

Appendix A

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADACOMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

January 14, 2016

Mr. Laurent Pellerin
Chairman
Farm Products Council of Canada
Central Experimental Farm
960 Carling Avenue, Building 59
Ottawa, Ontario K1A 0C6

Dear Mr. Pellerin:

Our Files: SOR/2015-251, Regulations Amending the Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, 1986
SOR/2015-252, Order Amending the Canadian Egg Marketing Levies Order

I have reviewed the referenced instruments prior to placing them before the Joint Committee, and note that although each indicates that it was made by the Canadian Egg Marketing Agency on December 11, 2015 they were not registered until December 23, 2015. As you know, subsection 5(1) of the *Statutory Instruments Act* requires that a regulation be transmitted to the Clerk of the Privy Council for registration within seven days of its making. It appears that this requirement was not complied with in the present instances, and I expect the Committee will value your explanation as to why this should be the case.

I look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

c.c. Ms. Andrea Lyon, Deputy Minister
Department of Agriculture and Agri-Food

/mh



Farm Products Council
of Canada

Conseil des produits agricoles
du Canada

Central Experimental Farm
Building 59
960 Carling Avenue
Ottawa, Ontario K1A 0C6

Ferme expérimentale centrale
Édifice 59
960, avenue Carling
Ottawa, Ontario K1A 0C6



Our files: 120-S2, 1280-3, 1280-8

February 11, 2016

RECEIVED/REÇU

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

FEB 10 2016
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Subject: Your File: SOR/2015-251 – Regulation Amending the *Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, 1986*
SOR/2015-252, *Order Amending the Canadian Egg Marketing Levies Order*

Dear Mr. Bernhardt:

Following your letter of January 14, 2016 we would like to inform you that after verifying with Egg Farmers of Canada (EFC), the documents were sent to Justice Canada in a timely manner. As stated by Privy Council Office (PCO), the obligation under s. 5(1) is directory, not mandatory (i.e., this breach does not affect validity).

We verified the dates and EFC sent to PCO the regulations on December 11, 2015 and on December 14, 2015, PCO confirmed that the documents were received.

In order to comply with section 11 of the *Statutory Instruments Act*, the PCO only registered the blue-stamped regulations on December 23, 2015 in light of the following considerations:

- The blue-stamped regulations were prepared by the Department of Justice in a new legislative format which took effect for issues of the *Gazette* published on or after January 1, 2016. The first publication of the *Gazette* in 2016 was scheduled for January 13, 2016.

.../2

Canada



-2-

- Pursuant to section 11 of the *Statutory Instruments Act*, the blue-stamped regulations were required to be published within 23 days of their registration.
- The regulations, which came into effect upon registration, needed to be registered by December 27, 2015 in order to avoid a regulatory gap.

Should you require further information, please do not hesitate to contact Pierre Bigras (pierre.bigras@agr.gc.ca) at 613-759-1712 or Marc Chamailard (marc.chamaillard@agr.gc.ca) at 613-759-1706.

Yours sincerely,

Laurent Pellerin
Chairman

c.c. Ms. Andrea Lyon, Deputy Minister, Agriculture and Agri-Food Canada

Annexe A

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 14 janvier 2016

Monsieur Laurent Pellerin
Président
Conseil des produits agricoles du Canada
Ferme expérimentale centrale
960, avenue Carling, édifice 59
Ottawa (Ontario) K1A 0C6

Monsieur,

N/Réf. : DORS/2015-251, Règlement modifiant le Règlement de 1986 de
l'Office canadien de commercialisation des œufs
sur le contingentement
DORS/2015-252, Ordonnance modifiant l'Ordonnance sur les
redevances à payer pour la commercialisation
des œufs au Canada

J'ai examiné les textes législatifs susmentionnés avant de les porter à l'attention du Comité mixte, et je note que, bien que les deux indiquent avoir été pris par l'Office canadien de commercialisation des œufs le 11 décembre 2015, ils n'ont pas été enregistrés avant le 23 décembre 2015. Comme vous le savez, le paragraphe 5(1) de la *Loi sur les textes réglementaires* stipule qu'un règlement doit être transmis au greffier du Conseil privé pour être enregistré dans les sept jours après avoir été pris. Il semble que cette condition n'ait pas été respectée dans le cas présent, et il est probable que le Comité voudra savoir pourquoi.

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

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

c.c. : Mme Andrea Lyon, sous-ministre
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

N/Réf. : 120-S2, 1280-3, 1280-8

Le 11 février 2016

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

Monsieur,

V/Réf. : DORS/2015-251, Règlement modifiant le Règlement de 1986 de
l'Office canadien de commercialisation des œufs
sur le contingentement
DORS/2015-252, Ordonnance modifiant l'Ordonnance sur les
redevances à payer pour la commercialisation
des œufs au Canada

Nous aimerions vous informer qu'à la suite de votre lettre du 14 janvier 2016, nous avons fait la vérification qui s'imposait auprès des Producteurs d'œufs du Canada (POC) : les documents ont été envoyés au ministère de la Justice en temps opportun. Comme l'a dit le Bureau du Conseil privé (BCP), l'exigence formulée dans le paragraphe 5(1) constitue une directive et n'est pas absolue. (Ce manquement n'a pas d'effet sur la validité.)

Nous avons vérifié les dates : les POC ont envoyé le Règlement et l'Ordonnance au BPC le 11 décembre 2015 et le BPC en a accusé réception le 14 décembre 2015.

Pour se conformer à l'article 11 de la *Loi sur les textes réglementaires*, le BCP n'a enregistré le Règlement et l'Ordonnance estampillés que le 23 décembre 2015 pour les raisons suivantes :

- Le Règlement et l'Ordonnance estampillés préparés par le ministère de la Justice font l'objet d'une nouvelle présentation qui est entrée en vigueur dans les numéros de la *Gazette* publiés le 1^{er} janvier 2016 ou après. Le premier numéro de la *Gazette* en 2016 était prévu le 13 janvier 2016.



- 2 -

- Conformément à l'article 11 de la *Loi sur les textes réglementaires*, le Règlement et l'Ordonnance estampillés devaient être publiés dans les 23 jours suivant leur enregistrement.
- Les Règlement et Ordonnance, qui sont entrés en vigueur dès leur enregistrement, devaient être enregistrés avant le 27 décembre 2015 pour éviter un vide réglementaire.

N'hésitez pas à communiquer avec Pierre Bigras (pierre.bigras@agr.gc.ca) au 613-759-1712 ou Marc Chamaillard (marc.chamaillard@agr.gc.ca) au 613-759-1706 pour obtenir de plus amples renseignements.

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

Laurent Pellerin
Président

c.c. : Mme Andrea Lyon, sous-ministre
Agriculture et Agroalimentaire Canada

Appendix B

2.

Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

March 7, 2016

REPLY UNSATISFACTORY**FILE:**

SI/2013-65, Order Fixing the Day on which this Order is published and six months after that Day as the Days on which Certain Provisions of the Act Come into Force

ISSUE:

The Joint Committee previously concluded that in providing that certain provisions of the *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* (S.C. 2012, c. 19) came into force on the day on which the Order is published or on the day that is six months after the day on which the Order is published, as the case may be, the Governor in Council cannot be said to have “fixed” the day of coming into force as the Act requires. The Department of Justice disagrees.

SUMMARY:

The provisions of the *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* in question provide for the establishment by the Minister of Health of a Prescription Drug List on an administrative basis to replace Schedule F of the *Food and Drug Regulations*. The Order providing for the coming into force of these provisions was made pursuant to subsection 419 of the *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act*, which states that certain provisions of the Act, including those dealt with in the Order, come into force on a day or days “fixed” by order of the Governor in Council.

At the time the Order was made, it was impossible to know the day on which the relevant provisions would come into force. This of course was because the Order had yet to be published. If the days to which the Order makes reference had yet to be fixed, this in turn leads to the conclusion that the Order fails to fix the day of coming into force of the relevant statutory provisions as required by the enabling Act.

The Department of Justice argues that the power to “fix” the day of coming into force of statutory provisions should be more broadly interpreted. In its view the



fact that it is possible to ascertain whether or not the provisions in question are in force is sufficient to conclude that the day of coming into force has been “fixed”.

BACKGROUND:

This issue was dealt with by the Joint Committee in 2014 in its Third Report (Report No. 88) in connection with the Order registered as SI/2009-102, which provided for the coming into force of statutory provisions on the first day on which two international agreements were both in force in Canada. (A copy of this Report is attached.) After canvassing various arguments, the Committee concluded as follows:

It is the Committee’s view that if the mechanism provided for determining the date on which the amendments to the Act would come into force did not allow the date to be determined at the moment the Order was made, it cannot be said that the date has been “fixed” by the Order. How can referring to a date that has not been itself fixed be said to fix a date of coming into force? In effect, the Order registered as SI/2009-102 provides that the date is fixed when it will be fixed.

If a date was not known at the time the Order was made and depends on the exercise of discretionary authority that will be exercised after the making of the Order or that may never be exercised, then the Committee considers that the date has not been fixed.

The same reasoning would lead to the conclusion that the provisions purporting to be brought into force by SI/2013-65 have yet to legally come into force.

The Joint Committee considered SI/2013-65, together with an initial response from the Department of Health, at its meeting of December 4, 2014. At that time, it was also noted that there had been other recent examples of the approach objected to in the Committee’s Report. At members’ request, the Joint Chairs wrote to the Clerk of the Privy Council drawing her attention to the Committee’s Report and explaining the Committee’s position. That letter, dated January 19, 2015, concluded by advising the Clerk that “The Committee views the approach taken in these Orders as being of dubious legality, and as making an unusual or unexpected use of the enabling legislation, so as to contravene the Committee’s scrutiny criteria.” An assurance was sought that this approach would not be resorted to in future.

On February 17, 2015, the Clerk of the Privy Council advised that the Joint Chairs’ letter had been forwarded to the Deputy Minister of Justice for reply.

Since the making of the Order that triggered the Committee’s Report, there have been 13 orders in addition to SI/2013-65 in which recourse was had to the approach objected to in that Report. All seek to bring statutory provisions into force on a day tied to registration or publication of the order in question, or on the



occurrence of some future event the date of which was unknown at the time making the order. In each instance, the authority relied on provides for the coming into force on a day that has been “fixed”. The orders in question are listed in the Appendix to this Note.

ANALYSIS:

In a letter dated September 17, 2014, the Department of Health maintained that the Order registered as SI/2013-65 can be said to have “fixed” the coming into force date of the statutory provisions in question in that it “sets out clearly and unequivocally the days on which the provisions of the Act will come into force”. The difficulty with this characterization is that while the Order does set out the event that will trigger the coming into force, the day on which that event would occur was not known at the time the Order was made.

The Department also noted that because it can be known with certainty whether the triggering event, namely publication, has taken place, there will be no uncertainty as to whether the relevant provisions of the Act are in force. This seems beside the point, which is that when the Order was made the day on which the triggering event would take place was not yet determined. Parliament did not provide that the provisions of the Act come into force on the occurrence of a specified event: it provided that the provisions of the Act come into force on a fixed day.

The Department asserted that “there are a number of ways to fix something - in this case a date - and that Parliament did not restrict the power to fix it in any particular way.” The Committee has never claimed otherwise. The question is not whether Parliament restricted the power to fix a day, but rather whether the Order respects Parliament’s direction that the provisions of the Act come into force on a day that has been fixed. In other words, does the Order “fix” a day at all?

The Department suggested that “Should Parliament wish to restrict the power to fix a day for the coming into force of future Acts so that a specified calendar date is expressly mentioned in the order, it could always adopt wording to that effect and depart from the traditional wording used to confer on the Governor in Council the power to fix such a day.” As was noted in the Third Report:

The Committee would suggest that Parliament could hardly have been clearer in this regard. When Parliament delegates the authority to fix a date, it desires its delegate to fix a date. The meaning of that requirement is evident. That the Department finds that clear meaning inconvenient does not make it any less clear.

The Committee pointed out that in fact it is when Parliament wishes to coordinate the coming into force of statutory provisions with a specific event, that it can, and does, clearly do so. Examples are set out in the Third Report. In short, the Department had

- 4 -



the situation backwards. There has never been a need to “depart from the traditional wording used to confer on the Governor in Council the power to fix such a day” because until recently at least, what that meant was apparently clear to all.

As the Deputy Minister of Justice recognizes, his February 29, 2016 letter simply restates the position that has been advanced previously by the Department of Health. It is again suggested that since whether the event triggering coming into force has occurred can be ascertained, and thus it can be determined at all times whether the provisions of the Act are in force, the day of coming into force has been “fixed”. As the Committee has repeatedly pointed out, however, when the Order was made the day on which the triggering event would take place was not yet known. The question is not whether that day would eventually be fixed, but whether it could be said to have been fixed when the Order was made.

Contrary to what the Deputy Minister suggests, the position taken by the Joint Committee does not mean that the only way to validly exercise the power to “fix” a day of coming into force is to specify a calendar day in the order. For example, it is not unusual for coming into force orders to provide that statutory provisions come into force “on the day on which this Order is made”, or a specified time after that day. Since the day of making will be known at the time the order is made, clearly there can be no objection to this.

The Deputy Minister states that “this type of power allows some flexibility in deciding how to fix a day. When Parliament used the standard formulation ‘This Act *[or specified provisions]* comes into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council,’ it did not restrict the power to fix a day in any particular way.” Obviously this is circular reasoning. It presumes that the approach taken fixes a day, and then uses this premise to conclude that a day has been fixed.

The Deputy Minister concludes that there is no “compelling legal basis” that warrants adopting the position taken by the Committee. The basis of the Committee’s position is simply that when Parliament provides that the Governor in Council is to “fix” a day for the coming into force of statutory provisions, that is what the Governor in Council must do. Providing for coming into force on the occurrence of some future event, the day of which is unknown when the order is made, cannot be said to “fix” a day for coming into force on a plain reading of that word. Referring to a day that has not itself been fixed cannot be said to fix a day.

Encl.

PB/mh



APPENDIX

SI/2012-85, Order Fixing Various Dates as the Dates on which Certain Provisions of the Act Come into Force

(*Copyright Modernization Act*, S.C. 2012, c. 20.)

SI/2012-99, Order Fixing the Day on which this Order is registered as the Day on which Certain Sections of the Act Come into Force

(*Jobs and Economic Growth Act*, S.C. 2010, c. 12; *Financial System Review Act*, S.C. 2012, c.5.)

SI/2013-107, Order Fixing the Day on which this Order is registered as the Day on which Section 201 of the Act Comes into Force

(*Canada Marine Act*, S.C. 1998, c. 10.)

SI/2014-58, Order Fixing the Day that is Six Months after the Day on which this Order is published as the Day on which Certain Provisions of the Copyright Act Come into Force

(*Copyright Modernization Act*, S.C. 2012, c. 20.)

SI/2014-103, Order Fixing the Day on which this Order is published and December 31, 2014 as the Days on which Certain Sections of the Act Come into Force

(*Offshore Health and Safety Act*, S.C. 2014, c. 13.) [With respect to those provisions not brought into force on December 31, 2014.]

SI/2014-105, Order Fixing the Day that is 90 Days after the Day on which this Order is registered as the Day on which the Act Comes into Force

(*Response to the Supreme Court of Canada Decision in R. v. Shoker Act*, S.C. 2011, c.7.)

SI/2015-5, Order Fixing the Day on which this Order is published as the Day on which Certain Sections of the Act Come into Force

(*Economic Action Plan 2014 Act, No. 1*, S.C. 2014, c. 20.)

SI/2015-6, Order Fixing the Day on which this Order is published as the Day on which Sections 139 to 145 of the Act Come into Force

(*Economic Action Plan 2014 Act, No. 1*, S.C. 2014, c. 20.)

SI/2015-20, Order Fixing the 30th Day after the Day on which this Order is published as the Day on which Certain Sections of the Act Come into Force

(*Economic Action Plan 2013 Act, No. 1*, S.C. 2013, c. 33.)

SI/2015-31, Order Fixing the Day on which this Order is published as the Day on which Sections 264 and 266 of the Act Come into Force

(*Jobs and Growth Act, 2012*, S.C. 2012, c. 31.)

- 6 -



SI/2015-53, Order Fixing the Day on which this Order is published as the Day on which Certain Provisions of the Act Come into Force
(*Economic Action Plan 2014 Act, No. 1*, S.C. 2014, c. 20.)

SI/2015-67, Order Fixing the Day on which this Order is registered as the Day on which Part 3 of the Act Comes into Force
(*Zero Tolerance for Barbaric Cultural Practices Act*, S.C. 2015, c. 29.)

SI/2015-68, Order Fixing the Day on which this Order is registered as the Day on which Certain Sections of the Act Come into Force
(*Tougher Penalties for Child Predators Act*, S.C. 2015, c. 23.)

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/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



January 19, 2015

Ms. Janice Charette
Clerk of the Privy Council
and Secretary to the Cabinet
Privy Council Office
Langevin Block, Room 332
80 Wellington Street
OTTAWA, Ontario K1A 0A3

Dear Ms. Charette:

Our File: SI/2013-65, Order Fixing the Day on which this Order is published
and six months after that Day as the Days on which
Certain Provisions of the Act Come into Force

The above-mentioned instrument was considered by the Joint Committee at its meeting of December 4, 2014. At that time, it was the view of the Committee that in providing that certain provisions of the *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* (S.C. 2012, c. 19) came into force on the day on which the Order was published or on the day that was six months after the day on which the Order is published, as the case may be, the Governor in Council cannot be said to have “fixed” the day of coming into force as section 419 of the Act requires.

At the time the Order was made, it was impossible to know the day on which the relevant provisions would come into force. This of course was because the Order had yet to be published. If this means the days to which the Order makes reference had yet to be fixed, this in turn would lead to the conclusion that the Order fails to fix the day of coming into force of the relevant statutory provisions as required by the enabling Act.

This issue was recently dealt with by the Joint Committee in its Third Report (Report No. 88) in connection with the Order registered as SI/2009-102, which provided for the coming into force of statutory provisions on the first day on which



- 2 -

two international agreements were both in force in Canada. (A copy of this Report is attached.) After canvassing various arguments, the Committee concluded as follows:

It is the Committee's view that if the mechanism provided for determining the date on which the amendments to the Act would come into force did not allow the date to be determined at the moment the Order was made, it cannot be said that the date has been "fixed" by the Order. How can referring to a date that has not been itself fixed be said to fix a date of coming into force? In effect, the Order registered as SI/2009-102 provides that the date is fixed when it will be fixed.

If a date was not known at the time the Order was made and depends on the exercise of discretionary authority that will be exercised after the making of the Order or that may never be exercised, then the Committee considers that the date has not been fixed.

The same reasoning applies to SI/2013-65.

In a letter dated September 17, 2014, the Department of Health maintained that this Order can be said to have "fixed" the coming into force date of the statutory provisions in question in that it "sets out clearly and unequivocally the days on which the provisions of the Act will come into force". The difficulty with this characterization is that while the Order does "clearly and unequivocally" set out the event that will trigger the coming into force, the day on which that event would occur was not known at the time the Order was made. For the Department, it is apparently sufficient that when making the Order the Governor in Council "turned its mind to when the provisions of the Act should come into force and decided that certain provisions would come into force on the occurrence of a particular event, in this case the publication of the Order in the *Canada Gazette*, Part II, and that another provision would come into force on the day that is six months after the occurrence of that event." The Department also notes that because it can be known with certainty whether the triggering event, namely publication, has taken place, there will be no uncertainty as to whether the relevant provisions of the Act are in force. This is true, but it also seems beside the point, which is that when the Order was made the day on which the triggering event would take place was not yet determined. Parliament did not provide that the provisions of the Act come into force on the occurrence of a specified event: it provided that the provisions of the Act come into force on a fixed day.

It has been asserted by the Department that "there are a number of ways to fix something - in this case a date - and that Parliament did not restrict the power to fix it in any particular way." The Committee has never claimed otherwise. The question is not whether Parliament restricted the power to fix a day, but rather whether the Order respects Parliament's direction that the provisions of the Act come into force on a day that has been fixed. In other words, does the order "fix" a day at all? While admitting that the cases previously relied on to support its view are not on point, the



- 3 -

Department nonetheless claims that they “suggest” that a power to fix something can bear a broader interpretation. Given that these cases either concerned regulations made under powers that were much broader than a simple power to “fix” something or did not involve the making of subordinate legislation at all, this claim is debatable.

The Department has pointed out that an Order made in 2004 under a power to fix the day of coming into force of an exception provided in subsection 66(1) of the *Canadian Human Rights Act*, and that provided for the coming into force on the first day on which all of the provisions of certain legislation of the Northwest Territories were in force, was submitted to the Committee without comment. The Committee’s tabling of its Third Report on March 27, 2014 clearly indicates that a different view of the 2004 Order would be taken today. The Committee has routinely objected to instances of delegated powers to “fix” something being exercised in a manner that did not establish that thing with sufficient certainty. That one instance escaped its attention a decade ago is not particularly telling. It is more telling that the Department had to go back this far in time to find a single instance of the Committee not objecting.

The Department suggests that “Should Parliament wish to restrict the power to fix a day for the coming into force of future Acts so that a specified calendar date is expressly mentioned in the order, it could always adopt wording to that effect and depart from the traditional wording used to confer on the Governor in Council the power to fix such a day.” As was noted in the Third Report:

The Committee would suggest that Parliament could hardly have been clearer in this regard. When Parliament delegates the authority to fix a date, it desires its delegate to fix a date. The meaning of that requirement is evident. That the Department finds that clear meaning inconvenient does not make it any less clear.

The Committee pointed out that in fact it is when Parliament wishes to coordinate the coming into force of statutory provisions with a specific event, that it can, and does, clearly do so. Examples are set out in the Third Report. In short, the Department has the situation backwards. There has never been a need to “depart from the traditional wording used to confer on the Governor in Council the power to fix such a day” because until recently at least, what that meant was apparently clear to all. It is the interpretation advanced by the Department, and several of the recent instances of its application, that represent a “departure”.

This is not the only recent example of the approach objected to in the Committee’s Report. The instruments registered as SI/2012-85, SI/2012-99, SI/2013-107, SI/2014-58 and SI/2014-103 all seek to bring statutory provisions into force on a day tied to registration or publication of the Order in question, or on the occurrence of some future event the date of which was unknown at the time making the Order. In each instance, the authority relied on provides for the coming into force on a day that has been “fixed”. The Committee views the approach taken



- 4 -

in these Orders as being of dubious legality, and as making an unusual or unexpected use of the enabling legislation, so as to contravene the Committee's scrutiny criteria. We would therefore seek your assurance that this approach to providing for the date of coming into force will not be resorted to in future.

We look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

Senator Denise Batters, Q.C.
Joint Chair

Chris Charlton, M.P.
Joint Chair

Encl.

c.c. The Honourable Peter MacKay, P.C., M.P.
Minister of Justice and Attorney General of Canada

The Honourable Rona Ambrose, P.C., M.P.
Minister of Health

Mr. Mauril Bélanger, Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Mr. Garry Breitkreuz, Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mn

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet



Ottawa, Canada
K1A 0A3

Greffier du Conseil privé et
Secrétaire du Cabinet



February 17, 2015

Senator Denise Batters, Q.C.
Mr. Chris Charlton, M.P.
Joint Chairs
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o the Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU
FEB 25 2015
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

*Re: SI/2013-65, Order Fixing the Day on which this Order is published
and six months after that Day as the Days on which Certain Provisions of
the Act Come into Force.*

Dear Joint Chairs:

Thank you for your letter of January 19, 2015, regarding the coming into force of certain provisions of the *Jobs, Growth and Long-Term Prosperity Act*.

Given that it is the responsibility and expertise of the Department of Justice to ensure the legal validity of regulations and statutory instruments, I have referred your letter to the Deputy Minister of Justice. I wish you well in your continuing work.

Sincerely yours,

Janice Charette

Canada

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR 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



JUN 17 2015

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

Dear Minister MacKay:

Our File: SI/2013-65, Order Fixing the Day on which this Order is published and six months after the Day as the Days on which Certain Provisions of the Act Come into Force

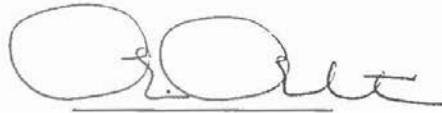
We refer to the enclosed correspondence, and note that our letter of January 19, 2015 concerning the above-mentioned Order has been referred to the Deputy Minister of Justice. A reply to our letter has yet to be received, and your cooperation in ensuring that a response is forthcoming without delay would be appreciated.

In this connection, it bears noting that there have been several subsequent instances of the approach to bringing statutory provisions into force to which the Committee objects. We can but repeat that this approach not only contravenes the Committee's scrutiny criteria, but strikes the Committee as being of questionable legality.

We thank you for your attention this matter, and look forward to receiving a reply to our January 15 letter.

Yours sincerely,


Senator Denise Batters, Q.C.
Joint Chair


Chris Charlton, M.P.
Joint Chair

Encl.

c.c. Mr. Mauril Bélanger, Vice-chair,
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
Mr. Garry Breitkreuz, Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mn



Department of Justice
Canada

Ministère de la Justice
Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H8



FEB 29 2016

Joint Clerks
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa ON K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

MAR 03 2016

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Joint Clerks:

I am writing in response the previous Joint Chairs' letter of January 19, 2015, to Ms. Janice Charette, then Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, regarding the Order in Council registered as SI/2013-65, which has been referred to me for reply.

With respect, the Department of Justice does not share the Committee's position regarding the scope of the Governor in Council's power to fix a day for the coming into force of an Act or provisions of an Act. The Department of Justice takes the position as expressed by the Department of Transport in its correspondence with the Committee regarding the Order in Council registered as SI/2009-102 – which was the subject of the Committee's Report No. 88 – and by the Department of Health regarding the Order in Council registered as SI/2013-65.

The Committee's view is premised on the idea that the day of coming into force needs to be known at the time an Order in Council is made. As a result, according to the Committee, the only way that the Governor in Council could validly exercise his or her power is essentially to specify a calendar day in the Order in Council. The Department of Justice believes that this interpretation is overly restrictive and that the power should be more broadly interpreted.

The Department of Justice is of the view that this type of power allows some flexibility in deciding how to fix a day. When Parliament used the standard formulation "This Act [or specified provisions] comes into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council," it did not restrict the power to fix a day in any particular way. With respect to SI/2013-65, the coming into force day of certain provisions of the Act was linked to the occurrence of a particular event, that is, publication of the order in the *Canada Gazette* or six months after that publication, as the case may be. That particular day is the day that the Governor in Council fixed as the coming into force. The occurrence of this event can be ascertained and any person reading the order is able to determine, at all times, whether the provisions of the Act are in force or not. At no time would a person be unsure whether those provisions were in force.

You mention in your letter that "it is when Parliament wishes to coordinate the coming into force of statutory provisions with a specific event that it can, and does, clearly do so." As you indicated, Report No. 88 mentions subsection 33(2) of *An Act to amend the Cree-Naskapi (of Quebec) Act* (S.C. 2009, c. 12), as an example where Parliament itself

Canada

-2-




coordinated the coming into force of the Act with the occurrence of an event. The Department of Justice also sees this as an example of “fixing” a day for coming into force, albeit directly by Parliament rather than by the Governor in Council.

In many instances, though, Parliament considers that it is more appropriate to leave it to the Governor in Council to decide the appropriate time to bring into force the legislation, including whether it should be coordinated with the occurrence of a particular event. The approach taken by Parliament in those instances is to include a standard provision along the line of “the Act comes into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council.” As mentioned earlier, this formulation does not restrict the power to fix a day in any particular way.

The Department of Justice is of the view that there is no compelling legal basis that warrants adopting the restrictive interpretation taken by the Committee. If Parliament wishes to restrict the power to fix a day for the coming into force of future Acts so that a specified calendar day is expressly mentioned in the order, it could always adopt wording to that effect.

In conclusion, the Department of Justice is confident that SI/2013-65 and other similar orders in respect of which the Committee expressed some concerns have been validly made and respect the rule of law.

Yours sincerely,


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

Encl.

c.c.: Mr. Michael Wernick
Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet

Annexe B

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

Le 7 mars 2016

RÉPONSE NON SATISFAISANTE**DOSSIER**

TR/2013-65, Décret fixant à la date de publication du présent décret et six mois après cette date, les dates d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la Loi

QUESTION

Le Comité mixte a conclu précédemment qu'en indiquant que certaines dispositions de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* (L.C. 2012, ch. 19) entrent en vigueur à la date de la publication du décret ou à la date qui tombe six mois après la date de publication du décret, selon le cas, on ne peut pas dire que le gouverneur en conseil « fixe » la date d'entrée en vigueur comme l'exige la loi. Le ministère de la Justice n'est pas d'accord.

RÉSUMÉ

Les dispositions de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* prévoient l'établissement, par le ministre de la Santé, d'une Liste des drogues sur ordonnance sur une base administrative, pour remplacer l'annexe F du *Règlement sur les aliments et drogues*. Le décret d'entrée en vigueur de ces dispositions a été pris conformément à l'article 419 de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* qui prévoit que certaines dispositions de la *Loi*, dont celles visées par le *Décret*, entrent en vigueur à la date ou aux dates « fixées » par le gouverneur en conseil.

Au moment où le *Décret* a été pris, il était impossible de connaître la date précise d'entrée en vigueur de ces dispositions parce que le *Décret* n'avait pas encore été publié. Si les dates auxquelles renvoie le *Décret* n'avaient pas encore été fixées, on peut conclure que le *Décret* ne fixe pas la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives en question comme l'exige la loi habilitante.



Le ministère de la Justice soutient qu'il faut interpréter de manière plus large le pouvoir de « fixer » la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires, ajoutant que le fait qu'on puisse vérifier si les dispositions en question sont en vigueur ou non suffit pour conclure que la date d'entrée en vigueur a été « fixée ».

CONTEXTE

Le Comité mixte a examiné la question en 2014 dans son Troisième Rapport (Rapport n 88) portant sur le Décret TR/2009-102, qui fixait la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions législatives au premier jour où deux ententes internationales entreraient en vigueur au Canada (rapport ci-joint). Après avoir pris en considération divers arguments, le Comité en était arrivé à la conclusion suivante :

Le Comité maintient que si on utilise un mécanisme pour déterminer la date d'entrée en vigueur des modifications à la *Loi*, qui lui-même ne permet pas de déterminer cette date au moment de la prise du *Décret*, on ne peut par conséquent soutenir que le *Décret* a « fixé » une date d'entrée en vigueur. Comment peut-on renvoyer à une date qui n'est pas fixée et prétendre avoir fixé une date d'entrée en vigueur? De fait, le Décret TR/2009-102 prévoit que la date sera fixée, lorsque la date sera fixée.

Si une date dépend d'un pouvoir discrétionnaire que l'on entend exercer après la prise du *Décret* ou qui pourrait ne pas être exercé du tout, le Comité considère que la date n'a pas été fixée.

Selon le même raisonnement, nous sommes portés à conclure que les dispositions que le TR/2013-65 doit faire entrer en vigueur ne sont pas encore entrées en vigueur sur le plan juridique.

À sa réunion du 4 décembre 2014, le Comité mixte a examiné le TR/2013-65 et la réponse initiale du ministère de la Santé. Le Comité a alors souligné qu'il y avait eu, récemment, d'autres exemples de l'approche qu'il dénonçait dans son rapport. À la demande des membres, les coprésidents ont écrit à la greffière du Conseil privé le 19 janvier 2015 pour attirer son attention sur le rapport du Comité et lui expliquer le point de vue du Comité. Ils concluaient leur lettre en ces termes : « Le Comité est d'avis que l'approche adoptée dans ces Décrets est d'une légalité douteuse et que l'exercice inhabituel ou inattendu des pouvoirs conférés par la loi habilitante qu'elle représente contrevient au critère d'examen du Comité ». Et ils demandaient à la greffière de confirmer qu'on ne recourrait plus à cette approche à l'avenir.

Le 17 février 2015, la greffière du Conseil privé indiquait que la lettre des coprésidents avait été transmise au sous-ministre de la Justice, qui y donnerait suite.

Depuis l'adoption du décret qui est à l'origine du rapport du Comité, l'approche décriée par le Comité a été utilisée dans 13 autres décrets faisant entrer en



vigueur des dispositions d'une loi à la date d'enregistrement ou à la date de publication de ces décrets ou rattachant la date d'entrée en vigueur à certains événements futurs dont la date n'était pas connue au moment de la prise du décret. Dans chaque cas, l'autorité repose sur l'entrée en vigueur à une date « fixée ». La liste de ces décrets figure en annexe.

ANALYSE

Dans sa lettre du 17 septembre 2014, le ministère de la Santé maintient que l'on peut affirmer que le Décret TR/2013-65 a « fixé » la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives en question parce qu'il « établit clairement et sans équivoque les dates auxquelles les dispositions de la *Loi* entreront en vigueur ». Le problème, c'est que, même si le *Décret* établit « clairement et sans équivoque » le mécanisme qui entraînera l'entrée en vigueur, la date précise n'était pas connue au moment de la prise du décret.

Le Ministère a également fait remarquer que, comme on peut savoir si l'événement déclencheur – la publication – a eu lieu, on peut donc savoir si les dispositions en question de la *Loi* sont en vigueur. Là n'est pas la question. Le fait est que, lorsque le *Décret* a été pris, la date de la publication n'avait pas encore été déterminée. Le Parlement n'a pas prévu que les dispositions de la *Loi* entreraient en vigueur lorsqu'un événement particulier aura lieu : il a prévu que les dispositions de la *Loi* entreraient en vigueur à une date qui aura été fixée.

Le Ministère a fait valoir qu'il y a plusieurs façons de fixer quelque chose – dans ce cas-ci, une date – et que le Parlement n'a pas limité le pouvoir de fixation d'une manière particulière. Le Comité n'a jamais prétendu le contraire. Il ne s'agit pas de savoir si le Parlement a limité le pouvoir de fixer une date, mais plutôt de savoir si le *Décret* respecte les consignes du Parlement voulant que les dispositions de la *Loi* entrent en vigueur à une date qui a été fixée. Autrement dit, le *Décret* « fixe-t-il » une date?

Le Ministère estime que, si le Parlement souhaite limiter le pouvoir de fixer une date pour l'entrée en vigueur des futures lois afin qu'une date précise soit expressément mentionnée dans le décret, il pourrait adopter un libellé à cette fin et s'écarter du libellé habituellement utilisé pour conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer cette date. Comme le Comité le mentionnait dans son Troisième rapport :

Pour le Comité, la volonté du législateur est on ne peut plus claire. Lorsque le Parlement délègue son pouvoir de fixer une date, il est en droit de s'attendre que son délégué fixe une date. Le sens à donner à cette exigence est sans équivoque. Le fait que le Ministère trouve le langage clair du législateur inopportun ne le rend pas moins clair pour autant.



- 4 -

Le Comité a fait remarquer que, lorsqu'il veut faire coïncider l'entrée en vigueur de dispositions législatives avec une activité particulière, le Parlement peut le faire et le fait, effectivement. D'autres exemples sont donnés dans le Troisième rapport. Le Ministère voit la situation à l'envers. Il n'a jamais été nécessaire de s'écarter du libellé habituellement utilisé pour conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer une date parce que, jusqu'à tout récemment du moins, tout était apparemment clair pour tous.

Dans sa lettre du 29 février 2016, le sous-ministre de la Justice reconnaît qu'il partage l'avis exprimé antérieurement par le ministère de la Santé. Il répète que, puisqu'on peut vérifier si l'événement déclencheur a eu lieu et qu'on peut donc savoir en tout temps si les dispositions en question de la *Loi* sont en vigueur, la date de l'entrée en vigueur a été « fixée ». Or, comme le Comité l'a fait remarquer à plusieurs reprises, lorsque le *Décret* a été pris, la date de la publication n'avait pas encore été déterminée. Il ne s'agit pas de savoir que cette date sera fixée à un moment donné, mais de savoir si elle a été fixée quand le *Décret* a été pris.

Contrairement à ce que le sous-ministre laisse entendre, le Comité mixte ne considère pas que le seul moyen d'exercer de manière valide le pouvoir de « fixer » une date d'entrée en vigueur est de préciser la date dans le décret. Par exemple, il n'est pas rare que des décrets d'entrée en vigueur prévoient que certaines dispositions entreront en vigueur « à la date de prise du présent décret » ou à un moment précis après cette date. Comme le jour de l'entrée en vigueur est connu au moment de la prise du décret, il n'y a rien à redire.

Le sous-ministre écrit que « ce type de pouvoir confère une certaine latitude pour ce qui est de décider de la façon de fixer une date. Lorsque le Parlement utilise le libellé standard 'La présente loi (*ou des dispositions précises*) entre en vigueur à la date fixée par décret', il ne limite aucunement le pouvoir de fixer une date ». De toute évidence, on tourne en rond. On suppose que l'approche adoptée fixe une date, et on se base ensuite sur cette hypothèse pour conclure qu'une date a été fixée.

Le sous-ministre conclut qu'il n'y a aucune obligation, sur le plan juridique, à adopter la position du Comité. La position du Comité est la suivante : lorsque le Parlement prévoit que le gouverneur en conseil doit « fixer » une date pour l'entrée en vigueur de dispositions législatives, c'est ce que le gouverneur en conseil doit faire. On ne peut considérer que le fait de rattacher la date d'entrée en vigueur à un événement futur, dont la date n'est pas connue au moment de la prise du décret, équivaut à « fixer » une date. Il ne saurait être question de fixer une date quand on renvoie à une date qui n'a pas encore été arrêtée.

P.j.

PB/mh



- 5 -

ANNEXE

TR/2012-85, Décret fixant plusieurs dates d'entrée en vigueur de diverses dispositions de la loi

(*Loi sur la modernisation du droit d'auteur*, L.C. 2012, ch. 20)

TR/2012-99, Décret fixant à la date d'enregistrement du présent décret la date d'entrée en vigueur de certains articles de la loi

(*Loi sur l'emploi et la croissance économique*, L.C. 2010, ch. 12 ; *Loi sur la révision du système financier*, L.C. 2012, ch. 5)

TR/2013-107, Décret fixant à la date d'enregistrement du présent décret la date d'entrée en vigueur de l'article 201 de la loi

(*Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 20)

TR/2014-58, Décret fixant à la date qui tombe six mois après la date de publication du présent décret la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la *Loi sur le droit d'auteur*

(*Loi sur la modernisation du droit d'auteur*, L.C. 2012, ch. 20)

TR/2014-103, Décret fixant à la date de publication du présent décret et au 31 décembre 2014 les dates d'entrée en vigueur de certains articles de la loi

(*Loi sur la santé et la sécurité dans la zone extracôtière*, L.C. 2014, ch. 13). [Pour les dispositions qui ne sont pas entrées en vigueur le 31 décembre 2014.]

TR/2014-105, Décret fixant à la date qui tombe quatre-vingt-dix jours après la date d'enregistrement du présent décret la date d'entrée en vigueur de la loi

(*Loi donnant suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire R. c. Shoker*, L.C. 2011, ch. 7)

TR/2015-5, Décret fixant à la date de publication du présent décret la date d'entrée en vigueur de certains articles de la loi

(*Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2014*, L.C. 2014, ch. 20)

TR/2015-6, Décret fixant à la date de publication du présent décret la date d'entrée en vigueur des articles 139 à 145 de la loi

(*Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2014*, L.C. 2014, ch. 20)

TR/2015-20, Décret fixant au trentième jour suivant la date de publication du présent décret la date d'entrée en vigueur de certains articles de la loi

(*Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2013*, L.C. 2013, ch. 33)

TR/2015-31, Décret fixant à la date de publication du présent décret la date d'entrée en vigueur des articles 264 et 266 de la loi

(*Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance*, L.C. 2012, ch. 31)



TR/2015-53, Décret fixant à la date de publication du présent décret la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi
(*Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2014*, L.C. 2014, ch. 20)

TR/2015-67, Décret fixant à la date d'enregistrement du présent décret la date d'entrée en vigueur de la partie 3 de la loi
(*Loi sur la tolérance zéro face aux pratiques culturelles barbares*, L.C. 2015, ch. 29)

TR/2015-68, Décret fixant à la date d'enregistrement du présent décret la date d'entrée en vigueur de certains articles de la loi
(*Loi sur le renforcement des peines pour les prédateurs d'enfants*, L.C. 2015, ch. 23)



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 19 janvier 2015

M^{me} Janice Charette
Greffière du Conseil privé
et secrétaire du Cabinet
Bureau du Conseil privé
Édifice Langevin, pièce 332
80, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0A3

Madame,

N/Réf.: TR/2013-65, Décret fixant à la date de publication du présent décret et six mois après cette date, les dates d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la Loi

L'instrument susmentionné a fait l'objet d'une étude du Comité mixte lors de sa réunion du 4 décembre 2014. À ce moment, le Comité était d'avis qu'en faisant entrer en vigueur certains articles de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* (L.C. 2012, ch. 19) le jour de la publication du décret ou six mois après la date de publication du décret, selon le cas, le gouverneur en conseil ne pouvait être considéré comme ayant « fixé » la date d'entrée en vigueur comme l'exige l'article 419 de la *Loi*.

Au moment où le *Décret* a été pris, il était impossible de connaître la date d'entrée en vigueur de ces dispositions et cela, parce que le *Décret* n'avait pas encore été publié. Si cela signifie que les dates auxquelles renvoie le *Décret* n'avaient pas encore été fixées, on peut conclure que le *Décret* ne fixe pas la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives en question comme l'exige la *Loi* habilitante.

La question a été récemment examinée par le Comité mixte dans son Troisième Rapport (Rapport n° 88) portant sur le *Décret* TR/2009-102, qui fixait la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions législatives au premier jour où deux ententes internationales entreraient en vigueur au Canada (rapport ci-joint). Après avoir pris en considération divers arguments, le Comité avait conclu ce qui suit :

Le Comité maintient que si on utilise un mécanisme pour déterminer la date d'entrée en vigueur des modifications à la *Loi*, qui lui-même ne permet pas de déterminer cette date au moment de la prise du *Décret*, on ne peut par conséquent soutenir que le *Décret* ait « fixé » une date d'entrée en vigueur. Comment peut-on renvoyer à une date qui n'est pas fixée et

- 2 -



prétendre avoir fixé une date d'entrée en vigueur? De fait, le *Décret* TR/2009-102 prévoit que la date sera fixée, lorsque la date sera fixée.

Si une date dépend d'un pouvoir discrétionnaire que l'on entend exercer après la prise du *Décret* ou qui pourrait ne pas être exercé du tout, le Comité considère que la date n'a pas été fixée.

Le même raisonnement s'applique au *Décret* portant le numéro d'enregistrement TR/2013-65.

Dans sa lettre du 17 septembre 2014, le ministère de la Santé maintient que l'on peut affirmer que le *Décret* a « fixé » la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives en question parce qu'il « établit clairement et sans équivoque les dates auxquelles les dispositions de la *Loi* entreraient en vigueur ». Le problème, ici, c'est que même si le *Décret* établit « clairement et sans équivoque » le mécanisme qui entraînera l'entrée en vigueur, c'est-à-dire la publication du décret, la date de la publication n'était pas connue avec certitude au moment de la prise du décret. Pour le Ministère, il est apparemment suffisant que le gouverneur en conseil, lorsqu'il a pris le *Décret*, ait décidé du moment où certaines dispositions entreraient en vigueur et qu'il ait décidé que certaines dispositions entreraient en vigueur à une occasion précise, dans ce cas-ci à la date de la publication du décret dans la partie II de la *Gazette du Canada*, et qu'une autre disposition entrerait en vigueur six mois après cette date. Le Ministère fait remarquer que, comme on peut savoir si l'événement déclencheur – la publication – a eu lieu, on peut aussi savoir si les dispositions en question de la *Loi* sont en vigueur. C'est vrai, mais ce n'est pas le point visé ici, qui est plutôt le fait que, lorsque le *Décret* a été pris, la date de la publication n'avait pas encore été déterminée. Le Parlement n'a pas prévu que les dispositions de la *Loi* entreraient en vigueur lorsqu'un événement particulier aurait lieu : il a prévu que les dispositions de la *Loi* entreraient en vigueur à une date fixe.

Dans sa réponse, le ministère de la Santé fait valoir qu'il y a plusieurs façons de fixer quelque chose – dans ce cas-ci, une date – et que le Parlement n'a pas limité le pouvoir de fixation d'une manière particulière. Le Comité n'a jamais prétendu le contraire. Il ne s'agit pas de savoir si le Parlement a limité le pouvoir de fixer une date, mais plutôt de savoir si le *Décret* respecte les consignes du Parlement voulant que les dispositions de la *Loi* entrent en vigueur à une date qui a été fixée. Autrement dit, le *Décret* « fixe-t-il » une date? Reconnaisant que les affaires invoquées pour soutenir son point de vue ne s'appliquent pas en l'espèce, le Ministère soutient néanmoins qu'elles laissent entendre que le pouvoir de fixer une date peut être interprété de manière plus large. Comme ces affaires concernaient soit des règlements pris en vertu de pouvoirs beaucoup plus vastes que le simple pouvoir de « fixer » quelque chose ou ne comprenaient pas l'adoption de mesures législatives subordonnées, la chose est discutable.

Le Ministère souligne qu'un décret pris en 2004 en vertu d'un pouvoir de fixer la date d'entrée en vigueur d'une exception prévue au paragraphe 66(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui faisait correspondre la date d'entrée en vigueur au premier jour où toutes les dispositions d'une mesure législative donnée des Territoires du Nord-



Ouest seraient en vigueur avait été soumis au comité sans que celui-ci fasse des commentaires. C'est vrai. Dans le rapport n° 88 qu'il a présenté le 27 mars 2014, le Comité indique clairement qu'il émettrait aujourd'hui un avis différent à propos du décret de 2004. Le Comité a toujours dénoncé les cas où les pouvoirs délégués de « fixer » une chose étaient exercés d'une manière ne permettant pas d'établir cette chose avec suffisamment de certitude. Le cas dont il est question ci-dessus, qui avait échappé à son attention il y a dix ans, n'est pas particulièrement révélateur. Ce qui est peut-être plus révélateur, par contre, c'est que le Ministère ait dû retourner aussi loin dans le temps pour trouver un seul cas auquel le Comité ne s'était pas opposé.

Le Ministère estime que, si le Parlement souhaite limiter le pouvoir de fixer une date pour l'entrée en vigueur des futures lois afin qu'une date précise soit expressément mentionnée dans le *Décret*, il pourrait toujours adopter un libellé à cette fin et s'écarter du libellé habituellement utilisé pour conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer cette date. Comme le Comité le mentionnait dans son Troisième rapport :

Pour le Comité, la volonté du législateur est on ne peut plus claire. Lorsque le Parlement délègue son pouvoir de fixer une date, il est en droit de s'attendre que son délégué fixe une date. Le sens à donner à cette exigence est sans équivoque. Le fait que le Ministère trouve le langage clair du législateur inopportun ne le rend pas moins clair pour autant.

Le Comité a fait remarquer que, lorsqu'il veut faire coïncider l'entrée en vigueur de dispositions législatives avec une activité particulière, le Parlement peut le faire et le fait, effectivement. D'autres exemples sont donnés dans le Troisième rapport. Le Ministère voit la situation à l'envers. Il n'a jamais été nécessaire de s'écarter du libellé habituellement utilisé pour conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer une date parce que, jusqu'à tout récemment du moins, tout était apparemment clair pour tous. C'est l'interprétation faite par le Ministère et plusieurs des cas récents où cette interprétation a été utilisée qui s'écartent de l'interprétation habituelle.

Il ne s'agit pas du seul exemple récent de l'approche à laquelle s'oppose le Comité dans son rapport. Les textes réglementaires TR/2012-85, TR/2012-99, TR/2013-107, TR/2014-58 et TR/2014-103 cherchent tous à faire entrer en vigueur des dispositions d'une loi à la date d'enregistrement ou de publication du décret en question, ou dans les cas de certains événements futurs, à la date qui était inconnue au moment de la prise du décret. Dans chaque cas, l'autorité repose sur l'entrée en vigueur à une date « fixée ». Le Comité est d'avis que l'approche adoptée dans ces Décrets est d'une légalité douteuse et que l'exercice inhabituel ou inattendu des pouvoirs conférés par la loi habilitante qu'elle représente contrevient au critère d'examen du Comité. Par conséquent, nous vous demandons de ne pas recourir à cette approche pour fixer une date d'entrée en vigueur à l'avenir.

- 4 -



Dans l'attente de votre réponse, nous vous prions d'accepter, Madame, nos salutations distinguées.

Sénatrice Denise Batters, c.r.
Coprésidente

Chris Charlton, député
Coprésident

p.j.

C.c. L'honorable Peter MacKay, c.p., député
Ministre de la Justice et procureur général du Canada

L'honorable Rona Ambrose, c.p., députée
Ministre de la Santé

M. Mauril Bélanger, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

M. Garry Breitkreuz, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 17 février 2015

Madame Denise Batters, c.r., sénatrice
Monsieur Chris Charlton, député
Coprésidents
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Aux soins du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame, Monsieur,

Objet: TR/2013-65, Décret fixant à la date de publication du présent décret et six mois après cette date, les dates d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi

J'ai bien reçu votre lettre du 19 janvier 2015 concernant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*.

Étant donné que la tâche de veiller à la validité juridique des règlements et textes réglementaires relève de la compétence du ministère de la Justice, j'ai transmis votre lettre au sous-ministre de la Justice.

Vous souhaitant bonne continuation dans votre travail, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Janice Charette



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 17 juin 2015

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

Monsieur le Ministre,

N/Réf.: TR/2013-65, Décret fixant à la date de publication du présent décret et six mois après cette date, les dates d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi

Pour faire suite à la correspondance ci-jointe, nous constatons que notre lettre du 19 janvier 2015 concernant le décret susmentionné a été renvoyée au sous-ministre de la Justice. Comme nous n'avons pas encore reçu de réponse à cette lettre, nous sollicitons votre aide afin qu'une réponse y soit donnée sans plus tarder.

À cet égard, nous avons constaté que la façon de procéder que dénonce le Comité, pour ce qui est de faire entrer en vigueur des dispositions législatives, a été employée, depuis, à plusieurs reprises. Nous rappelons que cette approche non seulement va à l'encontre des critères d'examen du Comité, mais aussi qu'elle est, de l'avis du Comité, d'une légalité discutable.

Merci à l'avance de l'attention portée à cette question. Dans l'attente d'une réponse à notre lettre du 19 janvier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Sénatrice Denise Batters, c.r.
Coprésidente

Chris Charlton, députée
Coprésidente

p-j

c.c. M. Mauril Bélanger, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
M. Garry Breitzkreuz, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 29 février 2016

Greffiers du Comité
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (ON) K1A 0A4

Messieurs,

Je désire, par la présente, répondre à la lettre concernant le décret TR/2013-65 que vous avez envoyée le 19 janvier 2015 à M^{me} Janice Charette, alors greffière du Conseil privé et secrétaire du cabinet. Votre lettre m'a été transmise pour que j'y donne suite.

Le ministère de la Justice ne partage pas l'avis du Comité au sujet de la portée du pouvoir du gouverneur en conseil de fixer une date pour l'entrée en vigueur d'une loi ou de dispositions d'une loi. Par contre, il est du même avis que le ministère des Transports (avis exprimé dans sa correspondance avec le Comité relativement au décret TR/2009-102, qui a fait l'objet du rapport n° 88 du Comité) et que le ministère de la Santé (avis exprimé au sujet du décret TR/2013-65).

Le Comité estime que le jour de l'entrée en vigueur doit être connu au moment de la prise du décret. Par conséquent, il considère que la seule façon, pour le gouverneur en conseil, d'exercer de manière valide son pouvoir est de préciser une date dans le décret. Le ministère de la Justice trouve cette interprétation trop étroite, jugeant qu'il faudrait interpréter ce pouvoir de manière plus large.

Selon le ministère de la Justice, ce type de pouvoir confère une certaine latitude pour ce qui est de décider de la façon de fixer une date. Lorsque le Parlement utilise le libellé standard « La présente loi (*ou des dispositions précises*) entre en vigueur à la date fixée par décret », il ne limite aucunement le pouvoir de fixer une date. En ce qui concerne le TR/2013-65, le jour de l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la *Loi* était rattaché à un événement particulier, soit à la date de la publication du décret dans la *Gazette du Canada* ou à la date tombant six mois après la date de publication, selon le cas. Cette date précise est la date fixée par le gouverneur en conseil pour l'entrée en vigueur. Il est possible de vérifier cette date, et quiconque lit le décret peut savoir, en tout temps, si les dispositions de la *Loi* sont en vigueur ou non. Il n'y a de doute à aucun moment.

Dans votre lettre, vous écrivez que « lorsqu'il veut faire coïncider l'entrée en vigueur de dispositions législatives avec une activité particulière, le Parlement peut le faire et le fait, effectivement ». Comme vous le mentionnez, le Rapport n° 88 cite le



- 2 -

paragraphe 33(2) de la *Loi modifiant la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (L.C. 2009, ch. 12) en tant qu'exemple de situation où le Parlement a fait coïncider l'entrée en vigueur de la *Loi* avec un événement particulier. Le ministère de la Justice considère aussi qu'il s'agit là d'une façon de « fixer » une date d'entrée en vigueur, mais directement par le Parlement et non par le gouverneur en conseil.

Dans de nombreux cas, cependant, le Parlement estime plus approprié de laisser au gouverneur en conseil le soin de décider du moment de l'entrée en vigueur de la loi, ce qui comprend la possibilité de rattacher ce moment à un événement particulier. Dans ces circonstances, le Parlement inclut une disposition standard comme celle-ci : « Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret. » Comme nous le mentionnions précédemment, ce libellé ne limite pas à une manière précise le pouvoir de fixer une date.

Le ministère de la Justice estime qu'il n'y a aucune obligation, sur le plan juridique, à adopter l'interprétation étroite du Comité. Si le Parlement souhaite limiter le pouvoir de fixer la date de l'entrée en vigueur des futures lois et indiquer une date précise dans le décret, il pourrait toujours adopter un libellé à cette fin.

Pour terminer, le ministère de la Justice considère que le TR/2013-65 et d'autres décrets semblables à propos desquels le Comité a exprimé des préoccupations ont été pris de manière valide et qu'ils respectent la primauté du droit.

Veillez agréer, Monsieur, mes meilleures salutations.

William F. Pentney, c.r.
Sous-ministre de la Justice
Sous-procureur général du Canada

p.j.

c.c. M. Michael Wernick
Greffier du Conseil privé et secrétaire du cabinet

Appendix C

Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations**3.**

January 12, 2016

REPLY UNSATISFACTORY**FILE:**

SI/2015-33, Order Amending the Canadian Passport Order

ISSUE:

The Department of Immigration, Refugees and Citizenship has advised that “a comprehensive review of the Order remains ongoing as departmental officials continue examining a wide range of issues”. At the same time, there is no commitment to amend the Order or the *Prevention of Terrorist Travel Act* to address any of the issues raised. It is apparently felt that any defects or deficiencies are adequately dealt with by providing information on departmental websites concerning the Order and the process of cancelling and revoking passports.

SUMMARY:

The Order provides for both revocation and cancellation of a passport. Although cancellation is apparently intended to be a temporary measure pending completion of an investigation, this is not actually reflected in the Order. Moreover, the Order makes no provision for the reissue or replacement of a cancelled passport.

A passport may be cancelled without notice. However, there is no indication as to the circumstances in which notice will not be given. The Order is also silent as to whether notice is to be given of the revocation of a passport.

The Order places a legal duty on the Minister of Citizenship and Immigration to “support” the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in carrying out his or her responsibilities under the Order. The need to deal with this in legislation, as opposed to simply by way of an administrative arrangement, seems questionable.

As well, the language used in the Order and in the *Prevention of Terrorist Travel Act* with respect to the standards for revocation and cancellation is discrepant.

- 2 -



BACKGROUND

This instrument resolves the Committee's concern raised in connection with SOR/2012-37 (before the Committee on March 21, 2013, June 6, 2013, February 27, 2014 and March 12, 2015) by establishing a maximum period (10 years) for which passport services may be withheld.

Previously, the maximum period was a matter of policy. Thus, there was nothing to prevent Passport Canada or the Minister from imposing a longer period of withheld passport service. The Committee suggested amending the Order to include the limit.

More generally, the amendments to the Order authorize the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness to cancel a passport when there are reasonable grounds to suspect it will prevent the commission of a terrorism offence, or for national security purposes. The Minister may refuse or revoke a passport when there are reasonable grounds to believe it will prevent the commission of a terrorism offence or for national security purposes.

ANALYSIS:

1. Under section 10.1 of the Order, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness may decide that a passport may not be issued or is to be revoked "if he or she has reasonable grounds to believe that the decision is necessary to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state." Section 6 of the *Prevention of Terrorist Travel Act* sets out rules that apply to judicial review proceedings in respect of a decision under the Order to refuse to issue or to revoke a passport "on the grounds that the refusal to issue or the revocation is necessary to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state".

Thus, while subsection 6(1) of the Act refers to decisions made on the grounds that they are "necessary" to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state, decisions under sections 10.1 of the Order are to be made on "reasonable grounds to believe that they are necessary" to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state. These are two very different standards: the one is a question of fact, while the other is a question of reasonable belief.

Similarly, under subsection 11.1(2) of the Order the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness may decide that a passport is to be cancelled if he or she has reasonable grounds to suspect that cancellation is necessary to prevent the commission of a terrorism offence as defined in section 2 of the *Criminal Code* or for



the national security of Canada or a foreign country or state. Section 4 of the Act then sets out rules that apply to appeals from a decision under the Order to cancel a passport “on the grounds that the cancellation is necessary to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state”. Again, while subsection 4(1) of the Act refers to decisions made on the grounds that they are “necessary” to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state, decisions under section 11.1 of the Order are to be made on “reasonable grounds to suspect that they are necessary”.

The Department’s reply confirms that sections 4 and 6 of the Act are not intended to establish standards that are different from those established by the Order. In its view, the references in the Act to the revocation or cancellation of, or refusal to issue, a passport on the grounds that doing so is “necessary” to prevent the commission of a terrorism offence or for the national security of Canada or a foreign country or state “is simply the way in which the Act links its sections 4 and 6 with section 10.1 and subsection 11.1(2) of the Order, which is where the full tests for the decisions, including the legal standards, can be found”.

It should be obvious then that the wording of the Order and the Act should be consistent. If, as the Department asserts, the grounds on which a passport is not to be issued, is to be cancelled, or is to be revoked are intended to be those set out in the Order, then sections 4 and 6 of the Act should be amended to reflect those grounds. In other words, the references in sections 4 and 6 to decisions made under the Order on the grounds that they are “necessary” to prevent the commission of a terrorism offence or for the national security of Canada or a foreign country or state should refer to decisions made on “reasonable grounds to believe that they are necessary” in the case of section 4 of the Act, and on “reasonable grounds to suspect that they are necessary” in the case of section 6. In any event, the wording of one of either the Order or the Act must be seen to be defective.

2. The circumstances leading to revocation and cancellation are largely identical, although as the Department confirms, the standard for cancellation (“reasonable grounds to suspect”) is a somewhat lesser but included standard in the threshold for revocation (“reasonable grounds to believe”). The Department has explained that

a less demanding threshold for the standard of proof (i.e. “reasonable grounds to suspect”) was selected for the cancellation provisions as, in some cases, the intent is to take more immediate action where it is suspected that an individual may use the passport to travel imminently to commit a sexual offence against a child, a terrorism offence or for national security reasons. ... The threshold for cancellation is also lower because cancellation is an *interim measure*, taken as part of a more comprehensive investigation into whether there are grounds to ultimately revoke the passport issued to an individual.

- 4 -



While cancellation of a passport may be considered by the Department to be an “interim” measure, or as it is described in the “Backgrounder” issued by the Department of Public Safety and Emergency Preparedness, “a temporary measure used until an investigation is completed”, this is nowhere reflected in the Order.

Moreover, the Order makes no provision for the reissue of a cancelled passport, which would be expected if cancellation was merely a temporary measure pending the completion of an investigation. The Department’s policy appears to be that if the investigation reveals that there are insufficient grounds to revoke a cancelled passport, or if it is determined that cancellation was unwarranted, a new passport bearing the same expiry date as the cancelled one will be issued to the bearer at no additional cost. This should be expressly stated in the Order. While the Department’s reply indicates that it “will look to reviewing the need for definitions of passport cancellation and revocation in any future amendments to the Order”, a firmer undertaking should perhaps be sought.

Finally, it was asked why, if cancellation is intended to be a temporary measure, this measure is not referred to as “suspension” as would generally be expected in federal legislation. The Department has explained that

“suspension” has a specific meaning in the context of passports under the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act*. During the period of a suspension under the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act*, the passport is still valid. If the passport has been returned as requested, when the suspension is terminated the passport will be returned to its bearer. However, if the passport is not returned to Immigration, Refugees and Citizenship Canada, it would then be cancelled. Only once a passport has been cancelled is it unable to be used for travel. As such, the concept of suspension, as presently used for passports, would not be compatible with the intent of preventing the travel of those seeking to engage in terrorist activity abroad or other activities that may threaten national security.

It appears that the Department equates “suspension” of a passport with the physical surrendering of the passport, and “cancellation” with the temporary revocation of the passport and the temporary denial of passport services pending an investigation. On the other hand, the Department refers to the “cancellation” of a suspended passport that is not surrendered. In these circumstances, will the “cancellation” be temporary pending an investigation, and if the investigation reveals that there are insufficient grounds to revoke a cancelled passport, or if it is determined that cancellation was unwarranted, will a new passport bearing the same expiry date as the cancelled one will be issued to the bearer at no additional cost? If not, there are then two types of cancellation with two different consequences, one under the Order and one where a passport has not been surrendered pursuant to the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act*. Why could there not also be two types of “suspension” under the Order and the Act?



- 5 -

3. Sections 10.3 and 11.3(1)

Subsection 11.3(1) provides that a person whose passport has been cancelled may, within 30 days after the day on which the person becomes aware that the passport is cancelled, apply to the appropriate minister to have the cancellation reconsidered. Section 10.3, however, provides that a cancelled passport may be revoked. It appears that the minister could decide to revoke a passport less than 30 days after cancellation. The Department was asked whether this was indeed the intent. Its reply merely states that section 10.3 clarifies that a cancelled passport may be revoked.

In addition, where a passport is cancelled without notice as permitted by subsection 11.1(3) of the Order, it would seem that the holder of a cancelled passport will only become aware that it has been cancelled upon attempting to use the passport. If it turns out that a passport has been cancelled without proper grounds, the holder will thus likely have suffered significant financial and other consequences that might have been avoided had notice been given so that the cancellation could be reconsidered before the holder sought to travel. It was asked why notice of cancellation should not be given in all cases.

The Department's reply is that the power to cancel a passport without notice "may be exercised without notice only in those cases where notifying the passport holder would undermine the purpose of the cancellation, such as where the individual is considered high-risk and/or poses a potential flight risk and is necessary to prevent the individual from committing an offence under specific sections of the *Criminal Code* relating to section 2 for terrorism offences and section 7(4.1) for sexual offences against children", and that in these instances, the individual will be notified as soon as possible after the cancellation. Again, none of this is set out in the Order.

The Order is also silent as to whether notice is to be given of the revocation of a passport. The Department indicates that as a matter of policy, individuals under investigation are provided with written correspondence outlining the information obtained during the course of an investigation and are invited to submit any information for consideration:

During the course of the administrative process, a letter regarding the potential refusal or revocation and an unclassified summary of the information that can be used for a decision are prepared and provided to the individual, who is given a reasonable period of time to provide additional information before the decision is made.

The Department suggests that it is sufficient that there is an obligation to respect the principles of administrative fairness, and that the administrative process is explained online.

The Joint Committee has always taken the view that regardless of whatever procedural rights may exist at common law, it is preferable to set out such rights



expressly, so as to avoid the possibility that a person may need to resort to the time and expense of judicial proceedings in order to determine the exact nature of their rights. Doing so promotes consistency, certainty and the perception of fairness.

4. Subsection 11.4(2)

This provision requires that the Minister of Citizenship and Immigration “shall support the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in carrying out his or her responsibilities under this Order.” What must the Minister of Citizenship and Immigration actually do in order to provide the required “support”? In other words, what is the intended legal effect of this provision?

The Department’s reply states that subsection 11.4(2) merely obliges the Minister of Immigration, Refugees and Citizenship to provide “administrative support” to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in carrying out his or her responsibilities under the Order:

For example, Immigration, Refugees and Citizenship Canada is responsible for the issuance of passports and has the infrastructure and resources to cancel, refuse and revoke passports, since Public Safety Canada does not have access to the Immigration, Refugees and Citizenship Canada passport database. Immigration, Refugees and Citizenship Canada has observer status at the Passport Advisory Group, chaired by Public Safety Canada, which makes recommendations to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on those passports which should be cancelled, refused or revoked in order to prevent an individual from committing a terrorism offence, in accordance with the *Criminal Code*, or for national security purposes. Similarly, the Advisory Group can recommend that a passport be re-issued to an individual. Furthermore, the Department may provide other support, such as carrying out a parallel investigation with Public Safety Canada on program integrity grounds, corresponding with the individual and providing other administrative support.

Is it really necessary to deal with these matters in legislation by placing a legal duty on one minister to provide administrative support to another minister? These are the types of matters usually dealt with by way of an administrative arrangement such as a memorandum of understanding. Why was such an approach not felt to be sufficient in this instance?

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

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



July 27, 2015

Mr. Fraser Valentine
Acting Director General
Strategic and Program Policy Sector
Department of Citizenship and Immigration
Jean Edmonds South Tower, 18th Floor
365 Laurier Avenue West
Ottawa (Ontario) K1A 1L1

Dear Mr. Valentine:

Our File: SI/2015-33, Order Amending the Canadian Passport Order

I have reviewed the referenced instrument prior to placing it before the Joint Committee and note that, in providing for a maximum period for which passport services may be withheld, these amendments address comments made by the Committee in connection with the *Canadian Passport Order*.

Your advice would be appreciated with respect to the following questions arising from the amendments to the Order registered as SI/2015-33.

1. Under section 10.1 of the Order, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness may decide that a passport may not be issued or is to be revoked "if he or she has reasonable grounds to believe that the decision is necessary to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state." Section 6 of the *Prevention of Terrorist Travel Act* (not yet in force) sets out rules that apply to judicial review proceedings in respect of a decision under the Order to refuse to issue or to revoke a passport "on the grounds that the refusal to issue or the revocation is necessary to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state".

I note that while subsection 6(1) of the Act refers to decisions made on the grounds that they are "necessary" to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state, decisions under sections 10.1 of the Order are to be made on "reasonable grounds to believe that they are necessary" to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national

- 2 -



security of Canada or a foreign country or state. These are two very different standards. Should the wording of section 10.1 of the Order and subsection 6(1) of the Act not be consistent?

Similarly, under subsection 11.1(2) of the Order the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness may decide that a passport is to be cancelled if he or she has reasonable grounds to suspect that cancellation is necessary to prevent the commission of a terrorism offence as defined in section 2 of the *Criminal Code* or for the national security of Canada or a foreign country or state. Section 4 of the Act then sets out rules that apply to appeals from a decision under the Order to cancel a passport “on the grounds that the cancellation is necessary to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state”. Again, while subsection 4(1) of the Act refers to decisions made on the grounds that they are “necessary” to prevent the commission of a terrorism offence, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, or for the national security of Canada or a foreign country or state, decisions under section 11.1 of the Order are to be made on “reasonable grounds to suspect that they are necessary”.

2. The circumstances leading to revocation and cancellation, whether the decision is made by the Minister of Citizenship and Immigration under subsection 9(2) or 11.1(1) of the Order or by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness under section 10.1 or subsection 11.1(2), are largely identical, although it would seem that “reasonable grounds to suspect” is a somewhat lesser but included standard in the threshold of “reasonable grounds to believe” (*R. v. Monney*, [1999] 1 SCR 652). While the “Backgrounder” issued by the Department of Public Safety and Emergency Preparedness indicates that cancellation “is a temporary measure used until an investigation is completed” and revocation “is considered final”, nowhere is this reflected in the Order. Nor does the Order make any provision for the reissue of a cancelled passport, which would be expected if cancellation was merely a temporary measure pending the completion of an investigation. One might also wonder why, if cancellation is intended to be a temporary measure, Parliament did not choose to refer to this measure as “suspension”, as would generally be expected in federal legislation. In any event, if it is intended that cancellation be temporary pending completion of an investigation, this should be indicated in the Order.

Although as the “Backgrounder” notes, “[p]assport cancellation has the same effect as revocation, in that law enforcement and border control partners are notified of the cancellation and the passport can no longer be used for travel”, there are different consequences following from each, and different types of recourse available depending on whether an individual’s passport has been cancelled or revoked. Only an individual whose passport has been revoked may be refused passport services for up to ten years. The ministerial reconsideration mechanism provided in section 11.3 of the Order and the appeal process set out in section 4 of the *Prevention of Terrorist Travel Act* apply only where a passport has been cancelled. Given that where there are “reasonable grounds to believe” there will always be “reasonable grounds to suspect”, however, it would appear that in many instances whether to proceed with cancellation

- 3 -



or revocation will be entirely at the discretion of the appropriate minister. Is it intended that a passport will always be revoked, as opposed to being cancelled, where the grounds for revocation exist? If so, should this not be reflected in the Order?

3. Sections 10.3 and 11.3(1)

Subsection 11.3(1) provides that a person whose passport has been cancelled may, within 30 days after the day on which the person becomes aware that the passport is cancelled, apply to the appropriate minister to have the cancellation reconsidered. Section 10.3, however, provides that a cancelled passport may be revoked. Is it intended that the minister could decide simply to revoke a passport less than 30 days after cancellation?

In addition, where a passport is cancelled without notice as permitted by subsection 11.1(3) of the Order, it would seem that the holder of a cancelled passport will only become aware that it has been cancelled upon attempting to use the passport. If it turns out that a passport has been cancelled without proper grounds, the holder will thus likely have suffered significant financial and other consequences that might have been avoided had notice been given so that the cancellation could be reconsidered before the holder sought to travel. Why should notice of cancellation not be given in all cases?

I also note that the Order is silent as to whether notice is to be given of the revocation of a passport.

4. Subsection 11.4(2)

This provision requires that the Minister of Citizenship and Immigration “shall support the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in carrying out his or her responsibilities under this Order.” What must the Minister of Citizenship and Immigration actually do in order to provide the required “support”? In other words, what is the intended legal effect of this provision? If this is meant to simply indicate that the Minister of Citizenship and Immigration must implement a decision by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness that a passport is to be refused, revoked or cancelled, why was this not simply stated?

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

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mh



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

RECEIVED/REÇU
DEC 17 2015
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Re: Your File: SI/2015-33, Order Amending the *Canadian Passport Order*

Dear Mr. Bernhardt,

Thank you for your letter of July 27, 2015, in which you inquire about amendments to the *Canadian Passport Order* (the Order), which came into effect on June 23, 2015. I am pleased to address your questions in turn below. For ease of reference, I have numbered my responses to correspond to the order of your questions.

Your letter makes reference to adding language to the Order to further inform the application of subsections 9(2), 10.1, 11.1(1)(2), 11.4. Information on the application of the Order is clearly outlined on the websites of both Immigration, Refugees and Citizenship Canada and Public Safety Canada.

1. Under the changes made by the Order, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness has been provided the authority to decide a passport will be cancelled when there are reasonable grounds to suspect it will prevent the commission of a terrorism offence, in accordance with the *Criminal Code*, or for national security purposes. The Minister may decide a passport will be refused or revoked when there are reasonable grounds to believe it will prevent the commission of a terrorism offence, in accordance with the *Criminal Code*, or for national security purposes.

You have made several references to the Order in the *Prevention of Terrorist Travel Act* (the Act). The Act created a new mechanism to protect sensitive information from disclosure during appeals and judicial reviews of national security or terrorism-related passport decisions. The provisions allow the judge to consider sensitive information in making a decision while protecting that information from disclosure if, in the judge's opinion, its disclosure could be injurious to national security or endanger the safety of any individual.

The amended Order and the Act are designed to be read and work together. The Order provides the authority for the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness to decide if a passport is not to be issued, is to be cancelled, or is to be revoked on certain grounds, while the

Canada



Act specifies the rules for an appeal or judicial review of those decisions. Sections 4 and 6 of the Act make direct and exclusive references to the decisions to which they apply in the Order by specifying (1) the applicable Minister, (2) the instrument in which the authority for making the decision is found (the Order), (3) the decision type, and (4) describing the general grounds for the decision made. This description is not intended to create a different threshold from the Order, but is simply the way in which the Act links its sections 4 and 6 with section 10.1 and subsection 11.1(2) of the Order, which is where the full tests for the decisions, including the legal standards, can be found.

2. You have noted that while the circumstances leading to revocation and cancellation are similar, the thresholds are different. Your assessment is accurate as there are similarities between the circumstances leading to revocation and cancellation. Indeed, the intent of cancellation is similar to that of passport revocation, in that in both cases, the purpose is to prevent the travel of an individual. However, a less demanding threshold for the standard of proof (i.e. “reasonable grounds to suspect”) was selected for the cancellation provisions as, in some cases, the intent is to take more immediate action where it is suspected that an individual may use the passport to travel imminently to commit a sexual offence against a child, a terrorism offence or for national security reasons. A key aspect of this new authority is a clear intent to prevent the commission of these offences. The threshold for cancellation is also lower because cancellation is an *interim measure*, taken as part of a more comprehensive investigation into whether there are grounds to ultimately revoke the passport issued to an individual. If there is sufficient reliable information gathered during the investigation that meets the more demanding standards for revocation which exist under the Order, the passport may be revoked.

Further, you have indicated that the Order does not make any provision for the reissue of a cancelled passport. If the investigation reveals that there are insufficient grounds to revoke a cancelled passport, or if it is determined that cancellation was unwarranted, a new passport bearing the same expiry date as the cancelled one will be issued to the bearer at no additional cost.

You also ask why, if cancellation is intended to be a temporary measure, Parliament did not choose to refer to this measure as “suspension”. “Suspension” has a specific meaning in the context of passports as it used under the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act*. During the period of a suspension under the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act*, the passport is still valid. If the passport has been returned as requested, when the suspension is terminated the passport will be returned to its bearer. However, if the passport is not returned to Immigration, Refugees and Citizenship Canada, it would then be cancelled. Only once a passport has been cancelled is it unable to be used for travel. As such, the concept of suspension, as presently used for passports, would not be compatible with the intent of preventing the travel of those seeking to engage in terrorist activity abroad or other activities that may threaten national security.

The question is raised whether it is intended that cancellation be temporary pending completion of an investigation. When a passport is cancelled or revoked, the details of the passport are shared with the Canadian Police Information Centre, INTERPOL, and the Canada Border Services Agency, to mitigate the risk of its improper use. This is the most efficient way to swiftly



ensure that the passport is not used for travel. Should an individual attempt to travel on a cancelled or revoked passport, it would be intercepted at the border by countries who verify the INTERPOL database on travel documents. A cancelled passport cannot be reactivated as the information has already been shared. As noted above, a *new* passport is issued to the bearer if there are insufficient grounds to revoke a cancelled passport, or if it is determined that the cancellation was unwarranted. We appreciate you raising this issue and will look to reviewing the need for definitions of passport cancellation and revocation in any future amendments to the Order.

You inquired as to whether it is intended that a passport will always be revoked as opposed to being cancelled, where the grounds for revocation exist. As previously indicated, cancellation is an interim measure that may be taken early on in the course of an investigation. If reasonable grounds to believe are present at the outset, the Minister could proceed with revocation without first cancelling the passport. The revocation process will ensure administrative fairness, including the opportunity to make representations to the decision maker, and the revocation decision is subject to judicial review as provided in the Act. The decision of cancelling a passport before revoking it is taken on a case-by-case basis, and usually depends on whether there is a need to take swift action (i.e. cancellation) against an individual.

3. In your letter, you reference sections 10.3 and 11.3(1) and inquire as to whether it is intended that the Minister could decide simply to revoke a passport less than 30 days after cancellation. Section 10.3 has been added to clarify that a cancelled passport may also be revoked and that consequently, a period of refusal of passport services may be imposed.

You also question why notice of cancellation should not be given in all cases. Under section 11.1(3) the powers referred to in sections 11.1 (1) and (2) to cancel a passport may be exercised without notice only in those cases where notifying the passport holder would undermine the purpose of the cancellation, such as where the individual is considered high-risk and/or poses a potential flight risk and is necessary to prevent the individual from committing an offence under specific sections of the *Criminal Code* relating to section 2 for terrorism offences and section 7(4.1) for sexual offences against children. In these instances, the individual will be notified as soon as possible after the cancellation.

You note that the Order is silent as to whether notice is to be given of the revocation of a passport. As indicated above, individuals under investigation are provided with written correspondence outlining the information obtained during the course of an investigation and are invited to submit any information for consideration. While not codified in the Order, Immigration, Refugees and Citizenship Canada's decision-making process is available online. I would like to reiterate that the Government is obligated to respect the principles of administrative fairness. During the course of the administrative process, a letter regarding the potential refusal or revocation and an unclassified summary of the information that can be used for a decision are prepared and provided to the individual, who is given a reasonable period of time to provide additional information before the decision is made.

4. With respect to subsection 11.4(2) of the Order, you ask "what is the intended legal effect of this provision?" Section 11.4(2) sets out the obligation for the Minister of Immigration, Refugees



and Citizenship to provide support, namely administrative support, to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in carrying out his or her responsibilities under the Order. For example, Immigration, Refugees and Citizenship Canada is responsible for the issuance of passports and has the infrastructure and resources to cancel, refuse and revoke passports, since Public Safety Canada does not have access to the Immigration, Refugees and Citizenship Canada passport database. Immigration, Refugees and Citizenship Canada has observer status at the Passport Advisory Group, chaired by Public Safety Canada, which makes recommendations to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on those passports which should be cancelled, refused or revoked in order to prevent an individual from committing a terrorism offence, in accordance with the *Criminal Code*, or for national security purposes. Similarly, the Advisory Group can recommend that a passport be re-issued to an individual. Furthermore, the Department may provide other support, such as carrying out a parallel investigation with Public Safety Canada on program integrity grounds, corresponding with the individual and providing other administrative support.

I trust the above comments will prove useful. Thank you again for your suggestions and concerns regarding the recent amendments to the Order. A comprehensive review of the Order remains ongoing as departmental officials continue examining a wide range of issues.

Kind regards,

Fraser Valentine
Director General
Strategic and Program Policy Sector
Immigration, Refugees and Citizenship Canada

c.c.: Ritu Banerjee
Acting Director General
National Security Policy Directorate
Public Safety Canada

Annexe C

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

Le 12 janvier 2016

RÉPONSE NON SATISFAISANTE**DOSSIER**

TR/2015-33, Décret modifiant le Décret sur les passeports canadiens

QUESTION

Le ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté a indiqué qu'un « examen approfondi du décret est en cours et que les fonctionnaires du Ministère continuent de se pencher sur de nombreuses questions ». En même temps, aucun engagement n'a été pris pour modifier le décret ou la *Loi sur la prévention des voyages de terroristes* afin de s'attaquer aux problèmes soulevés. Il semblerait que l'on considère que toute lacune ou faiblesse est traitée adéquatement en fournissant l'information sur les sites Web ministériels au sujet du décret et du processus d'annulation et de révocation des passeports.

RÉSUMÉ

Le décret porte à la fois sur la révocation et sur l'annulation d'un passeport. Même si l'annulation se veut apparemment une mesure temporaire, en attendant la conclusion d'une enquête, cela n'est pas clairement indiqué dans le décret. Qui plus est, le décret ne prévoit aucune disposition pour délivrer de nouveau ou remplacer un passeport annulé.

Un passeport peut être annulé sans préavis, mais il n'y a pas d'indications sur les circonstances dans lesquelles cela peut se produire. Le décret ne dit pas non plus s'il faut donner un préavis en cas de révocation d'un passeport.

Le décret impose au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration l'obligation juridique de donner son « appui » au ministre de la Sécurité publique



- 2 -

et de la Protection civile dans l'exercice des attributions que lui confère le décret. La nécessité de recourir à la loi pour régler cette question, plutôt qu'à un arrangement administratif, semble discutable.

Par ailleurs, les termes utilisés dans le décret et dans la *Loi sur la prévention des voyages de terroristes* en ce qui a trait aux normes de révocation et d'annulation ne concordent pas.

CONTEXTE

Ce texte réglementaire règle la question du Comité soulevée à l'égard du DORS/2012-37 (devant le Comité les 21 mars 2013, 6 juin 2013, 27 février 2014 et 12 mars 2015) en fixant une période maximale (de 10 ans) pendant laquelle certains demandeurs n'auront pas accès aux services de passeport.

Auparavant, la période maximale était déterminée dans le cadre d'une politique, de sorte que rien n'empêchait Passeport Canada ou le ministre d'imposer une période plus longue de nonaccès aux services de passeport. Le Comité a proposé que le décret soit modifié pour y inclure la limite.

De façon plus générale, les modifications au décret permettent au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile d'annuler un passeport lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que cette mesure empêchera la perpétration d'une infraction de terrorisme ou une atteinte à la sécurité nationale. Le ministre peut également refuser ou révoquer un passeport lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que cela permettra d'empêcher qu'un acte terroriste soit commis ou encore pour des raisons de sécurité nationale.

ANALYSE

1. Selon l'article 10.1 du décret, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile peut décider qu'un passeport ne doit pas être délivré ou qu'il doit être révoqué « s'il a des motifs raisonnables de croire que cela est nécessaire pour prévenir la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger ». L'article 6 de la *Loi sur la prévention des voyages de terroristes* établit les règles s'appliquant à la révision judiciaire d'une décision prise en vertu du décret pour refuser de délivrer ou révoquer un passeport au « motif que le refus ou la révocation est nécessaire pour prévenir la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger ».



- 3 -

Par conséquent, alors que le paragraphe 6(1) de la *Loi* fait référence à des décisions prises parce qu'elles sont « nécessaires » pour empêcher la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger, les décisions prises en vertu de l'article 10.1 du décret doivent se fonder sur l'existence de « motifs raisonnables de croire que cela est nécessaire » pour empêcher la commission d'une infraction de terrorisme au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger. Ce sont deux normes très différentes : l'une repose sur les faits, tandis que l'autre est une question de croyance raisonnable.

De même, selon le paragraphe 11.1(2) du décret, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile peut décider qu'un passeport doit être annulé s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que cela est nécessaire pour prévenir la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger. L'article 4 de la *Loi* établit les règles qui s'appliquent aux appels d'une décision prise en vertu du décret d'annuler un passeport « au motif que l'annulation est nécessaire pour prévenir la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger ». Là encore, alors que le paragraphe 4(1) de la *Loi* fait référence à des décisions prises parce qu'elles sont « nécessaires » pour empêcher la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger, les décisions prises en vertu de l'article 11.1 du décret doivent se fonder sur l'existence de « motifs raisonnables de croire que cela est nécessaire ».

Dans sa réponse, le Ministère confirme que les articles 4 et 6 de la *Loi* ne visent pas à établir des normes différentes de celles fixées dans le décret. Selon lui, les références faites dans la *Loi* à la révocation ou à l'annulation d'un passeport ou encore au refus d'en délivrer un au motif que ce serait « nécessaire » pour empêcher la commission d'une infraction de terrorisme ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger « sont simplement une façon d'expliquer le lien entre les articles 4 et 6 de la *Loi* avec les dispositions 10.1 et 11.1(2) du décret, où l'on retrouve l'ensemble des critères concernant les décisions, y compris les normes juridiques à appliquer ».

Partant de là, il est évident que le libellé du décret et celui de la *Loi* devraient concorder. Si, comme l'affirme le Ministère, les motifs pour lesquels un passeport ne doit pas être délivré ou doit être révoqué ou annulé sont censés être ceux indiqués dans le décret, les articles 4 et 6 de la *Loi* devraient être modifiés pour reprendre les mêmes motifs. Autrement dit, les références qui sont faites aux articles 4 et 6 de la *Loi* aux décisions prises conformément au décret parce qu'elles sont « nécessaires » pour empêcher la commission d'une infraction de terrorisme ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger devraient se

- 4 -



rapporter aux décisions prises lorsqu'il existe « des motifs raisonnables de croire que cela est nécessaire » dans le cas de l'article 4, et lorsqu'il y a « des « motifs raisonnables de soupçonner que cette mesure est nécessaire » dans le cas de l'article 6. En tout cas, le libellé du décret ou celui de la *Loi* est erroné.

2. Les circonstances menant à la révocation ou à l'annulation d'un passeport sont presque identiques, même si, comme le confirme le Ministère, la norme applicable à l'annulation (« motifs raisonnables de soupçonner ») est un peu moins stricte, mais prévoit un critère pour la révocation (« motifs raisonnables de croire »). Le Ministère a expliqué que

l'on avait opté pour une norme moins exigeante en ce qui concerne la preuve (c.-à-d. « des motifs raisonnables de soupçonner ») pour les dispositions d'annulation, car, dans certains cas, le but est de pouvoir prendre des mesures immédiates lorsqu'on suspecte qu'une personne pourrait utiliser son passeport pour faire un voyage imminent afin de commettre une infraction sexuelle contre un enfant ou une infraction de terrorisme ou encore pour des questions de sécurité nationale [...] Le critère pour l'annulation d'un passeport est aussi moindre parce que l'annulation est une *mesure provisoire* prise dans le cadre d'une enquête approfondie permettant de déterminer s'il existe des motifs de révoquer finalement le passeport d'une personne.

Même si le Ministère considère que l'annulation d'un passeport est une mesure « provisoire », ou comme l'indique le « document d'information » publié par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, « une mesure temporaire prise dans l'attente de la conclusion d'une enquête », cela n'est dit nulle part dans le décret.

Par ailleurs, le décret ne prévoit aucune disposition pour délivrer à nouveau un passeport annulé, ce à quoi on se serait attendu si l'annulation est une mesure temporaire prise dans l'attente de la conclusion d'une enquête. Selon la politique du Ministère, si une enquête révèle que les motifs sont insuffisants pour révoquer un passeport annulé, ou s'il est déterminé que l'annulation était injustifiée, un nouveau passeport, portant la même date d'expiration que le passeport annulé, sera délivré au titulaire. Cela devrait être énoncé expressément dans le décret. Même si, dans la réponse, le Ministère dit qu'il « va examiner la nécessité de définir ce que l'on entend par annulation et révocation d'un passeport dans toute modification ultérieure du décret », il devrait prendre un engagement plus ferme.

Enfin, on a demandé pourquoi, si l'annulation est censée être une mesure temporaire, on ne parle alors pas de « suspension », ce à quoi on s'attendrait normalement dans une loi fédérale. Le Ministère a expliqué que



- 5 -

la « suspension » revêt une signification particulière dans le contexte des passeports, au sens de la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales*. Selon cette loi, durant la période de suspension, le passeport demeure valide. Si le passeport doit être rendu comme demandé, une fois la période de suspension terminée, il est remis à son titulaire. Cependant, si le passeport n'est pas remis au ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté du Canada, il devrait être annulé. Ce n'est que lorsqu'un passeport a été annulé qu'il ne peut plus être utilisé pour voyager. Par conséquent, le concept de suspension, tel qu'il est appliqué actuellement pour les passeports, ne serait pas compatible avec l'objectif d'empêcher les déplacements de personnes voulant se livrer à des activités terroristes à l'étranger ou à d'autres activités représentant une menace pour la sécurité nationale.

Il semble que le Ministère considère la « suspension » d'un passeport comme le retrait physique d'un passeport, et l'« annulation » comme la révocation temporaire d'un passeport et le refus temporaire de fournir des services de passeport en attendant les conclusions d'une enquête. D'un autre côté, le Ministère fait référence à l'« annulation » d'un passeport suspendu non remis. Dans ces circonstances, est-ce que l'« annulation » sera maintenue jusqu'à la fin de l'enquête? Et si l'enquête révèle qu'il n'y a pas de motifs suffisants pour révoquer un passeport annulé, ou s'il est conclu que l'annulation était injustifiée, est-ce qu'un nouveau passeport portant la même date d'expiration que celui qui a été annulé sera délivré à son titulaire sans frais supplémentaires? Si ce n'est pas le cas, il existe donc deux types d'annulations ayant deux conséquences différentes, une annulation faite conformément aux dispositions du décret et une autre en vertu de laquelle le passeport n'est pas restitué, conformément à la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales*. Pourquoi ne pourrait-il pas y avoir aussi deux types de « suspension » en vertu du décret et de la *Loi*?

3. Article 10.3 et paragraphe 11.3(1)

Le paragraphe 11.3(1) prévoit qu'une personne dont le passeport a été annulé peut, dans les 30 jours suivant la date à laquelle elle a pris connaissance de l'annulation, demander par écrit au ministre compétent de reconsidérer l'annulation. Quant à l'article 10.3, il prévoit en revanche qu'un passeport annulé peut être révoqué. Il appert que le ministre peut décider de révoquer un passeport moins de 30 jours après son annulation. Il a été demandé au Ministère si tel était le but. Celui-ci a répondu en se contentant de dire que l'article 10.3 précise qu'un passeport annulé peut être révoqué.

De plus, lorsqu'un passeport est annulé sans préavis, comme permet de le faire le paragraphe 11.1(3) du décret, il semble que le titulaire du passeport en question saura que celui-ci a été annulé quand il essaiera de s'en servir. S'il s'avère que le passeport a été annulé sans motifs appropriés, son détenteur subira

- 6 -



probablement des conséquences financières importantes, entre autres, qui auraient pu être évitées s'il avait reçu un préavis, lui donnant ainsi la possibilité de demander que l'annulation de son passeport soit reconsidérée avant d'essayer d'utiliser son passeport pour voyager. Il a été demandé pourquoi le préavis d'annulation ne devait pas être donné dans tous les cas.

Le Ministère a répondu que le pouvoir d'annuler un passeport peut être exercé « sans préavis seulement dans les cas où le fait d'aviser le titulaire du passeport n'aurait pas l'effet escompté, comme lorsque l'individu en question présente une menace élevée ou que le risque qu'il prenne la fuite est important, et qu'il est nécessaire de l'empêcher de commettre une infraction visée dans certaines dispositions du *Code criminel*, à savoir l'article 2 dans le cas des infractions de terrorisme et le paragraphe 7(4.1) dans le cas d'infractions sexuelles contre des enfants », et que dans ces cas, la personne visée sera avertie aussitôt que possible après l'annulation de son passeport. Une fois de plus, rien de tout cela ne figure dans le décret.

Le décret ne dit pas non plus s'il faut donner un préavis de révocation d'un passeport. Le Ministère indique que selon la politique, les individus faisant l'objet d'une enquête reçoivent une notification par écrit contenant l'information recueillie au cours de l'enquête et sont invités à fournir tout renseignement utile :

Au cours du processus administratif, une lettre concernant le refus ou la révocation possible et un résumé non classifié des informations utiles à la prise d'une décision sont rédigés et transmis à la personne concernée, qui dispose d'un délai raisonnable pour fournir des renseignements supplémentaires avant qu'une décision ne soit rendue.

Le Ministère indique que l'obligation de respecter les principes de l'équité administrative est suffisante, et que le processus administratif est expliqué en ligne.

Le Comité mixte a toujours pensé, peu importe les droits procéduraux prévus en common law, qu'il est préférable d'énoncer ces droits expressément, afin d'éviter qu'une personne ne doive recourir à des procédures judiciaires longues et coûteuses pour connaître la nature exacte de ses droits. Ce faisant, on favorise la cohérence, la prévisibilité et la perception d'équité.

4. Paragraphe 11.4(2)

Cette disposition prévoit que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration « appuie le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile dans l'exercice des attributions que lui confère le présent décret ». Que doit faire précisément le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration pour donner l'« appui » demandé? Autrement dit, quel est l'effet juridique voulu de cette disposition?



- 7 -

Dans sa réponse, le Ministère dit que les dispositions du paragraphe 11.4(2) obligent tout simplement le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté à fournir un « soutien administratif » au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile dans l'exercice des responsabilités que lui confère le décret :

Par exemple, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada est responsable de la délivrance des passeports et possède les infrastructures et les ressources lui permettant d'annuler, de refuser et de révoquer des passeports, étant donné que Sécurité publique Canada n'a pas accès à la base de données sur les passeports d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Ce ministère a un statut d'observateur au sein du Groupe consultatif sur les passeports, lequel fait des recommandations au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile au sujet des passeports qui devraient être annulés, refusés ou révoqués afin d'empêcher un individu de commettre une infraction de terrorisme au sens du *Code criminel*, ou pour des raisons de sécurité nationale. Aussi, le Groupe consultatif peut recommander qu'un passeport soit de nouveau délivré à son titulaire. Par ailleurs, le Ministère peut fournir d'autres formes d'aide, comme mener des enquêtes parallèles avec Sécurité publique Canada pour des raisons liées à l'intégrité du programme, communiquer avec les personnes concernées et offrir du soutien administratif.

Est-il vraiment nécessaire de traiter de ces questions dans la loi en imposant une obligation légale à un ministre pour qu'il fournisse un appui administratif à un autre ministre? Ce sont des questions qui se règlent habituellement dans le cadre d'ententes administratives, comme des protocoles d'entente. Pourquoi a-t-on considéré que ce n'était pas une approche suffisante dans ce cas?

PB/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 27 juillet 2015

Monsieur Fraser Valentine
Directeur général par intérim
Secteur des politiques stratégiques et des programmes
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration
Tour Jean-Edmonds Sud, 18^e étage
365, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 1L1

Monsieur,

N/Réf.: TR/2015-33, Décret modifiant le Décret sur les passeports canadiens

J'ai examiné le texte réglementaire en référence avant de le soumettre au Comité mixte, et j'ai remarqué qu'en prévoyant une période maximale pendant laquelle des services de passeport peuvent être refusés, les modifications proposées tiennent compte des observations du Comité à l'égard du *Décret sur les passeports canadiens*.

J'aimerais avoir votre avis au sujet des questions suivantes découlant des modifications concernant le décret TR/2015-33.

1. Selon l'article 10.1 du décret, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile peut décider qu'un passeport ne doit pas être délivré ou qu'il doit être révoqué « s'il a des motifs raisonnables de croire que cela est nécessaire pour prévenir la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger ». L'article 6 de la *Loi sur la prévention des voyages de terroristes* (qui n'est pas encore en vigueur) établit les règles s'appliquant à la révision judiciaire d'une décision prise en vertu du décret pour refuser de délivrer ou révoquer un passeport au « motif que le refus ou la révocation est nécessaire pour prévenir la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger ».

Je remarque qu'alors que le paragraphe 6(1) de la *Loi* fait référence à des décisions prises parce qu'elles sont « nécessaires » pour empêcher la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité



- 2 -

nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger, les décisions prises en vertu de l'article 10.1 du décret doivent se fonder sur l'existence de « motifs raisonnables de croire que cela est nécessaire » pour empêcher la commission d'une infraction de terrorisme au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger. Ce sont deux normes très différentes. Le libellé de l'article 10.1 du décret ne devrait-il pas être compatible avec celui du paragraphe 6(1) de la *Loi*?

De même, selon le paragraphe 11.1(2) du décret, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile peut décider qu'un passeport doit être annulé s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que cela est nécessaire pour prévenir la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger. L'article 4 de la *Loi* établit les règles qui s'appliquent aux appels d'une décision prise en vertu du décret d'annuler un passeport « au motif que l'annulation est nécessaire pour prévenir la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger ». Là encore, alors que le paragraphe 4(1) de la *Loi* fait référence à des décisions prises parce qu'elles sont « nécessaires » pour empêcher la commission d'une infraction de terrorisme, au sens de l'article 2 du *Code criminel*, ou pour la sécurité nationale du Canada ou d'un pays ou État étranger, les décisions prises en vertu de l'article 11.1 du décret doivent se fonder sur l'existence de « motifs raisonnables de croire que cela est nécessaire ».

2. Que la décision émane du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, en vertu des paragraphes 9(2) ou 11.1(1) du décret, ou du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, en vertu de l'article 10.1 ou du paragraphe 11.1(2), les circonstances menant à la révocation ou à l'annulation d'un passeport sont pratiquement identiques, même si l'existence « de motifs raisonnables de soupçonner » est une norme qui peut être considérée comme étant moins exigeante que celle fondée sur l'existence de « motifs raisonnables et probables de croire » (R. c. Monney, [1999] 1 RCS 652). Même si le « document d'information » publié par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile indique que cette annulation est « une mesure temporaire prise dans l'attente de la conclusion d'une enquête » et que la décision de révoquer un passeport est « considérée comme étant sans appel », cela n'est dit nulle part dans le décret. Le décret ne contient pas non plus de disposition permettant de délivrer de nouveau un passeport annulé, alors qu'on se serait attendu à en voir une, surtout si l'annulation n'est qu'une mesure temporaire prise en attendant les conclusions d'une enquête. Il y a également lieu de se demander – si l'annulation est censée être une mesure temporaire – pourquoi le Parlement n'a pas choisi de parler plutôt de « suspension », ce à quoi on s'attendrait normalement dans une loi fédérale. Quoi qu'il en soit, si l'annulation doit être une mesure temporaire prise en attendant la conclusion d'une enquête, il faut que ce soit indiqué dans le décret.

Bien que le « document d'information » dise que « [l]es annulations de passeport ont les mêmes répercussions que la révocation, en ce sens où les partenaires de



- 3 -

l'application de la loi et de contrôle aux frontières sont informés de l'annulation, et le passeport ne peut plus être utilisé à des fins de déplacements », les conséquences qui découlent de chacune de ces mesures sont différentes, tout comme les types de recours disponibles, selon que le passeport a été annulé ou révoqué. Seules les personnes dont le passeport a été révoqué peuvent se voir refuser des services de passeport pendant une période maximale de 10 ans. Le mécanisme permettant de demander au ministre de reconsidérer l'annulation, prévu à l'article 11.3 du décret, et le processus d'appel, établi à l'article 4 de la *Loi sur la prévention des déplacements pour les terroristes*, ne s'appliquent que lorsqu'un passeport a été annulé. Quand il y a « des motifs raisonnables de croire » il y a toujours « des motifs raisonnables de soupçonner »; pourtant, il semblerait que dans bien des cas, la décision de procéder à l'annulation ou à la révocation soit à l'entière discrétion du ministre compétent. Est-il prévu de toujours révoquer un passeport, plutôt que de simplement l'annuler, lorsqu'il existe des motifs de révocation? Si tel est le cas, cela ne devrait-il pas être indiqué dans le décret?

3. Article 10.3 et paragraphe 11.3(1)

Le paragraphe 11.3(1) prévoit qu'une personne dont le passeport a été annulé peut, dans les 30 jours suivant la date à laquelle elle a pris connaissance de l'annulation, demander par écrit au ministre compétent de reconsidérer l'annulation. Quant à l'article 10.3, il prévoit en revanche qu'un passeport annulé peut être révoqué. Faut-il comprendre que le ministre pourrait décider de simplement révoquer un passeport moins de 30 jours après son annulation?

De plus, lorsqu'un passeport est annulé sans préavis, comme permet de le faire le paragraphe 11.1(3) du décret, il semble que le titulaire du passeport en question saura que celui-ci a été annulé quand il essaiera de s'en servir. S'il s'avère que le passeport a été annulé sans motifs appropriés, son détenteur subira probablement des conséquences financières importantes, entre autres, qui auraient pu être évitées s'il avait reçu un préavis, lui donnant ainsi la possibilité de demander que l'annulation de son passeport soit reconsidérée avant d'essayer d'utiliser son passeport pour voyager. Pourquoi le préavis d'annulation ne doit-il pas être donné dans tous les cas?

Je remarque également que le décret ne dit pas non plus s'il faut donner un préavis de révocation d'un passeport.

4. Paragraphe 11.4(2)

Cette disposition prévoit que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration « appuie le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile dans l'exercice des attributions que lui confère le présent décret ». Que doit faire précisément le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration pour donner l'« appui » demandé? Autrement dit, quel est l'effet juridique voulu de cette disposition? Si le but est simplement d'indiquer que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration doit appliquer une décision du



- 4 -

ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile voulant qu'un passeport soit refusé, révoqué ou annulé, pourquoi n'est-ce pas dit, tout simplement?

Dans l'attente de vos commentaires au sujet de ce qui précède, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Reçu le 17 décembre 2015

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

Monsieur,

Objet: V/Réf.: TR/2015-33, Décret modifiant le Décret sur les passeports canadiens

Je vous remercie de votre lettre du 27 juillet 2015 dans laquelle vous posez des questions au sujet du *Décret sur les passeports canadiens* (le décret), qui est entré en vigueur le 23 juin 2015. C'est avec plaisir que je réponds à ces questions par la présente. Pour faciliter les choses, j'ai numéroté mes réponses en suivant l'ordre de vos questions.

Dans votre lettre, vous dites qu'il faudrait préciser le libellé du décret afin d'expliquer plus en détail l'application des dispositions 9(2), 10.1, 11.1(1)(2) et 11.4. Or, il s'avère que l'information sur l'application du décret est clairement indiquée dans les sites Web d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et de Sécurité publique Canada.

1. Selon les changements apportés au décret, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a le pouvoir d'annuler un passeport lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que cette mesure empêchera la perpétration d'une infraction de terrorisme, en sens du *Code criminel*, ou une atteinte à la sécurité nationale. Le ministre peut également refuser ou révoquer un passeport lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que cela permettra d'empêcher la commission d'une infraction de terrorisme, au sens du *Code criminel*, ou encore pour des raisons de sécurité nationale.

Vous avez fait plusieurs références au décret dans la *Loi sur la prévention des voyages de terroristes* (la *Loi*). La *Loi* a instauré un nouveau mécanisme permettant d'empêcher que des renseignements de nature délicate ne soient divulgués pendant les appels et les révisions judiciaires de décisions concernant des passeports qui sont liées à la sécurité nationale ou au terrorisme. Les dispositions permettent au juge de prendre en considération les renseignements de nature délicate dans sa décision, tout en les protégeant contre la divulgation, s'il estime que la divulgation de tels renseignements pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

Le décret modifié et la *Loi* sont conçus pour aller de pair et se compléter mutuellement. Le décret donne le pouvoir au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile de décider si un passeport ne doit pas être délivré, s'il doit être annulé

- 2 -



ou encore révoqué pour certains motifs, tandis que la *Loi* précise les règles entourant l'appel ou les révisions judiciaires de telles décisions. Les articles 4 et 6 de la *Loi* font des références directes et exclusives aux décisions auxquelles ils s'appliquent dans le décret en précisant 1) qui est le ministre compétent, 2) le texte législatif dans lequel est accordé le pouvoir décisionnel (le décret), 3) le type de décision et 4) les principaux motifs permettant de justifier une décision. Le but de cette description n'est pas de créer une norme différente de celle du décret, mais simplement d'expliquer le lien entre les articles 4 et 6 de la *Loi* avec les dispositions 10.1 et 11.1(2) du décret, où l'on retrouve l'ensemble des critères concernant les décisions, y compris les normes juridiques à appliquer.

2. Vous avez fait remarquer qu'alors que les circonstances menant à la révocation et à l'annulation d'un passeport sont similaires, les critères sont différents. Votre analyse est exacte dans la mesure où il y a des similitudes entre les circonstances conduisant à une révocation ou à une annulation. D'ailleurs, le but de l'annulation d'un passeport est le même que celui d'une révocation en ce sens que dans les deux cas, l'objectif est d'empêcher un individu de voyager. Toutefois, on a choisi d'appliquer une norme moins exigeante en ce qui concerne la preuve (c.-à-d. « des motifs raisonnables de soupçonner ») pour les dispositions d'annulation, car, dans certains cas, le but est de prendre des mesures immédiates lorsqu'on suspecte qu'une personne pourrait utiliser son passeport pour faire un voyage imminent afin de commettre une infraction sexuelle contre un enfant ou une infraction de terrorisme, ou encore pour des questions de sécurité nationale. Un des aspects essentiels de ce nouveau pouvoir est clairement d'empêcher la commission de ces infractions. Le critère pour l'annulation d'un passeport est aussi moindre parce que l'annulation est *une mesure provisoire* prise dans le cadre d'une enquête approfondie permettant de déterminer s'il existe des motifs de révoquer le passeport d'une personne. Si on recueille suffisamment d'informations fiables au cours d'une enquête qui satisfont aux normes plus exigeantes applicables à la révocation prévues dans le décret, on pourrait alors décider de révoquer un passeport.

Par ailleurs, vous avez fait remarquer que le décret ne contient aucune disposition permettant de délivrer de nouveau un passeport annulé. Si une enquête révèle que les motifs sont insuffisants pour révoquer un passeport annulé, ou s'il est déterminé que l'annulation était injustifiée, un nouveau passeport, portant la même date d'expiration que le passeport annulé, sera délivré au titulaire sans frais supplémentaires.

Vous avez également demandé pourquoi – si l'annulation est censée être une mesure temporaire – le Parlement n'a pas choisi de parler plutôt de « suspension ». La « suspension » revêt une signification particulière dans le contexte des passeports, et est appliquée au sens de la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales*. Selon cette loi, durant la période de suspension, le passeport demeure valide. Si le passeport doit être rendu comme demandé, une fois la période de suspension terminée, le passeport est remis à son titulaire. Cependant, si le passeport n'est pas remis au ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté du Canada, il devrait être annulé. Ce n'est que lorsqu'un passeport a été annulé qu'il ne peut plus être utilisé pour voyager. Par conséquent, le concept de suspension, tel qu'il est appliqué actuellement pour les passeports, ne serait pas compatible avec l'objectif d'empêcher les



- 3 -

déplacements de personnes voulant se livrer à des activités terroristes à l'étranger ou à d'autres activités représentant une menace pour la sécurité nationale.

La question est de savoir si l'annulation est destinée à être une mesure temporaire en attendant la conclusion d'une enquête. Lorsqu'un passeport est annulé ou révoqué, les détails concernant ce passeport sont communiqués au Centre d'information de la police canadienne, à INTERPOL et à l'Agence des services frontaliers du Canada, afin de réduire le risque qu'il en soit fait un mauvais usage. C'est le moyen le plus efficace de s'assurer rapidement que le passeport ne sera pas utilisé pour des déplacements. Si une personne tente de voyager avec un passeport annulé ou révoqué, elle sera interceptée à la frontière par des pays qui consultent les bases de données sur les documents de voyage d'INTERPOL. Un passeport annulé ne peut être réactivé puisque l'information a déjà été partagée. Comme indiqué précédemment, le titulaire se verra délivrer un *nouveau* passeport s'il n'y a pas de motifs suffisants pour révoquer un passeport annulé ou s'il est déterminé que l'annulation est injustifiée. Nous vous remercions d'avoir soulevé cette question et nous allons examiner la nécessité de définir ce que l'on entend par annulation et révocation d'un passeport dans toute modification ultérieure du décret.

Vous avez demandé aussi s'il est prévu de toujours révoquer un passeport, plutôt que de simplement l'annuler, lorsqu'il existe des motifs de révocation. Comme indiqué précédemment, l'annulation est une mesure temporaire pouvant être prise au début du processus d'enquête. Si, dès le départ, il existe des motifs raisonnables de croire que la révocation est nécessaire, le ministre pourrait révoquer le passeport sans l'avoir annulé préalablement. Le processus de révocation respectera l'équité administrative, notamment la possibilité de s'expliquer devant le décideur, et la décision de révocation sera soumise à une révision judiciaire, comme le prévoit la *Loi*. La décision d'annuler un passeport avant de le révoquer se prend au cas par cas et dépend habituellement de la nécessité de prendre des mesures immédiates contre une personne (soit d'annuler son passeport).

3. Dans votre lettre, vous faites également référence aux dispositions 10.3 et 11.3(1) et demandez si le but est de permettre au ministre de décider simplement de révoquer un passeport moins de 30 jours après son annulation. L'article 10.3 a été ajouté pour préciser qu'un passeport annulé peut aussi être révoqué et que, de ce fait, une période de nonaccès aux services de passeport peut être imposée.

Vous demandez aussi pourquoi le préavis d'annulation ne doit pas être donné dans tous les cas. D'après le paragraphe 11.1(3), les pouvoirs permettant d'annuler un passeport, énoncés aux paragraphes 11.1 (1) et (2) peuvent être exercés sans préavis seulement dans les cas où le fait d'aviser le titulaire du passeport n'aurait pas l'effet escompté, comme lorsque l'individu en question présente une menace élevée ou que le risque qu'il prenne la fuite est important, et qu'il est nécessaire de l'empêcher de commettre une infraction visée dans certaines dispositions du *Code criminel*, à savoir l'article 2 dans le cas des infractions de terrorisme et le paragraphe 7(4.1) dans le cas d'infractions sexuelles contre des enfants. Dans ces cas, la personne visée sera avertie aussitôt que possible après l'annulation de son passeport.



- 4 -

Vous ajoutez que le décret ne dit pas non plus s'il faut donner un préavis de révocation d'un passeport. Comme indiqué précédemment, les personnes visées par une enquête reçoivent une notification par écrit contenant l'information recueillie au cours de l'enquête et sont invitées à fournir tout renseignement utile. Même si ce n'est pas codifié dans le décret, le processus décisionnel suivi par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada est expliqué en ligne. Je tiens à rappeler que le gouvernement a l'obligation de respecter les principes de l'équité administrative. Au cours du processus administratif, une lettre concernant le refus ou la révocation possible et un résumé non classifié des informations utiles à la prise d'une décision, sont rédigés et transmis à la personne concernée, qui dispose d'un délai raisonnable pour fournir des renseignements supplémentaires avant qu'une décision ne soit rendue.

4. Par ailleurs, faisant référence au paragraphe 11.4(2) du décret, vous demandez : « Quel est l'effet juridique voulu de cette disposition? ». Le paragraphe 11.4(2) prévoit que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration appuie le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile dans l'exercice des attributions que lui confère le décret. Par exemple, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada est responsable de la délivrance des passeports et possède les infrastructures et les ressources lui permettant d'annuler, de refuser et de révoquer des passeports, étant donné que Sécurité publique Canada n'a pas accès à la base de données sur les passeports d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Ce ministère a un statut d'observateur au sein du Groupe consultatif sur les passeports, lequel fait des recommandations au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile au sujet des passeports qui devraient être annulés, refusés ou révoqués afin d'empêcher un individu de commettre une infraction de terrorisme au sens du *Code criminel*, ou pour des raisons de sécurité nationale. Aussi, le Groupe consultatif peut recommander qu'un passeport soit de nouveau délivré à son titulaire. Par ailleurs, le Ministère peut fournir d'autres formes d'aide, comme mener des enquêtes parallèles avec Sécurité publique Canada pour des raisons liées à l'intégrité du programme, communiquer avec les personnes concernées et offrir du soutien administratif.

J'espère que toutes ces réponses à vos questions vous seront utiles. Merci encore de m'avoir fait part de vos suggestions et préoccupations au sujet des modifications apportées récemment au décret. Sachez qu'un examen approfondi du décret est en cours et que les fonctionnaires du Ministère continuent de se pencher sur de nombreuses questions.

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

Fraser Valentine, Directeur général
Secteur des politiques stratégiques et des programmes
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

c.c. Ritu Banerjee, Directeur général par intérim
Direction générale des politiques de la sécurité nationale
Sécurité publique Canada

Appendix D

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

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

JOINT CHAIRS

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

VICE-CHAIRS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

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

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



December 5, 2014

Ms. Jane Pearse
Chief Administrative Officer
Parks Canada
30 Victoria Street, 4th Floor, Room 421
GATINEAU, Quebec J8X 0B3

Dear Ms. Pearse:

Our File: SOR/2011-217, Regulations Amending the National Historic Parks
General Regulations

This instrument was again before the Joint Committee at its December 4, 2014 meeting, at which time members took note that the Miscellaneous Amendment Regulations which would address the issues raised by the Committee had been delayed until the end of 2015. I was instructed by the Committee to seek your advice as to progress on this file.

I look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Évelyne Borkowski-Parent'.

Évelyne Borkowski-Parent
Counsel

/mh

Annexe D

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 5 décembre 2014

Madame Jane Pearse
Dirigeante principale administrative
Parcs Canada
30, rue Victoria, 4^e étage, bureau 421
Gatineau (Québec)
J8X 0B3

Madame,

N/Réf.: SORS/2011-217, Règlement correctif visant le Règlement général sur les
parcs historiques nationaux

À sa réunion du 4 décembre 2014, le Comité mixte a de nouveau examiné le texte réglementaire susmentionné. Les membres du comité ont alors constaté que les modifications requises pour répondre aux préoccupations du Comité avaient été reportées à la fin de 2015. Le Comité m'a priée de vous demander où en est ce dossier.

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

Évelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique

/mh

Appendix E

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

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

VICE-CHAIRS

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



COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



February 16, 2015

Mr. Bruce Stuart
Director General
Public Affairs Branch
Department of Natural Resources
Sir William Logan Building
580 Booth Street, 15th Floor, Room C8-3
Ottawa, Ontario K1A 0E4

Dear Mr. Stuart:

Our File: SOR/99-142, Canada Lands Surveyors Regulations

The above-mentioned instrument was before the Joint Committee at its meeting of February 5, 2015, at which time I was instructed to seek your advice as to when the Committee may expect that amendments will be introduced to harmonize the scope of the English and French versions of section 53 of the *Canada Lands Surveyors Act*.

I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,

Cynthia Kirkby
Counsel

/mn



Natural Resources
Canada

Ressources naturelles
Canada



April 20, 2015

Cynthia Kirkby
Counsel
Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

MAY 04 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Subject: **SOR/99-142, *Canada Lands Surveyors Regulations***

Madame,

Thank you for your letter of February 16, 2015 inquiring about the amendment to section 53 of the *Canada Lands Surveyors Act*. As per our letter to Peter Bernhardt on May 20, 2014, we have yet to receive confirmation from the Department of Justice that the amendment to section 53 of the *Canada Lands Surveyors Act* will be included in the next set of proposals for a miscellaneous statute law amendment bill.

In the meantime, if Natural Resources Canada has occasion to revise the *Canada Lands Surveyors Act*, it will include the proposed amendment in the legislation.

Best regards,

Bruce Stuart
Director General
Public Affairs Branch
Natural Resources Canada

Canada

Government
of CanadaGouvernement
du Canada**FEB 26 2016****RECEIVED/REÇU**

MAR 01 2016

**REGULATIONS
RÉGLEMENTATION**

Cynthia Kirkby
Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate of Canada
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Ms. Kirkby,

Thank you for your letter of February 1, 2016. The status remains the same as last communicated in April 2015. The Department is pursuing an opportunity to include the proposed amendment in a Miscellaneous Statute Amendment bill. The Department of Justice has yet to confirm the potential timing of such a bill, or that this amendment will be included.

Natural Resources Canada does not anticipate a near-term requirement to make substantive changes to the *Canada Lands Surveyors Act*, however the Department will continue to engage with the Department of Justice.

Yours sincerely,

Jean Tessier
Director General, Public Affairs Branch
Natural Resources Canada

Canada

Annexe E

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 16 février 2015

Monsieur Bruce Stuart
Directeur général
Direction générale des affaires publiques
Ministère des Ressources naturelles
Édifice Sir William Logan
580, rue Booth, 15^e étage, pièce C8-3
Ottawa (Ontario) K1A 0E4

Monsieur,

N/Réf.: DORS/99-142, Règlement sur les arpenteurs des terres du Canada

Lors de sa réunion du 5 février 2015, le Comité mixte a examiné le texte réglementaire susmentionné. On m'a alors demandé de communiquer avec vous afin de vérifier à quel moment cette modification sera apportée pour harmoniser la portée des versions française et anglaise de l'article 53 de la *Loi sur les arpenteurs des terres du Canada*.

Dans l'attente de vos observations sur ce qui précède, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations les meilleures.

Cynthia Kirkby
Conseillère juridique

/mn



Natural Resources
Canada

Ressources naturelles
Canada



20 avril 2015

Cynthia Kirkby
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Objet : **DORS/99-142, *Règlement sur les arpenteurs des terres du Canada***

Madame,

Nous accusons réception de votre lettre du 16 février 2015 dans laquelle vous demandez des renseignements sur la modification de l'article 53 de la *Loi sur les arpenteurs des terres du Canada*. Comme nous l'avons indiqué dans la lettre que nous avons envoyée à Peter Bernhardt, le 20 mai 2014, nous n'avons pas encore reçu du ministère de la Justice la confirmation selon laquelle la modification de l'article 53 de la *Loi sur les arpenteurs des terres du Canada* sera incluse dans la prochaine série de propositions pour un projet de loi corrective.

Entre-temps, si Ressources naturelles Canada a l'occasion de réviser la *Loi sur les arpenteurs des terres du Canada*, nous inclurons la modification proposée dans la loi.

Veillez agréer, Madame, mes sincères salutations.

Bruce Stuart
Directeur général
Direction générale des affaires publiques
Ressources naturelles Canada

Canada



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 26 février 2016

Cynthia Kirkby
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat du Canada
Édifices parlementaires
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame,

Je vous remercie de votre lettre du 1^{er} février 2016. La situation est toujours la même qu'en avril 2015. Le Ministère envisage la possibilité d'ajouter la modification proposée à un projet de loi corrective. Le ministère de la Justice n'a toujours pas indiqué à quel moment un tel projet de loi serait déposé, ni si cette modification en ferait partie.

Ressources naturelles Canada ne prévoit pas à court terme apporter de changements importants à la *Loi sur les arpenteurs des terres du Canada*. Il poursuivra toutefois ses discussions avec le ministère de la Justice.

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

Jean Tessier
Directeur général, Affaires publiques
Ressources naturelles Canada

Appendix F

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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



October 21, 2015

Mr. George Da Pont
Deputy Minister
Department of Public Works
and Government Services
Place du Portage Phase III, Tower A
17A1 - 11 Laurier Street
HULL, Quebec K1A 0S5

Dear Mr. Da Pont:

Our File: SOR/2001-32, Controlled Goods Regulations

I refer to the previous correspondence between the Department of Public Works and Government Services and the Joint Committee concerning the *Controlled Goods Regulations*, and note that amendments to the Regulations addressing all but one of the Committee's remaining concerns were republished in Part I of the *Canada Gazette* on May 2, 2015. I wonder whether you are in a position to advise as to when it is anticipated that these amendments will be made.

The one amendment that was not included in the proposed amendments is the deletion of the definition of "person" from section 1 of the Regulations. The Department has indicated that this amendment would be made following the making of an amendment to the *Defence Production Act* adding a definition of "person" to the Act itself. Your confirmation that it remains the Department's intent to seek this statutory amendment would be valued as well.

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

Yours sincerely,

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

Peter Bernhardt
General Counsel

/mh



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada



NOV 16 2015

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

RECEIVED/REÇU

NOV 24 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

Thank you for your letter of October 21, 2015, regarding the proposed amendments to the *Controlled Goods Regulations* (SOR/2001-32). The Minister of Public Services and Procurement, the Honourable Judy M. Foote, will be briefed on the proposed amendments and about the public record of the consultation. The briefing will take place in the next few weeks. Once the Minister is briefed, I should be in a position to respond.

With regard to the addition of a definition of *person* in the *Defence Production Act*, the Department duly notes and appreciates the concern of the Committee. Please rest assured it will be communicated to the Minister and will be diligently considered at the first available opportunity to amend the *Defence Production Act*.

I hope this response addresses the items raised in your letter.

Yours sincerely,

George Da Pont
Deputy Minister
Public Services and Procurement Canada

Canada



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada



MAR 23 2016

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

RECEIVED/REÇU

MAR 31 2016

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

I am writing in response to your letter of March 1, 2016, following up on my letter of November 16, 2015, on the anticipated timing for amendments to the *Controlled Goods Regulations* (Ref.: SOR/2001-32) and potential amendments to the *Defence Production Act*.

In my previous response, I indicated that our new minister, the Honourable Judy M. Foote, would have to be briefed on the proposed amendments.

On the point you made regarding the inclusion of a definition of "person" in the *Defence Production Act*, I can only reiterate that the proposed change will be considered at the first available opportunity to amend the Act.

I hope that this response is helpful in addressing your concerns.

Yours sincerely,

George Da Pont
Deputy Minister
Public Services and Procurement Canada

Canada

Annexe F

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 21 octobre 2015

Monsieur George Da Pont
Sous-ministre
Ministère des Travaux publics
et des Services publics
Place du Portage, Phase III, Tour A
11, rue Laurier, bur. 17A1
HULL (Québec) K1A 0S5

Monsieur,

N/Réf. : DORS/2001-32, Règlement sur les marchandises contrôlées

Je fais référence à la correspondance antérieure entre le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et le Comité mixte concernant le *Règlement sur les marchandises contrôlées*, en notant que des modifications au *Règlement* tenant compte de toutes les préoccupations du Comité qui restaient sauf une ont été publiées préalablement dans la partie I de la *Gazette du Canada* le 2 mai 2015. Je me demandais si vous étiez en mesure de nous indiquer quand ces modifications seront apportées.

La seule modification qui ne fait pas partie de la liste des modifications proposées est la suppression de la définition de « personne » à l'article 1 du *Règlement*. Le Ministère a indiqué que cette modification serait apportée suivant la modification de la *Loi sur la production de défense* par l'adjonction de la définition de « personne ». De plus, nous vous saurons gré de nous confirmer que le Ministère a toujours l'intention de modifier la *Loi* ainsi.

En vous remerciant de votre attention, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 16 novembre 2015

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

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre datée du 21 octobre 2015 concernant les modifications proposées au *Règlement sur les marchandises contrôlées* (DORS/2001-32). La ministre des Services publics et de l'Approvisionnement, l'honorable Judy M. Foote, sera informée des modifications proposées et des éléments publics de la consultation. La séance d'information aura lieu au cours des prochaines semaines. Je devrais être en mesure de vous répondre une fois que la ministre aura été mise au courant.

En ce qui concerne l'ajout de la définition de « personne » dans la *Loi sur la production de défense*, le Ministère comprend les préoccupations du Comité et en prend note. Soyez rassuré que nous transmettrons ces renseignements à la ministre et que nous en tiendrons compte lorsque se présentera la première occasion de modifier la *Loi sur la production de défense*.

En espérant le tout conforme, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

George Da Pont
Sous-ministre
Services publics et Approvisionnement Canada



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 23 mars 2016

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat du Canada
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous écris concernant votre lettre du 1^{er} mars 2016, qui donne suite à ma lettre datée du 16 novembre 2015, portant sur l'adoption des modifications au *Règlement sur les marchandises contrôlées* (Réf. : DORS/2001-32) et des modifications éventuelles à la *Loi sur la production de défense*.

Dans ma dernière lettre, je vous ai répondu qu'il nous faudrait informer notre nouvelle ministre, l'honorable Judy M. Foote, des modifications proposées. En ce qui concerne l'ajout d'une définition de « personne » dans la *Loi sur la production de défense*, je ne peux que répéter que la modification proposée sera examinée lorsque se présentera la première occasion de modifier la *Loi*.

En espérant le tout conforme, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

George Da Pont
Sous-ministre
Travaux publics et Approvisionnement Canada