

Appendix G



SOR/2014-34

REGULATIONS AMENDING THE RADIOCOMMUNICATION
REGULATIONS

Radiocommunication Act

P.C. 2014-164

July 28, 2014

1. This instrument resolves the final outstanding concern relating to SOR/96-484 (before the Committee on November 5, 2009, November 18, 2010, December 15, 2011 and March 21, 2013) by correcting an inconsistency in the French version of the Regulations.
2. The attached correspondence deals with new matters.

PB/mh

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



July 28, 2014

Mr. Gaëtan Champagne
Director, Parliamentary Affairs,
Appointments and Briefings
Department of Industry
C.D. Howe Building
235 Queen Street
11th Floor East, Room 1101D
OTTAWA, Ontario K1A 0H5

Dear Mr. Champagne:

Our File: SOR/2014-34, Regulations Amending the Radiocommunication Regulations

I have reviewed the referenced instrument prior to placing it before the Joint Committee, and would value your advice in connection with the following.

The amendment to subsection 52(1) made by SOR/2014-34 resolves the discrepancy between the scope of sections 52 and 53 of the *Radiocommunication Regulations* noted in connection with SOR/96-484. At the same time, as noted in Mr. Jacques Rousseau's letter of June 19, 2013 concerning the proposed amendment to subsection 52(1) that was published in Part I of the *Canada Gazette* on June 15, 2013, a discretionary element has been introduced that was not present in this provision previously.

Prior to its amendment by SOR/2014-34, subsection 52(1) provided that where the Minister, taking into account the prescribed factors, determines that a unit of equipment causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy, the Minister "shall order" the persons in possession or control of the equipment to cease or modify operation of the equipment until such time as it can be operated without causing or being affected by such interference or such adverse effects. Now, however, subsection 52(1) states that in such circumstances the Minister, for the purpose of ensuring the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada, may order

- 2 -



the persons in possession or control of a radio apparatus to cease or modify operation of the radio apparatus until it can be operated without causing or being affected by that interference or those adverse effects. In other words, as a result of this amendment the Minister now has the discretion not to order the persons in possession or control of the radio apparatus to cease or modify operation of the radio apparatus until it can be operated without causing or being affected by that interference or those adverse effect even though the apparatus causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy.

In his June 19, 2013 letter, Mr. Rousseau sought your advice as to whether it was contemplated that there would be circumstances in which the Minister would choose not to make an order under subsection 52(1) even though it has been determined that a radio apparatus causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy. If there are not, there would appear to be no reason for the conferral of discretion on the Minister, and the word “may” should be replaced by “shall”, restoring the previous wording. If there are to be circumstances in which the discretion now conferred on the Minister is to be exercised, Mr. Rousseau suggested that these should also be set out in the Regulations.

The Regulatory Impact Analysis Statement accompanying SOR/2014-34 makes reference to the question raised by Mr. Rousseau following publication of the proposed amendment to subsection 52(1). It suggests that the inclusion of the reference to the purpose of an order made under subsection 52(1) as being to ensure the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada is intended to address the matter. It also notes that this wording corresponds to the language used in section 5 of the *Radiocommunication Act* in connection with the discretionary authority of the Minister to issue orders to remedy harmful interference.

I wonder, however, whether this does not reflect a misunderstanding of the point raised in Mr. Rousseau’s June 19, 2013 letter. While subsection 52(1) now sets out the reason for which the Minister may make an order, this is not the same as setting out the circumstances in which an order is to be made. Nor does it address the question of why the Minister would choose not to make an order for the prescribed purpose even where there is the authority to do so.

There would be no objection to a provision stating that where a radio apparatus causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy, the Minister shall order the persons in possession or control of the radio apparatus to cease or modify operation of the radio apparatus until it can be operated without causing or being affected by that interference or those adverse effects if such an order is necessary to ensure the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada. (It would still fall to the Minister to determine whether an order is necessary to ensure the

- 3 -



orderly development and efficient operation of radio communication in Canada.) This is not, however, the effect of subsection 52(1) in its present form.

Neither is it the case, as stated in the Regulatory Impact Analysis Statement, that the factors to be taken into consideration when issuing an order are set out in subsection 52(2) of the Regulations. Subsection 52(2) sets out the factors the Minister is to take into account in determining whether a radio apparatus causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy. Once this has been determined, the Minister will then decide whether or not to make an order. The effect of the conferral of discretion on the Minister is that two decisions are required: first a determination whether there is interference, and second, if there is, a decision as to whether an order should be made. The question is not what the purpose of such an order is, but rather the considerations to be taken into account in deciding whether to make an order. Contrary to the understanding apparently reflected in the Regulatory Impact Analysis Statement, the Regulations are silent in this latter regard. Where regulations confer a discretionary power on a public official, the regulations should also provide some parameters for the exercise of that power by setting out the circumstances in which the power is to be exercised or the considerations to be taken into account in exercising the power.

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

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mh

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

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

JOINT CHAIRS

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

VICE-CHAIRS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

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

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



December 1, 2014

Mr. Chad Mariage
Acting Manager, Parliamentary Affairs
Office of the Corporate Secretary
Department of Industry
C.D. Howe Building
235 Queen Street, 11th Floor
OTTAWA, Ontario K1A 0H5

Dear Mr. Mariage:

Our File: SOR/2014-34, Regulations Amending the Radiocommunication
Regulations

I refer to my letter of July 28, 2014, to which a reply would be appreciated.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mh

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

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

JOINT CHAIRS

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

VICE-CHAIRS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

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



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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ

April 10, 2015

Mr. Todd Hunter
Director, Portfolio Office
and Parliamentary Affairs
Department of Industry
C.D. Howe Building
235 Queen Street, 11th Floor
OTTAWA, Ontario K1A 0H5

Dear Mr. Hunter:

Our File: SOR/2014-34, Regulations Amending the Radiocommunication
Regulations

I once more refer to my letter of July 28, 2014, to which I shall appreciate
a reply.

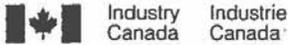
Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter Bernhardt".

Peter Bernhardt
General Counsel

Encl.

/mh



MAY 19 2015

RECEIVED/REÇU

MAY 26 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

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

SOR/2014-34

Dear Mr. Bernhardt,

Thank you for your letter of December 1, 2014, and related correspondence on subsection 52(1) of the *Radiocommunication Regulations* and concerns you have regarding the discretion of the Minister to issue an order after interference other than harmful interference has been identified in accordance with subsection 52(2). We appreciate your patience in awaiting our response.

As set out in subsection 52(1), the Minister may exercise the authority to issue an order “for the purposes of ensuring the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada.” This is consistent with the purpose of the overall legislative scheme established in the *Radiocommunication Act*. As you know, the Minister shall take into account a number of factors, set out in subsection 52(2), specifically the technical characteristics of the equipment causing or being affected by interference along with the electromagnetic environment and other circumstances when determining whether or not interference other than harmful interference is present.

The factors in subsection 52(2) assist in making a determination of interference other than harmful interference. However, when deciding whether to issue an order in circumstances where such interference has been found, the Minister must ultimately consider whether it will be effective in accomplishing the objective set out in subsection 52(1). Interference of any kind caused by or affecting radio equipment can be the result of many different things, including the type of equipment itself and where, when and how it is being used. Its impact on radio communication can vary widely for similar reasons. In some cases, because of a certain combination of these factors, an order may not be an effective means of ensuring the orderly development and efficient operation of radio communication. One example would be a situation in which a large number of disparately held devices are being used properly and legitimately in a relatively small geographical area, such as at a large public event. Similarly, where a number of Wi-Fi routers are located in close proximity (for example, in an apartment building) may cause a certain degree of interference with one another. In order to resolve the interference, it

...2

Canada



- 2 -

would be necessary to order all the routers to shut down, a disproportionate response that would unnecessarily cut off households' Internet access.

In another scenario, there may be situations where a radio apparatus is causing non-harmful interference to other systems while performing a critical function, such as supporting rescue operations. In such a case, the Minister may decide that the efficient operation of radiocommunication in Canada is better served by allowing the radio apparatus to continue to operate even though it is causing some degree of interference.

Simply put, there are degrees of interference. It is not a black-and-white issue, nor is it possible to determine in advance all possible scenarios in which interference may be encountered and how they should be treated. Each case is unique, and the many different ways in which the factors interact cannot be reasonably predicted. For this reason, it is impossible to set out in advance in regulation all the circumstances under which an order should be issued. Further, cases involving interference can be highly complex and the need to consider whether enforcement action, including issuing an order, will be effective, a regulator requires a fair degree of discretion related to the enforcement of the regulation in order to act in a reasonable way to meet the regulatory goals.

The utility of regulations that provide enforcement discretion on the part of regulators, particularly in highly technical fields such as radio communication, has been recognized by courts and legal experts. For example, Paul Salembier notes in *Regulatory Law and Practice in Canada* that such enforcement discretion in a regulation can help minimize the likelihood of regulatory action being taken in circumstances where it is inappropriate, such as in minor, unexpected and accidental infractions.

Accordingly, Industry Canada's position is that the enforcement discretion provided in subsection 52(1) of the Regulations to decide whether issuing an order in cases involving interference other than harmful interference will accomplish the objective of ensuring the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada and is fully appropriate, and required so that departmental officials can properly administer the provisions of the *Radiocommunication Act* and *Radiocommunication Regulations*.

Once again, I appreciate your bringing these concerns to my attention.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Hill', with a stylized flourish extending to the right.

Peter Hill
Director General
Spectrum Management Operations Branch

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

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



June 3, 2015

Mr. Todd Hunter
Director, Portfolio Office
and Parliamentary Affairs
Department of Industry
C.D. Howe Building
235 Queen Street, 11th Floor
OTTAWA, Ontario K1A 0H5

Dear Mr. Hunter:

Our File: SOR/2014-34, Regulations Amending the Radiocommunication
Regulations

Thank you for your letter of May 19, 2015 concerning the above-mentioned instrument. Before submitting your letter to the Joint Committee, your further consideration of the following would be appreciated.

My July 28, 2014 letter noted that as a result of the amendments made by SOR/2014-34, subsection 52(1) of the *Radiocommunication Regulations* now confers on the Minister the discretion not to order the persons in possession or control of radio apparatus to cease or modify operation of the apparatus until it can be operated without causing or being affected by interference or adverse effects even though the apparatus causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy. It was also pointed out that contrary to what is stated in the Regulatory Impact Analysis Statement, the factors to be taken into consideration when issuing an order are not set out in subsection 52(2) of the Regulations. Subsection 52(2) sets out the factors the Minister is to take into account in determining whether a radio apparatus causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy. Once this has been determined, the Minister will then decide whether or not to make an order.



The Department now seems to agree that subsection 52(2) contemplates the making of two decisions by the Minister: first, whether, after considering the factors set out in subsection 52(2), a radio apparatus causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy, and second, whether or not to make an order that the persons in possession or control of the apparatus cease or modify operation of the equipment until such time as it can be operated without causing or being affected by such interference or such adverse effects. The Department also suggests that in deciding whether to make an order, the Minister must consider whether it will be effective in accomplishing the objective set out in subsection 52(1), namely “ensuring the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada.” Thus, “the Minister may decide that the efficient operation of radiocommunication in Canada is better served by allowing the radio apparatus to continue to operate even though it is causing some degree of interference.” Providing that the purpose of an order must be to ensure the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada, however, does not set out the circumstances in which an order is to be made. The Minister still retains the discretion in every instance to decide not to make an order for the stated purpose, regardless of whether an order would achieve that purpose or not.

The Department argues that the Minister’s discretion is required so that departmental officials can properly administer the provisions of the *Radiocommunication Act* and *Radiocommunication Regulations*. Section 52 of the Regulations was enacted in 1996 and contained no such discretionary element prior to 2014, so it is difficult to see how it can be argued that it is required for the proper operation of the provision. The Department also suggests that subsection 52(1) is an example of “enforcement discretion” that can help minimize the likelihood of regulatory action being taken in circumstances where it is inappropriate, such as in the case of minor, unexpected and accidental infractions. This is not entirely accurate. Enforcement discretion is the option of an enforcement officer not to enforce a rule in cases of minor, unexpected or accidental contraventions. Subsection 52(1) of the Regulations is not a provision that can be contravened, and in and of itself involves no discretion as to prosecution. Rather, it simply gives the Minister the power to make an order for a certain purpose after taking into account certain factors.

The Department claims that it is impossible to set out in advance in the Regulations all the circumstances under which an order should be issued. The contrary was never suggested. If the intent of subsection 52(1) is that where, after taking into account certain factors, it is determined that a radio apparatus causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy, then an order shall be made where necessary to ensure the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada, this is what the provision should state. As was pointed out previously, it would still be for to the Minister to determine whether an order is necessary to ensure the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada.

- 3 -



This is not the same, however, as providing that an order “may” be made in certain circumstances if it is made for the purpose of ensuring the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada.

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

Yours sincerely,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Peter Bernhardt".

Peter Bernhardt
General Counsel

/mh



Innovation, Science and
Economic Development Canada

Innovation, Sciences et
Développement économique Canada



MAY 11 2016

RECEIVED/REÇU

MAY 19 2016

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

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

Dear Mr. Bernhardt,

Thank you for your letter of June 3, 2015, on subsection 52(1) of the *Radiocommunication Regulations* and on the discretion of the Minister to issue an order after interference other than harmful interference has been identified in accordance with subsection 52(2).

As outlined in my letter of May 19, 2015, when deciding whether to issue an order in circumstances where such interference has been found, the Minister must ultimately consider whether issuing an order will ensure “the orderly development and efficient operation of radio communication in Canada”. Because each case is unique and the impacts of such interference cannot always be determined in advance, the Minister requires the authority to apply discretion in such circumstances, taking into account the factors listed in the *Regulations*, in determining whether to issue an order.

Under the *Radiocommunication Act*, the Minister possesses the discretion to analyze many complex issues and then decide whether to issue an order. Many of these are listed in section 5(1) of the Act. As an example, this section expressly states that “the Minister may, taking into account all matters that the Minister considers relevant for ensuring the orderly establishment or modification of radio stations and the orderly development and efficient operation of radiocommunication in Canada...make determinations as to the existence of harmful interference and issue orders...”. This text highlights how Parliament has expressly granted the Minister discretion with respect to orders relating to harmful interference. There are many other similar examples in the *Radiocommunication Act* and *Radiocommunication Regulations* where the Minister is similarly granted the authority to exercise discretion in carrying out his role.

...2



- 2 -

This authority has been applied in the *Regulations* in a similar manner in cases involving interference other than harmful interference. We believe that such discretion is fully consistent with the *Statutory Instruments Act* and general principles of law.

Innovation, Science and Economic Development Canada appreciates your review of this matter and I trust that this response addresses your query. If, however, you believe that this regulation is inconsistent with any federal legislation and/or broader principles of law, I invite you to outline specifically any concern you believe the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations may have so that we can evaluate it and respond accordingly.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Hill', with a stylized flourish at the end.

Peter Hill
Director General
Spectrum Management Operations Branch

Annexe G

TRANSLATION/TRADUCTION

DORS/2014-34

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA RADIOCOMMUNICATION

Loi sur la radiocommunication

C.P. 2014-164

Le 28 juillet 2014

1. Le texte réglementaire résout la dernière difficulté concernant le DORS/96-484 (examiné par le Comité le 5 novembre 2009, le 18 novembre 2010, le 15 décembre 2011 et le 21 mars 2013) en corrigeant une divergence dans la version française du paragraphe 52(1) du Règlement.

2. Les lettres ci-jointes portent sur de nouvelles questions.

PB/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 28 juillet 2014

Monsieur Gaëtan Champagne
Directeur, Affaires parlementaires,
nominations et breffages
Ministère de l'Industrie
Édifice C.D. Howe
11^e étage Est, pièce 1101D
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2014-34, Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication

J'ai examiné le texte réglementaire mentionné en rubrique avant de le soumettre au Comité mixte, et j'aimerais connaître votre point de vue sur les aspects suivants.

La modification au paragraphe 52(1) faite par le DORS/2014-34 vient corriger une divergence dans la portée des articles 52 et 53 du *Règlement sur la radiocommunication* soulevée relativement au DORS-96-484. En même temps, comme le souligne M. Jacques Rousseau dans sa lettre du 19 juin 2013 au sujet de la modification proposée au paragraphe 52(1) publiée dans la partie I de la *Gazette du Canada* le 15 juin 2013, un élément discrétionnaire, qui ne figurait pas dans la version antérieure de la disposition, a été introduit.

Avant sa modification par le DORS/2014-34, le paragraphe 52(1) prévoyait que, lorsque le ministre décide, en tenant compte des facteurs prévus, qu'une unité de matériel cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique, « il ordonne » aux personnes qui possèdent ou contrôlent le matériel d'en cesser ou d'en modifier l'utilisation jusqu'à ce que celui-ci puisse fonctionner sans causer ce brouillage ou cet effet ou sans en être contrarié. Maintenant, le paragraphe 52(1) dispose que, dans de telles circonstances, le ministre, pour s'assurer du développement ordonné et du fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada, peut ordonner aux personnes qui possèdent ou contrôlent un appareil radio d'en cesser ou d'en modifier l'utilisation jusqu'à ce que celui-ci puisse fonctionner sans causer ce brouillage ou cet effet ou sans en être contrarié. En d'autres mots, en conséquence de cette modification, le ministre possède maintenant le pouvoir discrétionnaire de ne pas ordonner aux personnes qui possèdent ou contrôlent un appareil radio d'en cesser ou d'en modifier



l'utilisation jusqu'à ce que celui-ci puisse fonctionner sans causer ce brouillage ou cet effet ou sans en être contrarié même si l'appareil radio cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique.

Dans sa lettre du 19 juin 2013, M. Rousseau vous a demandé si vous pouviez prévoir que, dans certaines circonstances, le ministre choisirait de ne pas donner d'ordre au titre du paragraphe 52(1) même si on établissait qu'un appareil radio cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique. Si une telle situation ne pouvait se produire, il n'y aurait aucune raison de conférer au ministre un pouvoir discrétionnaire, et l'expression « peut ordonner » aurait été remplacée par « ordonne », ce qui aurait restauré le libellé antérieur. Par contre, s'il existait des circonstances dans lesquelles le pouvoir discrétionnaire dorénavant conféré au ministre pouvait être exercé, selon M. Rousseau, elles devraient également être énoncées dans le Règlement.

Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation accompagnant le DORS/2014-34 fait mention de la question soulevée par M. Rousseau à la suite de la publication de la modification proposée au paragraphe 52(1). Il y est affirmé que cette question avait été résolue par l'ajout, au paragraphe 52(1), d'une précision selon laquelle l'objectif d'un ordre donné en vertu de ce paragraphe était d'assurer le développement ordonné et le fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada. Il y est également indiqué que cette précision reprend les termes de l'article 5 de la *Loi sur la radiocommunication* pour ce qui est du pouvoir discrétionnaire du ministre d'ordonner des mesures pour remédier au brouillage préjudiciable.

Cependant, je me demande si cet échange n'illustre pas un malentendu sur la question soulevée par M. Rousseau dans sa lettre du 19 juin 2013. Bien que le paragraphe 52(1) énonce maintenant la raison pour laquelle le ministre peut donner un ordre, il ne précise pas pour autant les circonstances dans lesquelles un ordre doit être donné. Cet ajout n'explique pas non plus pourquoi le ministre choisirait de ne pas donner d'ordre pour le motif prévu malgré son pouvoir discrétionnaire à cet effet.

Il n'y aurait aucune objection à ce que la disposition prévoit que, lorsqu'un appareil radio cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique, le ministre ordonne aux personnes qui possèdent ou contrôlent l'appareil radio d'en cesser ou d'en modifier l'utilisation jusqu'à ce que celui-ci puisse fonctionner sans causer ce brouillage ou cet effet ou sans en être contrarié dans la mesure où l'ordre à cet effet est nécessaire pour s'assurer du développement ordonné et du fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada. (Il reviendrait encore au ministre de juger de la nécessité de prendre un arrêt pour s'assurer du développement ordonné et du fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada.) Toutefois, ce n'est pas là l'effet du paragraphe 52(1) dans sa version actuelle.

De plus, contrairement à ce qu'indique le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, les facteurs à prendre en considération au moment de donner un ordre ne

- 3 -



sont pas énoncés au paragraphe 52(2) du Règlement. Ce paragraphe énonce les facteurs dont le ministre doit tenir compte pour déterminer si un appareil radio cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique. Ce n'est qu'après avoir tiré cette conclusion que le ministre décide de donner ou non un ordre. Parce qu'un pouvoir discrétionnaire est conféré au ministre, celui-ci doit prendre deux décisions : d'abord, il détermine s'il y a brouillage, puis, le cas échéant, il décide si un ordre doit être donné. La question n'est pas de savoir quel est l'objectif de l'ordre, mais quels sont les facteurs à prendre en considération quand vient le temps de donner ou non l'ordre. Contrairement à ce que donne à penser le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, le Règlement n'aborde pas cette question. Lorsqu'un règlement confère un pouvoir discrétionnaire à un agent public, le règlement devrait également prévoir les paramètres de l'exercice de ce pouvoir en énonçant les circonstances dans lesquelles celui-ci doit être exercé ou les facteurs à prendre en considération dans le cadre de son exercice.

J'ai hâte de recevoir vos commentaires sur les observations ci-dessus.

Veuillez accepter, Monsieur, mes salutations distinguées.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 1^{er} décembre 2014

Monsieur Chad Mariage
Gestionnaire intérimaire, Affaires parlementaires
Bureau du secrétaire général
Ministère de l'Industrie
Édifice C.D. Howe
235, rue Queen, 11^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2014-34, Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication

Je vous écris au sujet de ma lettre du 28 juillet 2014, à laquelle je n'ai pas reçu de réponse. Merci à l'avance de votre attention.

Veillez accepter, Monsieur, mes salutations distinguées,

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 10 avril 2015

Monsieur Todd Hunter
Directeur, Bureau du portefeuille et
Affaires parlementaires
Ministère de l'Industrie
Édifice C.D. Howe
235, rue Queen, 11^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2014-34, Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication

Je désire rappeler, encore une fois, que je n'ai pas reçu de réponse à ma lettre du 28 juillet 2014. Merci à l'avance de votre attention.

Veillez accepter, Monsieur, mes salutations distinguées,

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

p.j.

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 19 mai 2015

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

Monsieur,

Nous vous remercions pour votre lettre du 1^{er} décembre 2014, et la correspondance connexe, concernant le paragraphe 52(1) du *Règlement sur la radiocommunication* ainsi que pour vos observations sur le pouvoir discrétionnaire du ministre de donner un ordre lorsqu'il constate, conformément au paragraphe 52(2), la présence de brouillage autre que du brouillage préjudiciable. Nous vous remercions également pour la patience dont vous avez fait preuve dans l'attente de notre réponse.

Aux termes du paragraphe 52(1), le ministre peut exercer son pouvoir de donner un ordre « pour s'assurer du développement ordonné et du fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada ». Ce pouvoir est cohérent avec l'objectif du régime législatif dans son ensemble tel que l'établit la *Loi sur la radiocommunication*. Comme vous le savez, le ministre, lorsqu'il décide s'il y a ou non du brouillage autre que du brouillage préjudiciable, doit tenir compte de nombreux facteurs, qui sont énumérés au paragraphe 52(2), notamment les caractéristiques techniques des dispositifs causant ou subissant du brouillage, l'environnement électromagnétique et d'autres circonstances.

Les facteurs énumérés au paragraphe 52(2) aident à tirer une conclusion quant à la présence de brouillage autre que du brouillage préjudiciable. Toutefois, lorsqu'il décide de donner un ordre dans le cas où la présence d'un tel brouillage a été constatée, le ministre doit essentiellement déterminer si cet ordre servira de façon efficace à atteindre l'objectif prévu au paragraphe 52(1). Le brouillage, quelle que soit sa nature, que peut causer ou subir un dispositif radio a diverses causes, notamment le type de dispositif de même que le lieu, le moment et la méthode de son utilisation. Pour des motifs similaires, ses répercussions sur la radiocommunication peuvent varier énormément. Dans certains cas, à cause de la juxtaposition de certains de ces facteurs, l'ordre pourrait ne pas être une façon efficace d'assurer le développement ordonné et le fonctionnement efficace de la radiocommunication. On pourrait citer en exemple un cas où un grand nombre d'appareils d'origines distinctes sont utilisés de façon correcte et légitime dans un espace géographique relativement restreint, par exemple lors d'un événement auquel assiste un public nombreux. De manière semblable, lorsqu'un grand nombre de routeurs sans fil sont situés à proximité les uns des autres (par exemple dans un immeuble d'habitation), il se peut qu'il se produise un certain degré de brouillage. Afin de résoudre ce brouillage, il faudrait ordonner que tous

- 2 -



ces routeurs soient éteints, ce qui constituerait une réponse disproportionnée qui priverait sans raison les ménages de leur accès à Internet.

Dans un autre cas de figure, il se pourrait qu'un appareil radio cause à d'autres systèmes du brouillage qui n'est pas préjudiciable pendant qu'il exécute des fonctions essentielles, par exemple à l'appui d'opérations de secours. Dans un tel cas, le ministre pourrait décider que le fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada serait mieux servi en permettant à l'appareil radio de continuer à fonctionner même s'il cause un certain degré de brouillage.

En d'autres mots, il y a divers degrés de brouillage. Ce n'est pas noir ou blanc, et il n'est pas possible de prévoir toutes les situations dans lesquelles du brouillage pourrait se produire ni les façons dont il faudrait y remédier. Chaque cas est unique, et on ne peut prédire de façon raisonnable la manière dont les nombreux facteurs interagiront. Pour cette raison, il est impossible de fixer à l'avance dans le règlement les circonstances dans lesquelles un ordre doit être donné. En outre, les cas de brouillage peuvent être extrêmement complexes et, afin de déterminer si des mesures d'application, notamment un ordre, seront efficaces, l'autorité réglementaire doit disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire quant à l'application du règlement afin de pouvoir agir raisonnablement, de manière à réaliser les objectifs du règlement.

L'utilité d'une règle conférant à l'autorité réglementaire un pouvoir discrétionnaire en matière d'application de la loi, particulièrement dans les domaines hautement techniques comme la radiocommunication, a été reconnue par les tribunaux et les juristes. Par exemple, Paule Salembier fait remarquer, dans son ouvrage *Regulatory Law and Practice in Canada*, qu'inclure un tel pouvoir discrétionnaire dans un règlement peut aider à diminuer la probabilité qu'une mesure réglementaire soit prise alors qu'elle est contre-indiquée, par exemple dans le cas d'infractions mineures, imprévues ou accidentelles.

Par conséquent, Industrie Canada est d'avis que le pouvoir discrétionnaire en matière d'application de la loi prévu au paragraphe 52(1) du Règlement relativement à un ordre donné dans les cas de brouillage autre que du brouillage préjudiciable permet de réaliser l'objectif d'assurer le développement ordonné et le fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada et que ce pouvoir est tout à fait indiqué et même nécessaire pour que les fonctionnaires du Ministère puissent appliquer correctement les dispositions de la *Loi sur la radiocommunication* et du *Règlement sur la radiocommunication*.

Encore une fois, je vous remercie d'avoir porté cette question à notre attention.

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

Peter Hill, directeur général
Direction générale des opérations de la gestion du spectre



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 3 juin 2015

Monsieur Todd Hunter
Directeur, Bureau du portefeuille et
Affaires parlementaires
Ministère de l'Industrie
Édifice C.D. Howe
235, rue Queen, 11^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2014-34, Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication

Je vous remercie pour votre lettre du 19 mai 2015 concernant le texte réglementaire mentionné en rubrique. Avant de présenter votre lettre au Comité mixte, j'aimerais obtenir des éclaircissements supplémentaires.

Dans ma lettre du 28 juillet 2014, il était écrit que, à la suite des modifications apportées par le DORS/2014-34, le paragraphe 52(1) du *Règlement sur la radiocommunication* conférait dorénavant au ministre le pouvoir discrétionnaire de ne pas ordonner aux personnes qui possèdent ou contrôlent un appareil radio d'en cesser ou d'en modifier l'utilisation jusqu'à ce qu'il puisse fonctionner sans causer de brouillage ou d'effet ou sans en être contrarié, et ce, même s'il cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique. Il y était également souligné que, contrairement à ce qui était affirmé dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, les facteurs à prendre en considération au moment de donner l'ordre ne sont pas énoncés au paragraphe 52(2) du Règlement. Cette disposition énonce les facteurs dont le ministre doit tenir compte lorsqu'il décide si un appareil radio cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique. Une fois cette conclusion tirée, le ministre doit ensuite décider de prendre ou non un arrêt.

Le Ministère semble maintenant soutenir que le paragraphe 52(2) prévoit la prise de deux décisions par le ministre : en premier lieu, sur la question de savoir, après avoir tenu compte des facteurs énoncés au paragraphe 52(2), si l'appareil radio cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique; en second lieu, sur la question de savoir s'il faut ordonner ou non aux



personnes qui possèdent ou contrôlent l'appareil radio d'en cesser ou d'en modifier l'utilisation jusqu'à ce qu'il puisse fonctionner sans causer du brouillage ou d'effet ou sans en être contrarié. Le Ministère précise également que, lorsque le ministre décide de donner ou non un ordre, il doit prendre en considération si cet ordre servira de façon efficace à atteindre l'objectif prévu au paragraphe 52(1), c'est-à-dire « s'assurer du développement ordonné et du fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada ». Par conséquent, « le ministre pourrait décider que le fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada serait mieux servi en permettant à l'appareil radio de continuer à fonctionner même s'il cause un certain degré de brouillage ». Toutefois, bien que l'objectif de l'ordre doive être de s'assurer du développement ordonné et du fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada, cela ne précise pas les circonstances dans lesquelles il doit être donné. En toute situation, le ministre conserve son pouvoir discrétionnaire de ne pas donner d'ordre pour le motif énoncé, sans égard au fait que l'ordre contribuerait ou non à la réalisation de cet objectif.

Le Ministère soutient que le pouvoir discrétionnaire du ministre est nécessaire afin que les fonctionnaires du Ministère puissent appliquer correctement les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* et du *Règlement sur la radiodiffusion*. L'article 52 du Règlement a été adopté en 1996 et, jusqu'en 2014, il ne comportait pas d'élément discrétionnaire. Il est donc difficile de voir comment on peut affirmer que le pouvoir discrétionnaire est nécessaire au bon fonctionnement de la disposition. Le Ministère affirme également que le paragraphe 52(1) constitue un exemple de « pouvoir discrétionnaire en matière d'application de la loi » pouvant aider à diminuer la probabilité qu'une mesure réglementaire soit prise alors qu'elle est contre-indiquée, par exemple dans le cas d'infractions mineures, imprévues ou accidentelles. Ce n'est pas tout à fait exact. Le pouvoir discrétionnaire en matière d'application de la loi désigne le pouvoir accordé à un agent de ne pas appliquer une règle lorsque la contravention est mineure, imprévue ou accidentelle. Le paragraphe 52(1) du Règlement n'est pas une disposition à laquelle on peut contrevenir, et elle ne comporte aucun pouvoir discrétionnaire relativement aux poursuites. Elle donne tout simplement au ministre le pouvoir de donner un ordre dans un certain but après avoir pris en considération certains facteurs.

Le Ministère fait valoir qu'il est impossible de prévoir toutes les circonstances dans lesquelles un ordre devrait être donné. Personne n'a affirmé le contraire. Si le paragraphe 52(1) doit avoir pour effet que, dans le cas où il est conclu, après avoir tenu compte des facteurs pertinents, qu'un appareil radio cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique, un ordre est donné lorsque c'est nécessaire afin de s'assurer du développement ordonné et du fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada, alors c'est ce que la disposition devrait dire. Il reviendrait encore au ministre de juger de la nécessité de donner un ordre pour s'assurer du développement ordonné et du fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada. Cependant, cela n'équivaut pas à prévoir qu'un ordre « peut » être donné dans certaines circonstances s'il vise à assurer le développement ordonné et le fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada.

- 3 -



Dans l'attente d'une réponse, je vous remercie de l'attention que vous portez à cette question.

Veillez accepter, Monsieur, mes salutations distinguées.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 11 mai 2016

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

Monsieur,

Nous vous remercions pour votre lettre du 3 juin 2015 au sujet du paragraphe 52(1) du *Règlement sur la radiocommunication* et du pouvoir discrétionnaire du ministre de donner un ordre après avoir conclu, conformément au paragraphe 52(2), à la présence de brouillage autre que du brouillage préjudiciable.

Comme je l'ai mentionné dans ma lettre du 19 mai 2015, lorsque le ministre pense à donner un ordre, il doit essentiellement déterminer si l'ordre assurera le développement ordonné et le fonctionnement efficace de la radiocommunication au Canada. Parce que chaque cas est unique et que les répercussions d'un brouillage ne peuvent pas toujours être prévues, le ministre doit pouvoir user d'un pouvoir discrétionnaire en de telles circonstances, en tenant compte des facteurs énoncés dans le *Règlement*, pour décider de donner ou non un ordre.

Sous le régime de la *Loi sur la radiocommunication*, le ministre dispose du pouvoir discrétionnaire d'analyser de nombreuses questions complexes puis de décider s'il y a lieu de donner un ordre. Plusieurs de ses pouvoirs sont énumérés au paragraphe 5(1) de cette loi. Par exemple, cette disposition prévoit expressément que « le ministre peut, compte tenu des questions qu'il juge pertinentes afin d'assurer la constitution ou les modifications ordonnées de stations de radiocommunication ainsi que le développement ordonné et l'exploitation efficace de la radiocommunication au Canada [...] décider de l'existence de tout brouillage préjudiciable et donner l'ordre [...] ». Ce libellé montre que le législateur a expressément conféré au ministre le pouvoir discrétionnaire de donner des ordres relativement au brouillage préjudiciable. De nombreuses autres dispositions de la *Loi sur la radiocommunication* et du *Règlement sur la radiocommunication* confèrent au ministre un pouvoir similaire afin qu'il puisse exercer ses fonctions.

- 2 -



Dans le Règlement, ce pouvoir a été appliqué d'une manière semblable aux situations où il y a du brouillage autre que du brouillage préjudiciable. Nous croyons que ce pouvoir discrétionnaire est tout à fait conforme à la *Loi sur les textes réglementaires* et aux principes généraux du droit.

Innovation, Sciences et Développement économique Canada vous sais gré d'avoir examiné cette question, et j'espère que la présente répond à vos questions. Si toutefois vous croyez que ce règlement n'est pas conforme à la législation fédérale ou aux principes généraux du droit, je vous invite à décrire de façon précise toute préoccupation que peut avoir le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation afin que nous puissions l'évaluer et y répondre en conséquence.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs,

Peter Hill, directeur général
Direction générale des opérations de la gestion du spectre