

Appendix D

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

CÔMITÉ MIXTE PÉRMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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



January 21, 2016

Mr. Philippe Hallée
Chief Legislative Counsel
Department of Justice
275 Sparks Street, Room 4003
OTTAWA, Ontario
K1A 0H8

Dear Mr. Hallée:

I would value your advice in connection with the following question concerning the new layout that has been adopted for the consolidation of federal Acts and regulations effective January 2016.

One feature of the new appearance is that material that formerly appeared as marginal notes has been moved to the body of the text as headings or subheadings. As explained on the Department of Justice website, this was done to facilitate longer column lines. Although the stated intent of the new format 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.

Section 14 of the *Interpretation Act* provides that marginal notes form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only. This is not the case with respect to headings. While the Act makes no mention of headings, it seems well established that headings and subheadings are part of the enactment. This being the case, does the transformation of marginal notes into headings not effectively amend legislation by adding to it? At the very least, the different weight given to marginal notes and headings as tools of interpretation leads to the conclusion that the meaning of the legislation will have been altered. Pursuant to what authority has this been done? While paragraph 27(b) of the *Legislation Revision and Consolidation Act* states that in maintaining a consolidation of the statutes or regulations, the Minister of Justice may include “information that enhances the value of the consolidation”, it is difficult to see that this extends to adding elements to the actual text of legislation.

- 2 -



Section 30 of the *Legislation Revision and Consolidation Act* does provide that consolidated statutes and regulations do not operate as new law, and section 31 of that Act provides that, in the event of an inconsistency between consolidated legislation and the original legislation, the latter prevails to the extent of the inconsistency. At the same time, it seems likely that not all those making use of the consolidations will be aware of these provisions and their implications. In any event, section 30 can hardly be used to justify, let alone authorize, the creation of discrepancies by intentionally adding elements to legislation. Nor is it an answer that the Department of Justice website refers users to section 31 of the *Legislation Revision and Consolidation Act* and advises that for purposes of interpreting and applying the law, users should consult the original and amending Acts as passed by Parliament and the original and amending regulations as registered by the Clerk of the Privy Council as published in the *Canada Gazette*. In this connection, it bears keeping in mind that consolidated Acts and regulations are official, and thus can be used for evidentiary purposes.

While the changes at issue in this instance may be viewed as minor, the underlying principle is significant. In the absence of a clear rule to the contrary, legislation may not be altered other than by formal amendment. This is so no matter why the change is required or how minor the change. In maintaining a consolidation, the Minister of Justice has no authority to alter the law unless that authority has been clearly conferred by Parliament. Your advice 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 would therefore be valued.

I look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mh



Department of Justice
Canada

Office of the Chief Legislative Counsel
Legislative Services Branch
275 Sparks Street, SAT-4003
Ottawa, Ontario K1A 0H8
Telephone: (613) 941-4178
Facsimile: (613) 941-1193

Ministère de la Justice
Canada

Bureau du premier conseiller législatif
Direction des services législatifs
275, rue Sparks, TSA-4003
Ottawa (Ontario) K1A 0H8
Téléphone: (613) 941-4178
Télocopieur: (613) 941-1193



June 10, 2016

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

RECEIVED/REÇU
JUN 17 2016
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

Thank you for your letter of January 21, 2016, in which you draw attention to recent changes made to the formatting of the legislation included in the electronic consolidations maintained by the Minister of Justice and in particular to the repositioning of marginal notes so that they now appear in the same column as the legislative text itself. With the greatest respect, the Department of Justice does not agree with the suggestion that this repositioning alters the law or introduces new elements into the consolidated versions of Acts and regulations.

In our view, section 14 of the *Interpretation Act* makes it clear that a “marginal note” is a note that has been inserted for convenience of reference only, regardless of its location on a printed or electronic page:

Marginal notes and historical references	Notes marginales
14 Marginal notes ... in an enactment form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only.	14 Les notes marginales ... ne font pas partie [du texte], n’y figurant qu’à titre de repère ou d’information.

In our view, any court faced with the issue would conclude that section 14 continues to apply to notes that are included for convenience of reference only, despite their relocation on the page.



This approach is consistent with the so-called functional construction rule set out in *Bennion on Statutory Interpretation*:

It is a rule of law (in this Code called the functional construction rule) that in construing an enactment the significance to be attached to each type of component of the Act containing the enactment must be assessed in conformity with its legislative function as a component of that type.¹

On the question of the sidenote or heading to a section, Bennion writes that it may be relied on in interpretation, “provided due account is taken of the fact that its function is merely to serve as a brief, and therefore possibly inaccurate, guide to the content of the section.”² He adds:

Due to a change of practice brought about by the Parliamentary Counsel Office at the beginning of 2001, sidenotes to sections have been replaced by headings. This does not effect any change in their status or use in interpretation.³

Authority for the underlined words is found in the report of the Appellate Committee of the House of Lords in *R. v. Montila*. The Committee wrote:

Then there are the headings to each group of sections and the side notes, or marginal notes, to each section. The legislation which is in issue in this case was considered and published with sides notes in the old form. In fact the side notes are side notes no longer. In 2001, due to a change in practice brought about by the Parliamentary Counsel Office, they were moved so that they now appear in bold type as headings to each section in the version of the statute which is published by The Stationery Office: see *Bennion, Statutory Interpretation*, 4th ed (2002), p 636. They appear in that form in the Bills that are presented to Parliament, and they also appear in that form in amendments which propose the insertion of new clauses into the Bill. But it remains true that, as Lord Reid said in *Chandler v Director of Public Prosecutions* [1964] AC 763, 789, these components of a Bill, even in their current form, are not debated during the progress of a Bill through Parliament. They are part of the Act when it has been enacted and they are descriptive of its contents. But they are unamendable: *Bennion*, pp 608, 635-636.

The question then is whether headings and side notes, although unamendable, can be considered in construing a provision in an Act of Parliament. Account must, of course, be taken of the fact that these components were included in the Bill not for debate but for ease of reference. This indicates that less weight can be attached to them than to the parts of the Act that are open for consideration and debate in Parliament. But it is another matter to be required by a rule of law to disregard them altogether. One cannot ignore the fact that the headings and side notes are included on the face of the Bill throughout its passage through the Legislature.

¹ F.A.R. Bennion, *Bennion on Statutory Interpretation: A Code*, 6th edition, edited by Oliver Jones (London: LexisNexis, 2013), at 665.

² *Ibid.*, at 696.

³ *Ibid.* (My emphasis)

- 3 -



They are there for guidance. They provide the context for an examination of those parts of the Bill that are open for debate. Subject, of course, to the fact that they are unamendable, they ought to be open to consideration as part of the enactment when it reaches the statute book.⁴

I have quoted from the judgment at some length because it illustrates the absence of any doubt on the part of the Committee that the function of, and weight to be accorded to, a sidenote and the heading to a section are identical. These brief notes, regardless of their location on the page, go through the legislative process in the same way, follow the same drafting convention and most importantly are included not for debate but for ease of reference.

In short, we consider that the positioning of marginal notes in the same column as the legislative text in the electronic consolidations is merely a change in the format of the page that enhances access to the legislative corpus in two ways: first, the resulting line length in each language version is now easier to read and, second, visually impaired users who rely on technical assistance can now access the bilingual pdf version instead of having to rely on the unilingual html version, as they did before. We think such adaptation of page format is well within the authority of the Minister under section 28 of the *Revision and Consolidation of Legislation Act*.

Should you require any further information, please do not hesitate to contact my office at philippe.hallée@justice.gc.ca or by telephone at (613) 941-4178.

Yours sincerely,

Philippe Hallée
Chief Legislative Counsel

⁴ [2004] UKHL 50, at para. 31-34. My emphasis.

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, M.P.

VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGAREE, M.P.
PIERRE-LUC DUSSEAULT, M.P.



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN
DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

GARY ANANDASANGAREE, DÉPUTÉ
PIERRE-LUC DUSSEAULT, DÉPUTÉ



July 4, 2016

Mr. Philippe Hallée
Chief Legislative Counsel
Department of Justice
275 Sparks Street, Room 4003
OTTAWA, Ontario
K1A 0H8

Dear Mr. Hallée,

Thank you for your letter of June 10, 2016 concerning the new layout that has been adopted for the consolidation of federal Acts and regulations, in particular the treatment of what were formerly marginal notes.

Your letter expresses 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.” I would point out, however, that it is its position on the page that defines a “marginal 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, as the Appellate Committee of the House of Lords succinctly put it in *R. v. Montila*, “In fact the side notes are side notes no longer”.

You go on to suggest that this decision stands for the principle that the function of, and weight to be accorded to, a sidenote 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. There is no statutory provision in the United Kingdom equivalent to section 14 of the *Interpretation Act*. While under the law of the U.K., both headings and marginal notes may have the same status as descriptive components of legislation, this is simply not true under the *Interpretation Act*. Section 14 of the Act provides that marginal notes “form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only”. Headings, on the other hand, are not dealt with in the Act, and thus the common law principle that headings do form part of the enactment applies. As stated by the Supreme Court of Canada in *Skoke-Graham v. The Queen*, [1985] 1 SCR 106, 1985 CanLII 60 (per



Dickson, J.), “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”. I would also refer you to the comments of Wilson J. in *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 SCR 541, 1987 CanLII 41 (SCC):

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 CanLII 69 (SCC), [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. As my letter of January 21, 2016 noted, 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 was.

Your letter suggests that a court would conclude that section 14 of the *Interpretation Act* continues to apply to marginal notes that have been relocated. This is rather beside the point. People are entitled to read and interpret legislation without first having to go to court, and the fact that there may be a judicial remedy in disputed cases does not justify the intentional creation of potential causes of disputes.

You conclude 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 of the Minister of Justice under section 28 of the *Legislation Revision and Consolidation Act*. It is difficult to take this assertion seriously. Section 28 reads:

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.

- 3 -



(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.

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 Department of Justice was motivated by a desire to “enhance access to the legislative corpus”. This does not alter the fact that the approach selected for dealing with marginal notes was inappropriate, and likely unlawful. I can only suggest that 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*.

Yours sincerely,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Peter P. Bernhardt", located below the closing of the letter.

Peter Bernhardt
General Counsel

/mh



Department of Justice
Canada

Office of the Chief Legislative Counsel
Legislative Services Branch
275 Sparks Street, SAT-4003
Ottawa, Ontario K1A 0H8
Telephone: (613) 941-4178
Facsimile: (613) 941-1193

Ministère de la Justice
Canada

Bureau du premier conseiller législatif
Direction des services législatifs
275, rue Sparks, TSA-4003
Ottawa (Ontario) K1A 0H8
Téléphone: (613) 941-4178
Télécopieur: (613) 941-1193



RECEIVED/REÇU

AUG 16 2016

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

August 5, 2016

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

P. Bernhardt
Dear Mr. Bernhardt:

Thank you for your letter of July 4, 2016 concerning the new layout of the consolidated federal Acts and regulations.

While we maintain the validity of the arguments we expressed in our letter dated June 10, 2016, we will take your suggestion to make legislative amendments under advisement.

Yours sincerely,

Philippe Hallée
Chief Legislative Counsel

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, M.P.

VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGAREE, M.P.
PIERRE-LUC DUSSEAULT, M.P.



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

GARY ANANDASANGAREE, DÉPUTÉ
PIERRE-LUC DUSSEAULT, DÉPUTÉ



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



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., Q.C., M.P. / c.p., c.r., députée
Ottawa, Canada K1A 0H8

DFC 15 2016

REGS: 2016-12-16

The Honourable 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:

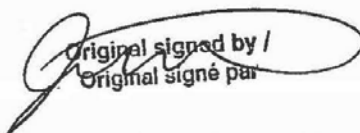
Thank you for your letter of October 27, 2016, in which you draw my attention to the concerns of your Committee about the location of marginal notes in the new legislative format adopted in January of 2016 for the Consolidated Acts and Consolidated Regulations on the Justice Laws Website.

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

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

VANCE BADAWEY, M.P.
PIERRE-LUC DUSSEAULT, M.P.



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

VANCE BADAWEY, DÉPUTÉ
PIERRE-LUC DUSSEAULT, DÉPUTÉ



FEB 03 2017

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

Your letter of December 15, 2016 regarding the above-mentioned file was before the Committee at its February 2, 2017 meeting.

Members took note of your intention to consider options to clarify the status of marginal notes to avoid confusion in the future. As the Committee intends to deliberate on a draft report on the issue in one month's time, members wished to know if a solution to the precarious status of marginal notes in the Consolidated Acts and Consolidated Regulations had been identified, and if so, when it would be implemented.

Furthermore, members would appreciate if you could provide a fuller analysis of your Department's position on the validity of the new format in relation to subsection 28(1) of the *Legislation Revision and Consolidation Act*.

The Committee looks forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

Senator Pana Merchant
Joint Chair

Harold Albrecht, M.P.
Joint Chair

c.c. Mr. Vance Badawey, M.P., Vice-chair - SJCSR
Mr. Pierre-Luc Dusseault, M.P., Vice-chair - SJCSR

/mn

Annexe D

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 21 janvier 2016

M. Philippe Hallée
Premier conseiller législatif
Ministère de la Justice
275, rue Sparks, bureau 4003
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Monsieur,

Je vous saurais gré de me donner votre avis sur les questions suivantes portant sur la nouvelle mise en page pour la codification des lois et des règlements fédéraux qui est entrée en vigueur en janvier 2016.

Une caractéristique de cette nouvelle mise en page est que les passages qui figuraient auparavant sous forme de notes marginales ont été déplacés dans le corps du texte et transformés en rubriques ou en sous-rubriques. Comme il est expliqué sur le site Web du ministère de la Justice, ce changement a été apporté afin d'allonger les lignes des colonnes. Bien que le Ministère ait déclaré que la nouvelle mise en page ne modifiera pas l'énoncé ni la signification des dispositions législatives, mais qu'elle sera simplement « plus conviviale et facilitera la lecture », la transformation des notes marginales en rubriques semble avoir une incidence plus importante.

Selon l'article 14 de la *Loi d'interprétation*, les notes marginales ne font pas partie du texte et n'y figurent qu'à titre de repère ou d'information. Cela ne s'applique pas aux rubriques. Bien que la *Loi* ne fasse pas mention des rubriques, il semble bien établi que les rubriques et sous-rubriques font partie du texte. Ainsi, dans les faits, est-ce que la transformation des notes marginales en rubriques modifie les lois en y ajoutant des passages? Au minimum, la modification du poids accordé aux notes marginales et aux rubriques en tant qu'outils d'interprétation permet de conclure que la signification de la loi aura changé. En vertu de quelle autorité cette modification a-t-elle été apportée? Bien que l'alinéa 27b) de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs* dispose que, dans le cadre de la tenue d'une codification des lois ou des règlements, le ministre de la Justice peut inclure tout « renseignement qui améliore la qualité de la codification », il semble difficile de soutenir que cette disposition autorise l'ajout d'éléments au texte législatif en soi.

Certes, l'article 30 de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs* précise que les lois codifiées et les règlements codifiés ne sont pas de droit nouveau, et l'article 31 de la même loi prévoit qu'en cas d'incompatibilité entre une loi codifiée et la loi d'origine, ce sont les dispositions de la loi d'origine qui

- 2 -



l'emportent sur les dispositions incompatibles de la loi codifiée. Cela dit, il semble probable que les parties qui auront recours aux versions codifiées ne seront pas toutes au fait de ces dispositions et de leur incidence. Quoi qu'il en soit, on ne peut interpréter l'article 30 comme justifiant, et encore moins comme autorisant, la création d'incompatibilités par l'ajout délibéré d'éléments aux textes législatifs. On ne peut non plus accepter comme réponse le fait que le site Web du ministère de la Justice invite le lecteur à consulter l'article 31 de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs* et avise celui-ci qu'aux fins d'interprétation et d'application de la loi, il doit consulter les lois adoptées par le Parlement ainsi que les règlements enregistrés par le greffier du Conseil privé et publiés dans la *Gazette du Canada*. Il convient de rappeler, à cet égard, que les lois codifiées et les règlements codifiés sont officiels et font ainsi preuve de leur contenu.

Bien que les modifications dont il est question ici puissent sembler mineures, le principe qui les sous-tend est important. En l'absence d'une règle contraire manifeste, une loi ne peut être modifiée que dans le cadre d'une modification officielle. Ce principe s'applique sans égard à la raison d'être du changement ou à son importance. Dans le cadre de la tenue d'une codification, le ministre de la Justice n'est pas autorisé à modifier la loi à moins que ce pouvoir lui ait été clairement conféré par le Parlement. Ainsi, je vous serais reconnaissant de m'indiquer le pouvoir qui autorise à ajouter, dans le cadre de la codification des lois et règlements, des passages qui figuraient auparavant dans les notes marginales, et qui, partant, ne faisaient pas partie de la législation fédérale, à titre d'éléments des textes législatifs en question.

Dans l'attente de votre réponse avec intérêt, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma très haute considération.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 10 juin 2016

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

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 21 janvier 2016 dans laquelle vous attirez l'attention sur les modifications apportées récemment à la mise en page des lois codifiées et des règlements codifiés publiés sur support électronique par le ministre de la Justice et, en particulier, sur le repositionnement des notes marginales dans la même colonne que le texte législatif lui-même. Très respectueusement, le ministère de la Justice n'appuie pas l'argument selon lequel ce repositionnement modifie la loi ou ajoute de nouveaux éléments aux versions codifiées des lois et des règlements.

À notre avis, l'article 14 de la *Loi d'interprétation* indique clairement qu'une note marginale consiste en une note qui figure dans le texte qu'à titre de repère ou d'information, sans égard à son emplacement dans la page sur support papier ou électronique :

Marginal notes and historical references	Notes marginales
<p>14 Marginal notes ... in an enactment form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only.</p>	<p>14 Les notes marginales ... ne font pas partie [du texte], n'y figurant qu'à titre de repère ou d'information.</p>

Selon nous, tout tribunal saisi de cette question conclurait que l'article 14 de la *Loi d'interprétation* continue de s'appliquer aux notes qui ont été ajoutées uniquement à titre de repère ou d'information, et ce, en dépit de leur repositionnement dans la page.

Ce principe cadre avec la règle d'interprétation fonctionnelle dont il est fait mention dans *Bennion on Statutory Interpretation* :

Une règle de droit (appelée la règle d'interprétation fonctionnelle dans le présent Code) veut que, dans le cadre de l'interprétation d'un texte législatif, le poids devant être accordé à chaque type de composante de la

- 2 -



loi dans laquelle figure le texte soit déterminé selon sa fonction législative à titre de composante de ce type¹.

En ce qui concerne les notes marginales et les rubriques d'article, M. Bennion fait savoir qu'on peut y avoir recours aux fins de l'interprétation, « pourvu que soit dûment pris en compte le fait que leur fonction ne consiste qu'à servir de guide, possiblement inexact en raison de leur brièveté, sur le contenu de l'article² ». Il ajoute ce qui suit :

À la suite d'une modification apportée aux pratiques par le Parliamentary Counsel Office au début de l'année 2001, les notes marginales des articles ont été remplacées par des rubriques. Ce changement ne modifie en rien leur statut ou leur usage aux fins d'interprétation³.

Le passage souligné tire son autorité du rapport du Comité d'appel (*Appellate Committee*) de la Chambre des lords dans l'affaire *R. v. Montila*. Le Comité s'est prononcé comme suit :

Il faut ensuite traiter de la question des rubriques de chaque groupe d'articles et des notes marginales de chaque article. La loi dont il est question en l'espèce a été examinée et publiée tout en conservant ses notes marginales, selon l'ancienne mise en page. De fait, les notes marginales ne sont plus des notes marginales. En 2001, en raison d'une modification apportée aux pratiques par le Parliamentary Counsel Office, elles ont été déplacées et figurent maintenant en caractère gras en tant que rubriques de chaque article dans la version de la loi qui est publiée par le Stationery Office : voir Bennion, *Statutory Interpretation*, 4^e édition, p. 636, 2002. Elles figurent sous cette forme dans les projets de loi présentés au Parlement tout comme dans les amendements proposant l'ajout de nouvelles dispositions aux projets de loi. Cela dit, il reste que, comme l'a dit lord Reid dans *Chandler v. Director of Public Prosecutions* [1964] AC 763, 789, ces composantes d'un projet de loi, même dans leur forme actuelle, ne sont pas débattues dans le cadre de l'étude du projet de loi par le Parlement. Elles font partie de la loi une fois cette dernière édictée et elles décrivent son contenu, mais elles ne peuvent pas faire l'objet de modifications : Bennion, p. 608, p. 635 et 636.

La question est donc de savoir si les rubriques et les notes marginales, bien qu'elles ne puissent être modifiées, peuvent être prises en compte aux fins de l'interprétation d'une disposition d'une loi du Parlement. II

¹ Bennion, F.A.R. *Bennion on Statutory Interpretation: A Code*, 6^e édition, révisée par Oliver Jones (Londres : LexisNexis, 2013), p. 665. [traduction]

² *Ibid.*, p. 696.

³ *Ibid.* (non souligné dans l'original).

- 3 -



faut évidemment tenir compte du fait que ces composantes n'ont pas été incluses dans le projet de loi pour être débattues, mais plutôt à titre de repère. Cela indique que moins de poids doit leur être accordé par rapport aux parties de la loi pouvant être examinées et débattues au Parlement. Cela dit, aucune règle de droit n'exige qu'on en fasse entièrement abstraction. On ne peut pas ignorer le fait que les rubriques et les notes marginales figurent dans le projet de loi à chaque étape relative à l'adoption de ce dernier par la législature. Ces éléments servent de guide. Ils indiquent le contexte en vue d'une étude des parties du projet de loi qui peuvent être soumises à un débat. Sans oublier, bien sûr, le fait que ces composantes ne peuvent faire l'objet de modifications, il devrait être possible d'en tenir compte à titre de partie du texte une fois que ce dernier a été adopté⁴.

J'ai cité un long passage du jugement, car il témoigne de l'absence de tout doute au Comité quant au fait que la fonction d'une note marginale et d'une rubrique d'article et le poids qui leur est accordé sont identiques. Ces brèves notes, peu importe leur emplacement dans la page, passent elles aussi par le processus législatif, sont élaborées selon la même convention de rédaction et, plus important encore, ne figurent pas dans le texte en vue d'être débattues, mais à titre de repère.

Bref, nous sommes d'avis que le positionnement des notes marginales dans la même colonne que le texte législatif dans les versions codifiées publiées sur support électronique ne constitue qu'un changement de mise en page qui permet d'élargir l'accès au corpus législatif des deux manières suivantes : premièrement, la longueur de ligne ainsi obtenue dans chaque version linguistique facilite la lecture et, deuxièmement, les usagers malvoyants qui doivent recourir à une aide technique peuvent maintenant accéder à la version PDF bilingue plutôt que de devoir utiliser la version unilingue en format HTML, comme ils devaient le faire auparavant. Nous estimons qu'une telle adaptation de la mise en page relève sans aucun doute du pouvoir conféré au ministre par l'article 28 de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*.

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements, n'hésitez pas à communiquer avec mon bureau par courriel à l'adresse philippe.hallee@justice.gc.ca ou par téléphone en composant le 613-941-4178.

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

Philippe Hallée
Premier conseiller législatif

⁴[2004] UKHL 50, aux paragraphes 31 à 34. Non souligné dans l'original. [traduction]



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 4 juillet 2016

M. Philippe Hallée
Premier conseiller législatif
Ministère de la Justice
275, rue Sparks, bureau 4003
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 10 juin 2016 traitant de la nouvelle mise en page qui a été adoptée pour la codification des lois et des règlements fédéraux et notamment du traitement des éléments qui étaient auparavant des notes marginales.

Dans votre lettre, vous avez dit être d'avis que l'article 14 de la *Loi d'interprétation* indique clairement qu'une note marginale ne figure dans le texte qu'à titre de repère ou d'information « sans égard à son emplacement dans la page sur support papier ou électronique ». Or, je tiens à souligner qu'une note marginale se caractérise justement par son emplacement dans la page. Il va de soi qu'une note ne figurant pas dans la marge ne peut être qualifiée de « note marginale ». Si l'on retire les notes marginales de la marge, elles, comme l'a fait remarquer succinctement le Comité d'appel de la Chambre des lords dans *R. v. Montial*, « ne seront plus des notes marginales ».

Vous soutenez également que cette décision appuie le principe selon lequel la fonction d'une note marginale et d'une rubrique d'article et le poids qui leur est accordé doivent être identiques. Bien qu'il soit possible que la décision *Montila* affirme implicitement ce principe, la situation au Canada à l'échelle fédérale est manifestement différente. Il n'existe au Royaume-Uni aucune disposition législative équivalente à l'article 14 de la *Loi d'interprétation*. Bien que les rubriques et les notes marginales puissent avoir le même statut que les éléments descriptifs des textes législatifs en vertu de la loi au Royaume-Uni, ce n'est pas le cas aux termes de la *Loi d'interprétation*. L'article 14 de la *Loi* dispose que les notes marginales « ne font pas partie [du texte], n'y figurant qu'à titre de repère ou d'information ». Les rubriques, quant à elles, ne sont pas mentionnées dans la *Loi*; ainsi, le principe de common law portant que les rubriques font partie du texte s'applique. Comme l'a déclaré le juge Dickson de la Cour suprême du Canada dans *Skoke-Graham c. La Reine*, [1985] 1 RCS 106, 1985 CanLII 60, « 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 ». Je souhaiterais également porter à votre attention les remarques formulées par la juge Wilson dans *R. c. Wiggesworth*, [1987] 2 RCS 541, 1987 CanLII 41 (CSC) :



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 avoir effectué un examen de la jurisprudence applicable, l'auteur de *Sullivan on the Construction of Statutes* (sixième édition, p. 468) est parvenue à la conclusion suivante : « On décèle dans les causes une présomption selon laquelle les notes marginales sont intrinsèquement externes, alors que les rubriques ne le sont pas. » [traduction] Par conséquent, dans le contexte de la législation fédérale canadienne, il est simplement inexact de dire que le même poids doit être accordé à une note marginale et à la rubrique d'un article. Comme je l'ai indiqué dans ma lettre du 21 janvier 2016, la transformation des notes marginales en rubriques permet certainement de conclure qu'il est possible qu'il y ait eu un changement dans la signification de la loi par suite de la modification du poids devant être accordé à ces éléments aux fins de l'interprétation.

Si les rubriques et les notes marginales constituaient toutes les deux des éléments descriptifs des textes législatifs auxquels il faut accorder le même poids aux fins de l'interprétation, il n'y aurait évidemment aucune raison de s'opposer à la transformation de ces dernières en rubriques, il ne s'agirait là en effet que d'une simple question de mise en page. Or, ce n'est pas ce qui s'est passé dans le cadre de la codification des lois et des règlements fédéraux; on a plutôt présenté des passages qui ne faisaient pas partie des textes comme s'ils en faisaient partie.

Dans votre lettre, vous avez soutenu qu'un tribunal conclurait que l'article 14 de la *Loi d'interprétation* continue de s'appliquer aux notes marginales qui ont été déplacées. Là n'est pas la question. Les gens ont le droit de lire et d'interpréter les lois sans devoir d'abord aller en cour, et le fait qu'il puisse exister un recours judiciaire dans les cas litigieux ne justifie pas la création intentionnelle de causes potentielles de litiges.

Vous avez conclu votre lettre en indiquant que la transformation apparente des notes marginales, qui ne font pas partie du texte, en rubriques, qui, elles, font partie du texte, relève du pouvoir conféré au ministre de la Justice par l'article 28 de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*. Il est difficile de prendre cette affirmation au sérieux. Voici ce que prévoit l'article 28 :

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

- 3 -



commodité, pourvu que les différences ne portent pas atteinte au fond.

Le paragraphe 28(1) n'autorise que la publication de versions électroniques des lois et des règlements et laisse la sélection du mode de publication électronique et de la fréquence de la publication à la discrétion du ministre. Quant au paragraphe 28(2), il autorise les divergences en matière de mise en page entre les publications électroniques et les publications sous une autre forme. Aucun élément de l'article 28 ne peut être interprété comme permettant que des passages ne faisant pas partie d'un texte législatif soient présentés à tort comme faisant partie du texte en question.

Il ne fait aucun doute que le ministère de la Justice a été motivé par la volonté d'«élargir l'accès au corpus législatif». Cela ne change pas le fait que l'approche employée pour traiter le cas des notes marginales était inappropriée et probablement contraire à la loi. Si les responsables jugent souhaitable de supprimer les notes marginales en les transformant en rubriques dans le cadre de la codification officielle des lois et des règlements, je ne peux que souligner que cela est impossible actuellement sur le plan administratif et qu'il faudra probablement modifier la *Loi d'interprétation* ou la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*, ou les deux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma très haute considération.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 5 août 2016

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

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 4 juillet 2016 traitant de la nouvelle mise en page qui a été adoptée pour la codification des lois et des règlements fédéraux.

Bien que nous soutenions toujours la validité des arguments que nous avons formulés dans notre lettre du 10 juin 2016, nous prendrons en délibéré votre suggestion d'apporter des modifications législatives.

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

Philippe Hallée
Premier conseiller législatif



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. Wigglesworth* :

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^e 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



TRANSLATION/TRADUCTION

FEB 08 2017

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. : Notes marginales

Le Comité s'est penché sur votre lettre du 15 décembre 2016 relative au dossier susmentionné, à sa réunion du 2 février 2017.

Les membres ont pris bonne note de votre intention de réfléchir à des solutions pour clarifier la question des notes marginales afin d'éviter la confusion, à l'avenir. Comme le Comité prévoit de discuter d'une ébauche de rapport à ce sujet dans un mois, les membres souhaitent savoir si une solution avait été trouvée en ce qui concerne le flou entourant les notes marginales dans les *Lois codifiées* et les *Règlements codifiés* et, si tel est le cas, quand cette solution serait mise en œuvre.

Par ailleurs, les membres vous seraient reconnaissants de leur fournir une analyse plus complète de la position de votre ministère relativement à la validité du nouveau format en ce qui concerne le paragraphe 28(1) de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*.

Dans l'attente de votre réponse, nous vous prions d'agréer, Madame, l'expression de nos sentiments distingués.

Pana Merchant, sénatrice
Coprésidente

Harold Albrecht, député
Coprésident

c. c. M. Vance Badawey, député, vice-président, CMPER
M. Pierre-Luc Dusseault, député, vice-président, CMPER

/mn