pre-published in the *Canada Gazette*, Part I, proposed amendments that aim to address your outstanding concerns with the PCPR, in particular: Items 11 (guarantee statement) and 12 (notice to user) of your letters of May 21, 2008 and May 9, 2016 regarding SOR/2006-124.

With regards to Item 15 (bulk container definition) mentioned in your May 21, 2008 letter and also in your letters of May 9 and June 20, 2016 on SOR/2006-124, PMRA has been examining this issue on an accelerated basis in light of the Committee's interest. This work has included conducting consultations with the major trade associations, provincial regulators and regional officials across the country, in addition to reviewing the practices of other jurisdictions in Canada and the United States. As a result of this work, PMRA is developing a proposed amendment, which it aims to pre-publish in the *Canada Gazette*, Part I, in the 2017-2018 fiscal year.

.../2

- 2 -



We would like to thank the Committee for bringing these issues to our attention.

Yours Sincerely,

Anne Lamar  
Assistant Deputy Minister  
Regulatory Operations and Regions Branch  
Health Canada

## Annexe B

TRANSLATION/TRADUCTION

Le 20 juin 2016

Madame Brenda Czich  
Directrice  
Affaires réglementaires du Ministère  
Ministère de la Santé  
Holland Cross, tour A, 5<sup>e</sup> étage  
11, avenue Holland, pièce 523  
OTTAWA (Ontario) K1A 0K9

Madame,

N/Réf.: DORS/2006-124, Règlement sur les produits antiparasitaires  
V/Réf.: 16-105872-221

---

À sa réunion du 16 juin 2016, le Comité mixte a étudié la lettre de Mme Dhurata Ikononi relative à l'avis d'abrogation concernant le *Règlement sur les produits antiparasitaires* qu'il a reçue le 9 juin 2016.

Les membres ont pris bonne note que le Ministère avait avancé la date à laquelle il prévoyait procéder aux modifications du *Règlement* promises; en particulier, la publication préalable des modifications proposées dans la Partie I de la *Gazette du Canada* est maintenant prévue à l'automne. Par conséquent, les membres ont demandé que le *Règlement* soit une nouvelle fois étudié par leur Comité pendant l'automne afin de voir si l'échéancier ministériel prévu est respecté et d'envisager d'autres mesures, le cas échéant.

Par ailleurs, je note que, dans sa lettre, Mme Ikononi n'apportait aucune réponse en ce qui concerne l'article 31 du *Règlement*. Dans ma lettre du 9 mai 2016, je vous ai fait part du désir du Comité de se voir confirmer qu'une modification sera apportée pour préciser ou clarifier le sens qu'on entend donner à l'expression « contenants de grande dimension » dans cette disposition. Êtes-vous en mesure de me confirmer cela?

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Shawn Abel  
Conseiller juridique

/mh





TRANSLATION/TRADUCTION

Reçu le 28 juillet 2016

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

Monsieur,

Objet: DORS/2006-124, Règlement sur les produits antiparasitaires

C'est avec plaisir que je réponds à vos lettres du 9 mai et du 20 juin 2016 relatives au *Règlement sur les produits antiparasitaires*.

Comme indiqué dans la lettre envoyée au Comité le 11 février 2013, nombre des problèmes soulevés dans la lettre du Comité du 21 mai 2008 ont été réglés lors de la publication de DORS/2014-24 dans la Partie II de la *Gazette du Canada* le 7 février 2014. Concernant les préoccupations restantes du Comité relativement à DORS/2006-124, comme vous le disiez dans vos lettres du 21 mai 2008 et du 9 mai 2016, Santé Canada entend régler les problèmes posés par le point 11 (énoncé de garantie) et le point 12 (avis à l'utilisateur) en publiant un projet de règlements dans la Partie I de la *Gazette du Canada* à l'automne 2016. Nous l'avions annoncé dans notre lettre à M. Peter Bernhardt (envoyée le 2 juin 2016) en réponse à la lettre du 6 mai 2016 relative à l'avis d'abrogation. Je vous remercie pour votre lettre du 20 juin 2016 dans laquelle vous indiquez que le Comité juge cette manière de faire acceptable.

À Santé Canada, nous avons étudié le dernier problème soulevé par le Comité, le point 15 (définition de « contenants de grande dimension »), dans le cadre de notre examen exhaustif du *Règlement sur les produits antiparasitaires* que nous prévoyons finir d'ici la fin de 2017. Mais, sachant l'intérêt que le Comité porte à la question, nous avons avancé la date à laquelle nous prévoyons terminer notre analyse de cet aspect du *Règlement sur les produits antiparasitaires* et nous pensons avoir une définition à l'automne 2016. Après quoi, nous nous efforcerons de procéder à tous les changements réglementaires nécessaires.

- 2 -



Veillez nous informer si le Comité a une quelconque inquiétude en ce qui concerne ces démarches destinées à répondre à ses inquiétudes. Santé Canada reconnaît l'importance du travail du Comité et vous remercie d'avoir porté cette question à son attention.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Dhurata Ikononi  
Directrice par intérim  
Affaires réglementaires du Ministère  
Santé Canada

c. c. Jordan Hancey  
Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire



**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 13 janvier 2017

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

Monsieur,

Objet: DORS/2006-124, Règlement sur les produits antiparasitaires: Le point sur la réponse de Santé Canada concernant les préoccupations du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (CMPER)

La présente fait suite à notre lettre du 20 juillet 2016 concernant le DORS/2006-124 et vise à faire le point sur les mesures prises par Santé Canada afin de régler des questions soulevées par le CMPER au sujet du *Règlement sur les produits antiparasitaires* (le Règlement).

Le 10 décembre 2016, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) de Santé Canada a procédé, dans la partie I de la *Gazette du Canada*, à la publication préalable des modifications proposées pour régler des préoccupations au sujet du Règlement, plus particulièrement les points 11 (énoncé de garantie) et 12 (avis à l'utilisateur) de vos lettres datées du 21 mai 2008 et du 9 mai 2016 concernant le DORS/2006-124.

En ce qui a trait au point 15 (définition de contenant de grande dimension) dont il est question dans votre lettre du 21 mai 2008 et vos lettres du 9 mai et du 20 juin 2016 concernant le DORS/2006-124, l'ARLA a procédé à un examen accéléré compte tenu de l'intérêt du Comité. Les grandes associations commerciales, les organismes de réglementation provinciaux et les autorités régionales ont été consultés à l'échelle du pays et les pratiques d'autres administrations canadiennes et américaines ont été passées en revue. À la suite de ces travaux, l'ARLA élabore un projet de modification dont la publication préalable dans la partie I de la *Gazette du Canada* est prévue pour l'exercice 2017-2018.

Je tiens à remercier le Comité d'avoir porté cette question à notre attention et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Anne Lamar, Sous-ministre adjointe  
Direction générale des opérations réglementaires et des régions  
Santé Canada

## 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 RÉGLEMENTATIONc/o 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

November 9, 2016

Mr. Gary Robertson  
 Assistant Deputy Minister - Labour  
 Compliance, Operation & Program Development  
 Department of Employment & Social Development  
 Mail Stop L1105  
 Place Du Portage, Phase II, 11<sup>th</sup> Floor  
 165 Hôtel de Ville Street, Room 11B150  
 GATINEAU, Quebec K1A 0J2

Dear Mr. Robertson:

Our File: SOR/2008-222, Wage Earner Protection Program Regulations

The above-mentioned instrument was before the Joint Committee at its meeting on November 3, 2016, at which time the Committee took note of the recent amendments, registered as SOR/2016-258, that addressed some of the issues raised in relation to the *Wage Earner Protection Program Regulations*. At that meeting, the Committee also decided not to pursue the issue raised with respect to section 8 of the Regulations, since the reference to subsections 81.3(3) and 81.4(3) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* does not constitute a true incorporation by reference and so upon further reflection it is not necessary to specify that the reference is to those provisions as they are amended from time to time. Further, members elected not to pursue the issue raised with respect to the 56-day application period established by section 9, since what the timelines are and how to define them would seem to be largely for the regulation-making authority to determine as a matter of legislative policy. With respect to the remaining matters, however, the Committee was not satisfied with the answers provided to date and would appreciate your further advice.

- 2 -



### Sections 3 and 9, termination of employment

Various questions have been asked about the application of sections 3 and 9 of the Regulations, which currently read as follows:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>3</b> An individual's employment has ended for the purposes of paragraph 5(a) of the Act if it has ended for any of the following reasons:</p> <p>(a) the individual resigned or retired;</p> <p>(b) the individual's employment has terminated; or</p> <p>(c) the term of the individual's employment has expired.</p>                                                                                                                                                                 | <p><b>3</b> Pour l'application de l'alinéa 5a) de la Loi, les motifs pour lesquels l'emploi d'une personne prend fin sont les suivants :</p> <p>a) sa démission ou sa retraite;</p> <p>b) son licenciement ou congédiement;</p> <p>c) la fin de son emploi à durée déterminée.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>9</b> An application for payment shall, unless circumstances beyond the control of the applicant justify a longer period, be made within 56 days after the latest of the following days:</p> <p>(a) the date of the bankruptcy or receivership of the applicant's former employer,</p> <p>(b) the day on which the applicant's employment ends for any of the reasons referred to in section 3, and</p> <p>(c) the day on which the receiver terminates the applicant's employment.</p> | <p><b>9</b> Sauf si des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur justifient un délai plus long, toute demande de prestations doit être présentée dans les cinquante-six jours suivant celle des dates ci-après qui est postérieure aux autres :</p> <p>a) la date de la faillite ou de la mise sous séquestre de l'ancien employeur du demandeur;</p> <p>b) la date à laquelle l'emploi du demandeur prend fin pour tout motif mentionné à l'article 3;</p> <p>c) la date à laquelle le séquestre met fin à l'emploi du demandeur.</p> |

- 3 -



The English version of paragraph 3(b) appears to include all instances where the individual's employment has terminated, regardless of who terminates it. As a result, in the English version, paragraphs 3(a) and (c) and 9(c) are redundant. The French version of paragraph 3(b) is much narrower, however. The letter dated May 29, 2015, from Mr. Kin Choi, clarified that paragraph 3(b) is intended to refer only to those instances in which the employer permanently severs the relationship, either for economic or organizational reasons ("licenciement") or for reasons related to the competence or behaviour of the employee ("congédiement"). As a result, there is no redundancy in the French version.

The issue that arises with the French version, however, is whether eligibility for the program arises when the person's employment is terminated by the receiver. Paragraph 9(c) seems to suggest it does, since the applicant has 56 days after the date on which the receiver terminates the applicant's employment to submit an application for payment. If, as has been indicated, paragraph 3(b) only refers to instances in which the employer terminates the employment, then eligibility does not arise when it is the receiver rather than the employer who terminates the employment. I note also that the language used in the French version of paragraph 9(c) to describe when a receiver severs the employment relationship is "met fin à l'emploi" rather than "licencie" or "congédie." Since this difference in terminology must be presumed to be intentional, there is nothing in the French version of section 3 that suggests eligibility arises when a person's employment is terminated by the receiver.

Nearly four years after this issue was first raised, an explanation that addresses these discrepancies has yet to be received. The latest letter, dated May 4, 2016, advises that there has been no difficulty interpreting these provisions and communicating eligibility requirements to applicants because the Labour Program and Service Canada rely on program guidelines to administer the program. It should be evident that administrative documents cannot remedy defects in the law itself. Rather, the Regulations must be clarified, since they establish the binding law that governs the administration of the program.

#### Sections 9, 11 and 13, "circumstances beyond the control of the applicant"

Each of these sections establishes a time period within which action must be taken, "unless circumstances beyond the control of the applicant justify a longer period." It was asked how this is determined and by whom, and what the applicant is required to do to seek an extension.

In the letter dated May 29, 2015, Mr. Kin Choi advised that the applicant demonstrates on the application form the circumstances that prevented them from complying, and that it is "the Minister or the delegated official [who] makes this determination by evaluating the circumstances that caused the delay (based on the particular context of each case) and determines if they warrant granting an

- 4 -



extension of time.” It was suggested that these sections should be amended to make this clear, rather than simply relying on an administrative form. The latest letter, dated May 4, 2016, suggests that amendments are not necessary because “operational guidelines” and the “application processing system” make this clear to applicants. Again, however, these are matters that should be made clear in the law itself.

#### Paragraph 15(2)(b)

Section 15 prescribes the information that a trustee or receiver must provide to the Minister and to affected individuals, and establishes a timeframe for the provision of that information. Paragraph 15(2)(b) of the Regulations indicates that the trustee or receiver must provide the information within 15 days after receiving the information, if the trustee or receiver requests the information under subsection 21(3) or (4) of the Act. The information that is requested under from a payroll service provider under subsection 21(4) of the Act, however, is not the same information that must be provided under section 15 of the Act. As a result, paragraph 15(2)(b) is in error in suggesting that the information the trustee or receiver requests under subsection 21(4) of the Act is the same as the information that he or she must then provide to the Minister and to affected individuals. Once again, no explanation has been provided for this discrepancy since the issue was first raised nearly four years ago. The latest letter, dated May 4, 2016, advises that “to date, neither of these provisions have been used by the program due to their limited application.” If paragraph 15(2)(b) is unnecessary, it should be repealed. Otherwise, it should be amended to address this error.

#### Section 19

At its meeting on November 3, 2016, the Joint Committee considered and rejected the argument that subsection 22(2) of the Act is a standalone provision that authorizes the payment of any fees or expenses as long as they are prescribed by regulation, even those unrelated to duties under the enabling Act, as conveyed in the letter of May 4, 2016.

First, provisions must be read in context. It is a well-established drafting convention that a section should deal with a single idea. Therefore, a standalone provision would ordinarily be a separate section. Since subsection 22(2) is a subsection of section 22, it must be read together with subsection 22(1). In context, it is clear that the default rule is that the trustee’s or receiver’s fees and expenses, in relation to the performance of their duties under the Act, are to be paid out of the estate of the bankrupt employer or the property of the insolvent employer, as the case may be. In prescribed circumstances, however, the trustee’s or receiver’s fees and expenses in relation to the performance of their duties under the Act will instead be paid by the Minister.

- 5 -



In addition, regulation-making powers must be exercised for the purposes of the enabling act. A regulation that falls outside the “four corners” of the Act will be *ultra vires*. The *Wage Earner Protection Program Act* relates only to the wage earner protection program. It does not relate to the remuneration of trustees and receivers from public funds for general purposes. Indeed, if subsection 22(2) is a standalone provision then any fees and expenses at all could be authorized, since paragraph 41(k) of the Act authorizes the making of regulations “prescribing fees and expenses for the purposes of subsection 22(2).” On this reading, even fees and expenses incurred by persons other than trustees or receivers could be prescribed, since subsection 22(2) contains no such limitation.

Since this is the only argument that has been offered in support of section 19 of the Regulations in the three and a half years since the issue was first raised, it seems clear that it is *ultra vires*. As you may already be aware, the Joint Committee therefore decided to notify the Minister of its intention to consider a report containing a resolution for the disallowance of section 19 of the Regulations, on the grounds that it is not authorized by the terms of the *Wage Earner Protection Program Act*.

I look forward to receiving your reply,

Yours sincerely,

Cynthia Kirkby  
Counsel

/mn



Minister of Employment,  
Workforce Development  
and Labour



Ministre de l'Emploi,  
du Développement de la main-d'œuvre  
et du Travail



Ottawa, Canada K1A 0J9

JAN 20 2017

Mr. Maxwell Hollins  
Joint Clerk  
Committees Directorate  
Senate of Canada  
Ottawa ON K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

JAN 20 2017

REGULATIONS  
RÈGLEMENTATION

Dear Mr. Hollins:

This is further to your letter dated December 1, 2016, in which you advise that the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (the Committee) intends to consider a report containing a resolution for the disallowance of section 19 of the *Wage Earner Protection Program Regulations* (WEPPR), as enacted by SOR/2008-222, on the grounds that this provision is not authorized by the *Wage Earner Protection Program Act* (WEPPA).

The Labour Program at Employment and Social Development Canada is of the view that there are strong arguments supporting its position that section 19 of the WEPPR is *intra vires*. In our view, section 19 of the WEPPR is appropriately authorized by paragraph 41(k) of the WEPPA, for two reasons. First, subsection 22(2) and paragraph 41(k) of the WEPPA do not limit the type of fees and expenses that are to be prescribed. Second, reading in such a limitation in those provisions would frustrate the fundamental purpose of the WEPPA of providing financial support to workers in respect of wages owing, because without adequate compensation, the likelihood of trustees or receivers agreeing to take on low- or no-asset insolvencies would be remote.

Given the strong arguments supporting the authority of the regulation, please be advised that, should the Committee decide to proceed with the tabling of a report containing a resolution to disallow section 19 of the WEPPR, I fully intend to bring a motion to oppose. With this, I would ask that the Committee confirm whether it will proceed with the tabling of a disallowance report.

I would also like to note that should there be an opportunity to improve the Wage Earner Protection Program and to amend the legislation, we will take the Committee's views into consideration to further clarify and enhance the provisions of the WEPPA.

.../2

Canada



- 2 -

Should you require any additional information, please contact Mr. Gary Robertson, Assistant Deputy Minister, Compliance Operations and Program Development Branch, at 819-654-4558.

Yours sincerely,

The Honourable Patricia A. Hajdu, P.C., M.P.  
Minister of Employment, Workforce Development and Labour

c.c. Mr. Gary Anandasangree, M.P.  
Scarborough-Rouge Park  
Vice-chair  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

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

## Annexe C

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 9 novembre 2016

Monsieur Gary Robertson  
Sous-ministre adjoint - Travail  
Conformité, Opérations et Développement des programmes  
Ministère de l'Emploi et du Développement social  
Arrêt postal L1105  
Place du Portage, Phase II, 11<sup>e</sup> étage  
165, rue Hôtel-de-Ville, pièce 11B150  
GATINEAU (Québec) K1A 0J2

Monsieur,

N/Réf. : DORS/2008-222, Règlement sur le Programme de protection des salariés

Le Comité mixte s'est penché sur le règlement mentionné en rubrique lors de sa réunion du 3 novembre 2016. Le Comité a alors pris connaissance des récentes modifications portant le numéro d'enregistrement DORS/2016-258 qui ont réglé certains des points soulevés par rapport au *Règlement sur le Programme de protection des salariés*. À cette réunion, le Comité a aussi décidé de ne pas donner suite au point soulevé au sujet de l'article 8 du Règlement, puisque le renvoi aux paragraphes 81.3(3) et 81.4(3) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* ne constitue pas une véritable incorporation par renvoi. Par conséquent, après réflexion, il n'est pas nécessaire de préciser que le renvoi vise ces dispositions avec leurs modifications successives. Les membres ont aussi choisi de ne pas donner suite à la question concernant la période de 56 jours établie à l'article 9 pour présenter des demandes, puisqu'il semble qu'il incomberait, en grande partie, à l'autorité réglementaire de déterminer, sur le plan législatif, quels seront les délais et comment ils seront définis. En ce qui concerne les autres points toutefois, le Comité est insatisfait des réponses fournies à ce jour et aimerait obtenir plus de renseignements.

**Articles 3 et 9, fin d'emploi**

Différents points ont été soulevés concernant l'application des articles 3 et 9 du Règlement, qui disposent que :

- 2 -



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>3</b> An individual's employment has ended for the purposes of paragraph 5(a) of the Act if it has ended for any of the following reasons:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) the individual resigned or retired;</li> <li>(b) the individual's employment has terminated; or</li> <li>(c) the term of the individual's employment has expired.</li> </ul>                                                                                                                                                                 | <p><b>3</b> Pour l'application de l'alinéa 5a) de la Loi, les motifs pour lesquels l'emploi d'une personne prend fin sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) sa démission ou sa retraite;</li> <li>b) son licenciement ou congédiement;</li> <li>c) la fin de son emploi à durée déterminée.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>9</b> An application for payment shall, unless circumstances beyond the control of the applicant justify a longer period, be made within 56 days after the latest of the following days:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) the date of the bankruptcy or receivership of the applicant's former employer,</li> <li>(b) the day on which the applicant's employment ends for any of the reasons referred to in section 3, and</li> <li>(c) the day on which the receiver terminates the applicant's employment.</li> </ul> | <p><b>9</b> Sauf si des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur justifient un délai plus long, toute demande de prestations doit être présentée dans les cinquante-six jours suivant celle des dates ci-après qui est postérieure aux autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la date de la faillite ou de la mise sous séquestre de l'ancien employeur du demandeur;</li> <li>b) la date à laquelle l'emploi du demandeur prend fin pour tout motif mentionné à l'article 3;</li> <li>c) la date à laquelle le séquestre met fin à l'emploi du demandeur.</li> </ul> |



La version anglaise de l'alinéa 3b) semble s'appliquer à tous les cas où l'emploi d'une personne a pris fin, peu importe qui a mis fin à l'emploi. Par conséquent, dans la version anglaise, les alinéas 3a) et c) et 9c) sont redondants. La version française de l'alinéa 3b) est beaucoup plus étroite toutefois. Selon la lettre du 29 mai 2015 de M. Kin Choi, l'alinéa 3b) ne s'applique qu'aux cas où l'employeur rompt de manière définitive le lien d'emploi pour des motifs économiques ou organisationnels (« licenciement »), ou pour des motifs liés au comportement du salarié (« congédiement »). Il n'y a donc pas de redondance dans la version française.

Le problème qui se pose dans la version française, cependant, est de savoir si une personne mise à pied par le séquestre est admissible au programme. Il semble que oui selon l'alinéa 9c), étant donné que le demandeur a 56 jours après la date à laquelle le séquestre a mis fin à son emploi pour présenter une demande de prestations. Si, comme il a été indiqué, l'alinéa 3b) ne fait référence qu'aux cas où l'employeur met fin à l'emploi, la personne mise à pied n'est pas admissible au programme lorsque c'est le séquestre plutôt que l'employeur qui met fin à l'emploi. Les termes utilisés dans la version française de l'alinéa 9c) pour décrire la rupture du lien d'emploi par le séquestre sont « met fin à l'emploi » plutôt que « licenciement » ou « congédie ». Puisqu'on doit présumer que des termes différents ont été utilisés intentionnellement, rien dans la version française de l'article 3 ne laisse entendre qu'une personne est admissible au programme quand le séquestre met fin à l'emploi.

Près de quatre ans se sont écoulés depuis que ce point a été soulevé, et le Comité n'a toujours pas reçu d'explication concernant ces divergences. Dans sa dernière lettre datée du 4 mai 2016, le Ministère indique qu'interpréter ces dispositions et communiquer les critères d'admissibilité aux demandeurs ne posent pas de problème, car le Programme du travail et Service Canada ont recours aux lignes directrices du programme pour administrer ce dernier. Il devrait être évident que les documents administratifs ne peuvent corriger les défauts de la loi. Le Règlement doit plutôt être clarifié puisqu'il établit la loi qui régit l'administration du programme.

#### Articles 9, 11 et 13. « circonstances indépendantes de la volonté du demandeur »

Chacun de ces articles établit une période au cours de laquelle des mesures doivent être prises « sauf si des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur justifient un délai plus long ». On a demandé au Ministère comment cela est déterminé et par qui, de même que ce que le demandeur doit faire pour réclamer une prolongation.

Dans sa lettre datée du 29 mai 2015, M. Kin Choi a répondu que les demandeurs doivent indiquer sur le formulaire de demande de prestations les circonstances qui les ont empêchés de se conformer aux exigences, et que c'est « le

- 4 -



ministre ou le fonctionnaire délégué [qui] prend cette décision en évaluant les circonstances ayant causé le retard (en fonction du contexte particulier de chaque cas) et détermine si elles justifient un délai plus long. » Le Comité a recommandé que ces articles soient modifiés pour que cela soit bien clair au lieu de s'en remettre à un formulaire administratif. Dans sa dernière lettre datée du 4 mai 2016, le Ministère estime qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des modifications, car ces précisions sont apportées dans les « lignes directrices opérationnelles » et le « système de traitement des demandes ». Cependant, encore une fois, ces questions devraient être précisées dans la loi.

#### Alinéa 15(2)b)

L'article 15 précise les renseignements qu'un syndic ou un séquestre doit transmettre au ministre et aux personnes touchées, et fixe un délai pour la communication de cette information. Selon l'alinéa 15(2)b) du Règlement, le syndic ou le séquestre transmet les renseignements dans les 15 jours suivant la date de réception des renseignements demandés aux termes des paragraphes 21(3) ou (4) de la Loi. Les renseignements demandés à un service de la paie aux termes du paragraphe 21(4) de la Loi, cependant, ne sont pas les mêmes que ceux qui doivent être fournis aux termes de l'article 15 de la Loi. Par conséquent, l'alinéa 15(2)b) est erroné puisqu'il laisse entendre que les renseignements que le syndic ou le séquestre demande aux termes du paragraphe 21(4) de la Loi sont ceux qu'il doit transmettre au ministre et aux personnes touchées. Encore une fois, aucune explication n'a été donnée concernant cette divergence depuis que ce point a été soulevé il y a bientôt quatre ans. Dans sa dernière lettre datée du 4 mai 2016, le Ministère indique qu'à ce jour aucune de ces dispositions n'a été utilisée en raison de leur application limitée. Si l'alinéa 15(2)b) n'est pas nécessaire, il devrait être abrogé. Autrement, il devrait être modifié pour corriger cette erreur.

#### Article 19

À sa réunion du 3 novembre 2016, le Comité mixte a examiné puis rejeté l'argument selon lequel le paragraphe 22(2) de la Loi est une disposition indépendante qui autorise le paiement de l'ensemble des honoraires et dépenses réglementaires, même ceux qui ne sont pas entraînés par des fonctions aux termes de la loi habilitante, comme le précise la lettre du 4 mai 2016.

Il faut d'abord interpréter les dispositions dans leur contexte. Selon les conventions de rédaction établies, un article doit porter sur une seule idée. Par conséquent, une disposition indépendante doit normalement être un article distinct. Comme le paragraphe 22(2) est un paragraphe de l'article 22, il doit être interprété avec le paragraphe 22(1). Dans le contexte, il est clair que par défaut les honoraires et dépenses entraînés par l'accomplissement des fonctions du syndic ou du séquestre en application de la Loi sont à payer sur l'actif de l'employeur en faillite ou sur les biens de l'employeur insolvable, selon le cas. Dans les circonstances

- 5 -



réglementaires, toutefois, les honoraires et dépenses entraînés par l'accomplissement des fonctions du syndic ou du séquestre en application de la Loi sont plutôt acquittés par le ministre.

De plus, les pouvoirs de réglementation doivent être exercés aux fins prévues dans la loi habilitante. Un règlement qui dépasse la portée de la loi est *ultra vires*. La *Loi sur le Programme de protection des salariés* ne porte que sur le Programme de protection des salariés. Elle n'a rien à voir avec la rémunération des syndics ou des séquestres à partir des fonds publics pour des fins générales. Si le paragraphe 22(2) est une disposition indépendante, tous les honoraires et toutes les dépenses pourraient être autorisés, étant donné qu'en vertu de l'alinéa 41k) de la Loi, des règlements peuvent être pris pour « prévoir les honoraires et dépenses visés au paragraphe 22(2) ». Selon cette interprétation, même les honoraires et les dépenses engagés par les personnes autres que les syndics ou les séquestres pourraient être prévues par règlement, puisque le paragraphe 22(2) ne contient pas de restriction à cet égard.

Comme il s'agit du seul argument présenté pour appuyer l'article 19 du Règlement dans les trois ans et demi qui se sont écoulés depuis que le point a été soulevé, il semble clair que cela est *ultra vires*. Comme vous le savez peut-être déjà, le Comité mixte a décidé d'aviser le ministre de son intention d'étudier un rapport contenant une résolution sur l'abrogation de l'article 19 du Règlement, au motif qu'il n'est pas autorisé aux termes de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Cynthia Kirkby  
Conseillère juridique

/mn

Ministre de l'Emploi,  
du Développement de la main-d'œuvre  
et du Travail



Minister of Employment,  
Workforce Development  
and Labour



Ottawa, Canada K1A 0J9

20 JAN. 2017

Monsieur Maxwell Hollins  
Co-greffier  
Direction des comités  
Sénat du Canada  
Ottawa ON K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

JAN 23 2017

RÉGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 1<sup>er</sup> décembre 2016 dans laquelle vous mentionnez que le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation entend prendre en compte un rapport contenant une résolution visant l'abrogation de l'article 19 du *Règlement sur le Programme de protection des salariés* (DORS/2008-222), au motif que cette disposition n'est pas autorisée par la *Loi sur le Programme de protection des salariés*.

Le Programme du travail à Emploi et Développement social Canada est d'avis que de solides arguments permettent d'appuyer sa position voulant que l'article 19 de la *Loi* soit constitutionnel. À notre avis, l'article 19 du *Règlement* fait l'objet d'une autorisation appropriée en vertu de l'alinéa 41k) de la *Loi*, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, le paragraphe 22(2) et l'alinéa 41k) de la *Loi* ne limitent pas le type d'honoraires et de dépenses visés à l'article 19 du *Règlement*. Deuxièmement, la prescription de telles limites dans ces dispositions irait à l'encontre du but fondamental de la *Loi*, qui consiste à fournir un soutien financier aux travailleurs en contrepartie des salaires qui leur sont dus. En ce sens, sans une rémunération adéquate, il est peu probable que les syndicats ou séquestres accepteraient de traiter des dossiers d'insolvabilité comportant peu d'actifs ou aucun actif.

À la lumière des solides arguments appuyant l'applicabilité de la réglementation, veuillez noter que, dans l'éventualité où le Comité décide de déposer le rapport contenant une résolution de désaveu à l'égard de l'article 19 du *Règlement*, j'ai la ferme intention de déposer une motion d'opposition à cette résolution. Cela dit, j'invite le Comité à confirmer s'il compte bel et bien déposer le rapport de désaveu de l'article 19.

J'en profite également pour préciser que si des occasions d'améliorer le Programme de protection des salariés et de modifier la législation applicable à ce programme se présentent, nous prendrons les points de vue du Comité en considération afin de clarifier et de peaufiner les dispositions de la *Loi*.

.../2

Canada





- 2 -

Si vous désirez obtenir de l'information supplémentaire, n'hésitez pas à communiquer avec monsieur Gary Robertson, sous-ministre adjoint, Direction générale de la conformité, des Opérations et du Développement du programme, au 819-654-4558.

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

L'honorable Patty Hajdu, C.P., députée  
Ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail

c.c. Monsieur Gary Anandasangree, député  
Scarborough-Rouge Park  
Vice-président  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

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

## Appendix D

**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.r.  
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

**VICE-PRÉSIDENTS**

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ  
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ

December 2, 2014

The Honourable Peter MacKay, P.C., M.P.  
Minister of Justice and Attorney  
General of Canada  
House of Commons  
Centre Block  
Room 509-S  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Minister MacKay:

Our File: SOR/98-465, Regulations Prescribing Exclusions from Certain  
Definitions of the Criminal Code (International  
Sporting Competition Handguns)

The above-mentioned Regulations were before the Joint Committee at its meeting of November 6, 2014. At that time, members took note that a reply to counsel to the Joint Committee's letter of October 5, 2012 remains unanswered despite five subsequent reminders.

Members found it disappointing, to say the least, that government officials would choose to ignore correspondence sent on behalf of a committee of Parliament for more than two years. The Committee views the failure to provide a response to the October 5, 2012 letter as a serious matter, and your cooperation in ensuring that a reply is forthcoming without further delay would be greatly appreciated.



- 2 -

We thank you for your attention to this matter.

Yours sincerely,

Senator Denise Batters, Q.C.  
Joint Chair

Chris Charlton, M.P.  
Joint Chair

Encl.

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

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.c.  
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ  
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



MAY 04 2015

The Honourable Peter MacKay, P.C., M.P.  
Minister of Justice and Attorney General of Canada  
House of Commons  
Centre Block, Room 509-S  
Ottawa, Ontario K1A 0A6

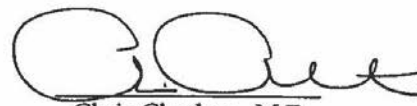
Dear Minister MacKay:

Our File: SOR/98-465, Regulations Prescribing Exclusions from Certain  
Definitions of the Criminal Code (International  
Sporting Competition Handguns)

We refer to the enclosed correspondence, and would again draw to your attention that your Department has not replied to the October 5, 2012 letter from the General Counsel to the Joint Committee. A reply to that letter shall be appreciated.

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

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 DUSSEAUT, M.P.



PARLIAMENT | PARLEMENT  
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION



s/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

MAR 22 2016

The Honourable Jody Wilson-Raybould, P.C., M.P.  
Minister of Justice and Attorney General of Canada  
House of Commons  
Centre Block, Room 451-S  
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Minister Wilson-Raybould:

Our File: SOR/98-465, Regulations Prescribing Exclusions from Certain  
Definitions of the Criminal Code (International  
Sporting Competition Handguns)

We refer to the enclosed correspondence, and would draw to your attention that a reply to the October 5, 2012 letter from the General Counsel to the Joint Committee remains outstanding. Your cooperation in ensuring that a reply is forthcoming without further delay 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



Department of Justice  
Canada

Deputy Minister of Justice and  
Deputy Attorney General of Canada

Ottawa, Canada  
K1A 0H8

Ministère de la Justice  
Canada

Sous-ministre de la Justice et  
sous-procureur général du Canada



NOV 6 1 2016

Ms. Evelyne Borokowski-Parent  
A/General Counsel  
Standing Joint Committee  
on Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

RECEIVED/REQU

NOV 02 2016

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Dear Ms. Borokowski-Parent:

Thank you for your letter addressed to the then Acting Deputy Minister of Public Safety, in which you ask whether (1) the schedule to the *Regulations Prescribing Exclusions from Certain Definitions of the Criminal Code (International Sporting Competition Handguns)* (Regulations) would be updated; and (2) the definition of "prohibited firearm" and "prohibited device" in subsection 84(1) of the *Criminal Code* would be amended to reflect the name change of the International Sporting Union to the International Shooting Sport Federation. I am very sorry for the delay in responding.

I agree that it would be appropriate to update subsection 84(1) of the *Criminal Code* to reflect the name change to the International Shooting Sport Federation. With regards to the Regulations, I am pleased to reply that based on a review of the matters you have raised, I have asked my officials to work together with officials from Public Safety Canada to examine possible changes to modernize the Regulations.

Yours sincerely,

William F. Pentney, Q.C.  
Deputy Minister of Justice and  
Deputy Attorney General of Canada

c.c.: Mr. Malcolm Brown  
Deputy Minister, Public Safety Canada

Canada

## Annexe D

**TRADUCTION**

Le 2 décembre 2014

L'honorable Peter MacKay, C.P., député  
Ministre de la Justice et procureur général du Canada  
Chambre des communes  
Édifice du Centre, Pièce 509-S  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

N/Réf. : DORS/98-465, Règlement sur les exclusions à certaines définitions  
du Code criminel (armes de poing pour compétitions  
sportives internationales)

---

À sa réunion du 6 novembre 2014, le Comité mixte a examiné le règlement susmentionné. Les membres du comité ont alors constaté que leur lettre du 5 octobre 2012 était demeurée à ce jour sans réponse, malgré cinq rappels.

Les membres du comité trouvent franchement décevant que les responsables du gouvernement ne donnent pas suite à la correspondance envoyée au nom d'un comité du Parlement il y a plus de deux ans. Le Comité déplore sincèrement qu'aucune réponse n'ait encore été donnée à sa lettre du 5 octobre 2012 et vous remercie à l'avance de votre collaboration pour faire en sorte qu'une réponse y soit donnée dans les meilleurs délais.

Vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de nos sentiments distingués.

La coprésidente,

La coprésidente,

---

Denise Batters, sénatrice, c.r.

---

Chris Charlton, députée

p.j.

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 4 mai 2015

L'honorable Peter MacKay, C.P., député  
Ministre de la Justice et procureur général du Canada  
Chambre des communes  
Édifice du Centre, pièce 509-S  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur,

N/Réf.: DORS/98-465, Règlement sur les exclusions à certaines définitions du  
Code criminel (armes de poing pour compétitions  
sportives internationales)

---

Nous désirons, par la présente, vous renvoyer à la correspondance ci-jointe et attirer de nouveau votre attention sur le fait que votre ministère n'a pas répondu à la lettre du 5 octobre 2012 du conseiller juridique principal du Comité mixte. Une réponse à cette lettre serait appréciée.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

---

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 22 mars 2016

L'honorable Jody Wilson-Raybould, C.P., députée  
Ministre de la Justice et procureure générale du Canada  
Chambre des communes  
Édifice du Centre, pièce 451-S  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame la Ministre,

N/Réf. : DORS/98-465, Règlement sur les exclusions à certaines définitions du Code  
criminel (armes de poing pour compétitions sportives  
internationales)

---

Nous désirons rappeler, par la présente, qu'aucune réponse n'a été donnée, à ce jour, à la lettre du 5 octobre 2012 du conseiller juridique principal du Comité mixte.

Vous remerciant à l'avance de votre attention dans ce dossier, nous vous prions d'agréer, Madame la 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



**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 1<sup>er</sup> novembre 2016

Madame Evelyne Borokowski-Parent  
Conseillère juridique p. i.  
Comité mixte permanent d'examen  
de la réglementation  
a/s Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame,

J'ai bien reçu votre lettre adressée à l'ancien sous-ministre de la Sécurité publique par intérim dans laquelle vous demandez (1) que l'annexe du *Règlement sur les exclusions à certaines définitions du Code criminel (armes de poing pour compétitions sportives internationales)* (le *Règlement*) soit mise à jour; et (2) que les définitions de «☐ dispositif prohibé☐» et d'«☐ arme à feu prohibée☐» au paragraphe 84 (1) du *Code criminel* soient modifiées afin de tenir compte de la nouvelle appellation de l'Union internationale de tir, soit la Fédération internationale de tir sportif. Je suis vraiment désolé de vous répondre aussi tardivement.

Je conviens qu'il faudrait mettre à jour le paragraphe 84 (1) du *Code criminel* afin de tenir compte du nouveau nom : Fédération internationale de tir sportif. En ce qui concerne le *Règlement*, sachez qu'après avoir examiné les points soulevés, j'ai demandé à mes fonctionnaires de travailler de concert avec les fonctionnaires de Sécurité publique Canada pour examiner la possibilité de moderniser le *Règlement*.

Je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.

Le sous-ministre de la Justice et  
sous-procureur général du Canada,

William F. Pentney, c.r.

c. c. M. Malcolm Brown  
Sous-ministre, Sécurité publique Canada



## Appendix E

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 DUSSEAUT, 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 PANA MERCHANT  
HAROLD ALBRECHT, DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

GARY ANANDASANGAREE, DÉPUTÉ  
PIERRE-LUC DUSSEAUT, DÉPUTÉ



October 27, 2016

The Honourable Lawrence MacAulay, P.C., M.P.  
Minister of Agriculture and Agri-Food  
House of Commons  
East Block, Room 105  
Ottawa, Ontario  
K1A 0N6

Dear Minister MacAulay:

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

The above-mentioned instrument was before the Joint Committee at its meeting of October 20, 2016, at which time members instructed us to write to you directly to convey the Committee's dissatisfaction about the Department's lack of progress to date in making the promised amendments.

Sixteen issues were raised with the Department in 2013 with respect to the *Canada Production Insurance Regulations*, including discrepancies between the English and French versions, inconsistent terminology, unnecessary words or missing words, and grammatical errors. The Department agreed in 2013 to address fourteen of these issues, but indicated that a broader review was underway in collaboration with the provinces and that the promised amendments would be made only once that process was complete. The completion date was initially forecast for October 2015, but the Department subsequently stated that no completion date could be provided because of the "numerous parties" and "agendas" involved.

Since the promised amendments are generally of a non-controversial nature, it was suggested to the Department that they be made independent of the broader review, so as to not be unduly delayed by any more contentious amendments that arose. The Department acknowledged this as a possibility in February of 2016, but stated only that it intended to "initiate" the process "in the next few months." This is, evidently, not a particularly firm timeline. Given that the amendments were first

- 2 -



promised in 2013, the Committee would appreciate your cooperation in ensuring that they are enacted within a reasonable time, such as by the end of the fiscal year.

The issue of the regulatory definition of the term “risk area” also remains unresolved. The *Canada Production Insurance Regulations* define the term “risk area” even though it is used without definition in the parent *Farm Income Protection Act*. It was pointed out to the Department that a delegate of Parliament cannot make regulations “clarifying” the terms used by Parliament in the enabling Act unless Parliament specifically authorizes it to do so. As explained by Paul Salembier in his book *Regulatory Law and Practice in Canada*:

In essence, in defining a word or expression used in the enabling statute, a regulation is seeking to establish a binding interpretation of [the] word or expression in question — to decree among possible alternate meanings which meaning is to govern. In choosing one meaning, however, the regulation implicitly discounts any other meanings that a court might legitimately give to the term used in the statute. To the extent that the discounted meaning is one that the court might have chosen as the true meaning, a defining or interpreting regulation changes the statute — something that it cannot do.

The Department has consistently disagreed that amendments are required in relation to the regulatory definition, first simply indicating that there was “no immediate risk to the legal validity of this Regulation,” and then, when pressed for a substantive response, suggesting that the definition of “risk area” falls “squarely within” the authority granted under subsection 18(1) of the Act to make “any regulations that the Governor in Council deems necessary for carrying out the purposes and provisions of this Act” including regulations “respecting any of the provisions of an agreement referred to in section 5, 7 or 8 and requiring the inclusion in an agreement of additional provisions.” Omnibus provisions such as that found in subsection 18(1) of the Act have generally been interpreted narrowly, however, and would be insufficient to allow a regulator to clarify the meaning of a term used by Parliament. Since Parliament used the term “risk area” in the *Farm Income Protection Act*, if it requires definition then either the definition must be found in that Act or that Act must provide clear authority for the regulation-maker to “clarify” what Parliament meant when it used the term.

Most recently, the Department disputed that the quote from Salembier is applicable, again stating that no statutory or regulatory amendments are required on this point because in its view the Regulations do not change or provide a different meaning to the statutory meaning of “risk area.” Rather, in its view, subsection 7(1) of the *Farm Income Protection Act*:

simply requires that an agreement establishing a crop insurance program or gross revenue insurance program must contain a mechanism for determining probable or actual yield in “any risk area.”

- 3 -



Other than in paragraphs 7(1)(c) and 7(1)(f) of the FIPA, “risk area” is not used anywhere else in the legislation. Determining and defining what constitutes the risk area is left to the contents of the actual agreement establishing the crop insurance program except to the extent that it may be circumscribed by regulation.

“Risk area” is defined in section 1 of the Regulations for the purposes of paragraph 27(a) of the Regulations which is a requirement to include in an agreement that the Province keep records to identify the risk area relevant to the insurance plan established under the agreement. The provision does not interpret the statute.

The Department appears to be attempting to distinguish between the use of “risk area” in the Act and its use in the Regulations. Because of section 16 of the *Interpretation Act*, however, “risk area” must mean the same in the Regulations as it does in the Act. This is precisely what the quote from *Regulatory Law and Practice in Canada* addresses. The same point is made by John Mark Keyes in *Executive Legislation* (2<sup>nd</sup> ed., p. 346):

The scope for defining terms used in enabling legislation is generally limited by the interpretive rule that terms in executive legislation have the same meaning as they have in the enabling legislation. This rule applies unless there is a contrary intention expressed in the enabling legislation.

The issue arises not only when Regulations “interpret the statute” by establishing a definition that is explicitly stated to apply to the parent Act (for example, “in the *Farm Income Protection Act*, ‘risk area’ means...”), but also when Regulations define a term used in the parent Act for purposes of the Regulations. The Act must be taken to already give a meaning to the term “risk area,” although it is not expressly defined, and that meaning thus governs the Regulations. As Keyes notes (p. 348):

Definitions in executive legislation are most frequently struck down when there is no express authority to define terms used in the enabling legislation or when they are made under an omnibus clause.

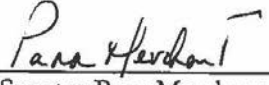
The Act provides that each agreement will determine the “risk area” for the purposes of that agreement, although Parliament has not addressed the question of what exactly “risk area” means. For whatever reason, it chose not to do so. In the absence of some express authority – that is, something more specific than a general authority “for carrying out the purposes and provisions” of the Act – the regulation-maker is not free to decide what the term Parliament used ought to mean. What “risk area” means in the Regulations is whatever Parliament meant it to mean in the Act, and the regulation-maker has no authority to decide that question itself.

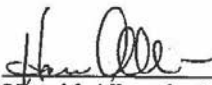
- 4 -



The Committee looks forward to receiving your reply on these matters, and would appreciate a response on the timeline for the promised amendments within two weeks. In order to expedite matters, a copy of our letter will be sent by email with the hard copy to follow.

Yours sincerely,

  
Senator Pana Merchant  
Joint Chair

  
Harold Albrecht, M.P.  
Joint Chair

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

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

/mh

Minister  
of Agriculture and  
Agri-Food



Ministre  
de l'Agriculture et de  
l'Agroalimentaire

Ottawa, Canada K1A 0C5



NOV 10 2016

Quote: 225461

RECEIVED/REÇU

NOV 10 2016

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

The Honourable Pana Merchant, Senator  
Mr. Harold Albrecht, MP  
Joint Chairs  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

**Subject: Your file: SOR/2005-62, Canada Production Insurance Regulations**

Dear Senator Merchant and Mr. Albrecht:

Thank you for your letter regarding the *Canada Production Insurance Regulations*. I would like to take this opportunity to update you on all 16 issues that the Committee has previously identified concerning the Regulations and provide timelines as you requested.

I am pleased to report that significant progress has been made toward resolving all the issues. A full description of actions being taken on each item can be found in the enclosed annex. I am confident that the Committee will find the actions and explanations being proposed as both complete and satisfactory, as well as an indication of my engagement to resolve all the issues identified by the Committee.

One issue (item 5) associated with the *Farm Income Protection Act*, was resolved on March 6, 2015. The remaining 15 issues are being resolved as follows:

- One issue (item 13) is being resolved outside of the regulatory process. It is expected to be completed before March 31, 2017;
- Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC) is preparing a miscellaneous regulatory amendments package that will address 12 issues (items 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, and 15), including the definition of "risk area," that is planned to be submitted for publication in *Canada Gazette*, Part II, before March 31, 2017; and
- Two issues (items 14 and 16) required explanations as requested by the Committee. Detailed explanations are included in the enclosed annex.

As highlighted above, I am pleased to report to the Committee that, as part of its analysis for the regulatory amendment package, AAFC has re-evaluated the issue of the regulatory definition of

.../2

Canada





The Honourable Pana Merchant, Senator  
Mr. Harold Albrecht, MP

Page 2

"risk area." It has recently been determined that removing the definition of "risk area" from the *Canada Production Insurance Regulations* would not negatively impact program policy or administration. The definition of "risk area" is now proposed to be removed from the Regulations, and this change will be included in the regulatory package discussed below.

The February 4, 2016, letter from Ms. Louise Sénéchal to Ms. Cynthia Kirby noted that the examination of the insurance elements was completed and that the work to develop regulatory amendments would commence. I would like to note that the letter incorrectly listed items 14 and 16 for inclusion in the regulatory amendments package. The letter should have included AAFC's response on these two items, which is included in the annex. The letter also omitted item 2 from inclusion in the regulatory amendments package. Since February 2016, AAFC has been working on the regulatory package to address the issues that are non-controversial in nature.

As the AgriInsurance program under the Regulations is delivered by the provinces and in accordance with subsection 18(2) of the *Farm Income Protection Act*, AAFC has been consulting with the provinces on the proposed amendments to the Regulations. It is expected that consultations will be finalized at a face-to-face meeting, which will be held from November 16 to 18, 2016.

AAFC anticipates submitting the regulatory package for the legal drafting of the amendments by December 1, 2016. The package is expected to be submitted for publication in *Canada Gazette*, Part II, before the end of the fiscal year, March 31, 2017. This miscellaneous package is not part of the larger omnibus miscellaneous amendments regulations proposals package as the timelines of the two initiatives do not coincide. AAFC expects that its miscellaneous regulatory package will be completed before the omnibus miscellaneous amendments regulations proposals package. In addition, AAFC will provide the Committee's counsel with a written update when the regulatory amendments package is submitted for legal drafting.

I trust this information answers your questions and demonstrates AAFC's commitment to address all issues raised by the Committee. I recognize and support the valuable guidance the Committee provides to Parliament and the very important work it undertakes to keep the regulations of Canada in good order.

Sincerely,

Lawrence MacAulay, PC, MP

Enclosure

## Annexe E

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 27 octobre 2016

L'honorable Lawrence MacAulay, C.P., député  
Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire  
Chambre des communes  
Édifice de l'Est, pièce 105  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

N/Réf.: DORS/2005-62, Règlement canadien sur l'assurance production

Le Comité mixte s'est penché sur le règlement susmentionné lors de sa réunion du 20 octobre 2016. Les membres du Comité nous ont alors demandé de vous écrire directement pour vous faire part de leur insatisfaction par rapport au peu de progrès accompli par le Ministère pour apporter les modifications promises.

Seize points ont été portés à l'attention du Ministère en 2013 au sujet du *Règlement canadien sur l'assurance production*, y compris des écarts entre les versions française et anglaise, des problèmes de terminologie, des mots superflus ou manquants et des erreurs grammaticales. Le Ministère a accepté en 2013 de régler quatorze de ces points, mais il a précisé qu'un examen approfondi était en cours, en collaboration avec les provinces, et que les modifications promises ne seraient apportées qu'une fois le processus terminé. La fin des travaux était initialement prévue pour octobre 2015, mais le Ministère a indiqué par la suite qu'aucune date d'échéance ne pouvait être fournie en raison des « nombreuses parties » et des « objectifs » en cause.

Étant donné que les modifications promises ne sont généralement pas de nature à susciter la controverse, le Comité a suggéré au Ministère qu'elles soient faites indépendamment de l'examen approfondi, afin qu'elles ne soient pas retardées par des modifications plus contentieuses qui pourraient surgir de l'examen. Le Ministère a reconnu en février 2016 qu'il s'agissait d'une possibilité, mais il a seulement indiqué qu'il entendait lancer le processus au cours des prochains mois. De toute évidence, il ne s'agit pas là d'un échéancier ferme. Puisque les modifications ont d'abord été promises en 2013, le Comité sollicite votre coopération pour que ces modifications puissent être mises en œuvre dans un délai raisonnable, par exemple d'ici la fin de l'année financière.

- 2 -



La question de la définition du terme « zone à risque » dans le Règlement n'a pas encore été réglée. Le *Règlement canadien sur l'assurance production* contient une définition du terme « zone à risque » bien que la loi habilitante, la *Loi sur la protection du revenu agricole*, l'utilise sans définition. Il a été signalé au Ministère que le délégué du législateur ne peut pas prendre un règlement qui « précise » les termes employés par le législateur dans la loi habilitante à moins que le législateur l'y autorise explicitement. Comme l'a expliqué Paul Salembier dans son livre *Regulatory Law and Practice in Canada* :

En substance, la définition dans un règlement d'un terme ou d'une expression employé dans la loi habilitante vise à délimiter une interprétation obligatoire de ce terme ou de cette expression, qui sera privilégiée parmi les autres sens possibles. Mais, en privilégiant un sens, il élimine implicitement tous ceux que le tribunal aurait pu par ailleurs légitimement accorder au terme ou à l'expression employé dans la loi. Dans la mesure où les sens éliminés sont ceux qu'un tribunal aurait pu considérer comme valables, un règlement définissant ou interprétant un terme ou une expression modifie la loi, ce qu'il ne peut pas faire [traduction].

Le Ministère n'est pas d'accord qu'il faut modifier la définition dans le Règlement. Il a indiqué au départ qu'il n'y avait aucun risque immédiat pour la validité du Règlement. Ensuite, quand on lui a réclamé une réponse plus détaillée, il a laissé entendre que définir l'expression « zone à risque » relève « tout à fait » du pouvoir prévu au paragraphe 18(1) de la Loi, qui autorise le gouverneur en conseil à « prendre toute mesure qu'il estime nécessaire à l'application de » la Loi, y compris des mesures d'ordre réglementaire qui touchent « les éléments mentionnés aux articles 5, 7 ou 8 et l'incorporation à l'accord d'éléments additionnels ». Les dispositions omnibus, comme celles qu'on trouve au paragraphe 18(1) de la Loi sont toutefois généralement interprétées de manière restrictive, et elles seraient insuffisantes pour permettre à l'autorité réglementaire de préciser la signification d'un terme employé par le législateur. Étant donné que le législateur a utilisé le terme « zone à risque » dans la *Loi sur la protection du revenu agricole*, si le terme doit être défini, cette définition doit se trouver dans la Loi ou la Loi doit clairement donner à l'autorité réglementaire le pouvoir de « préciser » ce que le législateur voulait dire lorsqu'il a employé le terme.

Récemment, le Ministère a fait valoir que la citation de M. Salembier ne s'appliquait pas dans le cas présent en réitérant qu'il n'est pas nécessaire pour le moment de modifier la Loi ou le Règlement puisque de son point de vue le Règlement ne change pas la signification de « zone à risque » dans la Loi. Selon le Ministère, le paragraphe 7(1) de la *Loi sur la protection du revenu agricole* :

exige simplement qu'un accord qui établit un programme d'assurance récolte ou un programme d'assurance revenu comporte un mode

- 3 -



d'évaluation de la production probable ou réelle dans une « zone à risque ».

Mis à part les alinéas 7(1)c) et 7(1)f) de la Loi, le terme « zone à risque » n'est pas employé ailleurs dans la Loi. La définition de ce qui constitue une zone à risque revient donc à l'accord qui établit le programme d'assurance récolte, dans la limite de ce que prévoit le Règlement.

Le terme « zone à risque » est défini à l'article 1 du Règlement aux fins de l'alinéa 27a) du Règlement, qui dispose que l'accord conclu avec la province doit prévoir que la province conserve des dossiers pour identifier la zone à risque visée par le régime d'assurance établi aux termes de l'accord. La disposition n'interprète pas la Loi.

Le Ministère semble tenter d'établir une distinction entre l'emploi du terme « zone à risque » dans la Loi et dans le Règlement. Pourtant, selon l'article 16 de la *Loi d'interprétation*, le terme « zone à risque » doit avoir la même signification dans le Règlement et dans la Loi. C'est précisément ce que dit la citation tirée de *Regulatory Law and Practice in Canada*. Le même argument est apporté par John Mark Keyes dans *Executive Legislation* (2<sup>e</sup> édition, page 346) :

Le pouvoir de définir les termes employés dans la loi habilitante est généralement limité par les règles d'interprétation qui prévoient que les termes employés dans un règlement doivent avoir la même signification que ceux employés dans la loi habilitante. Ces règles s'appliquent à moins qu'une intention contraire soit exprimée dans la loi habilitante.

Le problème survient non seulement lorsqu'un règlement « interprète la loi » en établissant une définition qui s'applique expressément à la loi habilitante (par exemple, « dans la *Loi sur la protection du revenu agricole*, "zone à risque" s'entend de... »), mais aussi lorsqu'un règlement définit un terme employé dans la loi habilitante aux fins du règlement. Il faut tenir pour acquis que la Loi définit déjà le terme « zone à risque », bien qu'elle ne le fasse pas de manière explicite, et que cette définition s'applique également au Règlement. Comme M. Keyes le note (page 348) :

Les définitions dans les règlements sont généralement invalidées lorsqu'il n'y a pas de pouvoir express de définir les termes utilisés dans la loi habilitante ou lorsque ces définitions sont faites au moyen d'une disposition omnibus.

La Loi dispose que chaque accord doit délimiter la « zone à risque » aux fins de l'accord, bien que le législateur n'ait pas précisé ce qu'il entend par « zone à risque ». Pour une raison inconnue, il a décidé de ne pas définir ce terme. En l'absence d'un pouvoir explicite, c'est-à-dire une disposition plus précise que le pouvoir de « prendre toute mesure d'application » de la présente loi, l'autorité réglementaire n'est pas libre de décider ce que le terme employé par le législateur devrait signifier. Le terme « zone

- 4 -



à risque » employé dans le Règlement a la même signification que celle que lui a donnée le législateur dans la Loi et l'autorité réglementaire ne peut pas trancher cette question elle-même.

Le Comité attend avec intérêt votre réponse et vous serait reconnaissant de bien vouloir l'informer de l'échéancier des modifications promises dans les deux prochaines semaines. Pour accélérer les choses, une copie de notre lettre sera envoyée par courriel et la copie papier suivra.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre considération distinguée.

---

Sénatrice Pana Merchant  
Coprésidente

---

Harold Albrecht, député  
Coprésident

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

/mh



Le 10 novembre 2016

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

V/Réf : DORS 2005-62, *Règlement canadien sur l'assurance production*

Madame le Sénatrice et Monsieur le Député,

J'ai bien reçu votre lettre concernant le *Règlement canadien sur l'assurance production*. Je souhaite profiter de l'occasion pour faire le point sur les 16 questions que le Comité a soulevées au sujet du Règlement et vous fournir les échéanciers demandés.

J'ai le plaisir de vous informer que des progrès importants ont été réalisés pour régler toutes les questions. Vous trouverez à l'annexe ci-jointe une description détaillée des mesures prises au sujet de chaque question. J'ai bon espoir que le Comité sera satisfait des mesures prises et des explications fournies et qu'il y verra la preuve de mon engagement à régler toutes les questions qu'il a soulevées.

La question (point 5) concernant la *Loi sur la protection du revenu agricole* a été réglée le 6 mars 2015. Les 15 autres seront réglées comme suit :

- Une question (point 13) sera réglée à l'extérieur du processus réglementaire au plus tard le 31 mars 2017;
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) prépare une série de modifications réglementaires qui régleront 12 questions (points 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 et 15), y compris la définition de « zone à risque ». Ces modifications doivent être publiées dans la partie II de la *Gazette du Canada* au plus tard le 31 mars 2017;
- Le Comité avait demandé des explications concernant deux questions (points 14 et 16). Des explications détaillées se trouvent dans l'annexe ci-jointe.

J'ai le plaisir d'informer le Comité que, dans le cadre de l'analyse des modifications réglementaires, AAC a réévalué la question de la définition de « zone à risque » et a déterminé que le fait de supprimer cette définition du *Règlement canadien sur l'assurance production* n'aurait pas d'incidence sur la politique et l'administration du programme. Ce changement fera partie de la série de modifications mentionnée ci-dessus.

Dans sa lettre du 4 février 2016, Mme Louise Sénéchal a indiqué à Mme Cynthia Kirby que l'examen des éléments d'assurance était terminé et que la rédaction des modifications réglementaires pourrait commencer. Je tiens à signaler que les points 14 et 16 figuraient par erreur parmi ceux qui étaient visés par les modifications réglementaires. La réponse d'AAC concernant ces deux points, qui se trouve à l'annexe, aurait dû être incluse dans cette lettre. En outre, le point 2 avait été omis de la série de modifications réglementaires. Depuis février

- 2 -



2016, AAC prépare une série de modifications réglementaires pour régler les questions de nature non controversée.

Comme le programme Agri-protection régi par le Règlement est administré par les provinces, et conformément au paragraphe 18(2) de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, AAC a consulté les provinces au sujet des modifications proposées au Règlement. Les consultations devraient se terminer lors d'une rencontre qui se tiendra du 16 au 18 novembre 2016.

AAC prévoit soumettre la série de modifications réglementaires à l'équipe de rédaction législative au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2016. Les modifications devraient être publiées dans la partie II de la *Gazette du Canada* au plus tard le 31 mars 2017. Cette série de modifications ne fait pas partie du projet de règlement omnibus, car les échéanciers des deux initiatives ne coïncident pas. AAC s'attend à ce que les modifications réglementaires soient terminées avant le projet de règlement omnibus. De plus, AAC enverra au conseiller juridique du Comité une mise à jour lorsque les modifications réglementaires seront soumises à l'étape de la rédaction législative.

J'ose espérer que ces renseignements répondent à vos questions et témoignent de l'engagement d'AAC à régler les questions soulevées par le Comité. Je reconnais et j'appuie l'aide précieuse que le Comité fournit au Parlement et les efforts qu'il déploie pour assurer la conformité des règlements du Canada.

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

Lawrence MacAulay, C.P., député

Pièce jointe



## Appendix F

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

## JOINT CHAIRS

SENATOR PANA MERCHANT  
HAROLD ALBRECHT, M.P.

## VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGAREE, M.P.  
PIERRE-LUC DUSSEAUT, M.P.COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN  
DE LA RÉGLEMENTATIONa/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

May 13, 2016

The Honourable Catherine McKenna, P.C., M.P.  
Minister of the Environment and Climate Change  
House of Commons  
Centre Block, Room 433-C  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Minister McKenna:

Our File: SOR/2009-20, Regulations Amending the Wild Animal and  
Plant Trade Regulations

The *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* is implemented in Canada through the *Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act*. Reflecting a requirement in the Convention, the Act requires that species added to the Convention be added to the *Wild Animal and Plant Trade Regulations* "not later than ninety days" after the change is made to the Convention.

In many instances, the requirement that species be added to the Regulations within 90 days has not been met. In one case, there was a delay of nearly two years. Environment and Climate Change Canada has stated that "it is increasingly difficult, even impossible" to meet the deadline set by Parliament.

The Joint Committee had sought a commitment from the Department that it would take immediate action to have Parliament amend the Act, since the Department was unable to respect the deadline currently prescribed. In December 2012, the Department wrote that the option of amending the Act to remove the 90-day deadline "was not feasible", given Canada's international obligations.

There is provision for countries to make reservations from amendments to the Convention. Canada has therefore now adopted the practice of submitting temporary reservations from all amendments adding species to the Convention as a mechanism to avoid being in non-compliance with the Convention and the Act while the necessary amendments to the Regulations to implement the changes to the Convention are being processed. The reservations are then lifted. The Department's September 16, 2015 letter advised that Canada submitted a temporary reservation on all of the most recent 78 amendments adding species to the Convention. These reservations have now been lifted, as the Regulations have been amended accordingly. The Department also reported that this approach was followed for some previous amendments as well.



- 2 -



The Committee continues to be of the view that while routine reliance on reservations provides a temporary resolution in the short term, it cannot be viewed as a permanent solution to the inability to comply with the time period specified by Parliament in the Act. Presumably other countries are able to comply with the time periods prescribed in the Convention, and Canada should make every effort to do so as well. The Department has agreed, stating that "while this reservation process ensures Canada's compliance with the Convention, we understand that it does not address the issue resulting from the timeframe imposed under the strict integration requirement provision" under the Act. The Department indicated that it is working with the Department of Justice to develop a solution and that this is a priority, although no indication was given as to how long developing this solution is expected to take.

This matter was again before the Joint Committee at its meeting of May 5, 2016. At that time, members also took note that the next conference of the parties to the Convention is scheduled to take place in September, and so amendments to the Regulations may again be required in the near future. We were therefore asked to inquire as to whether the Committee may expect a solution to be in place by then.

Representatives of the Department are currently scheduled to appear at the Joint Committee's June 2, 2016 meeting. In advance of that meeting, members felt it would be useful to remind you of the need to achieve a permanent resolution of this matter, and to advise that this is an additional file that may be a subject of discussion at that time.

Yours sincerely,

Senator Pana Merchant  
Joint Chair

Harold Albrecht, M.P.  
Joint Chair

c.c. The Honourable Jody Wilson-Raybould, P.C., M.P.  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

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

Mr. John Moffet, Director General  
Legislative and Regulatory Affairs  
Department of the Environment and Climate Change

/mh

Minister of the Environment



Ministre de l'Environnement

Ottawa, Canada K1A 0H3



AUG 08 2016

The Honourable Pana Merchant, Senator  
Joint Chair  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate of Canada  
Ottawa ON K1A 0A4

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

RECEIVED/REÇU

AUG 17 2016

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

SOR/2009-20

Dear Senator Merchant and Mr. Albrecht:

Thank you for your letter of May 13, 2016, concerning the *Regulations Amending the Wild Animal and Plant Trade Regulations*.

I would like to reiterate my agreement with the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations that the reservations submitted under the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), while they ensure Canada's compliance with the Convention, do not address Environment and Climate Change Canada's compliance with the requirements of the *Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act*.

It is important to note that Canada is not alone in its struggles to meet the 90-day timeline stipulated in CITES. When the Convention was drafted in the early 1970s, the regulatory processes in many countries, including Canada, were less rigorous than they are today. At present, most other parties to CITES do not meet this timeline.

Environment and Climate Change Canada continues to explore solutions with the Department of Justice to expedite the integration of CITES amendments into the *Wild Animal and Plant Trade Regulations*. In the meantime, efforts are being made in advance of the 17th Conference of the Parties to CITES to ensure that whatever regulatory amendments are needed following that meeting can be put in place as quickly as possible. I would like to assure you that resolving this issue remains a priority for the Department.

.../2



Canada



- 2 -

Should you have further questions, please do not hesitate to contact the Director General of Environment and Climate Change Canada's Legislative and Regulatory Affairs Directorate, Mr. John Moffet, at [john.moffet@canada.ca](mailto:john.moffet@canada.ca) or 819-420-7907.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C McKenna', located above the printed name.

The Honourable Catherine McKenna, P.C., M.P.  
Minister of Environment and Climate Change

## Annexe F

TRANSLATION/TRADUCTION

Le 13 mai 2016

L'honorable Catherine McKenna, C.P., députée  
Ministre de l'Environnement et du Changement climatique  
Chambre des communes  
Édifice du Centre, pièce 433-C  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame la Ministre,

N/Réf.: DORS/2009-20, Règlement modifiant le Règlement sur le commerce  
d'espèces animales et végétales sauvages

*La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction est mise en œuvre au Canada par la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial. Conformément à une exigence de la Convention, la Loi oblige à ce que les espèces ajoutées à la Convention soient également ajoutées au Règlement sur le commerce d'espèces animales et végétales sauvages « dans les quatre-vingt-dix jours » suivant la modification à la Convention.*

Or, dans de nombreux cas, l'obligation d'ajouter les espèces au Règlement dans les quatre-vingt-dix jours n'est pas respectée. Dans un de ces cas, le retard a été de près de deux ans. Environnement et Changement climatique Canada a indiqué qu'il était « de plus en plus difficile, voire impossible » de respecter le délai fixé par le Parlement.

Étant donné l'incapacité du Ministère à respecter le délai prescrit, le Comité mixte lui a demandé de s'engager à prendre des mesures immédiates pour que le Parlement modifie la Loi. En décembre 2012, le Ministère écrivait que l'option de modifier la Loi afin de supprimer le délai de quatre-vingt-dix jours « n'est pas viable » compte tenu des obligations internationales du Canada.

Il est prévu que les pays peuvent formuler des réserves au sujet des modifications apportées à la Convention. Le Canada a donc pris l'habitude d'émettre des réserves temporaires au sujet de toutes les modifications qui ajoutent des espèces à la Convention afin d'éviter de se trouver en situation de non-respect de la Convention et de la Loi pendant que les modifications qui doivent nécessairement être apportées au Règlement pour mettre en œuvre la modification de la Convention sont en cours de traitement. Les réserves sont ensuite retirées. Dans sa lettre du 16 septembre 2015, le Ministère mentionne que le Canada a formulé une réserve temporaire au sujet de chacune des 78 dernières modifications ajoutant des espèces à la Convention. Ces réserves ont maintenant été retirées puisque le Règlement a été modifié en conséquence. Le Ministère précise aussi que cette approche a également été suivie pour de précédentes modifications.

- 2 -



Le Comité est toujours d'avis que, si le recours systématique aux réserves peut offrir une solution temporaire à court terme, il ne peut être considéré comme une solution permanente à l'incapacité du Ministère à respecter le délai imposé par le Parlement dans la *Loi*. Sans doute d'autres pays sont-ils capables de respecter les délais prescrits par la *Convention*, et le Canada devrait tout mettre en œuvre pour y arriver lui aussi. Le Ministère en convient; il a d'ailleurs indiqué que « bien que le processus de formulation de réserves fasse en sorte que le Canada respecte la *Convention*, nous considérons qu'il ne corrige pas le problème résultant du délai imposé en vertu de la disposition de la *Loi* exigeant l'intégration ». Le Ministère a précisé qu'il travaille en collaboration avec le ministère de la Justice afin d'élaborer une solution et que cette question est prioritaire, sans toutefois indiquer combien de temps l'élaboration de ladite solution devrait prendre.

Cette question a de nouveau été examinée par le Comité, lors de sa réunion du 5 mai 2016. Les membres du Comité ont, à l'occasion de cette réunion, constaté que la prochaine Conférence des parties à la *Convention* aura lieu en septembre, de sorte que des modifications au *Règlement* pourraient encore être requises sous peu. On nous a donc chargés de tenter de déterminer si le Comité peut s'attendre à ce qu'une solution soit trouvée d'ici là.

Des représentants du Ministère doivent comparaître devant le Comité mixte le 2 juin 2016. En prévision de cette réunion, les membres du Comité sont d'avis qu'il serait utile de vous rappeler qu'une solution à ce problème doit être trouvée, et qu'il s'agit aussi d'un dossier dont il pourrait être question au moment de la réunion.

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

Sénatrice Pana Merchant  
Coprésidente

Harold Albrecht, député  
Coprésident

c. c. L'honorable Jody Wilson-Raybould, C.P., députée  
Ministre de la Justice et Procureure générale du Canada

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

M. John Moffet, directeur général  
Affaires législatives et réglementaires  
Ministère de l'Environnement et du Changement climatique

/mh



**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 8 août 2016

L'honorable Pana Merchant, sénateur  
Coprésident  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

M. Harold Albrecht, député  
Coprésident  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s Chambre des communes  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Sénateur,  
Monsieur le Député,

Je vous remercie de votre lettre du 13 mai 2016 concernant le *Règlement modifiant le Règlement sur le commerce d'espèces animales et végétales sauvages*.

Je tiens à réitérer mon accord avec le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation que, bien qu'elles garantissent la conformité du Canada à la Convention, les réserves soumises en vertu de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) n'abordent pas la question de la conformité d'Environnement et Changement climatique Canada aux exigences de la *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*.

Il est important de noter que le Canada n'est pas le seul pays à éprouver des difficultés à respecter le délai de 90 jours stipulé dans la CITES. Lorsque la Convention a été rédigée au début des années 1970, les processus de réglementation dans de nombreux pays, dont le Canada, étaient moins rigoureux qu'ils ne le sont aujourd'hui. À l'heure actuelle, la plupart des autres parties à la CITES ne respectent pas ce délai.

Environnement et Changement climatique Canada continue d'examiner des solutions avec le ministère de la Justice pour accélérer l'intégration des modifications apportées à la CITES dans le *Règlement sur le commerce d'espèces animales et végétales sauvages*. En attendant, des efforts sont déployés avant la tenue de la 17<sup>e</sup> Conférence des Parties

- 2 -



à la CITES pour s'assurer que toutes les modifications réglementaires, quelles qu'elles soient, qui sont nécessaires à la suite de cette réunion peuvent être mises en place le plus rapidement possible. Je tiens à vous assurer que la résolution de cette question demeure une priorité pour le Ministère.

Si vous avez d'autres questions, n'hésitez pas à communiquer avec le directeur général, Affaires législatives et réglementaires au ministère de l'Environnement et du Changement climatique, M. John Moffet, à [john.moffet@canada.ca](mailto:john.moffet@canada.ca) ou au 819-420-7907.

Cordialement,

L'honorable Catherine McKenna, C.P., députée  
Ministre de l'Environnement et du  
Changement climatique