



CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

SCRUTINY OF REGULATIONS

Joint Chairs:

The Honourable Senator JOSEPH A. DAY
HAROLD ALBRECHT, M.P.

Thursday, May 4, 2017

Issue No. 19

Nineteenth meeting:

Review of Statutory Instruments

and

Consideration of a draft agenda (future business)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017

*Délibérations du Comité
mixte permanent d'*

EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésidents :

L'honorable sénateur JOSEPH A. DAY
HAROLD ALBRECHT, député

Le jeudi 4 mai 2017

Fascicule n° 19

Dix-neuvième réunion :

Examen de textes réglementaires

et

Étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE
SCRUTINY OF REGULATIONS

Joint Chair: The Honourable Joseph A. Day

Joint Chair: Harold Albrecht, M.P.

Vice-Chair: Vance Badawey, M.P.

Vice-Chair: Pierre-Luc Dusseault, M.P.

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Bob Runciman

Pamela Wallin

Representing the House of Commons:

Members:

Nicola Di Iorio

Kerry Diotte

Ali Ehsassi

Fayçal El-Khoury

Garnett Genuis

Glen Motz

John Oliver

Francis Scarpaleggia

Salma Zahid

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of December 7, 2016, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Runciman (*May 4, 2017*).

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident : L'honorable sénateur Joseph A. Day

Coprésident : Harold Albrecht, député

Vice-président : Vance Badawey, député

Vice-président : Pierre-Luc Dusseault, député

et

Représentant le Sénat :

Les honorables sénateurs :

Bob Runciman

Pamela Wallin

Représentant la Chambre des communes :

Députés :

Nicola Di Iorio

Kerry Diotte

Ali Ehsassi

Fayçal El-Khoury

Garnett Genuis

Glen Motz

John Oliver

Francis Scarpaleggia

Salma Zahid

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Runciman (*le 4 mai 2017*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 4, 2017
(20)

[*English*]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:30 a.m., in room 256-S, Centre Block, the joint chairs, the Honourable Senator Joseph A. Day and Mr. Harold Albrecht, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Day, Runciman and Wallin (3).

Representing the House of Commons: Harold Albrecht, Vance Badawey, Nicola Di Iorio, Kerry Diotte, Pierre-Luc Dusseault, Ali Ehsassi, Garnett Genuis, Glen Motz, John Oliver, Kim Rudd, Francis Scarpaleggia and Salma Zahid (12).

Also present: Evelyne Borkowski-Parent, General Counsel, Shawn Abel, Counsel and Cynthia Kirkby, Counsel, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament and Jean-Marie David, Joint Clerk of the Committee (House of Commons).

Also present: The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to consider its permanent order of reference, as set out in section 19, the Statutory Instruments Act, R.S.C., 1985, c. S-22, which provides for the following:

Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESSES:*Employment and Social Development Canada:*

Gary Robertson, Assistant Deputy Minister, Labour Program;
Brenda Baxter, Director General, Workplace Directorate,
Labour Program.

Department of Justice:

Mark McCombs, Senior General Counsel, Head of Legal
Services;
Bernard Auger, General Counsel, Legislative Services Branch.

The joint chair made a statement.

Mr. Robertson made a statement and, together with Messrs. McCombs, Auger and Ms. Baxter, answered questions.

At 9:17 a.m., the committee suspended.

At 9:18 a.m., the committee resumed.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 4 mai 2017
(20)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Joseph A. Day et de M. Harold Albrecht (*coprésidents*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Day, Runciman et Wallin (3).

Représentant la Chambre des communes : Harold Albrecht, Vance Badawey, Nicola Di Iorio, Kerry Diotte, Pierre-Luc Dusseault, Ali Ehsassi, Garnett Genuis, Glen Motz, John Oliver, Kim Rudd, Francis Scarpaleggia et Salma Zahid (12).

Également présents : Evelyne Borkowski-Parent, conseillère juridique principale Counsel, Shawn Abel, conseiller juridique, et Cynthia Kirkby, conseillère juridique, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Jean-Marie David, cogreffier du comité (Chambre des communes).

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit son examen conformément à l'ordre de renvoi permanent prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22, selon lequel :

Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS :*Emploi et Développement social Canada :*

Gary Robertson, sous-ministre adjoint, Programme du travail;
Brenda Baxter, directrice générale, Direction du milieu du
travail, Programme du travail.

Ministère de la Justice :

Mark McCombs, avocat général principal, chef des services
juridiques;
Bernard Auger, avocat général, Direction des services
législatifs.

Le coprésident prend la parole.

M. Robertson fait un exposé puis, avec MM. McCombs et Auger et Mme Baxter, répond aux questions.

À 9 h 17, la séance est suspendue.

À 9 h 18, la séance reprend.

In the matter of SOR/2008-222 — Wage Earner Protection Program Regulations, it was agreed that the joint chairs correspond with the Minister of Employment, Workforce Development and Labour with respect to certain comments made by the committee.

Mr. Motz moved:

That the committee now proceed to sit *in camera* and that, notwithstanding usual practice, members' assistants be allowed to remain.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 9:31 a.m., the committee suspended.

At 9:32 a.m., the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

At 10:49 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Au sujet du DORS/2008-222 — Règlement sur le Programme de protection des salariés, il est convenu que les coprésidents écrivent à la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail pour lui communiquer certaines observations du comité.

M. Motz propose :

Que le comité poursuive la séance à huis clos et que, nonobstant tout usage habituel, les adjoints des membres soient autorisés à demeurer dans la pièce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 31, la séance est suspendue.

À 9 h 32, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité étudie un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 10 h 49, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le cogreffier du comité (Sénat),

Maxwell Hollins

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 4, 2017

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:30 a.m. for the review of statutory instruments (SOR/2008-222 — Wage Earner Protection Program Regulations); and, in camera, for the consideration of a draft agenda (future business).

Senator Joseph A. Day and Mr. Harold Albrecht (*Joint Chairs*) in the chair.

[*English*]

The Joint Chair (Mr. Albrecht): Welcome to this meeting of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. We have with us this morning witnesses from Employment and Social Development Canada. We are dealing with SOR/2008-222, Wage Earner Protection Program Regulations. This matter has been ongoing for a number of years, so we have asked the minister to appear. The witnesses are appearing on her behalf. We welcome Mr. Gary Robertson who will begin with an opening statement, and then we'll follow with questions from our members.

Welcome, Mr. Robertson.

[*Translation*]

SOR/2008-222 — WAGE EARNER PROTECTION PROGRAM REGULATIONS

(*For text of documents, see Appendix A, p. 19A:1.*)

Gary Robertson, Assistant Deputy Minister, Labour Program, Employment and Social Development Canada: Good morning and thank you for the invitation to address you today with respect to the Wage Earner Protection Program Regulations. I'm joined today by Brenda Baxter, Director General, Workplace Directorate, Labour Program, as well as Mark McCombs and Bernard Auger from the Department of Justice.

[*English*]

At the outset, I would like to assure the committee that we recognize the importance of your role in reviewing and scrutinizing regulations. We also appreciate your patience as we have worked to address some of the issues that have been raised by the committee.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): Maybe I could just interrupt for a few seconds. I did mean to draw to the attention of committee members that a number of action items have already been promised, and we'll deal with those as well. My apologies on that.

Mr. Robertson: That's quite all right.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 4 mai 2017

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, pour procéder à l'examen de textes réglementaires (DORS/2008-222 — Règlement sur le Programme de protection des salariés), et à huis clos pour procéder à l'étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Le sénateur Joseph A. Day et M. Harold Albrecht (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Albrecht) : Bienvenue à cette séance du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Nous accueillons aujourd'hui des témoins d'Emploi, Développement de la main d'œuvre et du Travail. Nous procédons à l'examen du texte réglementaire DORS/2008-222 — Règlement sur le Programme de protection des salariés. Ce dossier est en cours depuis plusieurs années. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé à la ministre de venir témoigner. Les témoins sont ici pour témoigner en son nom. Accueillons M. Gary Robertson qui nous présentera un exposé, après quoi nous passerons aux questions des membres.

Monsieur Robertson, nous vous souhaitons la bienvenue.

[*Français*]

DORS/2008-222 — RÈGLEMENT SUR LE PROGRAMME DE PROTECTION DES SALARIÉS

(*Le texte des documents figure à l'annexe A, p. 19A:9.*)

Gary Robertson, sous-ministre adjoint, Programme du travail, Emploi et Développement social Canada : Bonjour, et merci de m'avoir permis de m'adresser à vous ce matin pour discuter du Règlement sur le Programme de protection des salariés. Je suis accompagné de Brenda Baxter, directrice générale, Direction du milieu du travail, Programme du travail, et de Mark McCombs et de Bernard Auger, du ministère de la Justice.

[*Traduction*]

Tout d'abord, je tiens à assurer le Comité que nous reconnaissons l'importance de son rôle dans la révision et l'examen minutieux des règlements. Nous lui sommes également reconnaissants pour la patience dont il a fait preuve pendant que nous entreprenions le travail requis pour répondre aux questions qu'il a soulevées.

Le coprésident (M. Albrecht) : Je suis désolé, mais je dois vous interrompre un instant. Je tiens à souligner aux membres du comité que plusieurs mesures de suivi ont déjà été promises et qu'il en sera également question. Pardonnez-moi cette interruption.

M. Robertson : Je vous en prie.

[Translation]

The Labour Program officials have had the pleasure of meeting with the new general counsel in recent months. These meetings have been useful exchanges of information and have given us a stronger understanding of the process undertaken by the committee.

[English]

I will begin my remarks with a brief overview of the Wage Earner Protection Program, also known as WEPP, and the important role that it plays in supporting workers who are owed wages when their employer files for bankruptcy or enters receivership. Following that, I will speak more specifically to the role of trustees and receivers under the WEPP program and why in some cases it's beneficial to the functioning of the program that they be paid for their expenses.

Lastly, I will speak to section 19, which I know is of particular interest to the committee, to explain its purpose and our experience with it, and to address the specific concerns raised by the committee.

The Wage Earner Protection Program Act and the regulations came into effect on July 7, 2008. The act reimburses workers for wages, vacation pay, severance and termination pay that are owed to them when their employer files for bankruptcy or enters receivership. Payments are capped at a maximum of four weeks of Employment Insurance insurable earnings, which is currently just below \$4,000 — \$3,946. Since the inception of the program, it has paid out a total of \$245 million to over 102,000 recipients, almost a quarter of a billion dollars.

[Translation]

The program is working well. A five-year statutory review of the program was tabled in Parliament in spring of 2015. The review found that the administration and operation of the WEPP are successful, and that the program has significantly improved the ability of employees to successfully recover amounts owed to them by their insolvent employers in a timely fashion.

[English]

Prior to the existence of the program, unpaid wage claims of workers were only recovered at a rate of 13 cents for every dollar, and only 5 per cent of the workforce was able to obtain those payments. Since the introduction of the program, the average payment has increased to 64 cents for every dollar owed, a significant difference.

[Translation]

Now I would like to draw your attention to the vital role that trustees and receivers play in supporting the administration of the program. They are the ones responsible for informing workers

[Français]

Au cours des derniers mois, des fonctionnaires du Programme du travail ont eu le plaisir de rencontrer le nouvel avocat général. Ces réunions ont donné lieu à des échanges d'information fructueux et nous ont permis de mieux comprendre le processus entrepris par le comité.

[Traduction]

Je vais d'abord vous donner un aperçu du Programme de protection des salariés, également connu sous le sigle PPS, et vous parler du rôle important qu'il joue dans le soutien des travailleurs à qui sont dus des salaires lorsque leur employeur fait faillite ou qu'il fait l'objet d'une mise sous séquestre. Je parlerai ensuite plus précisément du rôle des syndic et séquestres dans le cadre du PPS, et pourquoi, dans certains cas, il est avantageux qu'ils soient payés pour leurs dépenses.

Enfin, je parlerai de l'article 19 du Règlement sur le PPS, pour expliquer son but et notre expérience avec cet article, et je répondrai par la suite aux préoccupations spécifiques soulevées par le comité.

La Loi sur le Programme de protection des salariés et ses règlements d'application sont entrés en vigueur le 7 juillet 2008. Le PPS rembourse aux travailleurs le salaire, l'indemnité de vacances, l'indemnité de départ et l'indemnité de préavis qui leur sont dus lorsque leur employeur fait faillite ou fait l'objet d'une mise sous séquestre. Les paiements sont plafonnés à quatre semaines de revenu assurable d'assurance-emploi, ce qui représente actuellement un peu moins de 4 000 \$ — 3 946 \$, pour être exact. Depuis sa création, le PPS a versé un total de 245 millions de dollars — soit près d'un quart de milliard de dollars — à plus de 102 000 bénéficiaires.

[Français]

Le programme fonctionne bien. Un examen quinquennal réglementaire du programme a été déposé au Parlement au printemps 2015. Cet examen a révélé que l'administration et l'exploitation du programme sont effectuées avec succès et que le programme a considérablement amélioré la capacité des employés de récupérer avec succès, et en temps opportun, les sommes qui leur sont dues par leurs employeurs insolubles.

[Traduction]

Avant la création du PPS, les salaires non payés des travailleurs étaient récupérés à raison de 13 cents pour chaque dollar dû, et seulement 5 p. 100 des travailleurs réussissaient à récupérer cet argent. La mise en place du PPS a augmenté le paiement moyen des travailleurs à 64 cents pour chaque dollar dû. Il s'agit d'une différence considérable.

[Français]

J'aimerais maintenant attirer votre attention sur le rôle essentiel que jouent les syndic et les séquestres pour soutenir l'administration du programme. Ce sont eux qui sont chargés

about the program and how they may apply for it, and for submitting the information that is used by Service Canada to determine applicants' eligibility for the program.

[English]

Furthermore, in order to function effectively, the program is reliant on trustees and receivers to take the administration of insolvent employers' estates, fulfilling their statutory role under federal insolvency legislation. The program — and this point is important — cannot disburse payments to workers unless there has been a bankruptcy or receivership. Trustees and receivers, understandably, will not take on cases without the prospect of being paid for their services. So the program absolutely requires a mechanism for encouraging trustees and receivers to take up the administration of low- or no-asset estates, which are also known as orphan estates.

Section 22 of the Wage Earner Protection Program Act establishes that fees and expenses of trustees and receivers are to be paid out of the company's estate, and that is exactly what happens in the vast majority of cases. However, subsection 22(2) also provides the minister with the authority to pay fees and expenses that are prescribed in regulations, with section 18 of the regulations covering fees for WEPP-related duties and section 19 covers fees for the broader administration of the estate.

The committee has taken the view that section 19 is *ultra vires*, and indeed that is the reason for our appearance before you today. Please allow me to explain how section 19 is integral to the purpose of the act and why the Labour Program is of the view that it is within the scope of the enabling authority provided by the act itself.

First of all, as I mentioned earlier, the WEPP is a program that provides support to workers who are owed wages when their employer files for bankruptcy or enters receivership. Workers cannot access the program if there is no bankruptcy or receivership, which is often the case when there are little or no assets remaining in the estate. As noted earlier, trustees' and receivers' fees and expenses are normally paid out of the insolvent estate, but the WEPP Regulations set out a regime to pay fees and expenses when there are insufficient funds.

More specifically, section 19 provides for the authority to pay trustees and receivers for the broader administration of the estate, but places strict eligibility conditions on when payments can be made and limits the amounts that may be disbursed. The broader definition attempts to encourage trustees and receivers to take on low- or no-asset bankruptcies in order to ensure that vulnerable and precarious workers have access to the program.

d'informer les travailleurs de l'existence du programme et de la démarche à suivre pour faire une demande dans le cadre de celui-ci. Ils ont également la responsabilité de soumettre l'information utilisée par Service Canada pour déterminer l'admissibilité des demandeurs au programme.

[Traduction]

En outre, pour fonctionner efficacement, le PPS dépend des syndic et séquestres pour administrer des biens d'employeurs insolvables, en jouant le rôle qui leur est conféré en vertu de la législation fédérale sur l'insolvabilité. Le programme — et il est important de le souligner — ne peut déboursier de paiements aux travailleurs que s'il y a eu une faillite ou une mise sous séquestre. Comme on peut le comprendre, les syndic et séquestres ne prendront pas de cas sans possibilité d'être payés pour leurs services, de sorte que le programme a absolument besoin d'un mécanisme pour encourager les syndic et séquestres à assurer l'administration de l'actif, lorsque la valeur de celui-ci est faible ou nulle, des situations que l'on désigne comme des cas orphelins.

Selon l'article 22 de la Loi sur le Programme de protection des salariés, les honoraires et dépenses des syndic et séquestres sont à payer sur l'actif de l'employeur, et c'est exactement ce qui se passe dans la grande majorité des cas. Toutefois, le paragraphe 22(2) prévoit également que le ministre a le pouvoir de payer les honoraires et dépenses réglementaires; l'article 18 du règlement vise les dépenses entraînées par l'accomplissement de leurs fonctions en application de la Loi, et l'article 19 vise les dépenses pour l'administration générale de l'actif.

Le comité a estimé que l'article 19 était *ultra vires*, et c'est en effet le motif de notre comparution devant vous aujourd'hui. Permettez-moi d'expliquer comment l'article 19 fait partie intégrante de l'objet de la Loi, et pourquoi le Programme du travail est d'avis qu'il s'inscrit dans les limites des pouvoirs conférés par la loi habilitante.

Tout d'abord, comme je l'ai mentionné plus tôt, le PPS est un programme qui appuie les travailleurs à qui sont dus des salaires lorsque leur employeur fait faillite ou qu'il fait l'objet d'une mise sous séquestre. Les travailleurs ne peuvent pas accéder au programme s'il n'y a pas de faillite ou de séquestre, ce qui est souvent le cas lorsque la valeur de l'actif est faible ou nulle. Comme indiqué précédemment, les honoraires et dépenses des syndic et séquestres sont normalement à payer sur l'actif de l'employeur en faillite, mais le Règlement sur le PPS énonce un régime pour payer les frais et dépenses lorsque les fonds ne sont pas suffisants.

Plus précisément, l'article 19 donne l'autorisation de payer les syndic et séquestres pour l'administration plus large de l'actif, mais impose des conditions d'admissibilité strictes en ce qui a trait aux situations dans lesquelles les paiements peuvent être effectués et limite les montants qui peuvent être versés. La définition plus large tente d'encourager les syndic et séquestres à prendre en charge des cas de faillite où la valeur de l'actif est faible ou nulle, afin de s'assurer que les travailleurs vulnérables et en situation précaire soient admissibles au PPS.

[Translation]

To date, there has only been one payment made under section 19, which resulted in a trustee receiving an amount of \$2,323. The Labour Program is currently consulting with stakeholders on both sections 18 and 19, to improve the trustee payments regime with a view to providing support for trustees and receivers who take on low or no asset bankruptcies.

[English]

This program is working for Canadians. Workers should not be excluded from the program because their employer had so few assets that a trustee or receiver was unwilling to administer the estate. Furthermore, there are cogent arguments to make in supporting our position that subsection 22(2) of the WEPP Act provides sufficient authority to make regulations prescribing the fees and expenses, such as the ones set out in section 19 of the regulations.

First, subsection 22(1) of the WEPP Act includes an express qualification that the trustee's or receiver's fees and expenses must be in relation to the performance of their duties under the act. The same qualification does not appear in the wording of subsection 22(2). Additionally, there is no wording in subsection 22(2) that clearly links its application to subsection (1). Such a link could easily have been accomplished in the wording of the provision had that been the intent.

In our view, therefore, the broad wording of subsection 22(2), the difference in wording between subsections 22(1) and 22(2), as well as the lack of an express link between the two subsections indicate that there is sufficient authority in the WEPP Act to make regulations prescribing the fees or expenses, not only in relation to the performance of the trustee's or receiver's duties under the act, but also those fees and expenses relating to the broader administration of the bankrupt estate where it is necessary to meet the objectives of the act.

[Translation]

It is also our view that section 19 of the WEPP Regulations is aligned with the purposes of the WEPP Act. As previously mentioned, trustees and receivers play a key role in carrying out the purposes of the act, which is to make payments to employees for wages owing to them if their employer has filed for bankruptcy or entered receivership.

[English]

Payments to employees under WEPP are based on information collected and communicated by trustees and receivers. Payments cannot be made without this information. More fundamentally, if no trustee or receiver agrees to act for such an employer, there would be no means to make payments to the employees who are owed wages. If a trustee or receiver refuses to act due to

[Français]

Jusqu'à ce jour, il n'y a eu qu'un seul paiement effectué en vertu de l'article 19, ce qui a mené au versement d'une somme de 2 323 \$ au syndic en question. Le Programme du travail consulte en ce moment les parties intéressées au sujet des articles 18 et 19. Le but est d'améliorer le régime de paiement des syndics en vue d'offrir un soutien aux syndics et aux receveurs qui acceptent de prendre en charge des cas de faillite ou de mise sous séquestre lorsque la valeur de l'actif est faible ou nulle.

[Traduction]

Ce programme fonctionne pour les Canadiens. Les travailleurs ne devraient pas être exclus du PPS parce que la valeur de l'actif de leur employeur était si faible qu'un syndic ou séquestre ne voulait pas administrer l'actif. De plus, des arguments solides existent pour appuyer notre position selon laquelle le paragraphe 22(2) de la Loi sur le PPS offre un pouvoir suffisant pour prendre des règlements prescrivant les frais et dépenses tels que ceux énoncés à l'article 19 du Règlement sur le PPS.

Premièrement, le paragraphe 22(1) de la Loi sur le PPS comprend une qualification précise qui stipule que les honoraires et frais du syndic ou séquestre doivent être liés à l'exercice des fonctions du syndic ou séquestre en application de la présente loi. Cette même qualification ne figure pas dans le libellé du paragraphe 22(2). Par ailleurs, il n'y a pas de libellé au paragraphe 22(2) qui lie clairement son application au paragraphe 1. Un tel lien aurait facilement pu être ajouté au libellé de la disposition, si cela avait été l'intention.

À notre avis, le libellé plus large du paragraphe 22(2), la différence de libellé entre les paragraphes 22(1) et 22(2), ainsi que l'absence d'un lien explicite entre les deux paragraphes indiquent qu'il y a suffisamment d'autorité dans la Loi sur le PPS pour réglementer les honoraires ou dépenses non seulement en ce qui concerne l'exécution des fonctions des syndics ou séquestres en vertu de la Loi, mais aussi les honoraires et dépenses relatifs à l'administration générale de l'actif, si nécessaire pour atteindre les objectifs de la Loi.

[Français]

Nous sommes également d'avis que l'article 19 du règlement du programme est aligné avec les objectifs de la loi. Comme je l'ai mentionné plus tôt, les syndics et les séquestres jouent un rôle clé dans la réalisation des objectifs de la loi, qui consiste à effectuer des paiements aux employés pour les salaires qui leur sont dus si leur employeur a déclaré faillite ou qu'il a procédé à une mise sous séquestre.

[Traduction]

Les paiements versés aux employés en vertu du PPS sont basés sur les informations recueillies et communiquées par les syndics et séquestres. Les paiements ne peuvent être effectués sans cette information. Plus fondamentalement, si aucun syndic ou séquestre n'accepte d'agir en tant que tel pour un employeur particulier, il n'y aurait aucun moyen d'effectuer des paiements

insufficient funds in the business to pay for their fees and expenses, there would be no other mechanism to make these same payments.

A narrow interpretation of subsection 22(2) would significantly undermine the realization of the objective of the act, which is to ensure that employees are paid. As such, it is our position that there are strong arguments to support the validity of section 19 and that it should therefore not be disallowed.

As a final note, I would like to add that if there is an opportunity to amend the act in the future, we will seek to clarify section 22 in order to address the committee's concerns.

[Translation]

This concludes my remarks, and I would be pleased to respond to questions from committee members.

[English]

Thank you very much.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): We'll go to questions. I would just like to point out to our officials who are here this morning, on behalf of the committee, and in response to the department, that it's very disappointing to see the number of years that have transpired and the number of letters back and forth before we finally arrived at this situation today. But I'm heartened by your comments today and I look to the committee now for any comments or questions they would like to raise of our witnesses.

[Translation]

Mr. Dussault: First of all, thank you for being here. It is much appreciated.

I would like to come back to the issue of delays and whether there is a reason why it took so long, from 2012 to your detailed 2015 response. Why did it take two years and a half to get a substantive response on the issues raised in December 2012 by the committee and which were the basis for the first letter to your department?

Mr. Robertson: It is difficult for me to answer in detail because I started my duties under the program in September 2015. There is no doubt that there was a delay, but it is normal for an organization to take the time it needs to thoroughly review the comments of a committee like this.

[English]

I can't respond in detail as to why the delay has existed since 2012, but what I can tell you is good intentions were possessed by the program. People were examining in detail the comments and were trying to respond in equal detail.

aux employés à qui sont dus des salaires. Si un syndic ou séquestre refuse d'agir en raison de fonds insuffisants dans l'entreprise pour payer ses honoraires et dépenses, il n'y aurait pas d'autre mécanisme pour évaluer et payer les créances salariales des employés licenciés.

Une interprétation étroite du paragraphe 22(2) compromettrait de manière significative la réalisation de l'objectif de la Loi, qui consiste à s'assurer que les employés sont rémunérés. À ce titre, nous croyons qu'il existe de solides arguments appuyant la validité de l'article 19, et qu'il ne devrait donc pas être rejeté.

Finalement, j'aimerais ajouter que s'il y a une possibilité de modifier la Loi sur le PPS à l'avenir, nous chercherons à clarifier l'article 22 de la Loi afin de répondre aux préoccupations du comité.

[Français]

Cela conclut mes remarques, et je serai heureux de répondre aux questions des membres du comité.

[Traduction]

Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Albrecht) : Nous allons maintenant passer aux questions des membres. Au nom du comité et en réponse au ministère, j'aimerais simplement souligner aux fonctionnaires venus témoigner aujourd'hui qu'il est très décevant de voir qu'il a fallu tant d'années et de correspondances avant d'en arriver ici. Mais, je suis encouragé par vos commentaires. Je vais maintenant laisser la parole aux membres du comité pour qu'ils puissent formuler leurs commentaires ou vous poser des questions.

[Français]

M. Dussault : Tout d'abord, je vous remercie de votre présence. C'est très apprécié.

J'aimerais revenir sur la question des délais et savoir s'il y a une raison pour laquelle cela a pris autant de temps, de 2012 jusqu'à votre réponse détaillée de 2015. Quelles sont les raisons pour lesquelles il a fallu deux ans et demi pour obtenir une réponse de fond sur les questions qui ont été soulevées en décembre 2012 par le comité et qui sont à l'origine de la première lettre adressée à votre ministère?

M. Robertson : Il est difficile pour moi de répondre en détail, parce que j'ai commencé mes fonctions dans le cadre du programme en septembre 2015. Il est certain qu'il y a eu un délai, mais il est normal pour une organisation de prendre le temps nécessaire pour examiner à fond les commentaires d'un tel comité.

[Traduction]

Je ne peux vous expliquer en détail pourquoi ce dossier traîne depuis 2012, mais je peux vous dire que le programme n'avait que de bonnes intentions. Les responsables examinaient en détail les commentaires formulés et tentaient d'y répondre de façon aussi détaillée.

Certainly, since I joined the program, I think there has been a fair amount of communication, both formally through written correspondence but also informally through meetings with the counsel, and we're hoping to maintain that better posture and more positive interaction.

[Translation]

Mr. Dusseault: Have you changed the procedures for receiving a letter, dealing with it and then responding to it? Have you addressed this situation to try to improve the way of doing things since you took office?

Mr. Robertson: We have more or less the same process as before. Of course, we intend to interact in a professional manner. Typically, we need to review the notes, prepare a draft, consult with our lawyer who will also review everything. We have a long process of steps to complete before sending the response, which takes a long time.

[English]

The other thing I would add is, as you well know, the regulatory process is quite long in and of itself. If we're at a point, for example, in a consultation process where we're trying to understand a stakeholder view which may inform our response, it is conceivable that we would delay the response by a month or two so that we have a better, more well-informed response to the committee.

[Translation]

Mr. Dusseault: With respect to subsection 22(2) of the act, can you clarify your interpretation? Subsection 22(2) of the act allows you to pay fees to trustees or receivers to settle the bankruptcy of the businesses in question; your interpretation ensures that you pay amounts that are not related to the administration of the wage earner program. Am I making the right interpretation?

Mr. Robertson: The legislation is not as clear as it could ideally be, but we think we have the authority to make the payment and to reimburse the professionals who do the work for us.

[English]

On the point of 22(2) specifically, we are of the view that it's broad enough to allow us to make those payments.

Something that may be of interest to committee, and I pointed it out in my opening remarks, is that it's not something that's used very frequently. We have only actually used it once in 10 years.

Depuis que je me suis joint au programme, il est clair, à mon avis, qu'il y a eu beaucoup de communications, des communications officielles par l'entremise de correspondances écrites, mais aussi des communications non officielles par l'entremise de rencontres avec l'avocat, et nous espérons poursuivre sur cette lancée et assurer une interaction plus positive.

[Français]

M. Dusseault : Avez-vous modifié les procédures quant à la réception d'une lettre et à la façon dont vous la traitez et y répondez par la suite? Est-ce que vous avez traité de cette situation pour tenter d'améliorer la façon de faire depuis que vous êtes entré en poste?

M. Robertson : Nous avons relativement le même processus qu'auparavant. Bien sûr, nous avons l'intention d'interagir d'une façon professionnelle. Typiquement, nous avons besoin de réviser les notes, de préparer une ébauche, de consulter notre avocat qui révisera aussi le tout. Nous avons un long processus d'étapes à accomplir avant d'envoyer la réponse, et cela exige beaucoup temps.

[Traduction]

J'ajouterais que, comme vous le savez, le processus réglementaire est lui-même assez long. Si, par exemple, nous en sommes au processus de consultation où nous tentons de comprendre le point de vue d'un intervenant, point de vue qui pourrait nous aider dans notre réponse, il est concevable que nous retardions notre réponse d'un mois ou deux afin de pouvoir fournir au comité une réponse bien éclairée.

[Français]

M. Dusseault : En ce qui a trait au paragraphe 22(2) de la loi, pouvez-vous clarifier l'interprétation que vous en faites? Le paragraphe 22(2) de la loi vous permet de payer des honoraires à des syndics ou à des séquestres qui régleront la faillite des entreprises en question; votre interprétation fait en sorte que vous payez des montants qui n'ont aucun lien avec l'administration du programme des salariés. Est-ce que j'en fais la bonne interprétation?

M. Robertson : La loi n'est pas aussi claire qu'elle pourrait l'être idéalement, mais nous avons, selon nous, le pouvoir nécessaire d'effectuer le paiement et de rembourser les professionnels qui effectuent les activités pour nous.

[Traduction]

Concernant plus particulièrement le paragraphe 22(2), nous croyons que le libellé est assez large pour nous permettre de verser ces paiements.

Une chose qui pourrait intéresser le comité, et je l'ai souligné dans mon exposé, c'est que ce genre de paiement est rare. Nous n'avons eu recours à cette pratique qu'une seule fois en 10 ans.

It's not something that we spend millions of dollars on. We have spent less than \$2,400 once, but we still feel that it's an important part of the act, because if the economy was ever to take a downturn and we were to realize more bankruptcies, we would want to be in a position to support workers who are owed wages from these companies during a very difficult transition period.

[Translation]

Mr. Dusseault: I am not so interested in the amounts. Whether it's \$1 or \$2 million, if you authorize expenditures that are not allowed by law, by Parliament, that's a problem. That is why you are here today; that is the interpretation of the committee. Subsection 22(2) of the act must also be understood in context, under the Wage Earner Protection Program Act. That is why we have a lot of questions about that, because in the context of section 22, which must not be considered in isolation, in our opinion, subsection 22(2) is in the context of the Wage Earner Protection Program Act.

Now, you say you can interpret it as being able to pay amounts that are not related to the Wage Earner Protection Program, whereas subsection 22(2) is part of the Wage Earner Protection Program Act. Do you understand why we are asking about payments that are not related to the program, whereas the issue is the Wage Earner Protection Program Act?

Mr. Robertson: That is interesting, because I think there is an indirect link. Of course, with respect to subsection 22(1), it is simply the administration of the program. In my view, subsection 22(2) supports the program indirectly.

[English]

In other words, in my view, and in the program's view, 22(1) is to pay for the fees that are directly related to the program, and 22(2) is to pay fees that are indirectly supporting the program. In other words, in the event we didn't pay for those indirect activities, no work would be done, and the workers who worked for that company would not receive payments.

So it still supports, in my view and the program's view, the activities of the program. It just does so indirectly.

[Translation]

Mr. Dusseault: Do you believe that, if that had been the intention of the lawmaker, it would have been stated expressly in this way in the act?

Nous ne dépensons pas des millions de dollars de cette façon. Nous n'avons utilisé cette disposition de la Loi qu'une seule fois pour un paiement de moins de 2 400 \$, mais, selon nous, cette disposition demeure importante, car si l'économie connaissait un autre ralentissement et que nous devions composer avec d'autres faillites, nous voudrions être en mesure d'appuyer pendant une période de transition très difficile les travailleurs des entreprises à qui des salaires sont dus.

[Français]

M. Dusseault : Je ne suis pas tant intéressé par les montants. Qu'il s'agisse de 1 \$ ou de 2 millions de dollars, si vous donnez le pouvoir de dépenser des sommes qui ne sont pas autorisées par la loi, par le Parlement, c'est un problème. C'est pour cela que vous êtes ici aujourd'hui; c'est l'interprétation du comité. Le paragraphe 22(2) de la loi, il faut aussi le comprendre dans son contexte, soit selon la Loi sur le Programme de protection des salariés. C'est pour cette raison que nous avons beaucoup de questions à poser à ce sujet, parce que dans le contexte de l'article 22, qu'il ne faut pas considérer isolément, à notre avis, le paragraphe 22(2) figure dans le contexte de la Loi sur le Programme de protection des salariés.

Maintenant, vous dites que vous pouvez l'interpréter comme permettant de payer des montants qui n'ont aucun lien avec le Programme de protection des salariés, alors que le paragraphe 22(2) fait partie de la Loi sur le Programme de protection des salariés. Comprenez-vous les raisons pour lesquelles nous nous interrogeons sur des paiements qui n'ont pas de liens avec le programme, alors qu'il s'agit de la Loi sur le Programme de protection des salariés?

M. Robertson : C'est intéressant, parce que, selon moi, il y a un lien indirect. Bien sûr, en ce qui a trait au paragraphe 22(1), il s'agit simplement de l'administration du programme. Selon moi, le paragraphe 22(2) sert à soutenir le programme d'une façon indirecte.

[Traduction]

Autrement dit, selon moi et selon le programme, le paragraphe 22(1) autorise le paiement des frais liés directement au programme, et le paragraphe 22(2) autorise le paiement de frais pour le soutien indirect du programme. En d'autres mots, si nous ne payons pas pour ces activités indirectes, aucun travail ne serait accompli et les travailleurs touchés ne recevraient aucun paiement.

Donc, selon moi et selon le programme, ce paragraphe soutient le déroulement des activités du programme, mais de façon indirecte.

[Français]

M. Dusseault : Croyez-vous que, si telle avait été l'intention du législateur, il l'aurait énoncé expressément de cette façon dans la loi?

Mr. Robertson: In my opinion, yes, because otherwise there would have been only one subsection and one section. There are two, and the two subsections exist.

[English]

They exist in the same space. It's not like it was seven clauses down and someone didn't cross-reference. They put the two very similar clauses right beside each other, and I would argue it's because there was a recognition that the first one was to pay for the direct and the second was to pay for the indirect.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): I don't think there's any question. I just want to clarify that we all want the Wage Earner Protection Program to function, and we get your point that it could not function or it might not.

Yet, in your second-last paragraph you point out that you're willing to amend it. I wonder if we shouldn't just cut to the quick and ask you to do that. It seems like we're wasting a lot of time just debating he said/she said.

I'm looking to committee members: What action do we want to take? Do we want to move expeditiously on this? We want to make sure the program succeeds in doing the function that it's required to do, and yet at the same time we want to be sure we're following the letter and the spirit of the law.

Mr. Di Iorio: Part of the problem here comes obviously from the time that has elapsed. When we get the explanation after a very long period of time, had it been received long ago, probably more thought could have been given to it, more reflection. Therefore, you might not even have to consider amending it.

I do want to hear more from you on your argument. I read the documents in French. For sake of brevity, I could even look at the English version. I'm looking at section 22 of the act, because that's what it's all about.

Mr. Robertson: Yes.

Mr. Di Iorio: It states:

The trustee's or receiver's fees and expenses, in relation to the performance of their duties under this Act, are to be paid out of the estate of the bankrupt employer or the property of the insolvent employer, as the case may be.

So there's no requirement for any regulation. It's the law. You apply the statute.

Then we have subsection 22(2) and a reference to regulation: "The minister shall, in the circumstances prescribed by regulation . . ." So the first thing I would like to know is this: Are there any limitations on this regulation that could be adopted?

Mr. Robertson: The regulations do prescribe, and actually we've been —

M. Robertson : Selon moi, oui, parce que sinon, il n'y aurait eu qu'un seul paragraphe et un article. Or, il y en a deux, et les deux paragraphes existent.

[Traduction]

Ils existent sous le même article. Ce n'est pas comme s'ils figuraient sept articles plus loin et que personne n'avait fait de référence croisée. Les deux dispositions semblables figurent l'une après l'autre et je dirais que c'est parce que les responsables étaient conscients que l'une autorisait le paiement pour les activités directes et l'autre pour les activités indirectes.

Le coprésident (M. Albrecht) : Je ne crois pas qu'il y ait un doute à cet égard. Je tiens à préciser que nous souhaitons tous que le Programme de protection de salariés fonctionne et nous comprenons votre position, soit qu'il pourrait ne pas fonctionner.

Pourtant, à l'avant-dernier paragraphe, vous dites être disposé à modifier la Loi. Je me demande si nous ne devrions pas tout simplement aller au vif du sujet et vous demander de modifier la Loi. J'ai l'impression que nous perdons beaucoup de temps à débattre ce qui a été dit.

Je pose la question aux membres du comité : quelle mesure devrions-nous adopter? Souhaitons-nous agir rapidement dans ce dossier? Nous souhaitons que le programme puisse exercer ses fonctions, mais, parallèlement, nous voulons nous assurer de respecter la lettre et l'esprit de la loi.

M. Di Iorio : Évidemment, une partie du problème découle du fait que ce dossier traîne depuis longtemps. Nous avons attendu longtemps avant d'avoir des explications. Si nous les avions reçues plus tôt, nous aurions pu réfléchir plus longuement à la question. Par conséquent, une modification ne serait peut-être pas nécessaire.

J'aimerais vous entendre davantage sur la question. J'ai lu les documents en français. À des fins de concision, je pourrais même regarder la version anglaise. Je lis l'article 22 de la loi, car c'est de cet article qu'il est question.

M. Robertson : C'est exact.

M. Di Iorio : L'article dit ceci :

Les honoraires et les dépenses entraînés par l'accomplissement des fonctions du syndic ou du séquestre en application de la présente loi sont à payer sur l'actif de l'employeur en faillite ou sur les biens de l'employeur insolvable, selon le cas.

Donc, aucun règlement n'est nécessaire. C'est la loi et vous appliquez la loi.

Ensuite, le paragraphe 22(2) fait référence au règlement : « Dans les circonstances réglementaires, le ministre [...] » Donc, ma première question est la suivante : pourrait-on imposer des limites relatives au règlement?

M. Robertson : Le règlement prescrit et, en fait, nous...

Mr. Di Iorio: I'm sorry to interrupt, but I misstated my question.

So we have the phrase "in the circumstances prescribed by regulation." Sometimes we say that the government can make regulation as it pertains to the colour of the paint, which obviously excludes the colour of the flooring or the ceiling. So here, is there any such constraint? It says, "in the circumstances prescribed by regulation." Are there any limitations?

Mr. Robertson: I would be of the view no.

Mr. Di Iorio: None of you have seen any constraints or limitations on the regulations like the example that I gave you?

Mr. Robertson: What I would say is that like any other regulation, you have to go through a very arduous process to get to the final result. The gazetting process makes public what's being considered through prepublication — *Canada Gazette* Part I — before you actually go through, finalize and put into play the final outcome.

So I think there's a high degree of visibility and transparency, both through the process and through what results from the process. But, in this case, no, I think that as long as it's related to supporting the program, then it's legitimate.

Mr. Di Iorio: So could it be that in 22(1) the legislation sets out the rule and that in 22(2) it sets out the exceptions to the rule but that those exceptions are to be contained in a regulation?

Mr. Robertson: This is where I would agree that it's not as clear as it could have been. I think this is where we would agree that, at the next opportunity, we would try to clarify it.

Mr. Di Iorio: That's not my question. I'm really talking about the legislative framework.

So 22(1) sets out the rule. It's paid out of the estate of the employer. The rule is stated in 22(1). Like any rule, it can have an exception, so what is the exception? Well, you want to know the exception? We leave it to the discretion of the government to adopt regulation, giving the minister authority to apply whatever exception the government decides to outline in the regulation.

Bernard Auger, General Counsel, Legislative Services Branch, Department of Justice: I think that's one interpretation, but on the other hand, as was stated in the opening remarks, there's another reading of that provision — the fact that 22(2) does not contain any limitation as far as the wording is concerned, contrary to subsection (1). Basically, 22(2) provides that the fees and expenses are the ones prescribed by regulation, so that work was delegated to the Governor-in-Council. So there's no clear link between the two provisions.

M. Di Iorio : Je suis désolé de vous interrompre, mais je me suis mal exprimé.

Nous avons la phrase : « Dans les circonstances réglementaires, le ministre [...] » On dit, parfois, que le gouvernement peut adopter un règlement quant à la couleur de la peinture, ce qui, évidemment, exclut la couleur du plancher et du plafond. Dans ce cas-ci, y a-t-il de telles contraintes? Le paragraphe dit : « Dans les circonstances réglementaires, le ministre [...] » Y a-t-il des limites?

M. Robertson : À mon avis, non.

M. Di Iorio : Aucun d'entre vous n'a relevé de contraintes ou de limites, comme dans l'exemple que je vous ai donné?

M. Robertson : Je dirais que comme pour tout autre règlement, il faut suivre un processus très difficile pour atteindre le résultat final. Le processus de publication dans la Gazette rend public ce qui est examiné dans le cadre de la publication préalable — *Gazette du Canada*, partie I — avant qu'on en arrive au résultat final.

Je crois donc qu'il y a une grande transparence, tant pour le processus que pour ce qui en résulte. Or, dans ce cas, je pense que tant que c'est lié au soutien du programme, c'est légitime.

M. Di Iorio : Se pourrait-il alors que le paragraphe 22(1) établit la règle et que le paragraphe 22(2) indique les exceptions à la règle, mais que ces exceptions doivent figurer dans un règlement?

M. Robertson : C'est à cet égard que je conviens que ce n'est pas aussi clair qu'on aurait pu le souhaiter et que nous convenons qu'à la prochaine occasion, nous essayerons de préciser les choses.

M. Di Iorio : Ce n'est pas ma question. Je parle vraiment du cadre législatif.

Le paragraphe 22(1) établit la règle. On y indique que les honoraires et les dépenses sont à payer sur l'actif de l'employeur. La règle est énoncée au paragraphe 22(1). Comme pour toute autre règle, il peut y avoir une exception, et quelle est cette exception? Eh bien, on veut le savoir? On laisse à la discrétion du gouvernement l'adoption d'un règlement accordant un pouvoir au ministre d'appliquer toute exception que le gouvernement décide d'établir dans le règlement.

Bernard Auger, avocat général, Direction des services législatifs, ministère de la Justice : Je crois que c'est une interprétation, mais par ailleurs, comme on l'a dit dans la déclaration préliminaire, il y a une autre façon d'interpréter cette disposition — le fait que le paragraphe 22(2) ne contient aucune restriction, en ce qui concerne le libellé, par opposition au paragraphe 22(1). Essentiellement, le paragraphe 22(2) prévoit que les honoraires et les dépenses, ce sont les honoraires et les dépenses réglementaires, de sorte que, cela a été délégué au gouverneur en conseil. Il n'y a donc pas de lien clair entre les deux dispositions.

The disagreement seems to be based on the structure of the provision. Although it's true that the structure of a provision can play a role in the interpretation, sometimes it's not necessarily conclusive.

Mr. Di Iorio: But I'm suggesting a third method by which you would not have to debate the fact that it's disjointed. They could remain joined by saying that in the first it's the rule, and in the second it's the exception to the rule — example: It will be paid by the government in certain circumstances. That would be an exception to the rule. Those exceptions, where are they to be found? They will be found in a regulation, where the legislation gives authority to the government to adopt regulation. So that way you don't need to interpret them in a disjointed way. You can join them. Paragraph one is the rule; paragraph two is the exceptions. And where do we find those exceptions? Well, we go to the regulations, and that's why I asked you the question.

There are no constraints on the regulation like the example that I gave you. It simply says "regulation," so as long as they pertain to the legislation, you're okay.

Mr. Robertson: Under that line of reasoning, that would make sense, yes.

Mr. Di Iorio: So there could be a third possibility.

Mr. Badawey: You made a comment earlier that if the regulation was actually amended, then other regulations would have to be amended as well. What did you mean by that?

Mr. Robertson: I don't recall that. What I said was that we were open to amending the legislation at the next natural opportunity, to make it clear that it was permitted, to alleviate any of the problems with the multiple interpretations. I hadn't meant to say that we were going to modify the regulation.

Mr. Badawey: My second question might be digressing a bit, but when I read this, I read about wages being reimbursed if, in fact, a company goes insolvent, whether it be bankruptcy or receivership. With respect to pensions, they are paid or expected to be paid based on wages earned, wages contributed, pensions accrued. Would pensions fall under this as well?

Mr. Robertson: No, they don't.

Mr. Badawey: And why wouldn't they?

Mr. Robertson: I don't have a deep understanding, but the legislation is owned by Innovation, Science and Economic Development Canada. They create the structure by which those companies are dealt with and what different folks are owed and how those are divvied up.

I do know that this program, when it was enacted, created a super-priority for salaries. In other words, it made sure that the folks that were most vulnerable and most directly impacted by the poor performance of the organization weren't unduly penalized. So those monies are essentially paid out first, and then others get to go after whatever's left.

Il semble que la différence soit basée sur la structure de la disposition. Bien qu'il soit vrai que la structure d'une disposition puisse jouer un rôle dans l'interprétation, ce n'est pas nécessairement toujours concluant.

M. Di Iorio : Or, je propose une troisième méthode selon laquelle on n'aurait pas à débattre sur le fait qu'il n'y a pas de lien. On pourrait dire que la première disposition contient la règle, et la seconde disposition, l'exception à la règle — par exemple : c'est le gouvernement qui paie dans certaines circonstances. Ce serait une exception à la règle. Où trouve-t-on ces exceptions? Dans un règlement, où la loi donne le pouvoir au gouvernement d'adopter des règlements. De cette façon, on n'a pas à les interpréter séparément. On peut les joindre. Le premier paragraphe énonce la règle; le deuxième paragraphe porte sur les exceptions. Où se trouvent ces exceptions? Eh bien, on consulte le règlement, et c'est pourquoi je vous ai posé la question.

Il n'y a pas de contraintes quant au règlement comme dans l'exemple que je vous ai donné. Il est écrit « réglementaire », donc tant que cela se rapporte à la loi, ça va.

M. Robertson : Selon ce raisonnement, cela serait logique, en effet.

M. Di Iorio : Il pourrait donc y avoir une troisième possibilité.

M. Badawey : Vous avez dit plus tôt que si l'on modifiait le règlement, il faudrait modifier d'autres règlements également. Que voulez-vous dire?

M. Robertson : Je ne me souviens pas d'avoir dit cela. J'ai dit que nous étions prêts à modifier la loi à la prochaine occasion pour qu'il soit énoncé clairement que c'est autorisé, pour réduire tout problème lié aux multiples interprétations. Je ne voulais pas dire que nous allions modifier le règlement.

M. Badawey : Pour ce qui est de ma deuxième question, je m'éloigne peut-être un peu du sujet, mais en lisant cela, je comprends que les salaires sont remboursés si, en fait, une entreprise est insolvable, qu'il s'agisse d'une faillite ou d'une mise sous séquestre. En ce qui a trait aux pensions, elles sont versées ou sont censées être versées selon le salaire gagné et les pensions accumulées. Est-ce que cela couvre les pensions également?

M. Robertson : Non.

M. Badawey : Pourquoi?

M. Robertson : Je ne connais pas tous les détails, mais les dispositions relèvent d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Le ministère établit la structure quant aux entreprises, aux différentes sommes dues et à la répartition.

Je sais que dans le cadre de la mise en place du programme, on a accordé une priorité absolue aux salaires. Autrement dit, on a veillé à ce que les gens les plus vulnérables et les plus directement touchés par le mauvais rendement de l'organisation ne soient pas indûment pénalisés. Ainsi ces montants sont versés d'abord.

It doesn't cover pensions, but it's a significant issue, I'm sure.

Mr. Badawey: Thank you.

Mr. Oliver: I have been reading it a bit differently. As I understood it, 22(1) deals with payment to trustees and receivers for their performance of duties, but it's limited to funds that are available out of the bankrupt employee or the insolvent employer.

Mr. Robertson: That is correct.

Mr. Oliver: Subsection (2), therefore, was added — and we received the notes on the evolution of the statute — to make sure that there was capacity to pay if there were insufficient funds in the bankrupt employer's or the previous employer's assets. So that allows the government to pay them.

So 18 establishes that. That is the regulation that allows you to pay in the circumstances where there are insufficient funds, but 19 seems to be different. It's not about insufficient funds. It's about payments that are for duties that are outside of the act.

In the one time that you've paid it, the \$2,400, what would the example be? It wouldn't have been about insufficient funds because 18 allows you to reimburse it. It looks like you're paying for duties that were outside of what was intended in the act. Is that correct? I could be reading it wrong. I'm not a lawyer.

Mr. Robertson: My understanding is the single payment that was made was made under 19, and it was because once they had gone through the administrative process, there weren't sufficient funds left in the organization to reimburse them for their fees.

Mr. Oliver: So 18 doesn't give you the authority to pay where there are insufficient funds?

Mr. Robertson: No, it's much more limiting and it's only to direct WEPP activities. So 18 is limited to direct WEPP activities; in other words, assessing payroll, et cetera, to go through and find out which each individual employee is owed. It's not just the wages, by the way; accrued vacation pay was also the priority.

Mr. Oliver: Regardless of what it's for, if there are insufficient funds, 18 allows you to make payments.

Mr. Robertson: Yes.

Mr. Oliver: By the government where there are insufficient funds.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): Ms. Baxter do you want to respond?

Cela ne couvre pas les pensions, mais je suis sûr que c'est une question importante.

M. Badawey : Merci.

M. Oliver : Mon interprétation est un peu différente. Si j'ai bien compris, le paragraphe 22(1) porte sur le paiement des honoraires et des dépenses entraînés par l'accomplissement des fonctions des syndics ou des séquestres, mais c'est limité aux fonds qui sont disponibles — employeur en faillite ou insolvable.

M. Robertson : C'est exact.

M. Oliver : Par conséquent, le paragraphe 22(2) a été ajouté — et nous avons reçu les notes sur l'évolution de la loi — pour assurer que le paiement est effectué si les fonds ne suffisent pas — l'actif de l'employeur en faillite ou les biens de l'employeur insolvable. Cela permet au gouvernement de payer les honoraires et les dépenses.

C'est ce que prévoit l'article 18. C'est le règlement qui vous permet de faire le paiement dans les situations où les fonds sont insuffisants. Or, l'article 19 semble différent. Il n'est pas question de fonds insuffisants. Il est question de paiements pour l'accomplissement de fonctions non visées par la loi.

La seule fois où vous avez effectué le paiement — 2 400 \$ — de quoi s'agissait-il? Ce n'était pas une question de fonds insuffisants, car l'article 18 vous permet de faire le remboursement. Il semble que vous payez pour des fonctions qui n'étaient pas prévues par la loi. Est-ce exact? Mon interprétation n'est peut-être pas bonne. Je ne suis pas avocat.

M. Robertson : Je crois comprendre que l'unique paiement qui a été effectué l'a été en vertu de l'article 19, et c'était parce qu'une fois le processus administratif terminé, il ne restait pas suffisamment de fonds dans l'organisation pour le remboursement des honoraires.

M. Oliver : Donc, l'article 18 ne vous donne pas le pouvoir de payer lorsque les fonds sont insuffisants?

M. Robertson : Non, c'est beaucoup plus restreint et il ne s'agit que des activités du PPS. Donc, l'article 18 ne s'applique qu'aux activités du PPS; autrement dit, l'évaluation de la paie, par exemple, et cetera, pour déterminer les montants dus à chaque employé. Il ne s'agit pas seulement des salaires, soit dit en passant; les vacances à payer faisaient aussi partie des priorités.

M. Oliver : Peu importe à quoi c'est destiné, si les fonds sont insuffisants, l'article 18 vous permet d'effectuer les paiements.

M. Robertson : Oui.

M. Oliver : C'est fait par le gouvernement s'il manque de fonds.

Le coprésident (M. Albrecht) : Voulez-vous intervenir, madame Baxter?

Brenda Baxter, Director General, Workplace Directorate, Labour Program, Employment and Social Development Canada: What 18 does is pay for the administration of WEPP, so the trustee or receiver would get paid a small fee of \$600 plus \$35 for each claim that they are working on. That's all that it pays.

Should there be insufficient funds in the estate, section 19 is able to cover some of the fees and expenses that a trustee or receiver would incur in order to administer the WEPP Act. That would be a mail-out, publishing the notice of bankruptcy in a newspaper, official taxation issues, et cetera.

These fees would not be able to be covered under section 18.

Mr. Oliver: Thank you.

Mr. Genuis: In terms of the issues of section 19, I think we would all agree that we are best off having the clarification happen, so I wonder if you could talk about what is meant by the next natural opportunity and what a likely time frame for that would be.

Mr. Robertson: I can't speak with authority because I can only make recommendations through the system, but our minister has a number of mandate items that she's pursuing, some of which could tangentially be linked to this particular opportunity. I think the opportunity would be to see which of those would best align, and if there is an opportunity for her to table legislation, we would include this as part of one of those pieces.

I can't be more specific than that because I don't control the legislative agenda, but the intent is to include it where possible.

Mr. Genuis: As a follow-up question, I want to make sure that the minister is aware of your testimony, aware of the issues here and receiving that advice directly.

Mr. Robertson: Yes, she received the invitation, and she asked us to appear on her behalf.

Mr. Genuis: Right. Ministers can't always appear, but certainly she would be engaged with knowing about the substance of the issues and the testimony.

Mr. Robertson: As far as I'm aware, yes.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): To follow up on that, would you have any rough timeline? I know you can't say it could be done within six months or six weeks, but can you even say within two years?

Mr. Robertson: I honestly can't say because, again, it's contingent on a piece of legislation being tabled where there's a link. There will be only a few of those that are in play, and there will be questions and challenges throughout the process. I can only tell you that if there is an opportunity and it's possible to, then we would.

Brenda Baxter, directrice générale, Direction du milieu du travail, Programme du travail, Emploi et Développement social Canada : L'article 18 prévoit le paiement pour l'administration du PPS, de sorte que le syndic ou le séquestre reçoivent un montant de 600 \$ en plus de 35 \$ pour chaque créance à laquelle ils travaillent. Cela n'inclut rien de plus.

Si les fonds ne suffisent pas, l'article 19 fait en sorte qu'une partie des honoraires et des dépenses d'un syndic ou d'un séquestre relatifs à l'administration de la Loi sur le Programme de protection des salariés peut être couverte. Il peut s'agir d'un envoi postal, de la publication d'un avis de faillite dans un journal, de questions fiscales, et cetera.

Ceux-ci ne seraient pas couverts par l'article 18.

M. Oliver : Merci.

M. Genuis : En ce qui concerne l'article 19, je pense que nous convenons tous qu'il vaut mieux que les précisions soient apportées, et je me demande si vous pouvez expliquer ce que vous entendez par à la prochaine occasion et nous dire combien de temps cela prendra.

M. Robertson : Je ne suis pas en mesure de le dire, car je ne peux que faire des recommandations, mais le mandat de notre ministre contient un certain nombre d'éléments, dont certains pourraient être liés indirectement à cette occasion. Je crois qu'il s'agit de voir ce qui concorderait le mieux, et si l'occasion de déposer des mesures législatives se présente, nous incluons les modifications.

Je ne peux donner plus de précisions à cet égard, car je ne gère pas le programme législatif, mais l'objectif, c'est de le faire lorsque ce sera possible.

M. Genuis : J'ai une question complémentaire. Je veux m'assurer que la ministre sait que vous témoignez devant nous, qu'elle est au courant des questions dont nous discutons et qu'elle reçoit cet avis directement.

M. Robertson : Oui, elle a reçu l'invitation, et elle nous a demandé de comparaître en son nom.

M. Genuis : Oui. Les ministres ne peuvent pas toujours comparaître devant les comités, mais elle est au courant des questions abordées et des témoignages.

M. Robertson : À ma connaissance, oui.

Le coprésident (M. Albrecht) : Ma question porte sur le même sujet. Avez-vous un échéancier approximatif? Je sais que vous n'êtes pas en mesure de dire que ce sera fait d'ici six mois ou six semaines, mais êtes-vous en mesure de dire si ce sera fait d'ici deux ans?

M. Robertson : En toute honnêteté, je ne le sais pas, car encore une fois, il faut que des mesures législatives soient présentées et qu'il y ait un lien. Seulement une petite partie entre en jeu, et il y aura des questions et des défis tout au long du processus. Tout ce que je peux vous dire, c'est que si une occasion se présente et que c'est possible de le faire, nous le ferons.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): Does anyone else care to comment?

The Joint Chair (Senator Day): On that last point, I read in our briefing notes there is a five-year statutory review. Does that also include regulatory review?

Mr. Robertson: It does. It focused on the whole program and all the elements of it. The one that was done and tabled in both houses in 2015 suggested the program was quite well administered. It didn't identify any material issues that I'm aware of.

The Joint Chair (Senator Day): Would that present the opportunity that you're talking about here? The next five-year —

Mr. Robertson: It's not a legislative vehicle, but certainly the next review, because we are supposed to do it every five years, would give us an opportunity to say what the issues are with the program as it exists today. Yes, this could be one of the issues flagged through the second review process.

The Joint Chair (Senator Day): So that could be one of the opportunities.

Mark McCombs, Senior General Counsel, Head of Legal Services, Department of Justice: Let me add to that. There's no doubt when we do the review of the WEPP Act and the regs that we're going to find some issues, be it from stakeholders or internally to government or this committee, which we're going to need to look at. And part of those recommendations will come in that five-year review. So I would anticipate that five-year review would trigger the opportunity for us to go forward in doing some cleanup or advancement of the legislation because that's the purpose of the five-year review.

Mr. Robertson: I'll have to go back. I'm not sure that it's actually repeatable. Most programs I have been associated with have it every five years. This one may only be a one-time deal after the creation of the program because it was new. I'll go back and check on that.

The Joint Chair (Senator Day): Thank you.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): As an editorial comment, the issue was raised in 2012, so it could have technically been raised in the review in 2015.

I want to look to counsel for any remarks she would like to make.

Evelyne Borkowski-Parent, General Counsel to the Committee: With regard to the five-year review, isn't it true that part of the review identified the fact that even with your interpretation of section 22, you still had issues attracting trustees and receivers to take on low- or no-asset estates?

Mr. Robertson: Yes. As I said, we're going through consultations right now because in all likelihood we will revise the payment regime to make it more attractive for folks to do this.

Le coprésident (M. Albrecht) : Quelqu'un d'autre veut intervenir?

Le coprésident (le sénateur Day) : Concernant ce dernier point, dans nos notes, on indique qu'il y a un examen législatif quinquennal. Cela inclut-il également un examen réglementaire?

M. Robertson : Oui. Il portait sur l'ensemble du programme et tous ses éléments. Dans celui qui a été mené et déposé devant les deux Chambres en 2015, il était indiqué que le programme était bien administré. Aucun problème important n'a été relevé, à ce que je sache.

Le coprésident (le sénateur Day) : Est-ce que cela fournirait l'occasion dont vous parlez? Les cinq prochaines années...

M. Robertson : Ce n'est pas un outil législatif, mais le prochain examen, parce que nous sommes censés le mener tous les cinq ans, nous donnerait assurément une occasion de relever les problèmes que le programme pose à l'heure actuelle. Oui, il pourrait s'agir de l'une des questions soulevées dans le deuxième processus d'examen.

Le coprésident (le sénateur Day) : Il pourrait donc s'agir de l'une des occasions.

Mark McCombs, avocat général principal, chef des services juridiques, ministère de la Justice : Permettez-moi d'ajouter quelque chose. Nul doute que lorsque nous effectuerons l'examen de la Loi sur le PPS et de la réglementation, nous trouverons d'autres problèmes — qu'il s'agisse des intervenants ou du gouvernement ou de votre comité — sur lesquels nous devons nous pencher. Une partie de ces recommandations fera partie de l'examen quinquennal. Je pense que cet examen quinquennal nous donnera l'occasion de faire un peu de ménage ou d'améliorer les mesures législatives parce que c'est l'objectif de l'examen quinquennal.

M. Robertson : Je devrai vérifier. Je ne sais pas si cela peut être répété. Pour la plupart des programmes auxquels j'ai travaillé, c'est tous les cinq ans. Dans ce cas-ci, il peut s'agir seulement de quelque chose de ponctuel après la création du programme parce que c'était nouveau. Je vais vérifier.

Le coprésident (le sénateur Day) : Merci.

Le coprésident (M. Albrecht) : Si je peux me permettre un commentaire, la question a été soulevée en 2012, ce qui fait que concrètement, elle aurait pu être soulevée dans l'examen de 2015.

J'aimerais demander à notre conseillère si elle a des observations à faire.

Evelyne Borkowski-Parent, conseillère juridique principale du comité : En ce qui concerne l'examen quinquennal, n'aviez-vous pas constaté, entre autres, le fait que malgré votre interprétation de l'article 22, vous aviez tout de même de la difficulté à inciter des syndics et des séquestres à prendre en charge l'administration de l'actif lorsque la valeur de celui-ci est faible ou nulle?

M. Robertson : Oui. Comme je l'ai dit, nous menons des consultations actuellement parce que selon toute vraisemblance, nous réviserons le régime de paiements afin de le rendre plus

Again, folks associated with these companies that are owed back wages are in very precarious situations, and if we can't support them through appropriate payments, then they remain in that precarious situation. So yes, it is an issue we're examining.

Ms. Borkowski-Parent: Isn't that the next natural opportunity to address the ambiguity in section 22?

Mr. Robertson: If it's a legal change we're making, but if it's a regulatory change, no. The fundamental question is whether or not the authority exists, and that's a legal authority.

I'm not trying to split hairs, but my understanding is that if we get a chance to modify the legislation, we can provide the clarity. If the debate is still whether the authority exists or not, then that's not something you could adjust and satisfy that other perspective.

Ms. Borkowski-Parent: Let's say you were to create another incentive for trustees and receivers to take on estates, a bonus, for example, would you see section 22 as giving you that authority?

Mr. Robertson: I'd have to look at that. I wasn't contemplating any kind of bonus regime. What we were trying to do was establish whether or not the payments were adequate and sufficient.

Mr. McCombs: Let me add that we don't think there's any authority to establish a bonus regime. If we were going to change this, then we will move in and fix the enabling authority; that is where we have to go. The enabling authority, the reg. is what the committee is focused on.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): Is there a further word from counsel?

Cynthia Kirkby, Counsel to the Committee: When you talk about expanding the payment regime, would that be under the regulations?

Mr. Robertson: Increasing it under the regulations, yes. So if we pay a dollar today and they need \$1.20, then yes, it would be modified in that schedule.

Ms. Kirkby: You're looking at adjusting the amounts in section 19, not additional types of fees and expenses?

Mr. Robertson: Right.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): We're still dealing with the fundamental issue of interpretation of 22(2) and the potential request of the department to actually change the legislation. I would look to the committee for counsel and direction and maybe a motion.

intéressant pour les gens. Encore une fois, les gens liés à ces entreprises à qui l'on doit des salaires sont dans une situation très précaire, et si nous ne pouvons pas les aider avec les paiements indiqués, ils demeurent dans cette situation. Donc, oui, c'est une question que nous examinons.

Mme Borkowski-Parent : Ne s'agit-il pas de la prochaine occasion de dissiper l'ambiguïté dans l'article 22?

M. Robertson : Si nous faisons une modification législative, oui, mais s'il s'agit d'une modification réglementaire, non. La question fondamentale, c'est de déterminer si le pouvoir existe, et il s'agit d'un pouvoir conféré par la loi.

Je n'essaie pas de couper les cheveux en quatre, mais je crois comprendre que si nous avons la possibilité de modifier la loi, nous pouvons clarifier les choses. S'il s'agit toujours de déterminer si le pouvoir existe, alors ce n'est pas quelque chose qu'on peut ajuster.

Mme Borkowski-Parent : Supposons que vous deviez créer une autre mesure pour inciter les syndics et les séquestres à prendre en charge l'administration de l'actif — un bonus par exemple — considèreriez-vous que l'article 22 vous confère ce pouvoir?

M. Robertson : Il me faudrait examiner la question. Je n'envisageais pas l'adoption d'un régime de bonus. Ce que nous essayions de faire, c'était de déterminer si les paiements convenaient ou étaient suffisants.

M. McCombs : Permettez-moi d'ajouter que nous ne croyons pas qu'il existe un pouvoir d'établir un régime de bonus. Si nous devons changer cela, nous voudrions corriger la loi habilitante; c'est ce que nous devons faire. La loi habilitante, le règlement, c'est sur quoi le comité se concentre.

Le coprésident (M. Albrecht) : La conseillère veut-elle ajouter quelque chose?

Cynthia Kirkby, conseillère juridique du comité : Quand vous parlez d'élargir le régime de paiement, est-ce que c'est dans le cadre des règlements?

M. Robertson : Oui. Donc, si nous payons un dollar aujourd'hui et qu'ils ont besoin de 1,20 \$, alors ce serait modifié dans cette annexe.

Mme Kirkby : Vous voulez ajuster les montants dans l'article 19, et non ajouter d'autres types d'honoraires et de dépenses?

M. Robertson : Exactement.

Le coprésident (M. Albrecht) : Nous examinons encore la question fondamentale de l'interprétation du paragraphe 22(2) et la demande visant à ce que la loi soit modifiée. Je demanderais au comité de s'exprimer sur la voie à suivre et, peut-être, de présenter une motion.

[Translation]

Mr. Dusseault: I would like to go back to the issue of interpretation. You said earlier in your remarks that subsection 22(2) is completely independent of subsection 22(1), and therefore you interpret it independently. However, you said that subsection 22(2) appeared after subsection 22(1) for a reason, and that if it had appeared seven sections down, that might have made a difference. So it had to be interpreted with subsection 22(1).

I'm trying to understand whether your position is still to interpret subsection 22(2) as completely independent, or whether it should be interpreted in relation to subsection 22(1).

[English]

Mr. Auger: I was not sure about the actual location, but as I mentioned before, for whatever reason, section 22 is crafted as it is in two separate subsections. We read them as being distinct, providing two different rules or two different statements. Again, the fact that they are in the same provision seems to be creating this interpretation question.

I'll reiterate the structure of a provision. I don't know if that's what Mr. Robertson was alluding to, but if it were two distinct provisions, it seems that nobody would have an issue or less of an issue. It seems to be the fact that being part of the same section creates these possible interpretations. Again, as was stated before, the way they are drafted, they don't seem to have clear links between the two.

Even though the structure can play a role in interpretation of a provision, it's not necessarily conclusive, and the clear and plain language of subsection (2) seems to allow for the Governor-in-Council to prescribe the fees that are set out in section 19.

[Translation]

Mr. Dusseault: I hear you, but according to several experts and thanks to our advisers, we have expert opinions in legal drafting. Generally, they will say that, when provisions are related to the same section and there are subsections in the same section, they must be interpreted together.

Now, you are telling me the opposite, that they should not be interpreted together, but rather as two distinct sections.

Mr. Auger: There are two distinct provisions, subsections 1 and 2, which are included in the same section. What motivated the drafter to choose to put those two provisions in the same section? It may be the simple fact that we are dealing with the same matter, the expenses of trustees and receivers. That could be the explanation.

Mr. Dusseault: Okay. Thank you.

[Français]

M. Dusseault : J'aimerais revenir à la question de l'interprétation. Vous avez dit plus tôt dans vos remarques que le paragraphe 22(2) est complètement indépendant du paragraphe 22(1), et donc, vous l'interprétez de façon indépendante. Par contre, tantôt, vous avez dit que le paragraphe 22(2) apparaissait après le paragraphe 22(1) pour une raison, et que s'il avait pu apparaître sept articles plus loin, cela aurait pu faire une différence. Il fallait donc l'interpréter avec le paragraphe 22(1).

J'essaie donc de comprendre si votre position est toujours d'interpréter le paragraphe 22(2) comme étant indépendant complètement, ou s'il faut l'interpréter en relation avec le paragraphe 22(1).

[Traduction]

M. Auger : Je n'étais pas certain pour ce qui est de l'endroit, mais comme je l'ai déjà dit, pour une raison que j'ignore, l'article 22 a été rédigé comme tel dans deux paragraphes distincts; nous les lisons en tant qu'énoncés distincts; deux règles différentes. Encore une fois, le fait qu'ils soient dans la même disposition semble être à l'origine de cette question d'interprétation.

Comme je le disais, il importe de tenir compte de la structure d'une disposition. Je ne sais pas si c'est ce que M. Robertson voulait faire valoir, mais je crois que personne n'y verrait de problème s'il s'agissait de deux dispositions distinctes. Il semblerait que toutes ces interprétations deviennent possibles du simple fait qu'elles sont regroupées au sein du même article. Je répète que la formulation actuelle ne permet pas vraiment d'établir de liens directs entre les deux.

La structure peut donc jouer un rôle dans l'interprétation d'une disposition, mais elle ne permet pas nécessairement de tirer des conclusions. En outre, le libellé clair et simple du paragraphe (2) semble autoriser le gouverneur en conseil à prescrire une somme à payer en application de l'article 19 du règlement.

[Français]

M. Dusseault : Je vous entends, mais, selon plusieurs experts et grâce à nos conseillers, nous avons des opinions d'experts en rédaction juridique. Généralement, ils diront que, lorsque des dispositions sont liées au même article et qu'il y a des paragraphes dans le même article, il faut les interpréter ensemble.

Maintenant, vous me dites le contraire, qu'il ne faut pas les interpréter ensemble, mais plutôt comme deux articles distincts.

M. Auger : Ce sont deux dispositions distinctes, soit les paragraphes 1 et 2, qui sont incluses dans le même article. Qu'est-ce qui a motivé le choix du rédacteur de mettre ces deux dispositions dans le même article? C'est peut-être le simple fait qu'on traite de la même matière, c'est-à-dire des frais des syndics et des séquestres. Cela peut s'expliquer de cette façon-là.

M. Dusseault : D'accord. Merci.

[English]

The Joint Chair (Mr. Albrecht): It appears to me, members, that we have a couple of options. I think our original letter suggested the possibility of disallowance. We understand as well there's only been one case in the last 10 years where this has been done. However, as has been pointed out, it is a legal matter. So disallowance is the one option.

The other option is to send a request by the committee that the act be amended as its earliest opportunity to clarify, without ambiguity, and possibly deal with the additional question that our witnesses have raised today in terms of extra funding to be able to attract the kind of people who will work on these cases that are necessary for the effective functioning of the WEPP program.

Those are two options that I see. Maybe I'm missing a few.

Mr. Di Iorio: Mr. Chair, with all due respect, and I understand that I have a limited understanding of this — I have read the material, which is well done — but I am under the view that the regulation is valid. The option that I discussed is a third option. With that third option, the regulation is valid because subsection (1) gives us the rule and subsection (2) gives us the exceptions to the rule. There is no limitation to the list of exceptions. The government decided to adopt the regulation, and in that list of exceptions, it said how it could be paid when there's no money coming from the estate. Therefore, it is a valid regulation.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): Okay, that's one interpretation.

Mr. Di Iorio: I just wanted to point to you that there is another option.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): If you're prepared to make a motion in that regard, we can deal with it.

Mr. Di Iorio: Do we do this amongst ourselves? Do we do it with the panel of witnesses? They can remain available for us if it could be useful.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): We will probably deal with it after they are dismissed.

[Translation]

Mr. Dusseault: I am prepared to wait.

[English]

The Joint Chair (Mr. Albrecht): I would like to comment that if we are prepared to move ahead on this particular issue after the witnesses are dismissed, let's quickly move to the second paragraph on page 1 where it indicates that action is promised on other issues. The only issue I would raise in regard to those is

[Traduction]

Le coprésident (M. Albrecht) : J'ai l'impression, chers collègues, que deux options s'offrent à nous. Si je ne m'abuse, notre première lettre évoquait la possibilité d'une révocation. Nous sommes par ailleurs conscients du fait que cela ne s'est produit qu'à une seule occasion au cours des 10 dernières années. Étant donné que des considérations juridiques entrent en jeu, comme on nous l'a signalé, la révocation demeure une possibilité.

L'autre option consiste pour le comité à demander à ce que la loi soit modifiée dès que possible de manière à apporter les éclaircissements nécessaires en éliminant toute ambiguïté. On pourrait aussi profiter de l'occasion pour donner suite à la recommandation formulée aujourd'hui par nos témoins en prévoyant un financement additionnel afin d'attirer des gens capables de gérer ces dossiers, une condition nécessaire au fonctionnement efficace du Programme de protection des salariés.

Je vois donc deux options. Il est possible qu'il y en ait d'autres qui m'échappent.

M. Di Iorio : Monsieur le président, ceci dit très respectueusement compte tenu de ma compréhension limitée de ces questions — malgré que j'aie lu la documentation qui est fort bien rédigée — j'estime que la réglementation en vigueur est valide. J'aurais donc une troisième option à vous soumettre. Les dispositions réglementaires sont valables, car le paragraphe (1) nous donne la règle et le paragraphe (2) traite des exceptions à cette règle. Il n'y a pas de limite à la liste des exceptions possibles. Le gouvernement a choisi d'adopter ce règlement qui précise, pour les différents cas d'exception envisageables, la manière dont ces sommes seront payées lorsque l'argent ne peut pas venir de l'actif. C'est donc un règlement valide.

Le coprésident (M. Albrecht) : D'accord, c'est une interprétation possible.

M. Di Iorio : Je voulais juste vous rappeler qu'il y a une troisième option.

Le coprésident (M. Albrecht) : Si vous voulez présenter une motion à cet effet, nous pourrions en débattre.

M. Di Iorio : Devons-nous le faire en privé ou en présence des témoins? Ils pourraient demeurer à notre disposition pour le cas où nous aurions besoin de leurs services.

Le coprésident (M. Albrecht) : Nous en traiterons sans doute une fois que nous les aurons laissés partir.

[Français]

M. Dusseault : Je suis prêt à attendre.

[Traduction]

Le coprésident (M. Albrecht) : Si nous sommes disposés à attendre pour discuter de cette question après le départ de nos témoins, nous pourrions passer rapidement au deuxième paragraphe de la page 1 où l'on traite des corrections partielles promises relativement à d'autres questions. J'aurais une seule

that while action has been promised, no timeline is indicated. I'm not sure if the committee wishes to request of the department a time by which they will actually deal with these items.

Ms. Borkowski-Parent: There was one note dealing with section 22. The second note deals with the other three remaining points on this file: the disparity and the definition of "termination" as it applies to sections 3 and 9; vague requirements of the submission of late applications under sections 9, 11 and 13; and the lack of coherence between subsection 21(4) of the act and 15(2)(b) of the regulation.

The department now agrees to amend these issues, which I might note includes one case of amendment to the act for the disparity between paragraph 15(2)(b) of the regulations and subsection 21(4) of the act, but there were no timelines provided for the amendments.

That's where the rest of the file stands.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): Would you be prepared to give us an idea as to a timeline now or are you not able to do that?

Mr. Robertson: Again, I can't, and it's because many ministers in the system have a very heavy legislative workload. The opportunities will present themselves through aligning with pre-existing activities. I don't think there's much capacity in the system to introduce new, unique bills and make sure they move through.

We're aware of our minister's mandate items. There is legislation I know she's intending to introduce over the next cycle or two, and it would be our intention to make best efforts to align where possible.

I know that may appear to be an unsatisfactory comment, but it's a true one.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): It's unsatisfactory in light of the history of this file.

Mr. Robertson: I understand.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): If it were a unique situation, it may not be quite as unsatisfactory, but with a long history, I think you can understand the frustration of the committee.

Mr. Robertson: I understand.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): Therefore, our request is that it be done expeditiously.

[Translation]

Mr. Dusseault: We are referring to clarifications to the regulations.

réserve à ce sujet. Le ministère a bel et bien accepté d'apporter les correctifs requis, mais aucun échéancier n'a été fourni. Je me demande si le comité ne souhaiterait pas demander au ministère à quel moment il compte le faire exactement.

Mme Borkowski-Parent : La première note concernait l'article 22. La seconde note porte sur les trois autres questions en suspens dans ce dossier. Premièrement, il faut préciser ce qu'on entend par « terminated » dans la version anglaise pour l'application des articles 3 et 9. Deuxièmement, il convient de clarifier les exigences à remplir dans le cas des demandes tardives aux fins des articles 9, 11 et 13. Troisièmement, il faut assurer une plus grande cohérence entre le paragraphe 21(4) de la loi et l'alinéa 15(2)(b) du règlement.

Le ministère accepte maintenant d'apporter les correctifs requis dont l'un exige une modification à la loi pour éliminer les disparités entre l'alinéa 15(2)(b) du règlement et le paragraphe 21(4) de la loi, mais aucun échéancier n'a été fourni à cette fin.

C'est là où nous en sommes pour ce qui est du reste de ce dossier.

Le coprésident (M. Albrecht) : Pourriez-vous nous donner dès maintenant une idée de cet échéancier ou est-ce impossible pour vous de le faire?

M. Robertson : Encore là, ce n'est pas possible étant donné que de nombreux ministres ont une très lourde charge législative sur les bras. Nous pourrions le faire dans le contexte d'activités déjà prévues. Il n'est pas vraiment envisageable de présenter de nouveaux projets de loi ciblés en ayant l'assurance qu'ils pourront être menés à terme.

Nous sommes au fait des différents éléments prévus dans le mandat confié à notre ministre. Je sais qu'elle compte proposer des mesures législatives au cours des deux cycles à venir, et nous allons chercher à en profiter pour faire le nécessaire dans toute la mesure du possible.

Je me doute bien que c'est une réponse qui ne vous satisfait sans doute pas, mais c'est la réalité.

Le coprésident (M. Albrecht) : C'est insatisfaisant compte tenu de l'historique de ce dossier.

M. Robertson : Je comprends.

Le coprésident (M. Albrecht) : S'il s'agissait d'un cas isolé, nous serions peut-être davantage prêts à l'accepter, mais compte tenu de tout ce qui s'est passé, je crois que vous pouvez comprendre la frustration des membres du comité.

M. Robertson : Je comprends.

Le coprésident (M. Albrecht) : Nous vous demandons donc de le faire aussi rapidement que possible.

[Français]

M. Dusseault : Ici, on fait référence à des clarifications au règlement.

Ms. Borkowski-Parent: And in the act.

Mr. Dusseault: Okay. Because, according to sections 3 and 9 of the regulations, it is not necessary to go through the legislative procedure to which you refer. It's just the regulatory process.

Mr. Robertson: In sections 3 and 9?

Mr. Dusseault: Yes, of the regulations.

Mr. Robertson: Yes, we intend to amend them.

Mr. Dusseault: In the short term, has the work begun? Is it coming along?

Mr. Robertson: Probably. I have a better idea about this action, because, every year, we have —

[English]

— a forward regulatory plan. That item is not embedded in this year's plan, 2017-18, so I would expect that you would see those in 2018-19.

Mr. Badawey: May I suggest that we formalize a letter to the department with the outstanding issues attached, with an expectation in that letter that we receive an update within a few months as to where it's at. With that, as well, there can be some communication with the department to try and expedite this and bring the proper legislation forward within the next few months.

The key is to have those updates on where this is so it doesn't stand idle. Possibly the committee can receive an update from you in September on where this stands. It will be incumbent upon us as well to actually push the issue within the different departments.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): We can proceed with that.

I would suggest that we allow our witnesses to be dismissed. Thank you very much for your time today and for your ongoing work.

We are not in camera, but we do want to finish up the agenda item. We have had three potential solutions. Maybe there are more, but there are three that I'm aware of at this point to move forward with this matter.

Is someone prepared to make a motion in regard to at least the first part, subsection 22(2)?

Mr. Dusseault: I would favour option the first or the second, to ask for clarity in the legislation, to ensure that the law is sufficient for the regulation under 19.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): So we would ask them to either amend or create a new act to deal with that?

Mme Borkowski-Parent : Et dans la loi.

M. Dusseault : D'accord. Parce que, selon les articles 3 et 9 du règlement, il n'est pas nécessaire de passer par la procédure législative à laquelle vous faites référence. Il s'agit simplement du processus réglementaire.

M. Robertson : Aux articles 3 et 9?

M. Dusseault : Oui, du règlement.

M. Robertson : Oui, nous avons l'intention de le modifier.

M. Dusseault : À court terme, est-ce que les travaux ont été entamés? Est-ce que ça s'en vient?

M. Robertson : Probablement. J'ai une meilleure idée quant à cette action, parce que nous avons chaque année...

[Traduction]

... un plan prospectif de la réglementation. Comme cet élément n'est pas prévu dans le plan pour l'exercice en cours, soit 2017-2018, je m'attendrais à ce que cela se fasse en 2018-2019.

M. Badawey : Je proposerais que nous écrivions officiellement au ministère en joignant une note sur les questions encore à régler, et en demandant qu'une mise à jour nous soit présentée d'ici quelques mois. Nous pourrions parallèlement à cela poursuivre les échanges avec le ministère pour essayer d'accélérer les choses afin que les mesures législatives nécessaires puissent être présentées au cours des prochains mois.

Il faut surtout pouvoir faire le point sur ces questions pour nous assurer que le dossier avance. Vous pourriez peut-être nous fournir cette mise à jour en septembre. Il nous reviendra par ailleurs de faire pression auprès des instances concernées afin que l'on prenne les dispositions qui s'imposent.

Le coprésident (M. Albrecht) : Nous pourrions procéder de cette manière.

Je suggère que nous permettions maintenant à nos témoins de quitter la salle. Merci beaucoup pour le temps que vous nous avez consacré aujourd'hui et pour le travail que vous accomplissez au quotidien.

Je vous précise que nous ne sommes pas à huis clos. Nous voulons régler cette question pour laquelle nous avons cerné trois solutions possibles. Il y en a peut-être davantage, mais je n'en connais que trois pour l'instant.

Est-ce que quelqu'un est disposé à présenter une motion portant tout au moins sur la première partie qui concerne le paragraphe 22(2)?

M. Dusseault : Je serais favorable à ce que nous demandions des précisions au ministère pour nous assurer que les pouvoirs conférés par la loi sont suffisants pour l'application de l'article 19 du règlement.

Le coprésident (M. Albrecht) : Vous leur demanderiez donc de modifier la loi ou d'en créer une nouvelle pour régler la question?

Mr. Dusseault: Clarify the act that so they have the power to deal with that. It's not clear.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): That's the motion on the floor. I want to provide an opportunity for discussion. We all get the different directions we could go. I sensed that this was probably the largest proportion of interest earlier, but I may be wrong. Please feel free if you have any comments, and if not, we're going to vote on the motion.

I know Mr. Di Iorio disagrees. Do you want to speak to that?

Mr. Di Iorio: I do not agree. The regulation is valid, I believe, as I indicated. What is the rule? Well, the rule is in 22(1). We have it in front of our eyes here, so it's paid with the monies that come from the estate of the bankrupt employer. That's the rule.

What is the exception? Well, the exception is in subsection (2), which leaves it to the regulation to list the exceptions. Section 19 of the regulation is an exception. It says that it will be paid by the government in those circumstances. It is a valid as regulation.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): We will go to counsel, and then back to Mr. Dusseault.

Ms. Borkowski-Parent: I agree in that the rule is paid by the estate and then the exception is paid by the government. The distinction that counsel sees, and that the department does not see, is as to the nature of the fees that may be paid.

Counsel's opinion is that the fees that can be paid, even by the government, should there be no assets left in the estate, are the fees related to the administration of the program, not fees related to the general administration of bankruptcy.

This is a very specialized and limited act. It's the Wage Earner Protection Program Act, and the Wage Earner Protection Program Regulations, so does that enabling provision, section 22, give you the right to disburse fees that do not deal with that act? That's where the distinction lies. It's not in who pays the fees. That is clear, as you mentioned. It is what fees are to be paid.

My interpretation is that because of the proximity of subsections (1) and (2) — and I know there was a mention in the opening remarks that there could have been a cross-reference between subsections (1) and (2) clearly, and because it wasn't there, it means that subsection (2) stands on its own — it's not a good legislative drafting practice, I can tell you that. You don't cross-reference one section after another. That's a no-no in drafting. But there it stands

M. Dusseault : Je voudrais qu'ils clarifient la loi en vigueur de telle sorte qu'elle prévoit les pouvoirs nécessaires.

Le coprésident (M. Albrecht) : C'est la motion dont nous sommes saisis. Je veux vous donner l'occasion d'en débattre de telle sorte que nous puissions envisager toutes les avenues possibles. J'avais l'impression que c'était sans doute celle qui suscitait le plus d'intérêt au départ, mais je faisais peut-être fausse route. N'hésitez donc pas à nous faire part de vos observations. Si personne ne souhaite intervenir, nous allons mettre la motion aux voix.

Je sais que M. Di Iorio n'est pas d'accord. Voulez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Di Iorio : Je ne suis pas d'accord. Comme je l'ai indiqué, je crois que le règlement est tout à fait valable. Quelle est la règle? Eh bien, la règle est établie au paragraphe 22(1). Nous l'avons sous les yeux. On y indique que les frais sont payés à même l'actif de l'employeur en faillite. C'est la règle.

Quelle est l'exception? L'exception est prévue au paragraphe (2) qui renvoie à cette fin à la liste établie dans le règlement. L'article 19 du règlement vise donc les cas d'exception. On y indique que les frais seront payés par le gouvernement dans les circonstances prévues. Le règlement est donc tout à fait valide.

Le coprésident (M. Albrecht) : Nous allons entendre madame la conseillère, puis M. Dusseault.

Mme Borkowski-Parent : Je conviens que la règle prévoit le paiement à même l'actif, et que c'est en cas d'exception que le gouvernement paie. Il y a aux yeux des conseillers une distinction que le ministère ne voit pas, et elle concerne la nature des sommes qui doivent être payées.

De l'avis des conseillers, les sommes qui peuvent être payées, et ce, même par le gouvernement lorsqu'il n'y a pas plus d'actifs disponibles, se rapportent aux frais liés à l'administration du programme, plutôt qu'à ceux relatifs à l'administration générale de la faillite.

Nous avons ici une loi très spécialisée qui est de portée limitée. Comme il s'agit de la Loi sur le programme de protection des salariés, et du Règlement sur le programme de protection des salariés, on peut se demander si la disposition habilitante, soit l'article 22, nous donne le droit de payer pour des frais qui n'ont rien à voir avec la loi. C'est la distinction que nous voyons. Comme vous l'avez indiqué, il est facile de déterminer qui va payer la note. Il faut surtout chercher à savoir quels frais exactement seront payés.

Je sais que le témoin a indiqué dans sa déclaration préliminaire qu'en l'absence d'un renvoi entre les paragraphes (1) et (2), il faut conclure que le paragraphe (2) s'applique de façon indépendante, mais je peux vous assurer qu'il ne s'agit pas d'une pratique acceptable en matière de rédaction législative. On ne fait jamais de renvoi entre deux dispositions qui se suivent. C'est toutefois l'état actuel des choses.

That's our interpretation. They have a different one, and you seem to have a different one as well. I just wanted to point out that it's not who pays the fees; it's what fees can be paid under that provision.

Mr. Di Iorio: I agree, but if we look at 22(1), the fees under 19 are the fees in 22(1). Yes, it's that kind of money, and in that money, there's no money to pay for that in the estate, and therefore it's paid by the government under 22(2). It is the same fees that normally would have been paid under 22(1), when there is no money in the estate. Therefore, who will pay those fees?

We look and find the answer in section 19 of the regulation. It says that the government will pay those fees. So what gives authority to adopt section 19? Subsection 22(2) gives that authority. That's why I used the example that the law says it could say the government has the authority to determine the colour. Well, this is what 22(2) says. It doesn't say the government has authority to determine the colour of the walls. So it's not restricted to the wall. It could determine the colour of the wall, the ceiling or the floor. In 22(2), there is no restriction as to what kind of regulation you can adopt, as long as it's going to be attached to the legislation. And obviously it can be attached to the legislation because that specific payment is even contemplated in 22(1). Those very services that are paid under 19 are contemplated in 22(1).

Ms. Kirkby: Subsection 22(1) specifically refers to "... the trustee's or receiver's fees and expenses, in relation to the performance of their duties under this Act" That's reimbursed under section 18 of the regulations. Section 19 is other duties. If you look at what is authorized, those specific fees in relation to the performance of their duties under the act are in section 18. Section 19 is something else and doesn't appear to be contemplated.

Mr. Di Iorio: What other?

Ms. Kirkby: Well, we don't know.

Ms. Kirkby: They are saying that they have authority to prescribe anything else.

Mr. Di Iorio: What is 19?

Ms. Borkowski-Parent: Section 19 is anything else that deals with an estate but that is not related to the duties.

Mr. Di Iorio: But they said they paid it once under 19, and what they paid were the fees.

C'est notre interprétation. Le ministère voit les choses d'un autre œil, et vous semblez avoir votre propre point de vue. Je voulais juste signaler qu'il ne s'agit pas tant de savoir qui va payer les frais, mais bien de déterminer quels frais peuvent être payés en vertu de cette disposition.

M. Di Iorio : Je suis d'accord, mais les frais payés en application de l'article 19 sont ceux prévus au paragraphe 22(1). C'est effectivement ce qui est prévu, et s'il n'y a plus rien dans l'actif pour payer la note, alors c'est le gouvernement qui s'en charge en application du paragraphe 22(2). Ce sont donc les mêmes frais qui seraient normalement payés en vertu du paragraphe 22(1) dans les cas où il n'y a plus d'argent dans l'actif. Il s'agit de savoir qui va payer ces frais.

La réponse se trouve à l'article 19 du règlement. On y indique que c'est le gouvernement qui va payer. Où trouve-t-on l'autorité habilitante pour l'application de l'article 19? C'est au paragraphe 22(2). C'est la raison pour laquelle je citais l'exemple d'une loi qui pourrait prévoir que le gouvernement a le pouvoir de choisir la couleur. Eh bien, c'est ce que fait le paragraphe 22(2). On n'y indique toutefois pas que le gouvernement peut choisir la couleur des murs. Son pouvoir n'est pas limité aux murs. Il peut décider de la couleur du mur, du plafond et du plancher. Au paragraphe 22(2), il n'y a aucune restriction quant au type de règlement qui peut être adopté, tant et aussi longtemps que l'on s'en tient aux dispositions de la loi. Il va également de soi que le règlement peut être relié à l'application de la loi, car ce genre de paiement est même prévu au paragraphe 22(1). Les mêmes fonctions dont les coûts peuvent être payés en vertu de l'article 19 sont précisées au paragraphe 22(1).

Mme Kirkby : Le paragraphe 22(1) porte expressément sur « ... les honoraires et les dépenses entraînés par l'accomplissement des fonctions du syndic ou du séquestre en application de la présente loi... » Ces sommes sont remboursées en vertu de l'article 18 du règlement. L'article 19 vise le remboursement d'autres frais. C'est donc l'article 18 qui permet le remboursement de ces sommes liées à l'accomplissement des fonctions de ces gens-là en application de la présente loi. L'article 19 vise d'autres frais et il ne semble pas y avoir de lien.

M. Di Iorio : Quels autres frais?

Mme Kirkby : Eh bien, nous l'ignorons.

Mme Kirkby : Il est indiqué que l'on peut prévoir le remboursement de n'importe quels autres frais.

M. Di Iorio : Qu'en est-il de l'article 19?

Mme Borkowski-Parent : L'article 19 vise tous les autres frais liés à l'administration de l'actif, mais non à l'accomplissement des fonctions prévues.

M. Di Iorio : Ils nous ont toutefois indiqué qu'un tel paiement avait déjà été effectué en vertu de l'article 19, et qu'il s'agissait bel et bien de frais semblables.

Ms. Borkowski-Parent: For example, if I may go concretely, they mentioned that under WEPP, the receiver has to send the information to Service Canada for the payments to be made. They have to go through the payroll and there's an associated fee associated. That's reimbursed under 18.

In an effort to entice receivers to take those low- or no-asset estates, the section provides for the reimbursement of fees that relate to the administration of the estate generally, not just to the program, so whatever the process is for bankruptcy, like publishing notices in the newspaper and filing other documents, which are related to bankruptcy generally but that are not related to the WEPP program.

Mr. Di Iorio: With the ultimate objective of giving money to wage earners who didn't get their wages. That's the ultimate objective, and the performance of their duties is mentioned in 22(1). So under 19, the one example that they used, the one single item that happened in 10 years, could also be attached to 22(1), except for the fact that there was no money in the estate, and that's why the government footed the bill.

Ms. Borkowski-Parent: Generally speaking, regulations cannot extend a power to spend money. That has to be expressly provided for in the act because you can imagine that departments will always interpret to the largest extent.

Mr. Di Iorio: It says so: "pay the fees or expenses."

Ms. Borkowski-Parent: In relation to the act.

Mr. Di Iorio: Well, it doesn't say that. It says, "The Minister shall . . . pay the fees or expenses. . . ." So I agree with you: The legislation gives authority to pay the fees and the expenses, specifically, and it gives the authority to enact regulation to pay fees and expenses, and that's exactly what they did.

Mr. Oliver: I read that subsections (1) and (2) are about how to get payment, not what should be paid for. So subsection (2) allows the minister to make payments where there are insufficient funds in the estate. It doesn't change what can be paid for. It just determines that the ministry can pay it.

I don't have the regs in front of me, but I'm assuming that 18 sets up that authority for the minister to make a payment to a receiver where there are insufficient funds in the estate; is that right? Does 18 do that?

Ms. Kirkby: In relation to the duties and payments under the act, yes.

Mr. Oliver: Yes, 18 does that. It makes provision for payment, so 19 is actually changing what can be paid. That's what I heard the woman answer, that there are different things they want to

Mme Borkowski-Parent : Si je peux vous donner un exemple concret, ils vous ont indiqué qu'en vertu de la Loi sur le programme de protection des salariés, le séquestre doit transmettre l'information à Services Canada pour que les paiements soient effectués. Le travail doit être fait pour l'ensemble de l'effectif, et les frais connexes sont remboursés en vertu de l'article 18 du règlement.

Afin d'inciter les séquestres à accepter les dossiers comportant peu d'actifs ou aucun actif, cet article prévoit le remboursement des frais liés à l'administration de l'actif d'une manière générale, plutôt que simplement au programme. Cela s'applique donc à toutes les mesures à prendre dans le cas d'un processus de faillite, comme la publication d'avis dans les journaux et le dépôt d'autres documents, plutôt que simplement aux frais liés au Programme de protection des salariés.

M. Di Iorio : L'objectif ultime est de permettre aux salariés de toucher l'argent qui leur est dû. C'est le principal objectif lié à l'accomplissement de leurs fonctions, telles que mentionnées au paragraphe 22(1). L'unique exemple de paiement en vertu de l'article 19 qui nous a été fourni pour une période de 10 ans pourrait également être relié au paragraphe 22(1), sauf que c'est le gouvernement qui a dû payer la note parce qu'il n'y avait plus d'argent dans l'actif.

Mme Borkowski-Parent : D'une manière générale, les règlements ne peuvent pas conférer un pouvoir de dépenser. Il faut que celui-ci soit expressément prévu par la loi sans quoi les ministères feraient toujours l'interprétation la plus large possible de mesures semblables, comme vous pouvez vous l'imaginer.

M. Di Iorio : C'est ce qui est indiqué : « acquitte les honoraires et les dépenses ».

Mme Borkowski-Parent : En application de la loi.

M. Di Iorio : Ce n'est pas ce que je lis ici. On indique : « Le ministère acquitte les honoraires et les dépenses... ». Je conviens donc avec vous que la loi confère le pouvoir de payer les honoraires et les dépenses, et autorise à prendre des règlements à cette fin, et c'est exactement ce que le ministère a fait.

M. Oliver : Selon mon interprétation, les paragraphes (1) et (2) définissent les modalités de paiement, plutôt que les frais ou les dépenses visés. Ainsi, le paragraphe (2) autorise le ministre à effectuer les paiements lorsqu'il n'y a pas suffisamment d'argent dans l'actif. Cela ne change rien aux frais qui pourraient être visés. On précise seulement que le ministre peut acquitter ces frais.

Je n'ai pas le règlement sous les yeux, mais je présume que l'article 18 autorise le ministre à effectuer un paiement au séquestre lorsque les fonds dans l'actif sont insuffisants. Est-ce bien ce que prévoit l'article 18?

Mme Kirkby : Effectivement, en lien avec l'accomplissement des fonctions en application de la loi.

M. Oliver : Oui, c'est ce que prévoit l'article 18. Il permet d'effectuer les paiements, alors que l'article 19 apporte en fait des précisions quant à ce qui peut être remboursé. C'est ce que la

pay in 19. It's not about how it's paid. They are changing the scope of what can be paid and that it goes beyond the WEPP, and that's the problem. That's how I read this.

Senator Wallin: I just heard it to mean they may need an incentive for those who do not want to take on low-return cases. So they need that flexibility, but you can't really legislate that because you can't put a number on it. It may be a \$1.50 or \$1.48, and it depends on who they are dealing with. So there's almost a purpose in not specifying.

[Translation]

Mr. Dusseault: To respond to Mr. Di Iorio, I understand his interpretation and his perception of subsection 22(2) as being related to subsection 22(1). It is like the exception to subsection 22(1). However, the interpretation we have received is that the two subsections are unrelated and completely separate. So they cannot be interpreted in the way Mr. Di Iorio does — at least not in their opinion. That is why my motion asks that the government clarify the situation.

Clearly, our intent is to ensure that people who need a salary receive a salary if their employer goes bankrupt. That is our ultimate goal around the table, I am sure. However, in our opinion, the legislation is not clear enough. We have three or four interpretations around the table. Therefore, it would be appropriate for the committee to ask that the legislation be clarified to ensure that those expenses are authorized by Parliament. We do not want to find ourselves in a situation where spending is not authorized by Parliament. It is not a question of debating whether those expenses are correct or eligible. It is simply to clarify in the legislation that they are authorized by Parliament.

[English]

The Joint Chair (Mr. Albrecht): I want to add that the presenters themselves, in their penultimate paragraph, indicated that they are willing to clarify it in future legislation.

We have a motion on the floor to request that. I know there's not unanimous agreement, but could we have a show of hands as to who agrees with the motion on the floor? Opposed, same sign? Okay, that is carried.

The other part of this issue that we need to deal with is the timeline. We're going to include that request in a letter.

Mr. Badawey, did you want to add a potential date in terms of the timelines for the last three issues that were raised? September?

Mr. Badawey: I stated earlier that September is fine, yes.

dame nous a répondu. L'article 19 permet de payer pour différentes choses. Il ne s'agit donc pas des modalités de paiement. On modifie la portée des remboursements pouvant être effectués en ne se limitant pas à la Loi sur le programme de protection des salariés, et c'est ce qui est problématique. C'est mon interprétation.

La sénatrice Wallin : J'ai simplement compris qu'il fallait pouvoir offrir un incitatif à ceux qui ne seront pas nécessairement intéressés à accepter des dossiers peu rentables. Ils ont donc besoin d'une marge de manœuvre semblable, mais il n'est pas vraiment possible de le prévoir dans la loi, car on ne peut pas le chiffrer. Cela pourrait être 1,50 \$ ou 1,48 \$, tout dépendant du client. C'est donc presque à dessein qu'on ne le précise pas.

[Français]

M. Dusseault : Pour répondre à M. Di Iorio, je comprends son interprétation et le fait qu'il perçoive le paragraphe 22(2) comme étant relié au paragraphe 22(1). C'est comme l'exception au paragraphe 22(1). Toutefois, l'interprétation que nous avons reçue, c'est que les deux paragraphes ne sont pas reliés et qu'ils sont complètement distincts. On ne peut donc pas les interpréter de la façon dont M. Di Iorio le fait — du moins, pas à leur avis. C'est pourquoi ma motion demande au gouvernement de clarifier la situation.

Évidemment, notre intention est que les gens qui ont besoin d'un salaire, dans le cas de la faillite de leur employeur, reçoivent un salaire. C'est notre objectif ultime, j'en suis sûr, autour de la table. Cependant, à notre avis, la loi n'est pas assez claire. On a trois ou quatre interprétations autour de la table. Par conséquent, il serait bon que le comité demande une clarification de la loi, pour s'assurer que ces dépenses soient autorisées par le Parlement. On ne veut pas se retrouver dans une situation où des dépenses sont faites qui ne sont pas autorisées par le Parlement. Il ne s'agit pas de débattre si ces dépenses sont correctes ou admissibles. Il s'agit simplement de clarifier dans la loi qu'elles sont permises par le Parlement.

[Traduction]

Le coprésident (M. Albrecht) : Je tiens à vous rappeler que nos témoins eux-mêmes ont indiqué à l'avant-dernier paragraphe de leur déclaration qu'ils sont disposés à clarifier cet article si la loi vient à être modifiée.

Nous sommes saisis d'une motion qui exige une telle clarification. Je sais qu'il n'y a pas consentement unanime et je demande donc à ceux qui sont en faveur de cette motion de bien vouloir lever la main. Ceux qui sont contre? D'accord, la motion est adoptée.

Nous devons aussi régler la question de l'échéancier. Nous allons inclure une requête à ce sujet dans notre lettre.

Monsieur Badawey, voudriez-vous proposer une échéance possible pour les trois questions encore à régler? En septembre?

M. Badawey : J'ai indiqué tout à l'heure que septembre me convenait.

Ms. Borkowski-Parent: A letter to the minister?

The Joint Chair (Mr. Albrecht): A letter to the minister, and that will be from the joint chairs.

Ms. Borkowski-Parent: Correct.

The Joint Chair (Mr. Albrecht): I believe we have dealt with that item. I appreciate your patience.

We are going to move in camera to deal with an issue. I will entertain a motion that the committee now proceed to sit in camera and, notwithstanding the usual practice, that members' assistants be allowed to remain.

Is someone prepared to make that motion? Mr. Motz?

All agreed to move in camera?

Hon. Members: Agreed.

(The committee continued in camera.)

Mme Borkowski-Parent : Ce serait une lettre à la ministre?

Le coprésident (M. Albrecht) : Une lettre des deux coprésidents à la ministre.

Mme Borkowski-Parent : D'accord.

Le coprésident (M. Albrecht) : Je pense que la question est réglée. Je vous remercie de votre patience.

Nous allons poursuivre à huis clos pour traiter d'une autre question. J'aimerais que quelqu'un propose une motion pour que le comité poursuive ses travaux à huis clos et que, contrairement à l'habitude, notre personnel soit autorisé à demeurer sur place.

Est-ce que quelqu'un veut en faire la proposition? Monsieur Motz?

Tout le monde est d'accord pour que nous poursuivions à huis clos?

Des voix : D'accord.

(La séance se poursuit à huis clos.)

WITNESSES

Employment and Social Development Canada:

Gary Robertson, Assistant Deputy Minister, Labour Program;
Brenda Baxter, Director General, Workplace Directorate, Labour Program.

Department of Justice:

Mark McCombs, Senior General Counsel, Head of Legal Services;
Bernard Auger, General Counsel, Legislative Services Branch.

TÉMOINS

Emploi et Développement social Canada :

Gary Robertson, sous-ministre adjoint, Programme du travail;
Brenda Baxter, directrice générale, Direction du milieu du travail, Programme du travail.

Ministère de la Justice :

Mark McCombs, avocat général principal, chef des services juridiques;
Bernard Auger, avocat général, Direction des services législatifs.