

Appendix G

7.

**Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations**

July 30, 2015

PART ACTION PROMISED**FILE:**

SOR/2008-222, Wage Earner Protection Program Regulations, as amended by S.C. 2009, c. 2

ISSUE:

Amendments have been promised in relation to certain drafting issues. Further, one explanation that may be satisfactory was provided. The responses on all other issues, however, appear to be unsatisfactory.

SUMMARY:

The Department of Employment and Social Development has now expressed agreement with minor drafting issues, including clarifying one cross-reference, removing one redundancy, and addressing the various instances in which a French-English discrepancy occurs. Further, the explanation that has been provided with respect to whether the Regulations should require a trustee or receiver to provide a particular form may be satisfactory (paragraph 16(1)(b)).

The responses on all other issues appear to be unsatisfactory. As well, there has been no response to date with respect to a provision that appears to be *ultra vires*. Specifically, section 19 purports to authorize reimbursement to trustees and receivers for duties unrelated to the performance of their duties under the *Wage Earner Protection Program Act*.

BACKGROUND:

The initial letter to the Department was written on December 14, 2012, and was followed by a reminder letter on April 23, 2013. During a conference call concerning other files on June 28, 2013, officials indicated they would follow up to ensure a reply was provided. Another reminder letter was sent on October 11, 2013. In its letter of February 4, 2014, the Department indicated that it wished to



- 2 -

arrange a meeting to discuss “the technical complexities associated with several of the regulatory provisions in question” and that a representative would make contact shortly to schedule that meeting. Two months passed without further word from the Department, so an additional reminder letter was sent in April of 2014. In late July, the Department suggested that the informal discussion be held that September.

The meeting with Departmental officials was held on September 16, 2014. Each point of the initial letter was discussed in turn, and officials indicated that at least some of the issues would be addressed, as indicated in their forward regulatory plan for 2014-2016. (According to the Departmental website at the time, “Amendments to address concerns identified by the SJCSR are under consideration, and proposals are being developed.”) Officials at the meeting agreed to provide a substantive written response shortly so that the file could be presented to the Committee. No such response was forthcoming, however, despite two more reminder letters over the next six months.

An additional reminder letter was sent on May 19, 2015, with the following statement:

It is always preferable to present files to the Committee after a substantive response has been received. Where this is not possible, it will be up to the Committee to determine what additional measures should be taken to ensure that a substantive response is forthcoming.

It is perhaps worth noting that this letter was sent shortly after officials from the same department were invited to appear as witnesses before the Committee in relation to another file. Regardless, a substantive response to most issues was received on June 4, 2015, two and a half years after the original letter.

ANALYSIS:

As discussed in the correspondence, the Department has agreed to address various minor drafting issues (point 1, the final paragraph of point 4 and the first paragraph of point 8). According to the Departmental website, these amendments are now included in the forward regulatory plan for 2015-2017. The discussion below concerns issues for which agreement has yet to be reached, as well as one issue for which the explanation appears to be satisfactory.

2. Section 3

The English version of section 3 of the Regulations, which was amended by section 348 of the *Budget Implementation Act, 2009*, S.C. 2009, c. 2, states:

An individual’s employment has ended for the purposes of paragraph 5(a) of the Act if it has ended for any of the following reasons:

- 3 -

- (a) the individual resigned or retired;
- (b) the individual's employment has terminated; or
- (c) the term of the individual's employment has expired.

It was pointed out to the Department that the current wording of the English version of paragraph 3(b) may appear circular in that it states that an individual's employment has ended if it has terminated. It was suggested that it could be less ambiguous, and more consistent with the French version, to refer to specific types of termination. The Department stated that it is aware of the variance between the two versions, but that it views this distinction as justified:

In the French version, the specific terms "licenciement" and "congédiement" are used rather than "termination" in order to accommodate the distinct legal concepts used under certain provincial laws (e.g. in Quebec). The term "licenciement" reflects the permanent severing of the employment relationship by the employer (e.g. for economic, organizational or other reasons). In contrast, the term "congédiement" is used to refer to the permanent severing of the employment relationship at the employer's initiative for reasons related to the competence or behaviour of the employee. In English "the individual's employment has terminated" captures both of these concepts.

While it is true that the English version captures the two concepts specifically identified in the French version, it also captures the concepts in paragraphs (a) and (c) of the English version. If an individual resigns or retires, the individual's employment has terminated. If the term of the individual's employment has expired, the individual's employment has terminated. Further, as the English version of paragraph (b) is currently drafted, it applies to individuals whose employment has terminated as a result of actions taken by either the employer or the receiver. The Department's response suggests this is not what was intended, so it would seem that amendments to section 3 are indeed required.

3. Section 8

Section 8 of the Regulations indicates the order in which payments to an individual under the Act are to be allocated. Paragraph (b) refers to disbursements of a travelling salesperson properly incurred in and about the business of a bankrupt or the business of a person subject to a receivership "to the extent referred to in subsections 81.3(3) and 81.4(3) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*." It was pointed out to the Department that, since this paragraph does not refer to those sections of that Act "as amended from time to time," the incorporation by reference is presumed to be static. If open incorporation by reference is intended, then the section should be amended in that regard.



- 4 -

The Department responded that amendments are not necessary since “incorporations by reference of legislation are presumed to be dynamic,” citing subsection 40(2) of the *Interpretation Act* for this proposition. This argument was recently rejected by the Committee in relation to the *Basin Head Marine Protected Area Regulations*, SOR/2005-293, since it reflects a fundamental misapprehension as to the purpose and effect of section 40(2) of the *Interpretation Act*. Section 40 of the Act reads as follows:

40. (1) In an enactment or document,

(a) an Act may be cited by reference to its chapter number in the Revised Statutes, by reference to its chapter number in the volume of Acts for the year or regnal year in which it was enacted or by reference to its long title or short title, with or without reference to its chapter number; and

(b) a regulation may be cited by reference to its long title or short title, by reference to the Act under which it was made or by reference to the number or designation under which it was registered by the Clerk of the Privy Council.

(2) A citation of or reference to an enactment is deemed to be a citation of or reference to the enactment as amended.

Section 40 relates to the identification in an enactment of another enactment. Subsection 40(2) clarifies that when an enactment refers to another enactment, it refers to that other enactment as it exists at the time of the reference, including any prior amendments. In this regard, see for example Professor Pierre-André Côté’s *The Interpretation of Legislation in Canada* (Fourth Edition), page 86, note 151. This is distinct from the presumption that the reference is to the enactment as it is subsequently amended. As noted by Paul Salembier in *Regulatory Law and Practice*, 2nd ed., “if there is no reference to text being incorporated by reference in a regulation ‘as amended,’ the courts will usually interpret the reference to be static, rather than dynamic.” As a result, it would seem that amendments to section 8 of the Regulations are necessary, if the intent is to refer to subsections 81.3(3) and 81.4(3) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* as they are subsequently amended. At the very least, the absence of the reference makes what is intended a matter of interpretation. Amending paragraph 8(b) in this regard would provide clarity and certainty.

4. Section 9

Various points were raised in relation to section 9 of the Regulations, which reads as follows:

- 5 -

9. An application for payment shall, unless circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period, be made within 56 days after the latest of the day

(a) of the bankruptcy or receivership of the applicant's former employer;

(b) on which the applicant's employment ends for any of the reasons referred to in section 3; and

(c) on which the receiver terminates the applicant's employment.

First, it was noted that paragraph (c) is redundant, at least with respect to the English version, since paragraph (b) already encompasses any instance in which the individual's employment "has terminated." The Department does not specifically address the redundancy, but states:

subsection 9(c) covers situations that are specific and unique to the insolvency world. For example, when an individual's employment with their insolvent employer is terminated, but the receiver rehires them to help finalize the business' affairs, the individual has 56 days from the date on which the receiver terminates their employment to apply for the Wage Earner Protection Program (WEPP).

As noted above, there is no difference between termination by the employer and termination by the receiver in the English version of section 3; an individual is eligible to apply if that individual's employment "has terminated," regardless of who terminates it, and the individual will then have 56 days to apply from the latest relevant day. In the English version, then, paragraph 9(c) is redundant.

The French version of paragraph 9(c) does not appear to be redundant, but it gives rise to questions about eligibility for the program. Based on the Department's explanation of the meaning of the French version of paragraph 3(b), it seems that eligibility only arises when it is the employer who permanently severs the employment relationship, whether for economic or organizational reasons ("licenciement") or because of the employee's conduct ("congédiement"). In addition, the language used in the French version of section 9 to describe when a receiver severs the employment relationship is "met fin à l'emploi" rather than "licencie" or "congédié." Since a difference in terminology is presumed to have a difference in meaning, this also supports the understanding that a person who is terminated by the receiver is not eligible to apply, based on the French version of the Regulations. It would seem that the operation of sections 3 and 9 needs to be clarified in various respects.

Next, it was noted that it appears that in practice the applicant cannot apply for payment until he or she has received the necessary information from the trustee or receiver pursuant to section 16 of the Regulations, which may be up to 45 days

- 6 -

or more after the bankruptcy or receivership. As a result, the Department was asked why section 9 does not instead establish time limits within which the applicant must apply after the date of receipt of those materials. The Department responded, first, that applicants are “not required to wait to apply to the WEPP until they receive information from the trustee or receiver,” although they often do as that information “facilitates the completion of their application form.” In fact, the Service Canada website states “You may apply for the WEPP online once you have received a copy of the information provided to Service Canada by the trustee or receiver appointed in your employer’s bankruptcy / receivership.” Further, it is not possible to proceed with the application without a “Bankruptcy / Receivership Number (Estate ID)”, which is “a number of up to nine digits included on the information sent to you by the trustee / receiver appointed for your former employer.” As a result, it seems accurate to say that in reality a person cannot apply until that information has been received.

Next, the Department states that section 9 does not specify a time limit within which an applicant must apply after receiving the specified information because “it would be challenging to determine when the applicant received that information.” Yet, regulations often deem information or notice to have been received at a certain time, and that could be done here as well if it is too difficult to establish when receipt in fact occurred. Moreover, other provisions in the Regulations establish timelines based on when the applicant in fact receives information or notification (in particular, section 13), and there is no clear reason why it would be “challenging” to determine the actual date of receipt in some instances but not in others. All of that said, however, while there may be some concern that an applicant may not realize that the 56-day period prescribed in the Regulations means, in practice, 11 days or fewer to apply, what the timelines are and how to define them would seem to be largely for the regulation-making authority to determine as a matter of legislative policy.

The Department was also asked, with respect to the phrase “unless circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period,” how this is determined and by whom, and whether the applicant is required to ask for the extension within the 56-day period. The Department responded that the applicant demonstrates on the application form the circumstances that prevented them from applying, and that it is “the Minister or the delegated official [who] makes this determination by evaluating the circumstances that caused the delay (based on the particular context of each case) and determines if they warrant granting an extension of time.” Further, “[s]ubject to a reasonable justification, an application for review will be accepted if it is received past the 56-day time period and no extension request is required.” This is likely intended to refer to an application for payment (section 9) rather than an application for review (section 11). In any event, since there is currently no guidance on what the applicant is to do if circumstances beyond his or her control make it impossible to apply in time, it would seem the Regulations should be amended to make this procedure clear.



- 7 -

5, 6. Sections 11 and 13

These provisions relate, respectively, to an application to the Minister to review a determination of eligibility or ineligibility and an application to an adjudicator. Each provision establishes a period within which the application must be made, “unless circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period.” The Department was asked how this is determined and by whom, and what the applicant is required to do to seek an extension, and the Department’s response was similar to its response with respect to section 9. It would seem these sections should also be amended to make it clear how the applicant is to proceed when circumstances beyond his or her control necessitate a longer application period.

7. Section 15

This section prescribes the information that a trustee or receiver is to provide under paragraph 21(1)(d) of the Act, and establishes a timeframe for the provision of that information. It reads:

15. (1) For the purpose of paragraph 21(1)(d) of the Act, the trustee or receiver shall provide the Minister with the following information in the form provided by the Minister:

- (a) the date of bankruptcy or receivership;
- (b) the name, address, telephone number, social insurance number, employee number and job title of the individual;
- (c) the dates on which wages, other than severance pay or termination pay, were earned and the basis upon which they were calculated;
- (c.1) the date on which any employment in respect of which severance pay or termination pay is owing ended;
- (d) a statement as to whether or not the individual submitted a proof of claim for wages owing under section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, and
- (e) the names of the employer’s officers, directors and owners and of the person responsible for the employer’s payroll.

(2) The trustee or receiver shall provide the information within

- (a) 45 days from the date of bankruptcy or from the first day on which there was a receiver in relation to the former employer, as

- 8 -



the case may be, unless circumstances beyond the control of the trustee or receiver necessitate a longer period; or

(b) if the trustee or receiver requests the information under subsection 21(3) or (4) of the Act, 15 days after receiving the information.

The relevant aspects of section 21 of the Act are as follows:

21. (1) For the purposes of this Act, a trustee or a receiver, as the case may be, shall

(d) provide the Minister and each individual other than one who is in a class prescribed by regulation with the information prescribed by regulation in relation to the individual and with the amount of eligible wages owing to the individual; and

(3) A person, other than one described in subsection (4), who has or has access to information described in paragraph (1)(d) shall, on request, provide it to the trustee or the receiver, as the case may be.

(4) In the case of a person who is dealing at arm's length with and providing payroll services to a bankrupt or insolvent person, they shall provide a description of the information that they do not have access to, an estimate of the cost of providing the information that they have and an estimate of the cost of providing the information that they only have access to.

It was pointed out to the Department that the information requested under subsection 21(4) of the Act is not the same information as the information prescribed by regulation. Specifically, the payroll service is required under the Act to provide a description of the information that they do not have access to, as well as estimates of the costs of providing the information that they have and of providing the information that they only have access to. The Department was asked why paragraph 15(2)(b) of the Regulations refers to a request for the information prescribed by subsection 15(1) when in fact it is different information that is to be provided under subsection 21(4) of the Act.

The Department's response emphasizes the policy behind subsection 21(4) of the Act rather than the discrepancy between the Act and the Regulations:

Under paragraph 15(2)(b) of the Regulations, the trustee or receiver must provide the Minister with any information referred to in subsection 15(1) that they do not have access to and have requested under 21(3) and (4) of the Act. The Act and Regulations were never intended to compel payroll contractors to provide information on wages owing to individuals at their expense.



First, it should be noted that no issue has been raised in relation to the reference in paragraph 15(2)(b) of the Regulations to subsection 21(3) of the Act, since both refer to the provision of the same information (namely, that prescribed in subsection 15(1)). Further, it has not been suggested that payroll contractors should be compelled to provide the information prescribed in subsection 15(1) of the Regulations at their own expense. Rather, the issue is that paragraph 15(2)(b) of the Regulations is structured as if the information provided under subsection 21(4) of the Act will be the same as the information prescribed in subsection 15(1) of the Regulations, when it is not. A trustee or receiver who receives information under subsection 21(4) will not be in a position to provide the information prescribed by subsection 15(1).

It was also pointed out to the Department that there are inconsistencies with respect to the verbs used to describe the provision of documents or information in sections 15 to 19 of the Regulations. In particular, where “provide” is used in the English, the French refers to a variety of verbs including “fournir” (e.g., ss. 16(1)(c) and 18(1)(a)), “transmettre” (e.g. ss. 15(1) and 17(1)), and “envoyer” (s. 17(2)). “Fournir” is also used as the analogue of “submit” in paragraph 16(1)(b) with respect to a proof of claim, although the analogue of “submit” in the same context in paragraph 15(1)(d) is “remettre.” It was suggested that the provisions in question should be reviewed to ensure consistency of language.

The Department responded that it does not believe that the difference in terminology creates a discrepancy. It states that different words are used in the French version to “indicate subtleties that are particular to the French language,” although it does not provide an explanation of these subtleties. The Department also indicates that “the French version of the [Act] uses several terms for the word ‘provide,’ for example, paragraph 21(1)(d) uses ‘de transmettre’ and subsections 21(3) and (4) use ‘communiquer’ and ‘indiquer.’”

It is true that the Act uses both “fournir” and “transmettre” regularly as the analogue of “provide,” as well as “communiquer” and “indiquer” on one occasion, so it would seem that the language of the Regulations to some extent reflects the variability in the enabling act. The verb “envoyer” does not appear in the Act as an analogue of “provide,” however, so it would seem that subsection 17(2) should be brought in line with the rest of the provisions. In addition, “subtleties particular to the French language” would not seem to explain why the French version of the Regulations uses two different verbs to refer to the requirement under section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* to “submit” a proof of claim for wages owing. In this regard, paragraph 16(1)(b) uses “fournir” while paragraph 15(1)(d) uses “remettre”. For consistency with the relevant statutory provisions it would seem, based on the language of section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, that the English version of paragraphs 15(1)(d) and 16(1)(b) of the Regulations should use “deliver” rather than “submit” and the French version of paragraph 16(1)(b) should be amended to use “remettre” rather than “fournir.”



8. Paragraph 16(1)(b)

Paragraph 16(1)(b) requires the trustee or receiver to provide to the individual a statement about the individual's requirement under section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* to submit a proof of claim for wages owing. Section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* requires a proof of claim to be delivered in the "prescribed" form, and a "prescribed" form under section 2 of that Act means "prescribed by directive issued by the Superintendent under paragraph 5(4)(e)." It is not readily apparent what the form is called or how to obtain it. The Department was therefore asked whether, for the purposes of accessibility, the trustee or receiver could be required to provide a copy of this form rather than simply providing a statement about the requirement to submit it.

In response, the Department states that the relevant form is "Form 31 – Proof of Claim" and that the trustee is already required to provide a copy of the form under various sections of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, so there is no need to include this requirement in the Regulations as well. In its letter, the Department points to paragraph 51(1)(e) and subsections 102(1) and (2) of that Act for this requirement:

51. (1) The trustee shall call a meeting of the creditors, to be held within twenty-one days after the filing of the proposal with the official receiver under subsection 62(1), by sending in the prescribed manner to every known creditor and to the official receiver, at least ten days before the meeting,

(e) the prescribed forms, in blank, of

(i) proof of claim,

(ii) in the case of a secured creditor to whom the proposal was made, proof of secured claim, and

(iii) proxy,

if not already sent

102. (1) Subject to [an extension of time under] subsection (1.1), it is the duty of the trustee to inquire as to the names and addresses of the creditors of a bankrupt and, within five days after the date of the trustee's appointment, to send in the prescribed manner to the bankrupt, to every known creditor and to the Superintendent a notice in the prescribed form of the bankruptcy and of the first meeting of creditors, to be held within the twenty-one day period following the day of the trustee's appointment, at the office of the official receiver in the locality of the bankrupt, but the official receiver may, when the

- 11 -



official receiver deems it expedient, authorize the meeting to be held at the office of any other official receiver or at such other place as the official receiver may fix.

(2) The trustee shall include with the notice referred to in subsection (1) a list of the creditors with claims amounting to twenty-five dollars or more and the amounts of their claims together with a proof of claim and proxy in the prescribed form but no name shall be inserted in the proxy before it is so sent.

Although these provisions refer only to trustees, while the Regulations refer to both trustees and receivers, it is possible that a form will be provided in practice in all instances even in the absence of a regulatory requirement to that effect. The Committee may find the Department's explanation satisfactory on this point.

9. Section 19

Section 22 of the *Wage Earner Protection Program Act* relates to the payment of a trustee's or receiver's fees and expenses in relation to the performance of their duties under the Act. Section 22 reads:

22. (1) 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.

(2) The Minister shall, in the circumstances prescribed by regulation, pay the fees or expenses that are prescribed by regulation.

Section 18 of the Regulations then establishes a process and a formula for reimbursing a trustee or receiver's fees and expenses in relation to the performance of their duties under the Act. Section 19 of the Regulations, however, purports to authorize the payment of a trustee's or receiver's fees and expenses "for their administration of the estate or property" under certain circumstances. It was pointed out to the Department that a provision for remunerating trustees and receivers for work unrelated to their duties under the enabling Act would appear to be *ultra vires*. To date, the Department has provided no substantive response on this point, although it acknowledges in its letter of July 6, 2015, that "regulatory or legislative changes may be required."

CK/mn

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

GARRY BREITKREUZ, M.P.
MASSIMO PACETTI, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



December 14, 2012

Mr. Kin Choi
Assistant Deputy Minister - Labour
Compliance, Operations and Program Development
Department of Human Resources
and Skills Development Canada
Place Du Portage, Phase II, 8th Floor
165 Hôtel de Ville Street
GATINEAU, Quebec K1A 0J2

Dear Mr. Choi:

Our File: SOR/2008-222, Wage Earner Protection Program Regulations, as
amended by S.C. 2009, c. 2.

I have reviewed the above instrument prior to placing it before the Joint
Committee, and would appreciate your advice with respect to the following points.

1. Section 2

It would improve clarity and precision to refer to the definition of “wages”
in subsection 2(1) of the Act (for example, “... are prescribed for the purposes of
the definition of ‘wages’ in subsection 2(1) of the Act”).

2. Section 3

While I am aware that section 3 of the Regulations, as it currently reads, was
enacted by an Act of Parliament directly, I nonetheless note that the English
version of paragraph 3(b) may appear circular, in that it states that an individual’s
employment has ended if the individual’s employment has “terminated.” It may be
less ambiguous, and more consistent with the French version, which refers to
employment being terminated by layoff or dismissal (“licenciement ou



congédiement”), to amend the English version of this paragraph to refer to specific types of termination of employment.

3. Section 8

Section 8 of the Regulations indicates the order in which payments to an individual under the Act are to be allocated. Paragraph (b) refers to disbursements of a travelling salesperson properly incurred in and about the business of a bankrupt or the business of a person subject to a receivership “to the extent referred to in subsections 81.3(3) and 81.4(3) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*.” Since this paragraph does not refer to those sections of that Act “as amended from time to time,” it is presumed to be a static incorporation by reference. If open incorporation by reference is intended, then the section should be amended to clarify that point.

4. Section 9

Paragraph 9(c) refers to the day on which the receiver terminates the applicant’s employment. This paragraph is redundant and should be repealed. Paragraph 9(b) already refers to employment that ends for any of the reasons referred to in section 3 of the Regulations, which includes any instance in which the individual’s employment has terminated, without distinguishing between whether it is terminated by the employer or the receiver.

In addition, it appears in practice that the applicant cannot apply for payment until he or she has received the necessary information from the trustee or receiver under section 16 of the Regulations, which may be up to 45 days, or more, after the event in paragraph 9(a). If this is the case, why does section 9 not establish time limits within which the applicant must apply after the date of receipt of those materials?

As well, the 56-day application period may be extended where necessitated by “circumstances beyond the control of the applicant.” How is this determined, and by whom? Is the applicant required to ask for an extension within the 56-day period by explaining the circumstances beyond his or her control, or can the extension be granted after the 56-day period has already expired?

I note also that there is a discrepancy between the English and French versions, in that the English refers to circumstances that “necessitate” a longer application period, while the French refers to circumstances that “justify” (“justifient”) a longer application period. A longer application period may be justified even though it is not strictly necessary. This same discrepancy also occurs in sections 11, 13, 15(2)(a), 16(2), and 17(1).



5. Section 11

Section 11 of the Regulations requires a request for review to be made in writing, generally within 30 days after the applicant is informed of the Minister's decision. This may be extended where "circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period." The same questions arise with respect to how and by whom the existence of "circumstances beyond the control of the applicant [that] necessitate a longer period" is determined, and what the applicant is required to do to seek an extension, as were raised in the previous point in connection with the initial application for payment.

6. Section 13

This section sets out requirements for an appeal to an adjudicator. As above, the time in which the applicant must act may be extended where "circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period." How and by whom is the existence of "circumstances beyond the control of the applicant [that] necessitate a longer period" determined, and what is the applicant required to do to seek an extension?

7. Section 15

Paragraph 15(2)(b) of the Regulations states that if the trustee or receiver requests information under subsection 21(3) or (4) of the Act, the trustee or receiver must provide it to the Minister within 15 days after receiving the information. It does not appear, however, that subsection 21(4) of the Act necessarily results in the trustee or receiver receiving the information referred to in subsection 15(1) of the Regulations. Rather, under subsection 21(4), the payroll service provider must provide (i) a description of the information that they do not have access to, (ii) an estimate of the cost of providing the information that they have, and (iii) an estimate of the cost of providing the information that they only have access to. Is this the information that the trustee or receiver must provide to the Minister within 15 days of receiving it?

I note also that there are inconsistencies with respect to the verbs used to describe the provision of documents or information in sections 15 to 19. In particular, where "provide" is used in the English, the French refers to a variety of verbs including "fournir" (e.g., ss. 16(1)(c) and 18(1)(a)), "transmettre" (e.g. ss. 15(1) and 17(1)), and "envoyer" (s. 17(2)). "Fournir" is also used as the analogue of "submit" in paragraph 16(1)(b) with respect to a proof of claim, although the analogue of "submit" in the same context in paragraph 15(1)(d) is "remettre." The provisions in question should be reviewed to ensure consistency of language.

- 4 -



8. Subsection 16(1)

The trustee or receiver is required to provide each individual with the date of bankruptcy or receivership under paragraph 16(1)(a). Under paragraph 16(1)(c), the trustee or receiver is required to provide the individual with “a copy of the information and documents that they provided to the Minister with respect to the individual.” The date of bankruptcy or receivership would be information that was provided to the Minister with respect to the individual pursuant to paragraph 15(1)(a). In other words, paragraph 16(1)(a) appears to be redundant.

Paragraph 16(1)(b) requires the trustee or receiver to provide to the individual a statement about the individual’s requirement under section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* to submit a proof of claim for wages owing. I note that section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* requires a proof of claim to be delivered in the “prescribed” form, that a “prescribed” form under section 2 of that Act means “prescribed by directive issued by the Superintendent under paragraph 5(4)(e),” and that it is not readily apparent what the form is called or how to obtain it. For the purposes of accessibility, could the trustee or receiver be required by the Regulations to provide a copy of this form?

9. Section 19

Subsection 19(1) states that, “[f]or the purposes of subsection 22(2) of the Act, the Minister shall, on application by the trustee or receiver, pay the fees and expenses for their administration of the estate or property” under specified circumstances. Subsection 22(2) of the Act, however, relates to the trustee’s or receiver’s fees and expenses in relation to the performance of their duties under the Act, not to the entirety of the work they perform in relation to a particular bankruptcy or receivership. Although subsection 41(1) of the Regulations authorizes the Governor in Council to “make regulations generally for carrying out the purposes” of the Act, it cannot be said that a provision for remunerating trustees and receivers for work unrelated to their duties under the Act is a provision for carrying out the purposes of the Act. Section 19 would appear to be *ultra vires*.

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

Yours sincerely,

Cynthia Kirkby

/mh

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

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

JOINT CHAIRS

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

VICE-CHAIRS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

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

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



March 4, 2015

Mr. Kin Choi
Assistant Deputy Minister - Labour
Compliance, Operation & Program Development
Department of Employment and
Social Development
Place Du Portage, Phase II, 8th Floor
165 Hôtel de Ville Street
GATINEAU, Quebec K1A 0J2

Dear Mr. Choi:

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

I refer once more to my letter of December 14, 2012, to which a substantive response has yet to be received.

I note that your letter of December 16, 2014, indicated that you expected to be in a position to provide a fulsome response in early 2015. More than two years having now elapsed since my original letter, your cooperation in ensuring a reply is forthcoming would be appreciated.

I look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

Cynthia Kirkby
Counsel

/mh

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

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

JOINT CHAIRS

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

VICE-CHAIRS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

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

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



May 19, 2015

Mr. Kin Choi
Assistant Deputy Minister - Labour
Compliance, Operation & Program Development
Department of Employment
and Social Development
Place Du Portage, Phase II, 8th Floor
165 Hôtel de Ville Street
GATINEAU, Quebec K1A 0J2

Dear Mr. Choi :

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

I refer once again to my letter of December 14, 2012, to which a substantive response has yet to be received.

I note that the first follow-up letter was sent in this connection on April 23, 2013, and that this instrument was among those discussed during a conference call with your officials on June 28, 2013. An additional follow-up letter was then sent on October 11, 2013, subsequent to which you requested a meeting "for an informal discussion of the technical complexities associated with several of the regulatory provisions in question." After a third follow-up letter was sent on April 11, 2014, this meeting was scheduled for September 16, 2014. Officials at that meeting confirmed that a written response to the substantive issues would be sent shortly so that this file could be presented to the Joint Committee. That substantive response has yet to be received despite two more follow-up letters and the passage of eight more months.

It is always preferable to present files to the Committee after a substantive response has been received. Where this is not possible, it will be up to the Committee to determine what additional measures should be taken to ensure that a substantive response is forthcoming.

Yours sincerely,

Cynthia Kirkby
Counsel

/mn



M. Peter Bernhardt, General Counsel
 Ms. Cynthia Kirkby, Counsel
 Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
 c/o The Senate
 Ottawa ON K1A 0A4

RECEIVED/REÇU
 JUN 04 2015
 REGULATIONS
 RÉGLEMENTATION
 MAY 29 2015

RE: SOR/2008-222, Wage Earner Protection Program Regulations, as amended by S.C. 2009, c. 2

Thank you for your letter of March 4, 2015. I would like to offer my apologies for the delay in our response. Further to our December 16, 2014 letter, the Labour Program is now in a position to provide substantive responses to the majority of your comments, raised in your initial letter dated December 14, 2012. I look forward to updating you as we progress with our analysis on the remaining comments and any regulatory changes that may follow.

Further to our analyses, the Labour Program is in agreement with the following:

- proposed change to section 2 of the Regulations and recommendation that it refers to the definition of “wages,” as outlined in the Act;
- changes related to discrepancies between English and French in sections 9, 11, 13, 15(2)(a), 16(2) and 17(1) of the Regulations; and
- the requirement for the trustee or receiver to provide each individual with the date of bankruptcy or receivership, as outlined in paragraph 16(1)(a) of the Regulations.

In addition, clarification is provided below with regards to your recommendations pertaining to sections 3, 8, 9 (paragraphs one, two and three under heading “4. Section 9” of your letter), 11, 13, and 15, and subsection 16(1) (paragraph two under heading “8. Subsection 16(1)” of your letter). Finally, further examination of your recommendation regarding Section 19 is needed to assess measures to address it.

Section 3

In your letter you note that the English version of section 3 of the Regulations appears circular and suggest that it may be less ambiguous to use the French structure. The Labour Program is aware of the variance between the English and French versions of the Regulations however in our view, the distinction is justified.

.../2

Canada



- 2 -

In the French version, the specific terms “licenciement” and “congédiement” are used rather than “termination” in order to accommodate the distinct legal concepts used under certain provincial laws (e.g. in Quebec). The term “licenciement” reflects the permanent severing of the employment relationship by the employer (e.g. for economic, organizational or other reasons). In contrast, the term “congédiement” is used to refer to the permanent severing of the employment relationship at the employer’s initiative for reasons related to the competence or behaviour of the employee. In English “the individual’s employment has terminated” captures both of these concepts.

Section 8

In your letter you note that, since subsection 8(b) does not include “as amended from time to time” following the reference to subsections 81.3(3) and 81.4(3) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, that this incorporation by reference is presumed to be static. As a result, you recommend that, if an open incorporation by reference is intended, then the section should be amended to provide clarification.

The Labour Program does not think it is necessary to include “as amended from time to time” to subsection 8(b), because incorporations by reference of legislation are presumed to be dynamic. Subsection 40(2) of the *Interpretation Act* provides that “a citation of or reference to an enactment is deemed to be a citation of or reference to the enactment as amended”, and “enactment” is defined in that Act as meaning “an Act or regulation or any portion of an Act or regulation”.

Section 9

In your letter, you note that subsection 9(c) is redundant since subsection 9(b) already covers all instances in which an individual’s employment has been terminated. However, subsection 9(c) covers situations that are specific and unique to the insolvency world. For example, when an individual’s employment with their insolvent employer is terminated, but the receiver rehires them to help finalize the business’ affairs, the individual has 56 days from the date on which the receiver terminates their employment to apply for the Wage Earner Protection Program (WEPP).

.../3



- 3 -

In the second paragraph related to section 9, you note that it appears that an applicant cannot apply for payment until they have received the necessary information from the trustee or receiver. It is worth noting that an applicant is not required to wait to apply to the WEPP until they receive information from the trustee or receiver. However, they often do so as the information provided by the trustee or receiver facilitates the completion of their application form.

In situations where the applicant does not receive all the necessary information from the trustee or receiver, or does not receive that information within 45 days, they can still apply for the WEPP and demonstrate on the application form that the circumstances which prevented them from applying, within the prescribed time period, were "beyond their control".

Additionally, section 9 does not specify a time limit within which an applicant must apply after receiving the information specified in section 16, as it would be challenging to determine when the applicant received that information.

With respect to your comment in the third paragraph related to section 9 on how "circumstances beyond the control of the applicant" are determined and by whom, the Minister or the delegated official makes this determination by evaluating the circumstances that caused the delay (based on the particular context of each case) and determines if they warrant granting an extension of time. Subject to a reasonable justification, an application for review will be accepted if it is received past the 56-day time period and no extension request is required.

Section 11

Regarding your comment on how "circumstances beyond the control of the applicant" are determined and by whom, similar to our response above for section 9, the Minister or the delegated official makes this determination by evaluating the circumstances that caused the delay (based on the particular context of each case) and determines if they warrant granting an extension of time. Subject to a reasonable justification, an application will be accepted if it is received past the 30-day time period and no extension request is required.



- 4 -

Section 13

Regarding your comment on how “circumstances beyond the control of the applicant” are determined and by whom, similar to our response above for sections 9 and 11, the Minister or the delegated official makes this determination by evaluating the circumstances that caused the delay (based on the particular context of each case) and determines if they warrant granting an extension of time. Subject to a reasonable justification, an application for appeal will be accepted if it is received past the 60-day time period and no extension request is required.

Section 15

In your letter, in the first paragraph related to section 15, you inquire whether the information under 21(3) or 21(4) is the information the trustee or receiver is required to provide to the Minister. Under paragraph 15(2)(b) of the Regulations, the trustee or receiver must provide the Minister with any information referred to in subsection 15(1) that they do not have access to and have requested under 21(3) and (4) of the Act. The Act and Regulations were never intended to compel payroll contractors to provide information on wages owing to individuals at their expense.

With respect to your observation on the lack of consistency between the English and French, when the term “provide” is used in English, the Labour Program does not believe that the difference in terminology creates a discrepancy. Different words are used in the French version to indicate subtleties that are particular to the French language. Moreover, the French version of the WEPPA uses several terms for the word “provide”, for example, paragraph 21(1)(d) uses “de transmettre” and subsections 21(3) and (4) use “communiquer” and “indiquer”.

Subsection 16(1)

In your letter you note that paragraph 16(1)(a) appears to be redundant as information provided under paragraph 16(1)(c) would include the same information which is provided under paragraph 16(1)(a). The Labour Program agrees with this observation and, as part of the regulatory review process, will review all the requirements related to the information which a trustee or receiver should provide to an individual.

.../5



- 5 -

Furthermore, you state that for purposes of accessibility the Regulations could require the trustee or receiver to provide the prescribed form to submit a proof of claim under paragraph 16(1)(b). You note that section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* requires that a proof of claim be delivered using the prescribed form; paragraph 51(1)(e) of that Act (proposals) and subsections 102(1) and (2) of that Act (bankruptcies and receiverships) require trustees to provide the prescribed proof of claim form to creditors. The prescribed form is "Form 31 - Proof of Claim". As the *Bankruptcy and Insolvency Act* sets out the requirement for the trustee to provide a copy of the form, there is no need to include this requirement in the Regulations.

I would be pleased to provide you with updates on our proposed course of action in the future. In the interim, should you require additional information, please contact Brenda Baxter, Director General of Workplace Directorate at 819-654-4410.

Yours sincerely,

Kin Choi
Assistant Deputy Minister, Compliance, Operations and Program Development
Labour Program

c.c.: Mark L. McCombs
Senior General Counsel
ESDC Legal Services

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

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

VICE-CHAIRS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



July 30, 2015

Mr. Kin Choi
Assistant Deputy Minister - Labour
Compliance, Operation & Program Development
Department of Employment
and Social Development
Place Du Portage, Phase II, 8th Floor
165 Hôtel de Ville Street
GATINEAU, Quebec K1A 0J2

Dear Mr. Choi :

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

I am in receipt of your letters of May 29 and July 6, 2015, with respect to the above-mentioned instrument. As the Department has now provided a substantive response in relation to most of the issues raised, the file will be presented to the Joint Committee at the earliest opportunity. Nonetheless, as per discussions between Labour Program officials and General Counsel to the Committee at their meeting of July 16, 2015, your further advice on the following points would be appreciated. Should a response be received before the file is presented to the Committee, that response will of course be included.

Section 3

The issue raised in relation to section 3 is that paragraph 3(b) of the English version appears to be circular, and it was suggested that it could be less ambiguous and more consistent with the French version to refer to specific types of termination. Your response stated that it is the Labour Program's view that the distinction between the two versions is justified:

In the French version, the specific terms "licenciement" and "congédiement" are used rather than "termination" in order to accommodate the distinct legal concepts used under certain provincial laws (e.g. in Quebec). The term "licenciement" reflects the permanent severing of the employment relationship by the employer (e.g. for

- 2 -



economic, organizational or other reasons). In contrast, the term “congédiement” is used to refer to the permanent severing of the employment relationship at the employer’s initiative for reasons related to the competence or behaviour of the employee. In English “the individual’s employment has terminated” captures both of these concepts.

While it is true that the English version captures the two concepts specifically identified in the French version, it also captures the concepts in paragraphs (a) and (c) of the English version. If an individual resigns or retires, the individual’s employment has terminated. If the term of the individual’s employment has expired, the individual’s employment has terminated. Further, as the English version of paragraph (b) is currently drafted, it applies to individuals whose employment has terminated as a result of actions taken by either the employer or the receiver. The individual’s employment will “ha[ve] terminated” in either instance. Your explanation with respect to the meaning of the French version suggests, however, that section 3 is only intended to capture those instances where it is the employer who effects the termination. As this discrepancy has implications for eligibility for the program, amendments to clarify which terminations are included in paragraph 3(b) would seem to be required.

Section 8

Section 8 of the Regulations indicates the order in which payments to an individual under the Act are to be allocated. Paragraph (b) refers to disbursements of a travelling salesperson properly incurred in and about the business of a bankrupt or the business of a person subject to a receivership “to the extent referred to in subsections 81.3(3) and 81.4(3) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*.” Since this paragraph does not refer to those sections of that Act “as amended from time to time,” the incorporation by reference is presumed to be static. If open incorporation by reference is intended, then the section should be amended in that regard.

Your response cited subsection 40(2) of the *Interpretation Act* for the proposition that “incorporations by reference of legislation are presumed to be dynamic.” This misrepresents the purpose and effect of that subsection. In this regard, see for example Professor Pierre-André Côté’s *The Interpretation of Legislation in Canada* (Fourth Edition), page 86, note 151.

Section 40 of the Act reads as follows:

40. (1) In an enactment or document,

(a) an Act may be cited by reference to its chapter number in the Revised Statutes, by reference to its chapter number in the volume of Acts for the year or regnal year in which it was enacted or by

- 3 -



reference to its long title or short title, with or without reference to its chapter number; and

(b) a regulation may be cited by reference to its long title or short title, by reference to the Act under which it was made or by reference to the number or designation under which it was registered by the Clerk of the Privy Council.

(2) A citation of or reference to an enactment is deemed to be a citation of or reference to the enactment as amended.

Section 40 relates to the identification in an enactment of another enactment. Subsection 40(2) clarifies that when an enactment refers to another enactment, it refers to that other enactment as it exists at the time of the reference, including any prior amendments. This is distinct from the presumption that the reference is to the enactment as it is subsequently amended. As noted by Paul Salembier in *Regulatory Law and Practice*, 2nd ed., "if there is no reference to text being incorporated by reference in a regulation 'as amended,' the courts will usually interpret the reference to be static, rather than dynamic." As a result, it remains the case that amendments to section 8 of the Regulations are required if the intent is to refer to subsections 81.3(3) and 81.4(3) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* as they are subsequently amended. At the very least, the absence of the reference makes what is intended a matter of interpretation. Amending paragraph 8(b) in this regard would provide clarity and certainty.

Section 9

Various points were raised in relation to section 9 of the Regulations, which is set out here for ease of reference:

9. An application for payment shall, unless circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period, be made within 56 days after the latest of the day

(a) of the bankruptcy or receivership of the applicant's former employer;

(b) on which the applicant's employment ends for any of the reasons referred to in section 3; and

(c) on which the receiver terminates the applicant's employment.

First, it was noted that paragraph (c) is redundant, at least with respect to the English version, since paragraph (b) already encompasses any instance in which the individual's employment "has terminated." Your response does not specifically address the redundancy, stating instead:

subsection 9(c) covers situations that are specific and unique to the insolvency world. For example, when an individual's employment

- 4 -



with their insolvent employer is terminated, but the receiver rehires them to help finalize the business' affairs, the individual has 56 days from the date on which the receiver terminates their employment to apply for the Wage Earner Protection Program (WEPP).

As noted above, there is no difference between termination by the employer and termination by the receiver in the English version of section 3; an individual is eligible to apply if that individual's employment "has terminated," regardless of who terminates it, and the individual will then have 56 days to apply from the latest relevant day. In the English version, then, paragraph 9(c) is redundant.

The French version of paragraph 9(c) does not appear to be redundant, but it gives rise to questions about eligibility for the program. Based on the Department's explanation of the meaning of the French version of paragraph 3(b), it seems that eligibility only arises when it is the employer who permanently severs the employment relationship, whether for economic or organizational reasons ("licenciement") or because of the employee's conduct ("congédiement"). In addition, the language used in the French version of section 9 to describe when a receiver severs the employment relationship is "met fin à l'emploi" rather than "licencie" or "congédie." Since a difference in terminology is presumed to have a difference in meaning, this also supports the understanding that a person who is terminated by the receiver is not eligible to apply, based on the French version of the Regulations. As a result, it would seem that the operation of sections 3 and 9 needs to be clarified in various respects.

Next, it was noted that it appears that in practice the applicant cannot apply for payment until he or she has received the necessary information from the trustee or receiver pursuant to section 16 of the Regulations, which may be up to 45 days or more after the bankruptcy or receivership. As a result, it was asked why section 9 does not instead establish time limits within which the applicant must apply after the date of receipt of those materials. Your response noted that applicants are "not required to wait to apply to the WEPP until they receive information from the trustee or receiver," although they often do as that information "facilitates the completion of their application form." In fact, the Service Canada website states "You may apply for the WEPP online once you have received a copy of the information provided to Service Canada by the trustee or receiver appointed in your employer's bankruptcy / receivership." Further, it is not possible to proceed with the online application without a "Bankruptcy / Receivership Number (Estate ID)," which is "a number of up to nine digits included on the information sent to you by the trustee / receiver appointed for your former employer." As a result, it seems accurate to say that in reality a person cannot apply until that information has been received.

Your response also states that section 9 does not specify a time limit within which an applicant must apply after receiving the specified information because "it would be challenging to determine when the applicant received that information." However, regulations often deem information or notice to have been received at a

- 5 -



certain point, and that could be done here as well if it is too difficult to establish when receipt in fact occurred. Moreover, other provisions in the Regulations establish timelines based on when the applicant in fact receives information or notification (in particular, section 13), and it is unclear why the actual date of receipt would need to be determined in some instances but not in others.

It was also asked, with respect to the phrase “unless circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period,” how this is determined and by whom, and whether the applicant is required to ask for the extension within the 56-day period. Your letter indicates that the applicant demonstrates on the application form the circumstances that prevented them from applying, and that it is “the Minister or the delegated official [who] makes this determination by evaluating the circumstances that caused the delay (based on the particular context of each case) and determines if they warrant granting an extension of time.” Further, “[s]ubject to a reasonable justification, an application for review will be accepted if it is received past the 56-day time period and no extension request is required.” Is this intended to refer to an application for payment (section 9) rather than an application for review (section 11)? In any event, it would seem that the Regulations should be amended to provide guidance on what the applicant is to do if circumstances beyond his or her control make it impossible to apply in time.

Sections 11 and 13

These provisions relate, respectively, to an application to the Minister to review a determination of eligibility or ineligibility and an application to an adjudicator. Each provision establishes a period within which the application must be made, “unless circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period.” As with section 9, it would seem these sections should also be amended to make it clear how the applicant is to proceed when circumstances beyond his or her control necessitate a longer application period.

Section 15

This section prescribes the information that a trustee or receiver is to provide under paragraph 21(1)(d) of the Act, and establishes a timeframe for the provision of that information. It reads:

15. (1) For the purpose of paragraph 21(1)(d) of the Act, the trustee or receiver shall provide the Minister with the following information in the form provided by the Minister:

- (a) the date of bankruptcy or receivership;
- (b) the name, address, telephone number, social insurance number, employee number and job title of the individual;

- 6 -



(c) the dates on which wages, other than severance pay or termination pay, were earned and the basis upon which they were calculated;

(c.1) the date on which any employment in respect of which severance pay or termination pay is owing ended;

(d) a statement as to whether or not the individual submitted a proof of claim for wages owing under section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*; and

(e) the names of the employer's officers, directors and owners and of the person responsible for the employer's payroll.

(2) The trustee or receiver shall provide the information within

(a) 45 days from the date of bankruptcy or from the first day on which there was a receiver in relation to the former employer, as the case may be, unless circumstances beyond the control of the trustee or receiver necessitate a longer period; or

(b) if the trustee or receiver requests the information under subsection 21(3) or (4) of the Act, 15 days after receiving the information.

The relevant aspects of section 21 of the Act are as follows:

21. (1) For the purposes of this Act, a trustee or a receiver, as the case may be, shall

(d) provide the Minister and each individual other than one who is in a class prescribed by regulation with the information prescribed by regulation in relation to the individual and with the amount of eligible wages owing to the individual; and

(3) A person, other than one described in subsection (4), who has or has access to information described in paragraph (1)(d) shall, on request, provide it to the trustee or the receiver, as the case may be.

(4) In the case of a person who is dealing at arm's length with and providing payroll services to a bankrupt or insolvent person, they shall provide a description of the information that they do not have access to, an estimate of the cost of providing the information that they have and an estimate of the cost of providing the information that they only have access to.

The information requested under subsection 21(4) of the Act is not the same as the information prescribed by regulation. Specifically, the payroll service is required under the Act to provide a description of the information that they do not

- 7 -



have access to, as well as estimates of the costs of providing the information that they have and of providing the information that they only have access to. It was asked why paragraph 15(2)(b) of the Regulations refers to a request for the information prescribed by subsection 15(1) when in fact it is different information that is to be provided under subsection 21(4) of the Act.

The emphasis in your response was on the policy behind subsection 21(4) of the Act rather than on the discrepancy between the Act and the Regulations:

Under paragraph 15(2)(b) of the Regulations, the trustee or receiver must provide the Minister with any information referred to in subsection 15(1) that they do not have access to and have requested under 21(3) and (4) of the Act. The Act and Regulations were never intended to compel payroll contractors to provide information on wages owing to individuals at their expense.

It should be noted that no issue has been raised in relation to the reference in paragraph 15(2)(b) of the Regulations to subsection 21(3) of the Act, since both refer to the provision of the same information (namely, that prescribed in subsection 15(1)). Further, it has not been suggested that payroll contractors should be compelled to provide the information prescribed in subsection 15(1) of the Regulations at their own expense. Rather, the issue is that paragraph 15(2)(b) of the Regulations is structured as if the information provided under subsection 21(4) of the Act is the same as the information prescribed in subsection 15(1) of the Regulations, when it is not. A trustee or receiver who receives information under subsection 21(4) will not by doing so be in a position to provide the information prescribed by subsection 15(1).

It was also pointed out that there are inconsistencies with respect to the verbs used to describe the provision of documents or information in sections 15 to 19 of the Regulations. In particular, where “provide” is used in the English, the French refers to a variety of verbs including “fournir” (e.g., ss. 16(1)(c) and 18(1)(a)), “transmettre” (e.g. ss. 15(1) and 17(1)), and “envoyer” (s. 17(2)). “Fournir” is also used as the analogue of “submit” in paragraph 16(1)(b) with respect to a proof of claim, although the analogue of “submit” in the same context in paragraph 15(1)(d) is “remettre.” It was suggested that the provisions in question should be reviewed to ensure consistency of language.

According to your letter, the Department does not believe that the difference in terminology creates a discrepancy. It states that different words are used in the French version to “indicate subtleties that are particular to the French language.” Are you able to provide any details of these subtleties that would explain why different terms are used in different instances? Your letter also indicates that “the French version of the [Act] uses several terms for the word ‘provide’, for example, paragraph 21(1)(d) uses ‘de transmettre’ and subsections 21(3) and (4) use ‘communiquer’ and ‘indiquer’.”

- 8 -



It is indeed true that the Act uses both “fournir” and “transmettre” regularly as the analogue of “provide,” as well as “communiquer” and “indiquer” on one occasion, so it would appear that the language of the Regulations to some extent reflects the variability in the enabling act. The verb “envoyer” does not appear in the Act as an analogue of “provide,” however, so it would seem that subsection 17(2) should be brought in line with the rest of the provisions. In addition, “subtleties particular to the French language” would not seem to explain why the French version of the Regulations uses two different verbs to refer to the requirement under section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* to “submit” a proof of claim for wages owing. In this regard, paragraph 16(1)(b) uses “fournir” while paragraph 15(1)(d) uses “remettre.” For consistency with the relevant statutory provisions it would seem, based on the language of section 124 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, that the English version of paragraphs 15(1)(d) and 16(1)(b) of the Regulations should use “deliver” rather than “submit” and the French version of paragraph 16(1)(b) should be amended to use “remettre” rather than “fournir.”

Section 19

Section 18 of the Regulations establishes a process and a formula for reimbursing a trustee or receiver’s fees and expenses in relation to the performance of their duties under the Act. Section 19 of the Regulations, however, purports to authorize the payment of a trustee’s or receiver’s fees and expenses “for their administration of the estate or property” under certain circumstances. It was pointed out that a provision for remunerating trustees and receivers for work unrelated to their duties under the enabling Act would appear to be *ultra vires*. Your letter of July 6, 2015, indicates that “regulatory or legislative changes may be required” and that you expect to be in a position to provide a better indication as to how you will respond later this summer. Can you also advise as to whether payments are currently being made under this section?

I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,

Cynthia Kirkby
Counsel

/mn



M. Peter Bernhardt, General Counsel
Ms. Cynthia Kirkby, Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa ON K1A 0A4

RECEIVED/REÇU
SEP 15 2015
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION
SEP 09 2015

RE: SOR/2008-222, Wage Earner Protection Program Regulations, as amended
by S.C. 2009, c. 2

Thank you for your response to the Labour Program's letters, dated May 29 and July 6, 2015, which addressed the recommendations made by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

As mentioned in our July 6, 2015 correspondence, we continue to assess the implications of your observation regarding Section 19 of the *Wage Earner Protection Program Regulations* (concerning trustee or receiver fees and expenses) and will provide a subsequent response this Fall. As per your recent inquiry pertaining to Section 19, we are not aware of any trustee payment applications currently being assessed regarding payments made under this section.

The feedback provided in your letter of July 30, 2015, will require additional analysis. Once completed, we will then provide you with a substantive response to your comments regarding sections 3, 8, 9, 11, 13 and 15 of the above-mentioned Regulations. The Labour Program will be in a position to provide a timely response as the points raised are primarily clarification and terminology issues, and should not require consultation with stakeholders.

In the interim, should you require additional information, please contact Brenda Baxter, Director General, and Workplace Directorate at 819-654-4410.

Yours sincerely,

Annik Wilson
A/Assistant Deputy Minister, Compliance, Operations and Program Development
Labour Program

c.c. Mark L. McCombs
Senior General Counsel
ESDC Legal Services

Canada

Annexe G

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

Le 30 juillet 2015

CORRECTIONS PARTIELLES PROMISES**DOSSIER :**

DORS/2008-222, Règlement sur le Programme de protection des salariés, tel que modifié par S.C. 2009, ch. 2

QUESTION :

Des modifications ont été promises afin de corriger certains problèmes de rédaction. De plus, une explication qui pourrait être considérée comme satisfaisante a été fournie. Cependant, la réponse à tous les autres problèmes semble insatisfaisante.

RÉSUMÉ :

Le ministère de l'Emploi et du Développement social a maintenant accepté d'apporter des modifications rédactionnelles mineures, notamment en clarifiant un renvoi, en éliminant une redondance et en corrigeant les divers écarts entre les versions anglaise et française. De plus, l'explication donnée à la question visant à déterminer si le Règlement devrait exiger qu'un syndic ou un séquestre fournisse un formulaire particulier pourrait être considérée comme satisfaisante [alinéa 16(1)b)].

La réponse à tous les autres problèmes semble insatisfaisante. En outre, aucune mesure n'a été prise à ce jour en ce qui concerne une disposition qui semble *ultra vires*. Plus précisément, l'article 19 prétend autoriser le remboursement des dépenses et des honoraires engagés par les syndics et les séquestres pour des activités non liées à l'exercice de leurs fonctions en application de la *Loi sur le programme de protection des salariés*.



- 2 -

CONTEXTE :

La lettre initiale au Ministère a été écrite le 14 décembre 2012, et elle a été suivie d'une lettre de rappel le 23 avril 2013. Le 28 juin 2013, lors d'une conférence téléphonique sur d'autres dossiers, des fonctionnaires ont indiqué qu'ils feraient un suivi pour veiller à ce qu'une réponse soit fournie. Une autre lettre de rappel a été envoyée le 11 octobre 2013. Dans sa lettre du 4 février 2014, le Ministère a indiqué qu'il souhaitait organiser une réunion afin de discuter « des complexités techniques associées à plusieurs des dispositions réglementaires en question », et il a précisé qu'un représentant appellerait bientôt pour fixer la date de la réunion. Deux mois se sont écoulés sans autres nouvelles du Ministère. Une autre lettre de rappel a donc été envoyée en avril 2014. À la fin du mois de juillet, le Ministère a proposé que la discussion informelle ait lieu en septembre.

La réunion avec les fonctionnaires du Ministère s'est tenue le 16 septembre 2014. Tous les points de la lettre initiale ont été abordés un à un, et les fonctionnaires ont précisé que au moins quelques-uns des problèmes seraient réglés, comme cela est écrit dans leur Plan prospectif de la réglementation de 2014-2016. (D'après ce qui était indiqué sur le site Web du Ministère à l'époque, « des modifications visant à répondre aux préoccupations relevées par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation sont à l'étude, et des propositions sont en train d'être élaborées. ») Les fonctionnaires présents à la réunion s'étaient engagés à remettre bientôt une réponse écrite détaillée afin que le dossier puisse être présenté au Comité. Cependant, nous n'avons reçu aucune réponse, même si nous avons envoyé deux autres lettres de rappel au cours des six mois suivants.

Une autre lettre de rappel a été envoyée le 19 mai 2015. Voici ce qui y était écrit :

Il est toujours préférable de présenter des dossiers au Comité après avoir reçu une réponse détaillée. Si cela n'est pas possible, ce sera au Comité de déterminer les mesures supplémentaires qui devraient être prises pour s'assurer qu'une telle réponse sera donnée.

Il est peut-être bon de signaler que cette lettre a été envoyée peu de temps après que des fonctionnaires du même Ministère ont été invités à comparaître devant le Comité au sujet d'un autre dossier. Quoi qu'il en soit, une réponse détaillée à la plupart des problèmes a été reçue le 4 juin 2015, deux ans et demi après la première lettre.



- 3 -

ANALYSE :

Comme l'indique la correspondance, le Ministère a accepté d'apporter des modifications rédactionnelles mineures (au point 1, au dernier paragraphe du point 4 et au premier paragraphe du point 8). Selon le site Web du Ministère, ces modifications sont maintenant incluses dans le Plan prospectif de la réglementation de 2015-2017. La discussion ci-dessous porte sur des questions au sujet desquelles il reste à parvenir à une entente, ainsi que sur une question qui a été expliquée d'une manière qui semble satisfaisante.

2. L'article 3

Dans la version anglaise de l'article 3 du Règlement, qui a été modifié par l'article 348 de la Loi d'exécution du budget de 2009, L.C. 2009, ch. 2, on peut lire ceci :

An individual's employment has ended for the purposes of paragraph 5(a) of the Act if it has ended for any of the following reasons:

- (a) the individual resigned or retired;
- (b) the individual's employment has terminated; or
- (c) the term of the individual's employment has expired.

On a signalé au Ministère que le libellé actuel de la version anglaise de l'alinéa 3b) peut sembler tautologique parce qu'il indique que l'emploi d'une personne a pris fin si on y a mis fin. On a affirmé qu'il serait moins ambigu et plus conforme à la version française de faire référence à divers types de cessation d'emploi. Le Ministère a dit qu'il était au courant de la différence entre les deux versions, mais qu'il estime qu'elle est justifiée. Je le cite :

Dans la version française, les termes « licenciement » et « congédiement » sont utilisés au lieu de « cessation d'emploi » afin de tenir compte des concepts juridiques distincts employés dans certaines lois provinciales (p. ex. au Québec). Le terme « licenciement » fait référence à la rupture définitive du lien d'emploi par l'employeur (pour des motifs économiques, organisationnels ou autres). Le terme « congédiement », quant à lui, fait référence à la rupture définitive du lien d'emploi à l'initiative de l'employeur pour des motifs liés aux compétences ou aux comportements du salarié. En anglais, l'expression « the individual's employment has terminated » englobe ces deux concepts.



- 4 -

Même s'il est vrai que la version anglaise englobe les deux concepts désignés dans la version française, il englobe aussi les concepts abordés dans les alinéas *a*) et *c*) de la version anglaise. Si une personne donne sa démission ou prend sa retraite, cela signifie que son emploi a pris fin. Si son emploi à durée déterminée a pris fin, cela signifie aussi que son emploi a pris fin. En outre, sous sa forme actuelle, la version anglaise de l'alinéa *b*) s'applique aux personnes dont la cessation d'emploi résulte de mesures prises par l'employeur ou le séquestre. La réponse du Ministère laisse entendre que ce n'était pas là l'intention. Il semblerait donc que des modifications à l'article 3 sont effectivement requises.

3. L'article 8

L'article 8 du Règlement indique l'ordre selon lequel le paiement de prestations à une personne au titre de la Loi est affecté. L'alinéa *b*) fait référence aux sommes régulièrement déboursées par le voyageur de commerce pour l'entreprise du failli ou de la personne faisant l'objet d'une mise sous séquestre ou relativement à cette entreprise, « jusqu'à concurrence de la somme visée aux paragraphes 81.3(3) ou 81.4(3) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* ». Il a été signalé au Ministère que, puisque cet alinéa ne fait pas référence aux articles de la Loi « avec toutes leurs modifications successives », l'incorporation par renvoi est présumée être statique. Si une incorporation par renvoi dynamique est souhaitée, il faudrait apporter les modifications nécessaires à l'article.

Le Ministère a répondu que des modifications ne sont pas nécessaires puisque les « incorporations par renvoi de lois sont présumées être dynamiques », citant à l'appui le paragraphe 40(2) de la *Loi d'interprétation*. Cet argument a récemment été rejeté par le Comité dans le cadre du *Règlement sur la zone de protection marine de Basin Head* (DORS/2005-293) puisqu'il traduit une méconnaissance fondamentale de l'objet et de l'effet du paragraphe 40(2) de la *Loi d'interprétation*. L'article 40 de la Loi se lit comme suit :

40. (1) Dans les textes ou des documents quelconques :

a) les lois peuvent être désignées par le numéro de chapitre qui leur est donné dans le recueil des lois révisées ou dans le recueil des lois de l'année ou de l'année du règne où elles ont été édictées, ou par leur titre intégral ou abrégé, avec ou sans mention de leur numéro de chapitre;

b) les règlements peuvent être désignés par leur titre intégral ou abrégé, par la mention de leur loi habilitante ou par leur numéro ou autre indication d'enregistrement auprès du greffier du Conseil privé.



- 5 -

(2) Les renvois à un texte ou ses mentions sont réputés se rapporter à sa version éventuellement modifiée.

L'article 40 porte sur la désignation dans un texte d'un autre texte. Le paragraphe 40(2) précise que lorsqu'un texte renvoie à un autre texte, il renvoie à la version de ce texte qui existe au moment du renvoi, et tient donc compte de toutes les modifications antérieures. À ce sujet, je vous invite à consulter notamment la note 151 à la page 86 de l'ouvrage *Interprétation des lois* du professeur Pierre-André Côté (quatrième édition). C'est différent de la présomption selon laquelle le texte renvoie à la version subséquentement modifiée de l'autre texte. Comme l'a souligné Paul Salembier dans la deuxième édition de *Regulatory Law and Practice in Canada*, « s'il n'y a pas de référence à l'incorporation par renvoi d'un texte dans un règlement, tel que modifié, les tribunaux jugeront habituellement qu'il s'agit d'un renvoi à caractère statique, plutôt qu'à caractère dynamique ». Par conséquent, il semble que les modifications à l'article 8 du Règlement sont nécessaires, si l'intention est de renvoyer à la version subséquentement modifiée des paragraphes 81.3(3) et 81.4(3) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. À tout le moins, l'absence de référence rend l'intention sujette à l'interprétation. La modification de l'alinéa 8b) apporterait plus de clarté et de certitude.

4. L'article 9

Divers points ont été soulevés à propos de l'article 9 du Règlement, qui se lit comme suit :

9. An application for payment shall, unless circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period, be made within 56 days after the latest of the day

(a) of the bankruptcy or receivership of the applicant's former employer;

(b) on which the applicant's employment ends for any of the reasons referred to in section 3; and

(c) on which the receiver terminates the applicant's employment.

Premièrement, il a été signalé que l'alinéa c) est redondant, du moins dans sa version anglaise, puisque l'alinéa b) englobe déjà tous les cas où l'emploi du demandeur a pris fin. Le Ministère n'aborde pas spécifiquement cette redondance, mais il dit ceci :

[...] l'alinéa 9c) couvre des situations particulières et uniques au milieu de l'insolvabilité. Par exemple, quand une personne perd son emploi



- 6 -

après d'un employeur insolvable, mais que le séquestre la réembauche pour finaliser les affaires de l'entreprise, cette personne dispose de 56 jours suivant la date à laquelle le séquestre met fin à son emploi pour présenter une demande dans le cadre du Programme de protection des salariés (PPS).

Comme il est mentionné ci-dessus, la version anglaise de l'article 3 ne fait aucune distinction entre la mise à pied par l'employeur et la mise à pied par le séquestre. Toute personne dont l'emploi a pris fin peut présenter une demande, peu importe qui a mis fin à son emploi. Après la perte de son emploi, la personne disposera de 56 jours pour présenter sa demande. Dans la version anglaise, l'alinéa d) est donc redondant.

La version française de l'alinéa e) ne semble pas redondante, mais elle soulève des questions à propos de l'admissibilité au programme. D'après l'explication donnée par le Ministère au sujet de la signification de la version française de l'alinéa 3b), il semble qu'une personne est seulement admissible au programme quand c'est l'employeur qui rompt de manière définitive le lien d'emploi pour des motifs économiques ou organisationnels (« licenciement »), ou pour des motifs liés au comportement du salarié (« congédiement »). De plus, les termes utilisés dans la version française de l'article 9 pour décrire la rupture du lien d'emploi par le séquestre sont « met fin à l'emploi », plutôt que « licencié » ou « congédié ». Puisqu'on présume que des termes différents sont employés pour refléter une différence de sens, la version française du Règlement laisse entendre qu'une personne ayant été mise à pied par le séquestre n'a pas le droit de présenter une demande. Il semble que les articles 3 et 9 ont besoin d'éclaircissements à divers égards.

On a également fait remarquer qu'il semble que, en pratique, le demandeur ne peut pas présenter une demande de prestations tant que le syndic ou le séquestre ne lui a pas transmis les renseignements nécessaires en vertu de l'article 16 du Règlement, ce qui pourrait se faire 45 jours ou plus après la date de la faillite ou de la mise sous séquestre. Par conséquent, on a demandé au Ministère pourquoi l'article 9 n'établit pas à la place des délais à l'intérieur desquels le demandeur doit présenter sa demande après avoir reçu ces renseignements. Le Ministère a répondu d'abord que les demandeurs ne sont « pas obligés d'attendre d'avoir reçu des renseignements de la part du syndic ou du séquestre pour présenter une demande dans le cadre du PPS », même si c'est ce qu'ils font souvent parce que ces renseignements « les aident à remplir plus facilement leur formulaire de demande de prestations ». Pourtant, sur le site Web de Service Canada, il est indiqué ceci : « Vous pouvez soumettre votre demande en vertu du PPS en ligne après avoir reçu une copie de l'information transmise à Service Canada par le syndic ou le séquestre nommé pour administrer la faillite ou la mise sous séquestre de votre employeur. » En outre, il n'est pas possible de procéder à la demande sans un numéro de faillite



- 7 -

ou de mise sous séquestre (numéro d'identification du bureau du surintendant des faillites), c'est-à-dire « un nombre pouvant contenir jusqu'à neuf chiffres, qui est inclus dans les renseignements que vous ont envoyés le syndic ou le séquestre nommé pour administrer la faillite ou la mise sous séquestre de votre ancien employeur ». Il semble donc exact de dire que, en réalité, une personne ne peut présenter de demande tant qu'elle n'a pas reçu ces renseignements.

Le Ministère a ensuite ajouté que l'article 9 ne précise pas de délai à l'intérieur duquel un demandeur doit présenter une demande après avoir reçu les renseignements nécessaires parce qu'« il serait difficile de déterminer quand le demandeur a reçu ces renseignements ». Pourtant, les règlements considèrent souvent des renseignements ou des avis comme ayant été reçus à un certain moment, et c'est ce qui pourrait être fait ici s'il est trop difficile de déterminer la date exacte où les renseignements ont été reçus. De plus, d'autres dispositions du Règlement (plus particulièrement, l'article 13) établissent des délais en fonction du moment où le demandeur reçoit des renseignements ou des avis, et il n'y a aucune raison claire pour laquelle il serait « difficile » de déterminer la date réelle de réception dans certains cas, mais pas dans d'autres. Cela étant dit, même si on pourrait craindre qu'un demandeur ne se rende pas compte que le délai de 56 jours énoncé dans le Règlement signifie, en pratique, qu'il dispose de 11 jours ou moins pour présenter sa demande, il semble qu'il incomberait, en grande partie, à l'autorité réglementaire de déterminer, sur le plan législatif, quels seront les délais et comment ils seront définis.

On a également demandé au Ministère, au sujet de la phrase « sauf si des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur justifient un délai plus long », comment cela est déterminé et par qui, et si le demandeur doit réclamer une prolongation durant la période de 56 jours. Le Ministère a répondu que les demandeurs doivent indiquer sur le formulaire de demande de prestations les circonstances qui les ont empêchés de présenter une demande, et que c'est « le ministre ou le fonctionnaire délégué [qui] prend cette décision en évaluant les circonstances ayant causé le retard (en fonction du contexte particulier de chaque cas) et détermine si elles justifient un délai plus long. » De plus, « si une justification raisonnable est fournie, une demande de révision sera acceptée si elle est reçue après le délai prévu de 56 jours, et aucune demande de prolongation n'est requise ». Cela s'applique probablement à une demande de prestations (article 9) plutôt qu'à une demande de révision (article 11). De toute façon, puisqu'il n'existe actuellement aucune directive expliquant ce que le demandeur doit faire si des circonstances indépendantes de sa volonté l'empêchent de présenter sa demande à temps, il semble qu'il faudrait modifier le Règlement pour clarifier cette procédure.



- 8 -

5, 6. Les articles 11 et 13

Ces dispositions décrivent, respectivement, ce qu'un demandeur doit faire pour demander une révision de la décision du ministre quant à son admissibilité aux prestations, et pour interjeter appel de cette décision devant un arbitre. Chaque disposition établit une période au cours de laquelle la demande doit être présentée, « sauf si des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur justifient un délai plus long ». On a demandé au Ministère comment cela est déterminé et par qui, de même que ce que le demandeur doit faire pour réclamer une prolongation. Sa réponse était similaire à celle qu'il a donnée pour l'article 9. Il semble que ces articles devraient eux aussi être modifiés pour préciser comment le demandeur doit procéder quand des circonstances indépendantes de sa volonté justifient un délai plus long.

7. L'article 15

Cet article précise les renseignements qu'un syndic ou un séquestre doit fournir aux termes de l'alinéa 21(1)d) de la Loi, et fixe un délai pour la communication de cette information. Il se lit comme suit :

15. (1) Pour l'application de l'alinéa 21(1)d) de la Loi, le syndic ou le séquestre transmet au ministre les renseignements ci-après sur le formulaire fourni par le ministre :

- a) la date de la faillite ou de la mise sous séquestre;
- b) les nom, adresse, numéro de téléphone, numéro d'assurance sociale, numéro d'employé et titre du poste de la personne;
- c) la date où les salaires — autres que l'indemnité de départ et l'indemnité de préavis — ont été gagnés et la base de calcul;
- c.1) la date où a pris fin l'emploi qui se rapporte à la créance au titre de l'indemnité de départ ou de l'indemnité de préavis;
- d) une déclaration indiquant si la personne a remis ou non, aux termes de l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, une preuve de réclamation pour le salaire dû;
- e) le nom des dirigeants, des administrateurs et des propriétaires de l'employeur, ainsi que le nom de la personne responsable de la paie de l'employeur.



- 9 -

(2) Le syndic ou le séquestre transmet les renseignements dans les délais suivants :

a) soit dans les quarante-cinq jours suivant la date de la faillite ou celle de l'entrée en fonctions du séquestre, sauf si des circonstances indépendantes de la volonté du syndic ou du séquestre justifient un délai plus long;

b) soit dans les quinze jours suivant la date de réception des renseignements demandés par le syndic ou le séquestre aux termes des paragraphes 21(3) ou (4) de la Loi.

Les éléments pertinents de l'article 21 de la Loi sont les suivants.

21. (1) Pour l'application de la présente loi, il incombe au syndic ou au séquestre, selon le cas :

d) de transmettre au ministre et à chaque personne, sauf celle qui fait partie d'une catégorie réglementaire, les renseignements réglementaires la concernant et le montant du salaire admissible qui lui est dû;

(3) Sur demande, toute personne, autre que celle qui est visée au paragraphe (4), qui est en possession de renseignements visés à l'alinéa (1)*d)* ou a accès à de tels renseignements est tenue de les communiquer au syndic ou au séquestre, selon le cas.

(4) Sur demande, toute personne qui est en possession de renseignements visés à l'alinéa (1)*d)* ou a accès à de tels renseignements et qui fournit un service de la paie à un failli ou à une personne insolvable avec qui elle n'a aucun lien de dépendance est tenue d'indiquer au syndic ou au séquestre, selon le cas, les renseignements auxquels elle n'a pas accès et de lui fournir une estimation des frais liés à la fourniture des renseignements qu'elle a en sa possession et une estimation des frais liés à la fourniture de ceux auxquels elle a accès.

Il a été signalé au Ministère que les renseignements demandés aux termes du paragraphe 21(4) de la Loi ne sont pas les mêmes que les renseignements réglementaires. Plus précisément, le service de la paie est tenu, aux termes de la Loi, d'indiquer les renseignements auxquels il n'a pas accès, ainsi que de fournir une estimation des frais liés à la fourniture des renseignements qu'il a en sa possession et une estimation des frais liés à la fourniture de ceux auxquels il a accès. On a demandé au Ministère pourquoi l'alinéa 15(2)*b)* du Règlement fait référence à une



- 10 -

demande des renseignements prescrits par le paragraphe 15(1) quand ce sont des renseignements différents qui doivent être fournis aux termes du paragraphe 21(4) de la Loi.

La réponse du Ministère a surtout mis l'accent sur la politique sous-tendant le paragraphe 21(4) de la Loi, plutôt que sur la différence entre la Loi et le Règlement :

En vertu de l'alinéa 15(2)*b*) du Règlement, le syndic ou le séquestre doit transmettre au ministre tous les renseignements visés au paragraphe 15(1) auxquels il n'a pas accès et qu'il a demandés aux termes des paragraphes 21(3) et (4) de la Loi. La Loi et le Règlement n'ont jamais eu pour objet de contraindre les services de la paie à fournir, à leurs frais, des renseignements sur le salaire dû à une personne physique.

Premièrement, il convient de souligner qu'aucun problème n'a été soulevé au sujet de la référence dans l'alinéa 15(2)*b*) du Règlement au paragraphe 21(3) de la Loi puisque les deux traitent de la communication des mêmes renseignements (à savoir ceux visés au paragraphe 15(1)). En outre, on n'a pas laissé entendre que les services de la paie devraient être contraints de fournir, à leurs propres frais, les renseignements prescrits par le paragraphe 15(1) du Règlement. Le problème, c'est que l'alinéa 15(2)*b*) du Règlement est structuré comme si les renseignements fournis aux termes du paragraphe 21(4) de la Loi seront semblables à ceux prescrits par le paragraphe 15(1) du Règlement, quand ce n'est pas le cas. Un syndic ou un séquestre qui reçoit des renseignements aux termes du paragraphe 21(4) ne sera pas en mesure de fournir les renseignements prescrits par le paragraphe 15(1).

On a aussi signalé au Ministère qu'il existe des incohérences quant aux verbes utilisés pour décrire la transmission de documents ou de renseignements dans les articles 15 à 19 du Règlement. Plus particulièrement, quand le verbe « provide » est employé dans la version anglaise, la version française le rend par divers verbes, y compris « fournir » (p. ex. dans les alinéas 16(1)*d*) et 18(1)*d*), « transmettre » (p. ex. dans les paragraphes 15(1) et 17(1)), et « envoyer » (paragraphe 17(2)). « Fournir » est aussi utilisé comme équivalent de « submit » dans l'expression « fournir une preuve de réclamation » de l'alinéa 16(1)*b*), alors que ce verbe anglais est rendu par le verbe « remettre » dans le même contexte, à l'alinéa 15(1)*d*). Il a été suggéré que les dispositions en question soient examinées pour assurer l'uniformité de leur formulation.

Le Ministère a répondu qu'il ne croit pas que la différence dans la terminologie utilisée constitue une incohérence. Il a affirmé que des termes différents sont utilisés dans la version française pour indiquer les subtilités de la langue française, même s'il n'explique pas quelles sont ses subtilités. Le Ministère a



- 11 -

également précisé que « la version française de la [Loi] utilise plusieurs équivalents pour le verbe « provide », par exemple l'alinéa 21(1)*d*) emploie « de transmettre », tandis que les paragraphes 21(3) et (4) emploient « communiquer » et « indiquer ».

Il est vrai que la Loi utilise régulièrement les verbes « fournir » et « transmettre » comme équivalents de « provide », et qu'elle a rendu – à une occasion – ce verbe par les verbes « communiquer » et « indiquer ». Il semblerait donc que le libellé du Règlement reflète dans une certaine mesure la variabilité de la loi habilitante. Cependant, le verbe « envoyer » n'apparaît pas dans la Loi en tant qu'équivalent de « provide ». Il semblerait donc que le paragraphe 17(2) devrait être aligné sur le reste des dispositions. En outre, les « subtilités de la langue française » ne semblent pas expliquer pourquoi la version française du Règlement utilise deux verbes différents pour faire référence à l'exigence de remettre, aux termes de l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, une preuve de réclamation pour le salaire dû. En anglais, le verbe « submit » est utilisé, mais ce terme est traduit par « fournir » à l'alinéa 16(1)*b*) et par « remettre » à l'alinéa 15(1)*d*). Pour assurer la conformité avec les dispositions législatives pertinentes, il semble que, en fonction du libellé de l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, la version anglaise des alinéas 15(1)*d*) et 16(1)*b*) du Règlement devrait employer « deliver » plutôt que « submit », et que la version française de l'alinéa 16(1)*b*) devrait être modifiée pour remplacer « fournir » par « remettre ».

8. L'alinéa 16(1)*b*)

L'alinéa 16(1)*b*) oblige le syndic ou le séquestre à transmettre à chaque personne concernée une déclaration l'informant de l'exigence prévue à l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* de fournir une preuve de réclamation pour le salaire dû. L'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* exige qu'une preuve de la réclamation soit remise selon la forme « prescrite », c'est-à-dire, selon l'article 2 de la Loi, « prescrit par le surintendant en application de l'alinéa 5(4) *e*) ». Rien n'indique d'emblée le nom de la formule ou la façon de l'obtenir. On a donc demandé au Ministère si, à des fins d'accessibilité, on pourrait forcer le syndic ou le séquestre à fournir une copie de la formule plutôt qu'à simplement faire une déclaration sur l'obligation de fournir une preuve de réclamation.

En réponse, le Ministère a affirmé que le formulaire pertinent est le « Formulaire 31 – Preuve de réclamation », et que le syndic est déjà obligé de fournir une copie du formulaire aux termes de divers articles de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. Il n'est donc pas nécessaire d'inclure cette exigence dans le Règlement également. Dans sa lettre, le Ministère indique que cette exigence se trouve à l'alinéa 51(1)*e*), de même que dans les paragraphes 102(1) et (2) de la Loi.



- 12 -

51. (1) Le syndic convoque immédiatement une assemblée des créanciers — qui doit avoir lieu dans les vingt et un jours suivant le dépôt de la proposition auprès du séquestre officiel aux termes du paragraphe 62(1) — en adressant, de la manière prescrite, à chaque créancier connu et au séquestre officiel, au moins dix jours avant l'assemblée, les documents suivants :

e) si elles n'ont pas déjà été envoyées, les formules prescrites — en blanc — devant servir à l'établissement d'une procuration, d'une preuve de réclamation ou, dans le cas d'un créancier garanti à qui la proposition a été faite, d'une preuve de réclamation garantie;

102. (1) Sous réserve [de la prorogation du délai en vertu] du paragraphe (1.1), il incombe au syndic de se renseigner sur les noms et adresses des créanciers du failli et, dans les cinq jours qui suivent la date de sa nomination, il adresse, de la manière prescrite, au failli, à tout créancier connu, ainsi qu'au surintendant, un avis de la faillite, en la forme prescrite, et de la première assemblée des créanciers devant être tenue au bureau du séquestre officiel de la localité du failli, dans les vingt et un jours suivant la nomination du syndic, mais, s'il l'estime utile, le séquestre officiel peut autoriser la tenue de l'assemblée au bureau de tout autre séquestre officiel, ou à l'endroit que le séquestre officiel peut fixer.

(2) Le syndic inclut avec cet avis une liste des créanciers dont les réclamations se chiffrent à vingt-cinq dollars ou plus, ainsi que les montants de leurs réclamations, une formule de preuve de réclamation et une formule de procuration dans la forme prescrite, mais ne peut inscrire aucun nom dans la formule de procuration avant d'ainsi l'envoyer.

Même si ces dispositions s'appliquent seulement aux syndics, alors que le Règlement s'applique aux syndics et aux séquestres, il se peut, en pratique, qu'une formule sera fournie dans toutes les situations, même en l'absence d'exigence réglementaire à cet effet. Le comité pourrait juger que l'explication du Ministère sur ce point est satisfaisante.

9. L'article 19

L'article 22 de la *Loi sur le Programme de protection des salariés* porte sur le paiement des honoraires et des dépenses entraînés par l'accomplissement des fonctions du syndic ou du séquestre en application de la présente loi. Il se lit comme suit :



- 13 -

22. (1) 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.

(2) Dans les circonstances réglementaires, le ministre acquitte les honoraires et les dépenses réglementaires du syndic et du séquestre.

Puis, l'article 18 du Règlement établit un processus et une formule pour le remboursement des honoraires et des dépenses entraînés par l'accomplissement des fonctions du syndic ou du séquestre en application de la présente loi. Toutefois, l'article 19 du Règlement prétend autoriser le remboursement des dépenses et des honoraires engagés par les syndics et les séquestres pour « l'administration de l'actif ou des biens » dans certaines circonstances. Il a été signalé au Ministère que la rémunération de syndics et de séquestres pour des activités non liées à l'exercice de leurs fonctions en application de la loi habilitante semblerait *ultra vires*. À ce jour, le Ministère n'a donné aucune véritable réponse à ce point, même s'il a reconnu sans sa lettre du 6 juillet 2015 que « des modifications réglementaires ou législatives pourraient être requises ».

CK/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 14 décembre 2012

Monsieur Kin Choi
Sous-ministre adjoint – Programme du travail
Conformité, Opérations et Développement des programmes
Ministère des Ressources humaines et du
Développement des compétences
Place du Portage, Phase II, 8^e étage
165, rue de l'Hôtel-de-Ville
Gatineau (Québec) K1A 0J2

Monsieur,

N/Réf. : DORS/2008-222, Règlement sur le Programme de protection des
salariés modifié par L.C (2009), ch. 2

J'ai examiné le texte réglementaire susmentionné avant de le soumettre au Comité mixte et j'aimerais avoir votre avis au sujet des questions suivantes.

1. Article 2

La clarté et la précision du texte se trouveraient accrues s'il y était fait référence à la définition de « salaires » dans le paragraphe 2(1) de la *Loi* (par exemple, « Pour l'application du paragraphe 2(1) de la *Loi*, la définition de "salaires" [...]).

2. Article 3

Je sais que l'article 3 du *Règlement* dans sa forme actuelle a été prescrit par une loi fédérale. Cependant, je note que le paragraphe 3(b) dans la version anglaise donne l'impression de tourner en rond. En effet, il y est dit que l'emploi d'une personne prend fin si son emploi est « terminated ». La version anglaise paraîtrait moins ambiguë et plus conforme à la version française, qui traduit « terminated » par « licenciement ou congédiement », si ce paragraphe était modifié afin de faire précisément référence aux raisons pour lesquelles un emploi prend fin.

3. Article 8

L'article 8 du *Règlement* indique l'ordre dans lequel les prestations prévues par la *Loi* doivent être versées. Le paragraphe (b) fait référence aux sommes régulièrement déboursées par le voyageur de commerce pour l'entreprise du failli



- 2 -

ou de la personne faisant l'objet d'une mise sous séquestre ou relativement à cette entreprise, « jusqu'à concurrence de la somme visée aux paragraphes 81.3(3) ou 81.4(3) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* ». Étant donné que ce paragraphe ne parle pas de ces articles « avec leurs modifications successives », on peut supposer qu'il s'agit d'une incorporation statique par renvoi. Pour avoir une incorporation par renvoi ouvert, il faudrait modifier l'article pour clarifier ce point.

4. Article 9

Le paragraphe 9(c) fait référence à la date à laquelle le séquestre met fin à l'emploi du demandeur. Ce paragraphe étant redondant devrait être supprimé. Le paragraphe 9(b) évoque déjà le fait que l'emploi du demandeur peut prendre fin pour n'importe lequel des motifs mentionnés à l'article 3 du *Règlement* à la demande de l'employeur ou du séquestre, sans distinction aucune.

Par ailleurs, dans la pratique, il semble que le demandeur ne puisse pas réclamer ses prestations tant qu'il n'a pas reçu du syndic ou du séquestre les renseignements adéquats, conformément à l'article 16 du *Règlement*. Cette attente peut durer 45 jours, voire plus, après l'événement mentionné au paragraphe 9(a). Si c'est le cas, pourquoi l'article 9 n'indique-t-il pas le délai accordé au demandeur pour déposer sa réclamation après la date de réception desdits renseignements?

De surcroît, la période de 56 jours de présentation des demandes peut être prolongée si « des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur » justifient un délai plus long. Comment la décision est-elle prise et par qui? Le demandeur doit-il demander une prolongation pendant la période des 56 jours en expliquant les raisons indépendantes de sa volonté à l'origine de sa démarche ou cette prolongation peut-elle être accordée une fois ce délai passé?

J'observe aussi une différence entre les versions française et anglaise : la version anglaise parle de circonstances qui « necessitate » un prolongement du délai, alors que la version française dit d'elles qu'elles « justifient » ledit délai. Ce prolongement peut s'avérer justifié même s'il n'est pas strictement nécessaire. Une différence semblable apparaît dans les articles 11 et 13 et les paragraphes 16(2) et 17(1) et l'alinéa 15(2)a).

5. Article 11

Conformément à l'article 11, une demande de révision est présentée par écrit, généralement dans les trente jours suivant la date à laquelle le demandeur est informé de la décision du ministre. Ce délai peut être prolongé si « des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur justifient un délai plus long ». Les mêmes questions que précédemment du qui et du comment se posent si



- 3 -

« des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur justifient un délai plus long » auxquelles s'ajoute la question de la procédure que le demandeur doit suivre. Ce sont des questions qui ont déjà été soulevées dans le point précédent en relation avec la demande initiale de prestations.

6. Article 13

L'article 13 détermine les conditions à respecter dans le cas où l'intervention d'un arbitre est demandée. Comme précédemment, une prolongation de la période de présentation peut être accordée au demandeur si « des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur [le] justifient [...] » Se posent ici encore les questions du qui et du comment ainsi que la question de la procédure que le demandeur doit suivre s'il a besoin d'un délai plus long.

7. Article 15

L'alinéa 15(2)*b*) du *Règlement* stipule que, si le syndic ou le séquestre demandent des informations conformément aux paragraphes 21(3) ou 21(4) de la *Loi*, ils doivent les transmettre au ministre dans les 15 jours suivant leur réception. Mais le paragraphe 21(4) ne semble pas nécessairement faire en sorte que le syndic ou le séquestre reçoivent les informations auxquelles le paragraphe 15(1) du *Règlement* fait référence. Plus exactement, aux termes du paragraphe 21(4), le service de la paie doit fournir (i) les renseignements auxquels il n'a pas accès, (ii) une estimation des frais liés à la fourniture des renseignements qu'il a en sa possession et (iii) une estimation des frais liés à la fourniture de ceux auxquels il a accès. Sont-ce là les renseignements que le syndic ou le séquestre doivent transmettre au ministre dans les 15 jours suivants leur réception?

Je note aussi des différences entre les verbes utilisés pour décrire la communication de documents ou d'informations dans les articles 15 et 19. Ainsi, le verbe « provide » (en anglais) est rendu de différentes manières en français et notamment par les verbes « fournir » (p. ex. les alinéas 16(1)*c*) et 18(1)*a*), « transmettre » (p.ex. les articles 15(1) et 17(1)) et « envoyer » (p.ex. l'article 17(2)). Le verbe « fournir » rend aussi le verbe « submit » dans l'alinéa 16(1)*b*) relatif à la demande de preuve de réclamation alors que ce même verbe est traduit par « remettre » dans le même contexte dans l'alinéa 15(1)*a*). Les dispositions en question devraient être révisées afin d'en uniformiser la formulation.

8. Paragraphe 16(1)

Conformément à l'alinéa 16(1)*a*), le syndic ou le séquestre doivent transmettre à chaque personne concernée la date de la faillite ou de la mise sous séquestre; conformément à l'alinéa 16(1)*c*), le syndic ou le séquestre doivent transmettre à la personne « une copie des renseignements et des documents fournis au ministre concernant la personne ». Conformément à l'alinéa 15(1)*a*), c'est la date



- 4 -

de la faillite ou de la mise sous séquestre qui doit être communiquée au ministre. En d'autres termes, l'alinéa 16(1)a) semble redondant.

Conformément à l'alinéa 16(1)b), le syndic ou le séquestre doivent remettre à chaque personne concernée une déclaration l'informant de l'exigence prévue à l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* de fournir une preuve de réclamation pour le salaire dû. J'observe que l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* prévoit qu'une preuve de réclamations doit être présentée sous la forme « prescrite », qu'une forme « prescrite » conformément à l'article 2 de la Loi signifie qu'elle est « prescrite par le surintendant en application de l'alinéa 5(4) e) » et que ni son gabarit ni la manière de l'obtenir ne sont d'emblée évidents. Dans un souci d'accessibilité, le syndic ou le séquestre pourraient-ils être contraints par le Règlement d'en fournir une copie?

9. Article 19

Selon le paragraphe 19(1), « pour l'application du paragraphe 22(2) de la Loi, le ministre paie, à la demande du syndic ou du séquestre, les honoraires et les dépenses relatifs à l'administration de l'actif des biens » dans des cas très précis. Cependant, le paragraphe 22(2) de la Loi évoque les honoraires et les dépenses entraînés par l'accomplissement des fonctions du syndic ou du séquestre en application de la Loi et non par l'ensemble du travail qu'ils effectuent dans le cadre d'une banqueroute ou d'un redressement judiciaire. Le paragraphe 41(1) du Règlement autorise certes le gouvernement en conseil à « prendre des règlements pour l'application de la présente loi ». On ne peut cependant pas dire qu'une disposition visant à rémunérer des syndics ou des séquestres pour un travail sans lien avec leurs fonctions conformément à la Loi est une disposition prise pour l'application de la Loi. L'article 19 semble *ultra vires*.

Dans l'attente de vos commentaires sur ce qui précède, je vous prie de recevoir, Monsieur, mes plus sincères salutations.

Cynthia Kirby

/mh

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 4 mars 2015

Monsieur Kin Choi
Sous-ministre adjoint – Programme du travail
Conformité, Opérations et Développement des programmes
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences
Place du Portage, Phase II, 8^e étage
165, rue de l'Hôtel-de-Ville
Gatineau (Québec) K1A 0J2

Monsieur,

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

Je désire rappeler, par la présente, que ma lettre en date du 14 décembre 2012 est demeurée, à ce jour, sans réponse exhaustive.

Je note que, dans votre lettre du 16 décembre 2014, vous pensiez être en mesure de nous fournir une réponse de fond au début de 2015. Plus de deux ans se sont maintenant écoulés depuis ma première lettre; je vous serais donc reconnaissante de veiller à ce qu'une réponse nous soit donnée sans plus tarder.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Cynthia Kirby
Conseillère juridique

/mh

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 19 mai 2015

Monsieur Kin Choi
Sous-ministre adjoint – Programme du travail
Conformité, Opérations et Développement des programmes
Ministère des Ressources humaines et du
Développement des compétences
Place du Portage, Phase II, 8^e étage
165, rue de l'Hôtel-de-Ville
Gatineau (Québec) K1A 0J2

Monsieur,

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

Je vous rappelle une fois de plus, ma lettre du 14 décembre 2012 à laquelle je n'ai pas encore reçu de réponse exhaustive.

Je note que dans ce contexte, la première lettre de suivi a été envoyée le 23 avril 2013 et que cet instrument a été l'un des sujets discutés lors d'une audioconférence avec vos fonctionnaires le 28 juin 2013. Une autre lettre de suivi a été envoyée le 11 octobre 2013, à la suite de quoi vous avez demandé que prenne place « une discussion informelle [...] pour parler des difficultés techniques occasionnées par plusieurs des dispositions réglementaires en question ». La rencontre a été organisée le 16 septembre 2014 après l'envoi d'une troisième lettre de suivi le 11 avril 2014. À cette occasion, des fonctionnaires ont confirmé qu'ils donneraient une réponse de fond par écrit dans les plus brefs délais de sorte que ce dossier puisse être présenté au Comité mixte. Deux autres lettres de suivi ont été envoyées et huit mois se sont écoulés et cette réponse de fond se fait toujours attendre.

Il est toujours préférable de présenter au Comité les dossiers accompagnés de réponses détaillées. Quand ce n'est pas le cas, c'est au Comité qu'il revient de décider quelles mesures supplémentaires prendre pour obtenir une réponse de fond.

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

Cynthia Kirby
Conseillère juridique

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 29 mai 2015

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

Objet : DORS/2008-222, Règlement sur le Programme de protection des salariés,
tel que modifié par S.C. 2009, ch. 2

Je vous remercie pour votre lettre du 4 mars 2015 et vous prie de bien vouloir nous excuser d'avoir tardé à vous répondre. Pour faire suite à notre lettre du 16 décembre 2014, le Programme du travail est maintenant en mesure de fournir des réponses détaillées à la majorité des remarques que vous avez faites dans votre lettre initiale du 14 décembre 2012. Je continuerai à vous informer de l'avancement de notre analyse du reste des remarques, ainsi que de toute modification réglementaire qui pourrait s'ensuivre.

En plus de nos analyses, les responsables du Programme du travail souscrivent à ce qui suit :

- la modification proposée à l'article 2 du Règlement et la recommandation voulant qu'il renvoie à la définition du terme « salaire », donnée dans la Loi ;
- les modifications relatives aux écarts entre les versions anglaise et française dans les articles 9, 11 et 13, à l'alinéa 15(2)a), ainsi que dans les paragraphes 16(2) et 17(1) du Règlement; et
- l'obligation pour le syndic ou le séquestre de transmettre à chaque personne concernée la date de la faillite ou de la mise sous séquestre, tel qu'il est énoncé à l'alinéa 16(1)a) du Règlement.

En outre, des précisions sont données ci-dessous à propos de vos recommandations concernant les articles 3, 8 et 9 (les trois premiers paragraphes sous l'en-tête « 4. L'article 9 » de votre lettre). Enfin, un examen plus approfondi de vos recommandations concernant l'article 19 est nécessaire pour déterminer les mesures qui devraient être prises pour corriger le problème s'y rapportant.



- 2 -

L'article 3

Dans votre lettre, vous signalez que la version anglaise de l'article 3 du Règlement semble tautologique, et vous suggérez qu'il pourrait être moins ambigu d'utiliser la structure française. Le Programme du travail est conscient de l'écart entre les versions anglaise et française du Règlement. Toutefois, nous croyons que cette divergence est justifiée.

Dans la version française, les termes « licenciement » et « congédiement » sont utilisés au lieu de « cessation d'emploi » afin de tenir compte des concepts juridiques distincts employés dans certaines lois provinciales (p. ex. au Québec). Le terme « licenciement » fait référence à la rupture définitive du lien d'emploi par l'employeur (pour des motifs économiques, organisationnels ou autres). Le terme « congédiement », quant à lui, fait référence à la rupture définitive du lien d'emploi à l'initiative de l'employeur pour des motifs liés aux compétences ou aux comportements du salarié. En anglais, l'expression « the individual's employment has terminated » englobe ces deux concepts.

L'article 8

Dans votre lettre, vous avez signalé que, puisque l'alinéa 8*b*) n'ajoute pas l'expression « avec toutes leurs modifications successives » après la référence aux paragraphes 81.3(3) et 81.4(3) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, l'incorporation par renvoi est présumée être statique. Par conséquent, vous recommandez que, si une incorporation par renvoi dynamique est souhaitée, il faudrait apporter des modifications à l'article afin de préciser ce souhait.

Le Programme du travail ne pense pas qu'il est nécessaire d'inclure l'expression « avec toutes leurs modifications successives » dans l'alinéa 8*b*) puisque les incorporations par renvoi de lois sont présumées être dynamiques. Selon le paragraphe 40(2) de la *Loi d'interprétation*, « [l]es renvois à un texte ou ses mentions sont réputés se rapporter à sa version éventuellement modifiée », et cette loi définit un « texte » comme étant « tout ou partie d'une loi ou d'un règlement ».

L'article 9

Dans votre lettre, vous indiquez que l'alinéa 9*c*) est redondant puisque l'alinéa 9*b*) couvre déjà tous les cas où l'emploi du demandeur a pris fin. Toutefois, l'alinéa 9*c*) couvre des situations particulières et uniques au milieu de l'insolvabilité. Par exemple, quand une personne perd son emploi auprès d'un employeur insolvable, mais que le séquestre la réembauche pour finaliser les affaires de l'entreprise, cette personne dispose de 56 jours suivant la date à laquelle le séquestre met fin à son emploi pour présenter une demande dans le cadre du Programme de protection des salariés (PPS).



- 3 -

Dans le deuxième paragraphe relatif à l'article 9, vous avez affirmé qu'il semble qu'un demandeur ne peut pas présenter une demande de prestations tant que le syndic ou le séquestre ne lui a pas transmis les renseignements nécessaires. Il convient de souligner que les demandeurs ne sont pas obligés d'attendre d'avoir reçu des renseignements de la part du syndic ou du séquestre pour présenter une demande dans le cadre du PPS. Toutefois, ils le font souvent parce que ces renseignements les aident à remplir plus facilement leur formulaire de demande de prestations.

Dans les situations où le demandeur ne reçoit pas tous les renseignements nécessaires du syndic ou du séquestre, ou qu'il ne reçoit pas cette information dans un délai de 45 jours, il peut quand même présenter une demande dans le cadre du PPS et démontrer sur le formulaire de demande de prestations que les circonstances qui l'ont empêché de la présenter dans le délai prescrit étaient « indépendantes de [sa] volonté ».

De plus, l'article 9 ne précise pas de délai à l'intérieur duquel un demandeur doit présenter une demande après avoir reçu les renseignements prévus à l'article 16 parce qu'il serait difficile de déterminer quand le demandeur a reçu ces renseignements.

Dans le troisième paragraphe sur l'article 9, vous avez demandé comment et qui détermine quelles sont les « circonstances indépendantes de la volonté du demandeur ». C'est le ministre ou le fonctionnaire délégué qui prend cette décision en évaluant les circonstances ayant causé le retard (en fonction du contexte particulier de chaque cas) et détermine si elles justifient un délai plus long. Si une justification raisonnable est fournie, une demande de révision sera acceptée si elle est reçue après le délai prévu de 56 jours, et aucune demande de prolongation n'est requise.

L'article 11

Vous avez demandé comment et qui détermine quelles sont les « circonstances indépendantes de la volonté du demandeur ». La réponse est similaire à celle que nous avons donnée pour l'article 9 : c'est le ministre ou le fonctionnaire délégué qui prend cette décision en évaluant les circonstances ayant causé le retard (en fonction du contexte particulier de chaque cas) et détermine si elles justifient un délai plus long. Si une justification raisonnable est fournie, la demande sera acceptée si elle est reçue après le délai prévu de 30 jours, et aucune demande de prolongation n'est requise.



- 4 -

L'article 13

Vous avez demandé comment et qui détermine quelles sont les circonstances indépendantes de la volonté du demandeur. Tout comme pour les articles 9 et 11, c'est le ministre ou le fonctionnaire délégué qui prend cette décision en évaluant les circonstances ayant causé le retard (en fonction du contexte particulier de chaque cas) et détermine si elles justifient un délai plus long. Si une justification raisonnable est fournie, la demande sera acceptée si elle est reçue après le délai prévu de 60 jours, et aucune demande de prolongation n'est requise.

L'article 15

Dans le premier paragraphe de votre lettre portant sur l'article 15, vous demandez si les renseignements visés aux paragraphes 21(3) ou 21(4) sont ceux que le syndic ou le séquestre doit fournir au ministre. En vertu de l'alinéa 15(2)*b*) du Règlement, le syndic ou le séquestre doit transmettre au ministre tous les renseignements visés au paragraphe 15(1) auxquels il n'a pas accès et qu'il a demandés aux termes des paragraphes 21(3) et (4) de la Loi. La Loi et le Règlement n'ont jamais eu pour objet de contraindre les services de la paie à fournir, à leurs frais, des renseignements sur le salaire dû à une personne physique.

Pour ce qui est de votre remarque sur le manque d'uniformité entre la version anglaise et française quand le terme « provide » est employé en anglais, le Programme du travail ne croit pas que la différence dans la terminologie utilisée constitue une incohérence. Des termes différents sont utilisés dans la version française pour indiquer les subtilités de la langue française. En outre, la version française de la Loi sur le Programme de protection des salariés (LPPS) utilise plusieurs équivalents pour le verbe « provide », par exemple l'alinéa 21(1)*d*) emploie « de transmettre », tandis que les paragraphes 21(3) et (4) emploient « communiquer » et « indiquer ».

Le paragraphe 16(1)

Dans votre lettre, vous indiquez que l'alinéa 16(1)*a*) semble redondant puisque les renseignements fournis en vertu de l'alinéa 16(1)*c*) incluraient les mêmes renseignements que ceux fournis en vertu de l'alinéa 16(1)*a*). Le Programme du travail est d'accord avec cette constatation et, dans le cadre de l'examen réglementaire, il examinera toutes les exigences relatives aux renseignements qu'un syndic ou un séquestre doit transmettre à une personne.

Qui plus est, vous affirmez que, à des fins d'accessibilité, le Règlement pourrait forcer le syndic ou le séquestre à fournir le formulaire de preuve de réclamation prévu au titre de l'alinéa 16(1)*b*). Vous soulignez que l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* exige qu'une preuve de la réclamation soit remise selon la

- 5 -

forme « prescrite ». L'alinéa 51(1)^e) (propositions) et les paragraphes 102(1) et (2) de la Loi (faillites et mises sous séquestre), quant à eux, exigent que les syndicats fournissent aux créanciers la formule prescrite devant servir à l'établissement d'une preuve de réclamation. La formule prescrite est le «Formulaire 31 – Preuve de réclamation». Puisque le syndic est déjà obligé de fournir une copie du formulaire aux termes de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, il n'est pas nécessaire d'inclure cette exigence dans le Règlement.

Je serai heureux de vous faire part des mesures que nous adopterons à l'avenir. Entretemps, si vous avez besoin d'autres renseignements, veuillez communiquer avec Brenda Baxter, directrice générale de la Direction du milieu de travail, au 819-654-4410.

Je vous prie d'accepter l'expression de mes sentiments distingués.

Kin Choi
Sous-ministre adjoint,
Conformité, Opérations et Développement des programmes
Programme du travail

c.c. : Mark L. McCombs
Conseiller juridique principal
Services juridiques d'EDSC



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 30 juillet 2015

M. Kin Choi
Sous-ministre adjoint, Programme du travail
Conformité, Opérations et Développement des programmes
Emploi et Développement social Canada
Place du Portage, Phase II, 8e étage
165, rue de l'Hôtel-de-Ville
GATINEAU (Québec) K1A 0J2

Monsieur,

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

Je suis en possession de vos lettres du 29 mai et du 6 juillet 2015 concernant le texte réglementaire susmentionné. Maintenant que le Ministère a fourni une réponse détaillée à la plupart des problèmes soulevés, le dossier sera présenté au Comité mixte à la première occasion. Néanmoins, conformément aux discussions entre les fonctionnaires du Programme du travail et le conseiller juridique principal du comité lors de leur rencontre du 16 juillet 2015, j'aimerais connaître votre avis sur les points suivants. Si une réponse devait être reçue avant la présentation du dossier au Comité, elle y sera évidemment incluse.

L'article 3

On a souligné que la version anglaise de l'alinéa 3*b*) semble tautologique, et on a suggéré qu'il serait moins ambigu et plus conforme à la version française de faire référence à divers types de cessation d'emploi. Dans votre réponse, vous avez affirmé que le Programme du travail estime que la différence entre les deux versions est justifiée. Je la cite :

Dans la version française, les termes « licenciement » et « congédiement » sont utilisés au lieu de « cessation d'emploi » afin de tenir compte des concepts juridiques distincts employés dans certaines lois provinciales (p. ex. au Québec). Le terme « licenciement » fait référence à la rupture définitive du lien d'emploi par l'employeur (pour des motifs économiques, organisationnels ou autres). Le terme « congédiement », quant à lui, fait référence à la rupture définitive du lien d'emploi à l'initiative de l'employeur pour



- 2 -

des motifs liés aux compétences ou aux comportements du salarié.
En anglais, l'expression « the individual's employment has terminated » englobe ces deux concepts.

Même s'il est vrai que la version anglaise englobe les deux concepts désignés dans la version française, il englobe aussi les concepts abordés dans les alinéas *a)* et *c)* de la version anglaise. Si une personne donne sa démission ou prend sa retraite, cela signifie que son emploi a pris fin. Si son emploi à durée déterminée a pris fin, cela signifie aussi que son emploi a pris fin. En outre, sous sa forme actuelle, la version anglaise de l'alinéa *b)* s'applique aux personnes dont la cessation d'emploi résulte de mesures prises par l'employeur ou le séquestre. L'emploi de la personne aura pris fin dans les deux cas. Toutefois, votre explication sur la signification de la version française laisse entendre que l'article 3 est seulement censé viser les cas où c'est l'employeur qui met fin à l'emploi d'une personne. Puisque cette divergence a une incidence sur l'admissibilité au programme, des modifications visant à préciser quels types de cessation d'emploi sont inclus dans l'alinéa *3b)* sembleraient requises.

L'article 8

L'article 8 du Règlement indique l'ordre selon lequel le paiement de prestations à une personne au titre de la Loi est affecté. L'alinéa *b)* fait référence aux sommes régulièrement déboursées par le voyageur de commerce pour l'entreprise du failli ou de la personne faisant l'objet d'une mise sous séquestre ou relativement à cette entreprise, « jusqu'à concurrence de la somme visée aux paragraphes 81.3(3) ou 81.4(3) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* ». Puisque cet alinéa ne fait pas référence aux articles de la Loi « avec toutes leurs modifications successives », l'incorporation par renvoi est présumée être statique. Si une incorporation par renvoi dynamique est souhaitée, il faudrait apporter les modifications nécessaires à l'article.

Dans votre réponse, vous avez cité à l'appui le paragraphe 40(2) de la *Loi d'interprétation*, qui précise que les « incorporations par renvoi de lois sont présumées être dynamiques ». Cela déforme l'objet et l'effet de ce paragraphe. À ce sujet, je vous invite à consulter notamment la note 151 à la page 86 de l'ouvrage *Interprétation des lois* du professeur Pierre-André Côté (quatrième édition).

L'article 40 de la Loi se lit comme suit :

40. (1) Dans les textes ou des documents quelconques :

a) les lois peuvent être désignées par le numéro de chapitre qui leur est donné dans le recueil des lois révisées ou dans le recueil des lois de l'année ou de l'année du règne où elles ont été édictées, ou par leur titre intégral ou abrégé, avec ou sans mention de leur numéro de chapitre;



- 3 -

b) les règlements peuvent être désignés par leur titre intégral ou abrégé, par la mention de leur loi habilitante ou par leur numéro ou autre indication d'enregistrement auprès du greffier du Conseil privé.

(2) Les renvois à un texte ou ses mentions sont réputés se rapporter à sa version éventuellement modifiée.

L'article 40 porte sur la désignation dans un texte d'un autre texte. Le paragraphe 40(2) précise que lorsqu'un texte renvoie à un autre texte, il renvoie à la version de ce texte qui existe au moment du renvoi, et tient donc compte de toutes les modifications antérieures. C'est différent de la présomption selon laquelle le texte renvoie à la version subséquentement modifiée de l'autre texte. Comme l'a souligné Paul Salembier dans la deuxième édition de *Regulatory Law and Practice in Canada*, « s'il n'y a pas de référence à l'incorporation par renvoi d'un texte dans un règlement, tel que modifié, les tribunaux jugeront habituellement qu'il s'agit d'un renvoi à caractère statique, plutôt qu'à caractère dynamique ». Par conséquent, des modifications à l'article 8 du Règlement sont nécessaires, si l'intention est de renvoyer à la version subséquentement modifiée des paragraphes 81.3(3) et 81.4(3) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. À tout le moins, l'absence de référence rend l'intention sujette à l'interprétation. La modification de l'alinéa 8b) apporterait plus de clarté et de certitude.

L'article 9

Divers points ont été soulevés à propos de l'article 9 du Règlement, qui est présenté ici à titre d'information :

9. An application for payment shall, unless circumstances beyond the control of the applicant necessitate a longer period, be made within 56 days after the latest of the day

(a) of the bankruptcy or receivership of the applicant's former employer;

(b) on which the applicant's employment ends for any of the reasons referred to in section 3; and

(c) on which the receiver terminates the applicant's employment.

Premièrement, il a été signalé que l'alinéa c) est redondant, du moins dans sa version anglaise, puisque l'alinéa b) englobe déjà tous les cas où l'emploi du demandeur a pris fin. Votre réponse n'aborde pas spécifiquement cette redondance, mais il dit ceci :



- 4 -

[...] l'alinéa 9c) couvre des situations particulières et uniques au milieu de l'insolvabilité. Par exemple, quand une personne perd son emploi auprès d'un employeur insolvable, mais que le séquestre la réembauche pour finaliser les affaires de l'entreprise, cette personne dispose de 56 jours suivant la date à laquelle le séquestre met fin à son emploi pour présenter une demande dans le cadre du Programme de protection des salariés (PPS).

Comme il est mentionné ci-dessus, la version anglaise de l'article 3 ne fait aucune distinction entre la mise à pied par l'employeur et la mise à pied par le séquestre. Toute personne dont l'emploi a pris fin peut présenter une demande, peu importe qui a mis fin à son emploi. Après la perte de son emploi, la personne disposera de 56 jours pour présenter sa demande. Dans la version anglaise, l'alinéa 9c) est donc redondant.

La version française de l'alinéa 9c) ne semble pas redondante, mais elle soulève des questions à propos de l'admissibilité au programme. D'après l'explication donnée par le Ministère au sujet de la signification de la version française de l'alinéa 3b), il semble qu'une personne est seulement admissible au programme quand c'est l'employeur qui rompt de manière définitive le lien d'emploi pour des motifs économiques ou organisationnels (« licenciement »), ou pour des motifs liés au comportement du salarié (« congédiement »). De plus, les termes utilisés dans la version française de l'article 9 pour décrire la rupture du lien d'emploi par le séquestre sont « met fin à l'emploi », plutôt que « licenciement » ou « congédiement ». Puisqu'on présume que des termes différents sont employés pour refléter une différence de sens, la version française du Règlement laisse entendre qu'une personne ayant été mise à pied par le séquestre n'a pas le droit de présenter une demande. Il semble donc que les articles 3 et 9 ont besoin d'éclaircissements à divers égards.

On a également fait remarquer qu'il semble que, en pratique, le demandeur ne peut pas présenter une demande de prestations tant que le syndic ou le séquestre ne lui a pas transmis les renseignements nécessaires en vertu de l'article 16 du Règlement, ce qui pourrait se faire 45 jours ou plus après la date de la faillite ou de la mise sous séquestre. Par conséquent, on a demandé pourquoi l'article 9 n'établit pas à la place des délais à l'intérieur desquels le demandeur doit présenter sa demande après avoir reçu ces renseignements. Dans votre réponse, vous avez précisé que les demandeurs ne sont « pas obligés d'attendre d'avoir reçu des renseignements de la part du syndic ou du séquestre pour présenter une demande dans le cadre du PPS », même si c'est ce qu'ils font souvent parce que ces renseignements « les aident à remplir plus facilement leur formulaire de demande de prestations ». Pourtant, sur le site Web de Service Canada, il est indiqué ceci : « Vous pouvez soumettre votre demande en vertu du PPS en ligne après avoir reçu



- 5 -

une copie de l'information transmise à Service Canada par le syndic ou le séquestre nommé pour administrer la faillite ou la mise sous séquestre de votre employeur. » En outre, il n'est pas possible de procéder à la demande sans un numéro de faillite ou de mise sous séquestre (numéro d'identification du bureau du surintendant des faillites), c'est-à-dire « un nombre pouvant contenir jusqu'à neuf chiffres, qui est inclus dans les renseignements que vous ont envoyés le syndic ou le séquestre nommé pour administrer la faillite ou la mise sous séquestre de votre ancien employeur ». Il semble donc exact de dire que, en réalité, une personne ne peut présenter de demande tant qu'elle n'a pas reçu ces renseignements.

Dans votre réponse, vous affirmez aussi que l'article 9 ne précise pas de délai à l'intérieur duquel un demandeur doit présenter une demande après avoir reçu les renseignements nécessaires parce qu'« il serait difficile de déterminer quand le demandeur a reçu ces renseignements ». Pourtant, les règlements considèrent souvent des renseignements ou des avis comme ayant été reçus à un certain moment, et c'est ce qui pourrait être fait ici s'il est trop difficile de déterminer la date exacte où les renseignements ont été reçus. De plus, d'autres dispositions du Règlement (plus particulièrement, l'article 13) établissent des délais en fonction du moment où le demandeur reçoit des renseignements ou des avis. Il n'est donc pas clair pourquoi il serait nécessaire de déterminer la date réelle de réception dans certains cas, mais pas dans d'autres.

On a également demandé, au sujet de la phrase « sauf si des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur justifient un délai plus long », comment cela est déterminé et par qui, et si le demandeur doit réclamer une prolongation durant la période de 56 jours. Selon votre lettre, les demandeurs doivent indiquer sur le formulaire de demande de prestations les circonstances qui les ont empêchés de présenter une demande, et c'est « le ministre ou le fonctionnaire délégué [qui] prend cette décision en évaluant les circonstances ayant causé le retard (en fonction du contexte particulier de chaque cas) et détermine si elles justifient un délai plus long. » De plus, « si une justification raisonnable est fournie, une demande de révision sera acceptée si elle est reçue après le délai prévu de 56 jours, et aucune demande de prolongation n'est requise ». Est-ce que c'est censé s'appliquer à une demande de prestations (article 9), plutôt qu'à une demande de révision (article 11)? De toute façon, il semble que le Règlement devrait être modifié pour donner des directives sur ce que le demandeur doit faire si des circonstances indépendantes de sa volonté l'empêchent de présenter sa demande à temps.

Les articles 11 et 13

Ces dispositions décrivent, respectivement, ce qu'un demandeur doit faire pour demander une révision de la décision du ministre quant à son admissibilité aux prestations, et pour interjeter appel de cette décision devant un arbitre. Chaque disposition établit une période au cours de laquelle la demande doit être présentée,



- 6 -

« sauf si des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur justifient un délai plus long ». Comme pour l'article 9. Il semble que ces articles devraient eux aussi être modifiés pour préciser comment le demandeur doit procéder quand des circonstances indépendantes de sa volonté justifient un délai plus long.

L'article 15

Cet article précise les renseignements qu'un syndic ou un séquestre doit fournir aux termes de l'alinéa 21(1)*d*) de la Loi, et fixe un délai pour la communication de cette information. Il se lit comme suit :

15. (1) Pour l'application de l'alinéa 21(1)*d*) de la Loi, le syndic ou le séquestre transmet au ministre les renseignements ci-après sur le formulaire fourni par le ministre :

- a*) la date de la faillite ou de la mise sous séquestre;
- b*) les nom, adresse, numéro de téléphone, numéro d'assurance sociale, numéro d'employé et titre du poste de la personne;
- c*) la date où les salaires — autres que l'indemnité de départ et l'indemnité de préavis — ont été gagnés et la base de calcul;
- c.1*) la date où a pris fin l'emploi qui se rapporte à la créance au titre de l'indemnité de départ ou de l'indemnité de préavis;
- d*) une déclaration indiquant si la personne a remis ou non, aux termes de l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, une preuve de réclamation pour le salaire dû;
- e*) le nom des dirigeants, des administrateurs et des propriétaires de l'employeur, ainsi que le nom de la personne responsable de la paie de l'employeur.

(2) Le syndic ou le séquestre transmet les renseignements dans les délais suivants :

- a*) soit dans les quarante-cinq jours suivant la date de la faillite ou celle de l'entrée en fonctions du séquestre, sauf si des circonstances indépendantes de la volonté du syndic ou du séquestre justifient un délai plus long;
- b*) soit dans les quinze jours suivant la date de réception des renseignements demandés par le syndic ou le séquestre aux termes des paragraphes 21(3) ou (4) de la Loi.



- 7 -

Les éléments pertinents de l'article 21 de la Loi sont les suivants.

21. (1) Pour l'application de la présente loi, il incombe au syndic ou au séquestre, selon le cas :

d) de transmettre au ministre et à chaque personne, sauf celle qui fait partie d'une catégorie réglementaire, les renseignements réglementaires la concernant et le montant du salaire admissible qui lui est dû;

(3) Sur demande, toute personne, autre que celle qui est visée au paragraphe (4), qui est en possession de renseignements visés à l'alinéa (1)d) ou a accès à de tels renseignements est tenue de les communiquer au syndic ou au séquestre, selon le cas.

(4) Sur demande, toute personne qui est en possession de renseignements visés à l'alinéa (1)d) ou a accès à de tels renseignements et qui fournit un service de la paie à un failli ou à une personne insolvable avec qui elle n'a aucun lien de dépendance est tenue d'indiquer au syndic ou au séquestre, selon le cas, les renseignements auxquels elle n'a pas accès et de lui fournir une estimation des frais liés à la fourniture des renseignements qu'elle a en sa possession et une estimation des frais liés à la fourniture de ceux auxquels elle a accès.

Les renseignements demandés aux termes du paragraphe 21(4) de la Loi ne sont pas les mêmes que les renseignements réglementaires. Plus précisément, le service de la paie est tenu, aux termes de la Loi, d'indiquer les renseignements auxquels il n'a pas accès, ainsi que de fournir une estimation des frais liés à la fourniture des renseignements qu'il a en sa possession et une estimation des frais liés à la fourniture de ceux auxquels il a accès. On a demandé pourquoi l'alinéa 15(2)b) du Règlement fait référence à une demande des renseignements prescrits par le paragraphe 15(1) quand ce sont des renseignements différents qui doivent être fournis aux termes du paragraphe 21(4) de la Loi.

Votre réponse a surtout mis l'accent sur la politique sous-tendant le paragraphe 21(4) de la Loi, plutôt que sur la différence entre la Loi et le Règlement :

En vertu de l'alinéa 15(2)b) du Règlement, le syndic ou le séquestre doit transmettre au ministre tous les renseignements visés au paragraphe 15(1) auxquels il n'a pas accès et qu'il a demandés aux termes des paragraphes 21(3) et (4) de la Loi. La Loi et le Règlement n'ont jamais eu pour objet de contraindre les services de la paie à fournir, à leurs frais, des renseignements sur le salaire dû à une personne physique.



- 8 -

Il convient de souligner qu'aucun problème n'a été soulevé au sujet de la référence dans l'alinéa 15(2)*b*) du Règlement au paragraphe 21(3) de la Loi puisque les deux traitent de la communication des mêmes renseignements (à savoir ceux visés au paragraphe 15(1)). En outre, on n'a pas laissé entendre que les services de la paie devraient être contraints de fournir, à leurs propres frais, les renseignements prescrits par le paragraphe 15(1) du Règlement. Le problème, c'est que l'alinéa 15(2)*b*) du Règlement est structuré comme si les renseignements fournis aux termes du paragraphe 21(4) de la Loi sont semblables à ceux prescrits par le paragraphe 15(1) du Règlement, quand ce n'est pas le cas. Un syndic ou un séquestre qui reçoit des renseignements aux termes du paragraphe 21(4) ne sera pas en mesure de fournir les renseignements prescrits par le paragraphe 15(1).

On a aussi signalé qu'il existe des incohérences quant aux verbes utilisés pour décrire la transmission de documents ou de renseignements dans les articles 15 à 19 du Règlement. Plus particulièrement, quand le verbe « provide » est employé dans la version anglaise, la version française le rend par divers verbes, y compris « fournir » (p. ex. dans les alinéas 16(1)*c*) et 18(1)*d*), « transmettre » (p. ex. dans les paragraphes 15(1) et 17(1)), et « envoyer » (paragraphe 17(2)). « Fournir » est aussi utilisé comme équivalent de « submit » dans l'expression « fournir une preuve de réclamation » de l'alinéa 16(1)*b*), alors qu'il est rendu par le verbe « remettre » dans le même contexte, à l'alinéa 15(1)*d*). Il a été suggéré que les dispositions en question soient examinées pour assurer l'uniformité de leur formulation.

D'après votre lettre, le Ministère ne croit pas que la différence dans la terminologie utilisée constitue une incohérence. Il a affirmé que des termes différents sont utilisés dans la version française pour indiquer les subtilités de la langue française. Pouvez-vous fournir des précisions sur ces subtilités qui expliqueraient pourquoi des termes différents sont utilisés dans les diverses dispositions? Votre lettre précise également que « la version française de la [Loi] utilise plusieurs équivalents pour le verbe « provide », par exemple l'alinéa 21(1)*d*) emploie « de transmettre », tandis que les paragraphes 21(3) et (4) emploient « communiquer » et « indiquer ».

Il est vrai que la Loi utilise régulièrement les verbes « fournir » et « transmettre » comme équivalents de « provide », et qu'elle a rendu – à une occasion – ce verbe par les verbes « communiquer » et « indiquer ». Il semblerait donc que le libellé du Règlement reflète dans une certaine mesure la variabilité de la loi habilitante. Cependant, le verbe « envoyer » n'apparaît pas dans la Loi en tant qu'équivalent de « provide ». Il semblerait donc que le paragraphe 17(2) devrait être aligné sur le reste des dispositions. En outre, les « subtilités de la langue française » ne semblent pas expliquer pourquoi la version française utilise deux verbes différents pour faire référence à l'exigence de remettre, aux termes de l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, une preuve de réclamation pour le salaire dû. En anglais, le verbe « submit » est utilisé, mais ce terme est traduit par « fournir » à



- 9 -

l'alinéa 16(1)*b*) et par « remettre » à l'alinéa 15(1)*d*). Pour assurer la conformité avec les dispositions législatives pertinentes, il semble que, en fonction du libellé de l'article 124 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, la version anglaise des alinéas 15(1)*d*) et 16(1)*b*) du Règlement devrait employer « deliver » plutôt que « submit », et que la version française de l'alinéa 16(1)*b*) devrait être modifiée pour remplacer « fournir » par « remettre ».

L'article 19

L'article 18 du Règlement établit un processus et une formule pour le remboursement des honoraires et des dépenses entraînés par l'accomplissement des fonctions du syndic ou du séquestre en application de la présente loi. Toutefois, l'article 19 du Règlement prétend autoriser le remboursement des dépenses et des honoraires engagés par les syndics et les séquestres pour « l'administration de l'actif ou des biens » dans certaines circonstances. Il a été signalé au Ministère que la rémunération de syndics et de séquestres pour des activités non liées à l'exercice de leurs fonctions en application de la loi habilitante semblerait *ultra vires*. Dans votre lettre du 6 juillet 2015, vous indiquez que « des modifications réglementaires ou législatives pourraient être requises » et que vous croyez que vous serez en mesure de nous donner une idée plus précise de la façon dont vous allez régler ce problème plus tard, cet été. Pouvez-vous nous informer si des paiements sont actuellement versés en vertu de cet article?

Dans l'attente de vos remarques au sujet du contenu de la présente lettre, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Cynthia Kirkby
Conseillère juridique

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 9 septembre 2015

M. Peter Bernhardt, conseiller juridique principal
Mme Cynthia Kirkby, conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Aux bons soins du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame,
Monsieur,

Objet: DORS/2008-222, Règlement sur le Programme de protection des salariés, tel que modifié par S.C. 2009, ch. 2

Je vous remercie d'avoir répondu aux commentaires formulés par les responsables du Programme du travail dans leurs lettres datées du 29 mai et du 6 juillet 2015 en réponse aux recommandations prodiguées par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Comme nous vous l'avons dit dans notre lettre du 6 juillet 2015, nous continuons à réfléchir à votre remarque sur l'article 19 *du Règlement sur le programme de protection des salariés* (relatif aux honoraires et aux dépenses du syndic ou du séquestre) et à son impact. Nous vous ferons connaître le fruit de notre réflexion cet automne. Par ailleurs, en réponse à votre demande d'information sur l'article 19, nous n'avons pas connaissance de demandes de paiement par un syndic qui seraient en cours d'évaluation en ce moment en vertu de cet article.

Les commentaires que vous avez faits dans votre lettre du 30 juillet 2015 requièrent une analyse complémentaire. Une fois celle-ci terminée, nous répondrons dans le détail à vos remarques sur les articles 3, 8, 9, 11, 13 et 15 du Règlement susmentionné. Les responsables du Programme du travail vous répondront rapidement vu que les points soulevés sont avant tout des questions de clarification et de terminologie, et il ne devrait pas être nécessaire de consulter les intervenants.

Entre-temps, pour de plus amples renseignements, n'hésitez pas à communiquer avec Brenda Baxter, directrice générale, Direction du milieu du travail, au 819-654-4410.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.

Annik Wilson, Sous-ministre adjointe intérimaire,
Programme du travail – Conformité, Opérations et Développement des programmes

C.c.: Mark L. McCombs, Avocat général principal
Services juridiques d'EDSC

