

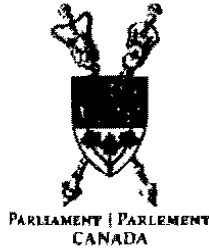
Appendix A

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/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 DREITKREUZ, M.P.COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943 2109

CO PRÉSIDENTS

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

VICE PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY DREITKREUZ, DÉPUTÉ

January 19, 2015

The Honourable Gerry Ritz, P.C., M.P.
Minister of Agriculture and Agri-Food
House of Commons
Confederation Building, Room 781
Ottawa, Ontario
K1A 0N6

Dear Minister Ritz:

Our Files: SOR/97-6, Feeds Regulations, 1983, amendment
SOR/97-9, Seeds Regulations, amendment
SOR/2001-274, Regulations Amending the Seeds Regulations

Thank you for your letter of October 9, 2014 concerning the above-mentioned instruments, which was considered by the Joint Committee at its meeting of December 4, 2014.

When these instruments were last before the Committee, it was noted that the amendments to the *Feeds Act* and the *Seeds Act* introduced as part of Bill C-18, the *Agricultural Growth Act*, do not in and of themselves address the Committee's concern with provisions in the *Feeds Regulations, 1983* and the *Seeds Regulations* that govern the release of novel feeds and plants with novel traits into the environment. At the same time, it seemed that amendments to these Regulations might be contemplated following the enactment of Bill C-18 that would resolve the objection to the lack of authority for the provisions in question. Your October 9 letter confirmed that "The authorities that are proposed through Bill C-18, if Parliament assents to the legislation, will also provide necessary tools to amend the regulations in some very important ways", that the Canadian Food Inspection Agency is currently conducting a review of the *Feeds Regulations, 1983*, and that the Agency is also planning to undertake a review of the *Seeds Regulations*.




- 2 -


It would therefore appear that amendments to the Regulations are indeed to be made following the enactment of Bill C-18, although what the nature and scope of these amendments might be was not indicated. In this connection, we wonder whether you can confirm that the Committee's concern will be addressed by the eventual amendments. We also wonder whether you are in a position to indicate how long the reviews of the Regulations are expected to take.

We thank you again for your attention for your attention to this matter, and look forward to receiving your further reply.

Yours sincerely,



Senator Denise Batters, Q.C.
Joint Chair



Chris Charlton, M.P.
Joint Chair

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

/mh



Minister
of Agriculture and
Agri-Food



Ministre
de l'Agriculture et de
l'Agroalimentaire

Ottawa, Canada K1A 0C5

MAR 13 2015

Quote: 209379

Ms. Denise Batters, QC, Senator
Ms. Chris Charlton, MP
Joint Chairs
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

RECEIVED/REÇU
MAR 24 2015
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Subject:	SOR/97-6 SOR/97-9 SOR/2001-274	Feeds Regulations, 1983, amendment Seeds Regulations, amendment Regulations Amending the Seeds Regulations
-----------------	---	---

Dear Senator Batters and Ms. Charlton:

Thank you for your letter of January 19, 2015, requesting further information on the plan for future regulatory amendments to the *Feeds Regulations* and the *Seeds Regulations* in light of the new authorities contained in the recently passed *Agricultural Growth Act* (Chapter 2, Statutes of Canada 2015).

I can confirm that the review of the *Feeds Regulations* is underway and that pre-publication in the *Canada Gazette*, Part I, is expected in 2016. The concerns of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations are being considered as work continues on this regulatory proposal.

It is anticipated that the review of the *Seeds Regulations* will commence after the Canadian Food Inspection Agency concludes a number of its other regulatory review exercises currently underway, such as the review of the *Feeds Regulations*. The review of the *Seeds Regulations* will take into consideration the concerns of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations that have been communicated.

Again, thank you for writing with regard to this matter.

Sincerely,

Gerry Ritz, PC, MP

c.c.: Mr. Garry Breitkreuz, MP, Vice-Chair
The Honourable Mauril Bélanger, PC, MP, Vice-Chair

Canada

Annexe A

TRANSLATION/TRADUCTION

Le 19 janvier 2015

L'honorable Gerry Ritz, C.P., député
Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire
Chambre des communes
Édifice de la Confédération, Pièce 781
Ottawa (Ontario)
K1A 0N6

Monsieur le Ministre,

N/Réf.: DORS/97-6, Règlement de 1983 sur les aliments du bétail —
Modification
DORS/97-9, Règlement sur les semences — Modification
DORS/2001-274, Règlement modifiant le Règlement sur les semences

Nous accusons réception de votre lettre du 9 octobre 2014 concernant les textes réglementaires susmentionnés, lettre dont le Comité mixte a discuté à sa réunion du 4 décembre 2014.

La dernière fois qu'il a examiné ces règlements, le Comité avait fait remarquer que les modifications à la *Loi relative aux aliments du bétail* et à la *Loi sur les semences* présentées dans le projet de loi C-18, *Loi sur la croissance dans le secteur agricole*, ne répondaient pas à ses préoccupations concernant les dispositions du *Règlement de 1983 sur les aliments du bétail* et du *Règlement sur les semences* qui régissent la dissémination dans l'environnement d'aliments du bétail nouveaux et de végétaux à caractères nouveaux. En même temps, il y avait lieu de croire que des modifications pourraient être apportées à ces règlements après l'adoption du projet de loi C-18, ce qui permettrait de régler les préoccupations du Comité concernant l'absence de pouvoirs relativement à ces dispositions. Dans votre lettre du 9 octobre, vous confirmiez que les pouvoirs proposés par l'entremise du projet de loi C-18, s'il est adopté par le Parlement, procureront aussi les outils nécessaires pour modifier les règlements en profondeur, que l'Agence canadienne d'inspection des aliments effectue actuellement un examen du *Règlement sur les aliments du bétail* et qu'elle prévoit aussi d'entreprendre un examen du *Règlement sur les semences*.

Il semblerait donc que ces règlements seront modifiés après l'adoption du projet de loi C-18. La nature et la portée de ces éventuelles modifications ne sont

- 2 -



toutefois pas précisées. À cet égard, nous aimerions que vous nous confirmiez que ces modifications répondront aux inquiétudes du Comité, et nous aimerions aussi savoir combien de temps sont censés prendre les examens de ces règlements.

Vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de nos sentiments distingués.

Les coprésidentes du Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation,

Denise Batters, c.r., sénatrice

Chris Charlton, députée

p.j.

c.c. 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

/mh

Minister
of Agriculture and
Agri-Food



Ministre
de l'Agriculture et de
l'Agroalimentaire



Ottawa, Canada K1A 0C5

MAR 13 2015

Référence à rappeler : 209379

Madame Denise Batters, c.r., sénatrice
Madame Chris Charlton, députée
Coprésidentes
Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Objet :	DORS/97-6	Modification du Règlement de 1983 sur les aliments du bétail
	DORS/97-9	Modification du Règlement sur les semences
	DORS/2001-274	Règlement modifiant le Règlement sur les semences

Madame la Sénatrice, Madame la Députée,

Je vous remercie de votre lettre du 19 janvier dernier dans laquelle vous demandez de plus amples renseignements sur les modifications réglementaires futures du *Règlement sur les aliments du bétail* et du *Règlement sur les semences* à la lumière des nouveaux pouvoirs contenus dans la *Loi sur la croissance dans le secteur agricole*, récemment adoptée (chapitre 2, Lois du Canada, 2015).

Je peux vous confirmer que l'examen du *Règlement sur les aliments du bétail* est en cours et que la publication préalable dans la partie I de la *Gazette du Canada* est prévue pour 2016. Les préoccupations du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation sont prises en compte au fur et à mesure que les travaux se poursuivent dans le cadre de cette proposition réglementaire.

On s'attend à ce que l'examen du *Règlement sur les semences* débute lorsque l'Agence canadienne d'inspection des aliments aura terminé d'autres processus d'examen de la réglementation actuellement en cours, comme celui touchant le *Règlement sur les aliments du bétail*. L'examen du *Règlement sur les semences* tiendra compte des préoccupations du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation qui ont été transmises.

Je vous remercie de nouveau de m'avoir écrit et vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, Madame la Députée, mes salutations distinguées.

Gerry Ritz, C.P., député

c.c. M. Garry Breitkreuz, député, vice-président
L'honorable Mauril Bélanger, C.P., député, vice-président

Canada

Appendix B

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

THE SENATE, OTTAWA, K1A 0A4
TÉL. 995-0751
TÉLÉCOPIEUR 943-2109

JOINT CHAIRS

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

VICE-CHAIRS

MAURIL BÉLANGER, M.P.
GARRY BREYFKRELTZ, M.P.



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

LE SÉNAT, OTTAWA, K1A 0A4
TÉL. 995-0751
TÉLÉCOPIEUR 943-2109

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE DENISE BATTERS, O.C.
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉ

VICE PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREYFKRELTZ, DÉPUTÉ



November 25, 2014

The Honourable Leona Aglukkaq, P.C., M.P.
Minister of the Environment
House of Commons
Confederation Building, Room 458
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Minister Aglukkaq:

Our File: SOR/2004-109, Regulations Amending the Pulp and Paper Effluent Regulations

The *Pulp and Paper Effluent Regulations* were again before the Joint Committee at its meeting of October 9, 2014. At that time, it was the wish of members that we draw your attention to the Committee's continuing concern with provisions that place requirements on operators of mills discharging effluent into wastewater systems.

Subsection 36(3) of the *Fisheries Act* prohibits, unless authorized by regulation, the deposit of a deleterious substance in any place where the substance or any other deleterious substance that results from the deposit may enter water frequented by fish. Subsection 34(1) of the Act defines "deposit" to mean "any discharging, spraying, releasing, spilling, leaking, seeping, pouring, emitting, emptying, throwing, dumping or placing". While this prohibition is thus very broad, there must be some point at which the sequence of events between the initial "deposit" of a substance and its eventual entry into water frequented by fish is such that the initial "deposit" cannot be said to contravene subsection 36(3).

The Committee has suggested that subsection 36(3) contemplates the release into the environment but not the transfer of substances from one facility to another for treatment. Put somewhat differently, subsection 36(3) contemplates deposits that



- 2 -

result in the entry of deleterious substances into water frequented by fish without the intervention of some other actor; that is to say without a subsequent “deposit”. So viewed, it would be the deposit of treated effluent by the municipal sewage treatment system that attracts the application of subsection 36(3), not the transfer of effluent from a mill to such a facility.

The Department of the Environment is of the view, however, that subsection 36(3) is not limited in any way. Yet if the discharge of mill effluent to a municipal sewer system attracts the application of subsection 36(3), it must then follow that subsection 36(3) is contravened each time a household connected to a municipal sewage system “deposits” a deleterious substance into the system. There can be little doubt that household waste water will contain a good many substances that fall within the definition of “deleterious substance” in subsection 34(1) of the Act.

Contrary to the Department’s characterization, the question is not whether some deposits are excluded from subsection 36(3), but rather whether the placing of waste into a municipal sewer system is a “deposit” for purposes of the Act in the first place. It seems very unlikely that this is what Parliament intended. Aside from conceding that this could “arguably” be the case, the Department has been reluctant to address the implication of its position. The only distinction offered by the Department appears to be that mill effluent is more deleterious than household wastewater. Obviously, this is no legal argument.

In 2009, the government announced new regulations to govern discharges from wastewater systems. The Committee was subsequently advised by the Department that there would be concurrent amendments to the *Pulp and Paper Effluent Regulations*, and that “Environment Canada will be addressing this matter”.

The proposed new *Wastewater Systems Effluent Regulations* were republished on March 20, 2010. No amendments to the *Pulp and Paper Effluent Regulations* accompanied the proposed regulations, nor were any such amendments mentioned in the Regulatory Impact Analysis Statement. The Committee therefore sought confirmation “that it remained the intention to remove the requirements pertaining to effluent placed into wastewater treatment facilities from the *Pulp and Paper Effluent Regulations*”. The requested confirmation was apparently provided by letter dated June 10, 2010. It now appears, however, that what the Department was in fact confirming was that the requirements relating to deposits from, rather than to, treatment facilities would be removed from the *Pulp and Paper Effluent Regulations*.

The *Wastewater Systems Effluent Regulations* were made on June 28, 2012. The new Regulations place effluent discharge requirements on wastewater treatment facilities. As a result, the requirements for such facilities were removed from the *Pulp and Paper Effluent Regulations* by SOR/2012-140. The *Pulp and Paper Effluent Regulations*, however, continue to purport to grant permission for, and place conditions on, the deposit of effluent from a mill into a wastewater system regulated by the *Wastewater Systems*



- 3 -

Effluent Regulations. In short, contrary to what the Committee was given to believe, the recent amendments do nothing whatsoever to resolve the Committee's concern.

The Committee more than once sought the Department's confirmation that that it was the intention to remove the requirements pertaining to effluent placed into wastewater treatment facilities from the *Pulp and Paper Effluent Regulations*. The Department was well aware of the nature of the Committee's objection to these requirements, and must have known why the Committee would be making its inquiries. Notwithstanding this, the Department either misunderstood the question it was being asked or saw no need to correct the Committee's impression that the situation was to be addressed.

Following the Committee's February 27, 2014 meeting, an explanation as to why apparently misleading assurances were given by the Department was requested, and it was again pointed out that despite repeated requests "for a clear, coherent argument in favour of the validity of the provisions of the *Pulp and Paper Effluent Regulations* in question", the Department's replies had contained little that directly addressed the issue.

In its August 22, 2014 letter, the Department apologized "for any misunderstanding our previous correspondence has caused." The Department stated that it had committed only to removing regulatory requirements for off-site treatment facilities to avoid duplication and inconsistencies with the new *Wastewater Systems Effluent Regulations*, and not to address the Committee's objection. It also simply reiterated its position that subsection 36(5) of the *Fisheries Act* authorizes the provisions of the *Pulp and Paper Effluent Regulations* that deal with mill effluent placed into a wastewater system. In the absence of some other explanation, it would seem that the Department chose in its letters of January 18, 2010, May 10, 2010 and January 18, 2011 to provide what can only be considered misinformation in response to enquiries about proposed amendments to the *Pulp and Paper Effluent Regulations*. This is concerning, to say the least.

This aside, although the Department has emphasized the seriousness of the risk presented by effluent from pulp and paper mills, if the monitoring and reporting requirements in the Regulations are met, and an emergency response plan is in place, a mill may place all its effluent into a wastewater treatment facility. Whether or not the Regulations are complied with, the result for the environment will be the same. This belies the assertion that the placing of mill effluent into municipal sewer systems presents such a serious risk that regulation is essential.

In fact, on the Department's own characterization, the requirements in question are "minor administrative requirements". Moreover, with the regulation of deposits out of municipal wastewater systems, the provisions in question will do little in addition to protect fish habitat, and an explanation of the purpose the requirements questioned by the Committee actually now serve would be appreciated.

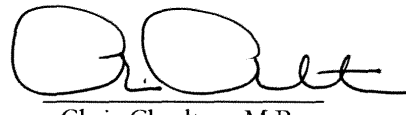
- 4 -

We thank you for your attention to these matters, and look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,



Senator Denise Batters, Q.C.
Joint Chair



Chris Charlton, M.P.
Joint Chair

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

/mh



Minister of the Environment

Ministre de l'Environnement

MAR 03 2015

Ottawa, Canada K1A 0H3

The Honourable Denise Batters, Senator
 Joint Chair
 Ms. Chris Charlton, M.P.
 Joint Chair
 Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
 c/o the Senate
 Ottawa ON K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

MAR 10 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Senator Batters and Ms. Charlton:

Thank you for your correspondence of November 25, 2014, concerning regulations amending the *Pulp and Paper Effluent Regulations*. I regret the delay in responding.

My officials have briefed me on this issue. I understand that the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations questions the purpose of requirements in the Regulations as they relate to the general prohibition under subsection 36(3) of the *Fisheries Act* and the validity of the provisions pertaining to effluent deposited into municipal wastewater treatment systems. The Committee argues that the deposit of effluent by a mill into a municipal wastewater treatment system does not constitute a deposit of a deleterious substance into water frequented by fish or in a place where the deleterious substances may enter any such water.

As Environment Canada officials have previously explained, there is a risk that the deleterious substances contained in mill effluent deposited into a municipal sewer system will enter waters frequented by fish. While most mills subject their effluent to some treatment before it is deposited, they do, in some cases, deposit untreated effluent into sewers. Depending on the capabilities and the operation of the municipal treatment system that receives this effluent, there is a risk that the deleterious substances either contained in the mill effluent or resulting from the mixing of mill effluent with other wastewater will enter fisheries waters even following treatment at a municipal facility. Moreover, there is the possibility that unauthorized deposits from these mills, such as spills, will result in untreated effluent entering fisheries waters through means other than the municipal treatment system.

Given this risk for deposit of deleterious substances into fisheries waters, Environment Canada has chosen to apply a precautionary approach to subsection 36(3) of the *Fisheries Act* with respect to these facilities. Moreover,

EcoLogo® Paper / Papier Eco Logo®



Canada

.../2



- 2 -

the Department continues to hold the view that the Governor in Council has authority under subsection 36(5) of the *Fisheries Act* to enact the provisions of the *Pulp and Paper Effluent Regulations*, which authorize deposits of effluent by mills into a wastewater system. Case law reinforces this broad interpretation of subsection 36(3) of the *Fisheries Act*.

Environment Canada believes that it has chosen a reasonable approach to preventing risks to fisheries waters, while providing pulp and paper mills with regulatory clarity and certainty under the *Fisheries Act*. The provisions that apply to mills that deposit into municipal sewer systems are limited to requirements to provide identifying information, to deposit only to systems regulated under the *Wastewater Systems Effluent Regulations*, and to develop and update an emergency response plan. By providing clear authority to deposit their effluent, the regulations provide regulatory certainty to these mills. The requirement to have an emergency response plan ensures that all pulp and paper mills in Canada are held to a similar standard of practice, regardless of whether their effluent is normally deposited into municipal sewer systems or directly into waters frequented by fish.

Therefore, I support the view previously communicated by my officials to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations that the Governor in Council has authority under subsection 36(5) of the *Fisheries Act* to enact the provisions in question. This authority is discretionary, such that the Governor in Council is free to decide whether or not to exercise it and, if so, to what extent. The Governor in Council chose to exercise this authority to apply conditions to deposits of effluent from pulp and paper mills into municipal sewer systems, as well as directly into water frequented by fish.

Should you have further questions, please contact Mr. John Moffet, Director General of Environment Canada's Legislative and Regulatory Affairs Directorate, at john.moffet@ec.gc.ca or 819-420-7607.

Please accept my best wishes.

Sincerely,

The Honourable Leona Aglukkaq, P.C., M.P.
Minister of the Environment

Annexe B

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 25 novembre 2014

L'honorable Leona Aglukkaq, C.P., députée
Ministre de l'Environnement
Chambre des communes
Édifice de la Confédération, pièce 458
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame la Ministre,

N/Réf.: DORS/2004-109, Règlement modifiant le Règlement sur les effluents
des fabriques de pâtes et papiers

À sa réunion du 9 octobre 2014, le Comité mixte a de nouveau examiné le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*. Il nous a alors priées d'attirer votre attention sur les préoccupations qu'il avait exprimées et qui n'ont pas encore été réglées concernant les dispositions qui imposent des exigences aux exploitants d'usines qui déversent des effluents dans des installations de traitement des eaux usées.

Aux termes du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, à moins de permission accordée par règlement, il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu, si le risque existe que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux. Le paragraphe 34(1) de la *Loi* définit les mots « immersion » ou « rejet » comme « le versement, le déversement, l'écoulement, le suintement, l'arrosage, l'épandage, la vaporisation, l'évacuation, l'émission, le vidage, le jet, la décharge ou le dépôt ». Comme cette interdiction est très vaste, il va sans dire qu'il doit y avoir un moment, entre le rejet initial et l'entrée des effluents dans des eaux où vivent des poissons, où l'on ne peut pas dire que le responsable du rejet a enfreint le paragraphe 36(3) de la *Loi*.

Comme le Comité l'a fait remarquer, le paragraphe 36(3) traite du déversement de substances dans l'environnement et non du transfert de substances d'une installation à une autre à des fins de traitement. Autrement dit, il est question, au paragraphe 36(3), du rejet d'effluents donnant lieu à la pénétration de substances nocives dans des eaux poissonneuses sans l'intervention de quiconque, à savoir sans « rejet » subséquent. Ainsi, ce serait le rejet des effluents traités par le système d'égout

- 2 -

municipal qui serait assujéti à l'application du paragraphe 36(3) et non le transfert des effluents de l'usine à cette installation.

Le ministère de l'Environnement estime cependant que l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* n'est aucunement limitée. Or, si le versement d'effluents dans un système d'égout municipal tombe sous le coup du paragraphe 36(3), il s'ensuit que cette disposition est enfreinte chaque fois qu'un ménage canadien dont le domicile est relié à un système d'égout municipal y déverse des substances nocives. Il ne fait guère de doute que les eaux usées domestiques contiennent un bon nombre de substances répondant à la définition de « substance nocive » donnée au paragraphe 34(1) de la *Loi*.

Contrairement à ce que soutient le Ministère, il ne s'agit pas de savoir si certains rejets échappent à l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi*, mais plutôt de déterminer, à la base, si le déversement dans un système d'égout municipal constitue une « immersion » ou un « rejet » au sens de la *Loi*. Il semble très peu probable que cela ait été l'intention du Parlement. Outre concéder qu'on pourrait interpréter la chose ainsi, le Ministère n'a pas voulu se pencher sur les implications de sa position. La seule distinction qu'il a faite, c'est que les effluents d'usine sont plus nocifs que les eaux usées domestiques. Un argument qui, manifestement, n'a rien de juridique.

En 2009, le gouvernement a annoncé qu'une nouvelle réglementation viserait les déversements provenant des installations de traitement des eaux usées. Le Ministère a ensuite indiqué au comité que des modifications simultanées seraient apportées au *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* et qu'Environnement Canada réglerait la question.

Le nouveau règlement proposé – le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* – a fait l'objet d'une publication préalable dans la partie I de la *Gazette du Canada* le 20 mars 2010. Mais aucune modification du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* n'a accompagné le projet de réglementation, et le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation ne mentionnait rien à cet égard. Le Comité a donc cherché à obtenir confirmation que le Ministère avait toujours l'intention de supprimer du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* les exigences relatives aux effluents déversés dans des installations de traitement des eaux usées. La confirmation demandée aurait été fournie dans une lettre datée du 10 juin 2010. Or, il semble que le Ministère confirmait, en réalité, la suppression des exigences relatives aux rejets provenant des installations de traitement et non aux rejets qui y sont déversés.

Le nouveau *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*, adopté le 28 juin 2012, impose aux installations de traitement des eaux usées des exigences concernant le rejet d'effluents. Par conséquent, les exigences applicables à ces installations ont été supprimées du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* au moyen du DORS/2012-140. Le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* continue cependant de permettre, sous réserve de certaines conditions, le



- 3 -

déversement d'effluents d'usines dans des installations de traitement des eaux usées assujetties au *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*. En bref, et contrairement à ce qu'on avait laissé entendre au comité, les dernières modifications ne font absolument rien pour régler les préoccupations du comité.

Le Comité a demandé plus d'une fois au ministère de confirmer qu'il avait l'intention de supprimer du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* les exigences relatives au déversement d'effluents dans des installations de traitement des eaux usées. Le Ministère était parfaitement au courant des raisons pour lesquelles le Comité s'opposait à ces exigences et savait sûrement pourquoi le Comité poserait des questions à ce sujet. Soit qu'il a mal compris les questions qui lui étaient posées, soit qu'il n'a pas vu la nécessité de signaler au comité qu'il se trompait en pensant que la situation serait réglée.

À l'issue de la réunion du comité du 27 février 2014, nous avons demandé pourquoi le Ministère nous avait donné des indications apparemment trompeuses. Nous avons rappelé que, même si nous lui avons demandé à plusieurs reprises un argument clair et cohérent justifiant la validité des dispositions en question du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, dans ses réponses, le Ministère n'a guère donné d'explications se rapportant directement à la chose.

Dans sa lettre du 22 août 2014, le Ministère s'est excusé de tout malentendu que la correspondance antérieure aurait pu occasionner. Il a dit s'être engagé à supprimer uniquement les exigences réglementaires relatives aux installations extérieures de traitement pour éviter tout chevauchement et manque d'uniformité avec le nouveau *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* et non pour donner suite aux objections soulevées par le Comité. Il a simplement réitéré sa position, à savoir que le paragraphe 36(5) de la *Loi sur les pêches* autorise les dispositions du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* qui traitent du déversement d'effluents d'usines dans des systèmes de traitement des eaux usées. En l'absence d'autre explication, il semblerait que le Ministère a choisi, dans ses lettres du 18 janvier 2010, du 10 mai 2010 et du 18 janvier 2011, de fournir ce qui ne peut être que considéré comme de l'information erronée en réponse aux demandes concernant les modifications envisagées au *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*. Cela est franchement préoccupant.

Cela dit, même si le Ministère insiste sur la gravité des risques associés aux effluents d'usines de pâtes et papiers, si ces usines remplissent les conditions de suivi et les exigences redditionnelles énoncées dans le *Règlement* et qu'elles se dotent d'un plan d'intervention d'urgence, elles peuvent déverser tous leurs effluents dans une installation de traitement des eaux usées. Que le *Règlement* soit respecté ou non, le résultat, pour l'environnement, sera le même. Cela va à l'encontre de l'affirmation selon laquelle le déversement des effluents d'usine dans un système d'égout municipal présente un risque si important qu'il faut réglementer la chose.

- 4 -



En fait, de l'aveu même du ministère, les exigences en question sont des « exigences administratives mineures ». Par ailleurs, compte tenu de la réglementation des rejets provenant des systèmes municipaux de traitement des eaux usées, les dispositions en question ne feront guère plus pour garantir la protection de l'habitat du poisson. Nous aimerions que vous nous renseigniez sur le but que servent maintenant les exigences que nous remettons en question.

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

Denise Batters, c.r., sénatrice
Coprésidente

Chris Charlton, députée
Coprésidente

c.c. 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

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 3 mars 2015

L'honorable Denise Batters, sénatrice
Coprésidente
M^{me} Chris Charlton, députée
Coprésidente
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Mesdames,

Je vous remercie de votre lettre du 25 novembre 2014 au sujet du règlement modifiant le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*. Veuillez excuser le délai à vous répondre.

J'ai été mise au courant de la question par les fonctionnaires du Ministère. Je comprends que le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation s'interroge sur l'objectif des exigences du *Règlement*, en particulier en ce qui a trait à l'interdiction globale énoncée au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* et à la validité des dispositions relatives aux rejets d'effluents dans les systèmes municipaux de traitement des eaux usées. Le Comité est d'avis que les effluents rejetés par les usines dans les systèmes de traitement des eaux usées municipaux ne constituent pas un rejet d'une substance nocive dans des eaux fréquentées par des poissons, ou en quelque autre lieu, qui ferait l'objet d'une interdiction.

Comme les fonctionnaires d'Environnement Canada l'ont déjà souligné, il existe un risque que les substances nocives contenues dans les effluents rejetés par les usines dans les égouts municipaux pénètrent dans des eaux poissonneuses. La plupart des usines traitent leurs effluents avant de les rejeter, néanmoins, ceux-ci sont parfois rejetés dans les égouts sans avoir été préalablement traités. Selon la capacité et le fonctionnement du système de traitement des eaux usées municipal, il existe un risque que les substances nocives contenues dans les effluents ou résultant du mélange de ces effluents avec d'autres eaux usées pénètrent des eaux poissonneuses même après avoir été traitées dans une usine municipale. De plus, d'éventuels rejets non autorisés et non traités provenant de ces usines, par exemple des déversements, pourraient constituer des effluents entrant dans des eaux poissonneuses par des moyens autres que l'usine d'assainissement.

Compte tenu de ce risque de rejet de substances nocives dans des eaux poissonneuses, Environnement Canada a décidé d'appliquer le principe de précaution à l'égard du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* à l'égard de ces usines. En outre, le Ministère est toujours d'avis que le gouverneur en Conseil a le pouvoir, conformément au paragraphe 36(5) de la *Loi sur les pêches*, de mettre en œuvre les dispositions du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, qui autorisent les usines à rejeter des effluents dans les systèmes de traitement des eaux usées. La jurisprudence vient appuyer cette interprétation générale de la *Loi sur les pêches*.

- 2 -

Environnement Canada estime avoir choisi une méthode valable compte tenu de ses objectifs en matière de gestion des risques, tout en garantissant aux usines de pâtes et papier réglementées une réglementation claire et sans équivoque en vertu de la *Loi sur les pêches*. Les dispositions s'appliquant aux usines qui rejettent leurs effluents dans les égouts municipaux se limitent aux exigences de fournir des informations nominatives, de déverser seulement dans les égouts assujettis au *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*, et d'élaborer un plan de mesures en cas d'urgence. Le *Règlement*, en fournissant des autorisations explicites sur le dépôt des effluents, assure un cadre réglementaire à ces usines. L'exigence de mettre en place un plan de mesures d'urgence permet de veiller à ce que l'ensemble des usines de pâtes et papiers au Canada soient soumises aux mêmes normes de pratique, et ce, indifféremment du fait que leurs effluents sont rejetés dans les égouts municipaux ou directement dans les eaux fréquentées par des poissons.

Par conséquent, j'appuie l'opinion préalablement exprimée par les fonctionnaires du Ministère au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, selon laquelle le gouverneur en conseil a le pouvoir, conformément au paragraphe 36(5) de la *Loi sur les pêches*, de mettre en œuvre les dispositions en question. Ce pouvoir est discrétionnaire en ce sens que le gouverneur en conseil est libre de l'exercer et, le cas échéant, dans quelle mesure. Le gouverneur en conseil a décidé d'exercer le pouvoir d'appliquer ces dispositions aux effluents provenant des usines de pâtes et papiers dans les égouts municipaux, ainsi que ceux rejetés directement dans des eaux fréquentées par des poissons.

Pour toute autre question, n'hésitez pas à communiquer avec le directeur général des Affaires législatives et réglementaires d'Environnement Canada, M. John Moffet, à l'adresse john.moffet@ec.gc.ca, ou au 819-420-7607.

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

L'honorable Leona Aglukkaq, c.p., députée
Ministre de l'Environnement

Appendix C

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

May 13, 2015

NEW INSTRUMENT**FILE:**

Interim Order No. 3 Respecting Flight Deck Occupants

ISSUE:

Interim Order No. 3 Respecting Flight Deck Occupants is the third in a series of such orders. The Committee has previously expressed its concern with the practice of relying on a succession of interim ministerial orders as a substitute for regulations under the *Aeronautics Act* and sought an assurance that the practice would not be resorted to in future. The Department of Transport expressed the opinion that the *Aeronautics Act* allows consecutive interim orders to be made.

SUMMARY:

This Interim Order requires a Canadian air operator or a foreign operator operating in Canadian airspace to ensure that, if a flight crew member leaves the flight deck during flight time, one flight crew member and one other authorized person are present on the flight deck while the flight crew member who left is absent. The purpose of the Order is to ensure that there is always a second person on the flight deck during the absence of a flight crew member, in order to address the risk associated with having only one crew member being present on the flight deck. This requirement applies to operators conducting a passenger-carrying air transport service, and to foreign operators authorized to transport 20 or more passengers in Canadian airspace.

BACKGROUND:

Subsection 6.41(1) of the *Aeronautics Act* authorizes the Minister of Transport to make an interim order, containing any provision that may be contained in a regulation made under Part I of the Act, to deal with a significant risk to aviation safety or the safety of the public. Pursuant to subsections 6.41(2) and (3) of the Act, an interim order ceases to have effect 14 days after it is made



- 2 -

unless it is approved by the Governor in Council. If so approved, the interim order ceases to have effect on the earlier of one year after its making or the day on which when a regulation having the same effect as the order comes into force.

The initial *Interim Order Respecting Flight Deck Occupants* was made on March 27, 2015. The requirements established by the first interim order were kept in place by making two further interim orders on April 10, 2015 and April 22, 2015. Finally, on April 30, 2015, the Governor in Council approved *Interim Order No. 3 Respecting Flight Deck Occupants*. It is apparently anticipated that regulations having the same effect as the interim orders will be enacted in 2016.

The Committee previously considered issues arising from the making of a succession of interim orders in connection with a series of eleven such orders respecting private operators. These orders spanned a period of over three years, and governed private operators of Canadian aircraft that are not used to provide commercial air service. (The final two interim orders were approved by the Governor in Council, and so each continued in force for one year. The provisions formerly set out in the interim orders are now part of the *Canadian Aviation Regulations*.) The Committee expressed its concern with the practice of relying on a succession of interim ministerial orders as a substitute for regulations under the *Aeronautics Act*, and sought an assurance that the practice would not be resorted to in future. The Minister of Transport acknowledged the Committee's concerns, but would not rule out the use successive orders in the future.

Parliament established a clear procedure for extending the application of an interim order beyond 14 days: it is approval of the interim order by the Governor in Council. It could be concluded that the Minister has no authority to adopt a strategy that circumvents the clearly expressed wishes of Parliament. In response to this suggestion, the Department of Transport simply stated that it "is of the opinion that the *Aeronautics Act* allows consecutive interim orders to be made." It did not attempt in any way to make an argument based on the language of the Act or on any relevant legal principles justifying this assertion. It did, however, agree to "ensure that reasonable measures are taken to obtain the approval of the Governor in Council as quickly as possible in the event an interim order is necessary for more than two weeks." This was taken by the Committee as implying that at least the propriety, if not the legality, of the approach that had been taken was recognized as questionable. As was observed in the Joint Chairs' letter to the Minister dated October 17, 2012, "the practice of making an ongoing succession of interim orders as a substitute for regulations, with or without approvals by the Governor in Council, runs counter to the spirit and intent of section 6.41 of the *Aeronautics Act*."

It has been made clear that recourse to an extended series of interim orders continues to be viewed as an acceptable practice. This, however, circumvents the expressed intent of Parliament. Interim orders are meant to provide the means to address an unforeseen situation giving rise to a significant risk quickly and temporarily, not as a substitute for regulations or to avoid the rigours of the regulatory process. While the series of three interim orders respecting flight deck



- 3 -

occupants is not as egregious an example as the eleven interim orders respecting private operators, the issues in each instance are the same. Moreover, based on past practice, should the regulations to replace *Interim Order No. 3 Respecting Flight Deck Occupants* not be ready by April 2016 another interim order will be made.

This issue takes on broader significance when one considers that the conferral of ministerial authority to make interim orders substituting for regulations is an increasingly common feature of federal legislation. By way of example, the *Safe Food for Canadians Act*, the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, the *Hazardous Products Act*, the *Food and Drugs Act*, the *Pest Control Products Act*, the *Radiation Emitting Devices Act*, the *Transportation of Dangerous Goods Act* and the *Navigable Waters Protection Act* all now contain this type of mechanism.

PB/mh

Annexe C

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

Le 13 mai 2015

NOUVEAU TEXTE RÉGLEMENTAIRE**DOSSIER :**

Arrêté d'urgence n° 3 visant les occupants du poste de pilotage

QUESTION :

L'Arrêté d'urgence no 3 visant les occupants du poste de pilotage est le troisième d'une série d'arrêtés semblables. Le Comité a déjà exprimé son inquiétude au sujet de la pratique qui consiste à recourir à une série d'arrêtés ministériels d'urgence successifs en guise de solution de rechange à l'adoption d'un règlement en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, et avait demandé qu'on lui donne l'assurance que cette solution ne serait plus utilisée. Le ministère des Transports a répliqué que la *Loi sur l'aéronautique* autorise le recours à une série d'arrêtés consécutifs.

SOMMAIRE :

Cet arrêté d'urgence oblige l'exploitant aérien canadien ou l'exploitant étranger qui utilise l'espace aérien canadien à veiller à ce que, si un membre d'équipage de conduite quitte le poste de pilotage durant le temps de vol, un membre d'équipage de conduite et une autre personne autorisée soient présents au poste de pilotage pendant l'absence du membre d'équipage de conduite qui a quitté le poste de pilotage. L'objectif est de s'assurer qu'il y a toujours une deuxième personne dans le poste de pilotage en l'absence d'un membre d'équipage de conduite, afin d'éviter le risque associé à la présence d'un seul membre d'équipage de conduite dans le poste de pilotage. Cette obligation s'applique aux entreprises de transport aérien transportant des passagers, ainsi qu'aux exploitants étrangers autorisés à transporter 20 passagers ou plus dans l'espace aérien canadien.



- 2 -

CONTEXTE :

Le paragraphe 6.41(1) de la *Loi sur l'aéronautique* autorise le ministre des Transports à prendre un arrêté d'urgence pouvant comporter les mêmes dispositions qu'un règlement pris en vertu de la Partie I de la *Loi*, afin de parer à un risque appréciable pour la sûreté aérienne ou la sécurité du public. Conformément aux paragraphes 6.41(2) et (3) de la *Loi*, un arrêté d'urgence devient caduc 14 jours après avoir été pris, à moins d'avoir été approuvé par le gouverneur en conseil. S'il obtient cette approbation, l'arrêté d'urgence expire à la première des deux éventualités suivantes : un an après son entrée en vigueur ou le jour où un règlement ayant le même effet entre en vigueur.

Le premier *Arrêté d'urgence visant les occupants du poste de pilotage* a été pris le 27 mars 2015. Les exigences établies dans le premier arrêté d'urgence ont été maintenues en place par la prise de deux autres arrêtés d'urgence, le 10 et le 22 avril 2015. Enfin, le 30 avril 2015, le gouverneur en conseil a approuvé l'*Arrêté d'urgence n° 3 visant les occupants du poste de pilotage*. Il semblerait qu'on prévoit prendre un règlement ayant le même effet que ces arrêtés d'urgence en 2016.

Le Comité a déjà examiné les problèmes soulevés par la prise d'arrêtés d'urgence successifs à la suite d'une série de onze arrêtés qui ont été pris concernant les exploitants privés. Ces arrêtés s'échelonnaient sur une période de trois ans, et régissant les exploitants privés d'aéronefs canadiens qui ne sont pas habitués de fournir un service aérien commercial. (Les deux derniers arrêtés d'urgence ont été approuvés par le gouverneur en conseil, alors ils sont demeurés en vigueur pendant un an. Les dispositions anciennement énoncées dans ces arrêtés d'urgence font maintenant partie du *Règlement sur l'aviation canadien*.) Le Comité a exprimé son inquiétude au sujet de la pratique qui consiste à recourir à une série d'arrêtés ministériels d'urgence successifs en guise de solution de rechange à l'adoption d'un règlement en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, et avait demandé qu'on lui donne l'assurance que cette solution ne serait plus utilisée. Le ministre des Transports a pris note des préoccupations du Comité, mais n'exclut pas la possibilité de prendre des arrêtés successifs dans l'avenir.

Le Parlement a établi une procédure claire pour prolonger l'application d'un arrêté d'urgence au-delà de 14 jours, à savoir son approbation par le gouverneur en conseil. Il serait légitime de conclure que le ministre n'a pas le pouvoir d'adopter une stratégie pour se soustraire à la volonté clairement exprimée du Parlement. Pour toute réponse, le ministère des Transports a affirmé qu'il « est d'avis que la *Loi sur l'aéronautique* permet la prise d'arrêtés d'urgence consécutifs ». Il n'a pas tenté de plaider sa cause en invoquant le libellé de la *Loi* ou tout autre principe juridique pertinent justifiant cette position. Il s'est cependant « engagé à ce que des efforts raisonnables soient mis de l'avant afin d'obtenir l'approbation du gouverneur en conseil dans les plus brefs délais dans l'éventualité où un arrêté d'urgence s'avérerait nécessaire pour plus de deux semaines ». Le Comité en a déduit que le Ministère reconnaissait que la pertinence, voire la légalité, de l'approche adoptée était



- 3 -

discutable. Comme le font observer les coprésidents dans une lettre au ministre, le 17 octobre 2012, « la pratique consistant à adopter une série d'arrêtés d'urgence pour remplacer un règlement, avec ou sans l'approbation du gouverneur en conseil, est contraire à l'esprit et à l'intention de l'article 6.41 de la *Loi sur l'aéronautique* ».

Il est évident que le recours à une longue série d'arrêtés d'urgence est toujours considéré comme une pratique acceptable. Cette pratique va toutefois à l'encontre de la volonté exprimée par le Parlement. Les arrêtés d'urgence sont un moyen de gérer rapidement et temporairement une situation imprévue entraînant des risques appréciables. Ils n'ont pas pour but de servir de mesure de remplacement pour un règlement ni d'éviter les rigueurs du processus réglementaire. Bien que la série de trois arrêtés d'urgence visant les occupants du poste de pilotage ne soit pas un exemple aussi flagrant que la série de onze arrêtés d'urgence visant les exploitants privés, la question demeure la même. Qui plus est, selon l'expérience, si le règlement qui remplacera l'*Arrêté d'urgence n° 3 visant les occupants du poste de pilotage* n'est pas prêt en avril 2016, un autre arrêté d'urgence sera pris.

Cette question revêt une importance plus vaste lorsqu'on considère que le fait de conférer au ministre le pouvoir de prendre des arrêtés d'urgence comme mesure de remplacement à un règlement est de plus en plus répandu dans les lois fédérales. Par exemple, la *Loi sur la salubrité des aliments au Canada*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, la *Loi sur les produits dangereux*, la *Loi sur les aliments et les drogues*, la *Loi sur les produits antiparasitaires*, la *Loi sur les dispositifs émettant des radiations*, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et la *Loi sur la protection de la navigation* prévoient toutes ce type de mécanisme.

PB/mh

Appendix D

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/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 RÉGLEMENTATIONa/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

November 24, 2014

Mr. François Guimont
Deputy Minister
Department of Public Safety
269 Laurier Avenue West, Room 19B-1900
OTTAWA, Ontario
K1A 0P8

Dear Mr. Guimont:

Our File: SOR/2012-138, Firearms Information Regulations (Non-restricted
Firearms)

The Joint Committee again considered the above-mentioned Regulations at its meeting of November 20, 2014.

At that time, it was noted that your letter of July 17, 2014 made no attempt to address any of the arguments advanced in my letter of April 29, 2013, which followed the last consideration of these Regulations by the Committee. Rather, your reply merely reiterated that it is the view of the Government that the Regulations are lawful. It took the Department well over a year to provide this response, and if there were arguments that could be advanced in defence of the Regulations it is to be presumed that the Department would have done so.

The Committee also noted, however, that Bill C-42, the *Common Sense Firearms Licensing Act*, would add subsection 58(1.1) to the *Firearms Act*. This subsection would provide that the power of a chief firearms officer to attach conditions to a licence, an authorization to carry or an authorization to transport is subject to the regulations made under the Act. This would permit regulations having the effect of restricting the discretion conferred on the chief firearms officer by subsection 58(1) of the Act, although the question of whether the *Firearms Information Regulations (Non-restricted Firearms)* seek to prohibit something that could not be done in any event would remain. This aside, subsequent amendments to



- 2 -

enabling legislation do not have the effect of validating regulations for which authority did not exist at the time of their making. While the Committee will continue to monitor the progress of Bill C-42, it is also of the view that the Regulations should be remade following the enactment of Bill C-42 in order to ensure their validity.

In connection with the question of whether the Regulations attempt to prevent the doing of something that itself would be unlawful in any event, it has previously been suggested that subsection 58(1) of the *Firearms Act*, which authorizes a chief firearms officer who issues a licence to “attach any reasonable condition to it that the chief firearms officer considers desirable in the particular circumstances and in the interests of the safety of the holder or any other person”(emphasis added), requires a chief firearms officer to exercise this power on a case-by-case basis, and after having considered the particular circumstances pertaining to each licence. A policy of systematically requiring the keeping of records containing information formerly found in the long-gun registry as a condition of every licence would appear to be contrary to the intent of subsection 58(1), and would therefore be unlawful. Your advice as to the Department’s views on this question, and the reasoning on which those views are based, would be appreciated as well.

I look forward to placing your further reply before the Committee.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mn



Public Safety Sécurité publique
Canada Canada

Deputy Minister Sous-ministre

Ottawa, Canada
K1A 0P8

MAR 18 2015

RECEIVED/REÇU

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

MAR 27 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

I am writing in response to your letter of November 24, 2014, concerning the *Firearms Information Regulations (Non-restricted Firearms)*, SOR/2012-138, which ensure that businesses cannot be required to collect and keep point-of-sale data with respect to non-restricted firearms (i.e., long-guns) as a condition on their business licence.

As you note, subsection 58(1) of the *Firearms Act* (the Act), provides that a Chief Firearms Officer (CFO) “who issues a licence... may attach any reasonable condition to it that the CFO considers desirable in the particular circumstances and in the interests of the safety of the holder or any other person.”

These Regulations do not hinder the ability of a CFO to consider the particular circumstances of each case when determining whether or not to issue a business licence and what conditions would be desirable in those circumstances. Rather, the effect of the Regulations is to ensure that no requirement to maintain registration-like records is attached to a business licence. This is to ensure that a registry linking a purchaser to a specific long-gun is not recreated under federal authority.

Bill C-42, the *Common Sense Firearms Licensing Act*, which is currently before Parliament, would make it clear that the discretionary authority provided to CFOs under section 58 of the Act is subject to limit by regulation. Public Safety Canada will continue to monitor the progress of the Bill through both Houses of Parliament.

.../2

Canada



- 2 -

As I have noted in previous letters dated January 18, 2013, and July 17, 2014, it is the view of the Government of Canada that these Regulations, after having been considered by Parliament in both the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs and the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security, were lawfully made.

I thank you for having taken the time to share your views.

Sincerely,


François Guimont

Annexe D

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 24 novembre 2014

Monsieur François Guimont
Sous-ministre
Ministère de la Sécurité publique
269, avenue Laurier Ouest, pièce 19B-1900
OTTAWA (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur,

N/Réf. : DORS/2012-138, Règlement sur les renseignements relatifs aux armes à feu (armes à feu sans restrictions)

À sa réunion du 20 novembre 2014, le Comité a de nouveau examiné le règlement susmentionné.

Il a alors fait remarquer que, dans votre lettre du 17 juillet 2014, vous ne donniez pas suite aux points que j'avais soulevés dans ma lettre du 29 avril 2013 envoyée après le dernier examen de ce règlement par le Comité. Vous ne faisiez que réaffirmer qu'à votre avis, le *Règlement* est conforme à la loi. Le Ministère a mis plus d'un an avant de donner cette réponse et, s'il y avait des arguments à faire valoir en faveur du *Règlement*, on peut supposer qu'il les aurait présentés.

Le Comité a également constaté que le projet de loi C-42, *Loi visant la délivrance simple et sécuritaire des permis d'armes à feu*, ajouterait le paragraphe 58(1.1) à la *Loi sur les armes à feu*. Ce paragraphe prévoit que le pouvoir du contrôleur des armes à feu d'assortir de conditions les permis et les autorisations de port et de transport est assujéti aux règlements pris sous le régime de la *Loi*. Cette disposition aurait pour effet de circonscrire le pouvoir discrétionnaire conféré au contrôleur des armes à feu au paragraphe 58(1) de la *Loi*. Toutefois, la question de savoir si le *Règlement sur les renseignements relatifs aux armes à feu (armes à feu sans restrictions)* tente de proscrire une action qui n'est pas autrement autorisée demeure. Cela dit, des modifications subséquentes à la loi habilitante n'ont pas pour effet d'entériner rétroactivement les dispositions réglementaires prises sans pouvoir habilitant. Même si le Comité continue de suivre l'avancement du projet de loi C-42, il estime qu'il faudrait prendre de nouveau le règlement après l'adoption du projet de loi C-42 pour en garantir la validité.



- 2 -

Pour ce qui est de savoir si le *Règlement* tente de proscrire une action qui n'est pas autrement autorisée, on a laissé entendre que le paragraphe 58(1) de la *Loi sur les armes à feu*, qui autorise le contrôleur des armes à feu à « assortir les permis et les autorisations de port et de transport des conditions qu'il estime souhaitables dans les circonstances et en vue de la sécurité de leur titulaire ou d'autrui » (c'est nous qui soulignons), exige que le contrôleur des armes à feu exerce ce pouvoir au cas par cas, et après avoir pris en considération les conditions particulières propres à chaque permis. Une politique voulant que l'on exige systématiquement la tenue de dossiers renfermant de l'information qui figurait auparavant dans le registre des armes d'épaule semblerait contraire à l'intention du paragraphe 58(1) et contreviendrait donc à la loi. Je vous serais reconnaissant de nous informer du point de vue du Ministère sur la question et du raisonnement sur lequel il repose.

Je présenterai votre réponse au Comité.

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

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mn



Sécurité publique Public Safety
Canada Canada

Sous-ministre Deputy Minister

Ottawa, Canada
K1A 0P8



MAR 18 2015

M. Peter Bernhardt
Avocat général
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

MAR 27 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Monsieur,

La présente est en réponse à votre lettre en date du 24 novembre 2014, concernant le *Règlement sur les renseignements relatifs aux armes à feu (armes à feu sans restrictions)*, DORS/2012-138, qui garantit que les entreprises ne peuvent pas être tenues de recueillir et de conserver des données sur les points de vente en ce qui a trait aux armes à feu sans restrictions (c.-à-d. les armes d'épaule) comme condition dans leur permis d'exploitation d'un commerce.

Comme vous l'indiquez, le paragraphe 58(1) de la *Loi sur les armes à feu* (la Loi), envisage qu'un contrôleur des armes à feu (CAF) « [puisse] assortir les permis [...] des conditions qu'il estime souhaitables dans les circonstances et en vue de la sécurité de leur titulaire ou d'autrui ».

Ce *Règlement* ne nuit pas à la capacité d'un CAF de tenir compte des circonstances particulières de chaque cas au moment de déterminer s'il convient de délivrer un permis d'exploitation d'un commerce et des conditions qu'il estime souhaitables dans les circonstances. Au lieu de cela, l'effet du *Règlement* vise à garantir que le permis d'exploitation d'un commerce n'est pas assorti d'une exigence de maintenir des registres semblables à un enregistrement. Cela vise à garantir qu'un registre liant un acheteur à une arme d'épaule déterminée n'est pas recréé en vertu du pouvoir fédéral.

Le projet de loi C-42, la *Loi visant la délivrance simple et sécuritaire des permis d'armes à feu*, qui est actuellement à l'étude au Parlement, établirait clairement que le pouvoir discrétionnaire octroyé aux CAFs en vertu de l'article 58 de la Loi est assujéti aux limites établies par voie de règlement. Sécurité publique Canada continuera de surveiller l'avancement du projet de loi dans les deux chambres du Parlement.

.../2

Canada



- 2 -

Comme je l'ai indiqué dans des lettres précédentes en date du 18 janvier 2013 et du 17 juillet 2014, le gouvernement du Canada est d'avis que ce *Règlement*, après avoir été examiné par le Parlement au Comité permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat et le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, a été établi en toute légalité.

Je vous remercie d'avoir pris le temps de communiquer votre point de vue.

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


François Guimont

Appendix E

**Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations****6.**

March 27, 2015

REPLY UNSATISFACTORY**FILE:**

SOR/2013-49, Regulations Amending the Onshore Pipeline Regulations, 1999

ISSUE:

The National Energy Board's responses remain unsatisfactory with regard to seven of the 13 points raised in connection with these Regulations.

SUMMARY:

Amendments had previously been promised to address the drafting matters discussed in points 9, 10 and 12 in the correspondence. An undertaking to address the English-French discrepancy noted as part of point 6 was also given. With respect to point 1, the Board provided information concerning the accessibility of a standard incorporated by reference in the Regulations.

Following the Committee's initial consideration of the file, the remaining nine concerns were pursued in a letter dated September 29, 2014. The Board's March 19, 2015 response agrees to make amendments to resolve two of these (points 5 and 8 in the correspondence). It is suggested that the reply as it concerns the remaining seven points is unsatisfactory.

BACKGROUND:

These Regulations set out management system requirements for pipeline companies regulated by the National Energy Board. Pursuant to the Regulations, a company must have a management system that sets out the policies, processes and procedures for the planning and execution of the business of the organization. The management system applies to safety, pipeline integrity, security, emergency management and environmental protection.



- 2 -

ANALYSIS:

2. Section 6

Subsection 4(1) of the Regulations lists specific standards with which a pipeline company must comply. Subsection 4(2) provides that the pipeline must be designed, constructed, operated or abandoned in accordance with the design, specifications, programs, manuals, procedures, measures and plans developed and implemented by the company in accordance with the Regulations.

Section 6 of the Regulations then reads as follows:

6. When a company designs, constructs, operates or abandons a pipeline, it shall do so in a manner that ensures

- (a) the safety and security of the public and the company's employees;
- (b) the safety and security of the pipeline; and
- (c) the protection of property and the environment.

It was asked what section 6 would require a company to do in addition to complying with subsections 4(1) and (2) and the Regulations generally. How could a company be in contravention of section 6 while complying with all other provisions of the Regulations, the documents developed under the Regulations and the specified standards?

The Board's initial reply stated that section 4 relates to specific technical standards and specifications that must be complied with, whereas section 6 sets out the outcomes that a company must achieve in designing, constructing, operating or abandoning a pipeline. A company could meet the technical requirements set out in the specified standards while still contravening section 6.

Compliance with the specified standards, however, is not the only requirement found in section 4. Section 4 also requires a company to ensure that the pipeline is designed, constructed, operated or abandoned in accordance with the applicable provisions of the Regulations and the design, specifications, programs, manuals, procedures, measures and plans developed and implemented by the company in accordance with the Regulations. It is difficult to imagine how a company that complied with all of these requirements as well as all other provisions of the Regulations could still be found to be in contravention of section 6.

The Board suggested by way of example that a company could meet the technical requirements regarding hazard identification but still contravene section 6 by not effectively managing hazards. Sections 6.1 to 6.5 of the Regulations, however, require companies to establish, maintain and implement a management system, including hazard management, and set out in detail what such a system must include.



- 3 -

It seems clear that should a company fail to effectively manage hazards it will have failed to implement its management system, thus contravening section 6.1. It will also have failed to operate the pipeline in accordance with the system as required by subsection 4(2). This being the case, it remained unclear just what a pipeline company must do in order to comply with section 6 that it is not already required to do under the Regulations in any event.

The Board's March 19, 2015 response again stresses that these Regulations are "outcome-based regulations", which has no bearing on the question of what section 6 actually adds to the other requirements set out in the Regulations. In fact, the real purpose of section 6 seems, in the Board's words, to be to "capture a concern otherwise not specifically identified in the Regulations". In short, the provision serves as a catch-all. Given the other requirements set out elsewhere in the Regulations, however, what other concerns could there possibly be? The Board has yet to provide an actual example of a situation in which section 6 would be needed. How then are pipeline companies to have any idea of what they are required to do in order to comply with section 6 that they are not already required to do under some other provision?

3. Section 6.1

This provision requires a company to establish a management system, but does not give a time within which this must be done.

The Board has stated that companies were expected to have management systems in place before section 6.1 came into force. To that end, companies were given advance notice, and the Board worked with companies to develop their management systems. This is not entirely accurate in law of course, as section 6.1 is not retroactive, and thus the time at which companies could be expected to have management systems in place would only have been upon the coming into force of section 6.1, not before.

Moreover, this is simply not what section 6.1 provides. Contrary to what the Board continues to believe, section 6.1 does not mandate that a company have a management system as of the coming into force of that section; rather, it requires that as of that time a company must "establish" a system. There was no requirement to establish a management system prior to the coming into force of section 6.1, and obviously such a system cannot be established instantaneously. Logically then, some period of time would be necessary for a company to comply with section 6.1.

Perhaps more significantly, there remains the question of how and when pipeline companies that may come into existence after the coming into force of section 6.1 are to be dealt with. The Board's March 19, 2015 letter explains that it will "review and consider" a company's management system through the application process for a certificate for a pipeline. In other words, a company will not be issued a pipeline certificate unless it has established a management system that meets the requirements of the Regulations. What seems to be intended is that in order to receive



- 4 -

a pipeline certificate, a company must have established a management system, and that after receiving a certificate a company must implement and maintain that system. This is simply not reflected in section 6.1.

Similar issues arise in connection with a number of other provisions of the Regulations.

4. Subsection 6.1(a)

In part, this provision requires that a company establish, implement and maintain “a management system that is systematic”.

The Board first suggested that this requirement is needed because, while a company may have a documented management system, it may not be implemented in a systematic manner. “For example, an audit of a company’s management system may reveal that its documented management system has not been applied consistently to all of its programs at all of the locations where its pipeline-related activities occur.” However, subsection 6.1(a) does not require that a management system be implemented in a systematic manner; it requires that the system itself be systematic.

In its March 19, 2015 letter, the Board now claims that “it is possible that a regulated company may seek to classify a document as their ‘management system’ despite it lacking a number of fundamental elements of a ‘system’”, and that the intent of the reference to a “systematic” system is to prevent this. It is difficult to reconcile this with the Board’s statement in connection with point 3 that it will “review and consider” a company’s management system as part of the application process for a certificate for a pipeline.

This aside, as a matter of simple logic the defining characteristic of a system is that it is systematic. Something that is not systematic cannot be a system. Furthermore, it is not the company that will decide what does or does not constitute a management system; rather, it is the Board that will do so in the course of administering and enforcing the Regulations, which set out the requirements for a management system. The suggestion that not requiring a management system to be “systematic” would somehow leave pipeline companies free to implement something that is “lacking a number of fundamental elements of a ‘system’” lacks merit. A document lacking the fundamental characteristics of a system would simply not constitute a management system. A company using such a document will therefore have failed to comply with the requirement to establish, implement and maintain such a system.

6. Paragraph 6.3(1)(a)

Under this provision, a company must establish documented policies and goals including “a policy for the internal reporting of hazards, potential hazards, incidents and near-misses that includes the conditions under which a person who makes a report will be granted immunity from disciplinary action”.

- 5 -

The company will therefore apparently decide when a person who reports a hazard, potential hazard, incident or near-miss will and will not be subject to disciplinary action. Why should a person who reports such things ever be subject to disciplinary action? This aside, should the rights and immunities that employees have in such circumstances be determined by a company policy?

The Board's reply explains the importance of companies having policies on the reporting of hazards, although this is not in question. More problematic is the assertion that such policies enable employees to identify and report hazards "without fear of reprisal", and determine when an employee would not be granted full immunity.

First, it is important to note that there is no requirement in the Regulations that employees report hazards, incidents and accidents. There is only a requirement for companies to have a policy on the subject. This is nothing more than an internal document, which has no force of law. It would seem to follow that no one should be disciplined for failing to report a hazard, incident and accident, since there is no legal obligation to do so in the first place.

More fundamentally, the issue of disciplinary action has less to do with pipeline safety than it does with labour law. The provision purports to allow companies to bypass the statutory and common law labour law requirements in order to unilaterally impose their own rules for appropriate disciplinary action through an administrative policy. At the very least, under the cover of an administrative policy, companies supply their own interpretation of the applicable labour law, which in the end can have no binding effect in any event. There is nothing in the enabling Act that would permit regulations that enable companies to exempt themselves from their labour law obligations or to provide binding interpretations of the law.

The question of whether such matters fall outside the scope of the enabling Act aside, any policy developed by companies will be subject to applicable labour laws. It is not a case of the policy "granting" immunity from disciplinary action; that is a matter that will be governed by labour laws. This being the case, it is difficult to see what a policy dealing with the conditions under which immunity from disciplinary action will be granted achieves, since whatever is in such a policy is legally irrelevant.

7. Paragraphs 6.5(1)(e) and (f)

Paragraphs 6.5(1)(c) to (f) provide that as part of its management system and the programs referred to in section 55 of the Regulations, a company must

(c) establish and implement a process for identifying and analyzing all hazards and potential hazards;

(d) establish and maintain an inventory of the identified hazards and potential hazards;

- 6 -

(e) establish and implement a process for evaluating and managing the risks associated with the identified hazards, including the risks related to normal and abnormal operating conditions;

(f) establish and implement a process for developing and implementing controls to prevent, manage and mitigate the identified hazards and the risks and for communicating those controls to anyone who is exposed to the risks.

It was suggested that based on the wording used in paragraphs 6.5(l)(c) and (d), paragraphs 6.5(l)(e) and (f) should refer to “the risks associated with the identified hazards and potential hazards” and “mitigate the identified hazards and potential hazards”, respectively.

The Board initially suggested that where a potential hazard has been identified and inventoried under paragraphs 6.5(1)(c) and (d) but it is has been determined that the likelihood of that risk occurring is zero, there would be no need to evaluate the risk under paragraph 6.5(l)(e) or establish a process under paragraph 6.5(1)(f), but the identified risk and hazard can remain on the list generated pursuant to paragraph 6.5(1)(d) for future review. How can something be considered a potential hazard if there is no chance whatsoever of it occurring? Moreover, if there is a greater than zero chance of a hazard occurring but the hazard has yet to occur, should this potential risk not be subject to paragraphs 6.5(1)(e) and (f)? The Board appeared to be equating a “potential risk” to risk that is purely theoretical and has no possibility of actually occurring. Would such so-called “risks” be required to be identified and inventoried in the first place?

The Board has evidently changed its view of these provisions. In its March 19, 2015 letter, it now states that a potential hazard is not one that has no possibility of occurring, but rather is one that has “an extremely low likelihood of occurring”. It is only the more plausible “identified hazards” whose risks the company must evaluate and manage under paragraphs 6.5(1)(e) and (f) of the Regulations.

While this reading makes sense of the difference in wording between paragraphs 6.5(l)(c) and (d) and paragraphs 6.5(l)(e) and (f), the Board’s apparent interpretation of what constitutes a “potential” hazard remains open to question. The common meaning of “potential” is simply “capable of coming into being” or “possible”. There is nothing in the use of the word that typically denotes any particular likelihood, or unlikelihood. If a “potential hazard” is intended to refer to a hazard that has “an extremely low likelihood of occurring”, this should be more clearly expressed.

11. Paragraph 6.6(1)(a)

Paragraph 6.5(1)(v) of the Regulations requires that a company establish and implement a process for monitoring, measuring and documenting “the company’s performance” in meeting the obligations set out in section 6. Paragraph 6.6(1)(a)



- 7 -

requires that the company complete an annual report that describes “the performance of the company’s management system” in meeting these obligations. In the interest of consistency, it was suggested that paragraph 6.6(1)(a) should also refer to a report that describes “the company’s performance”.

In its March 19, 2015 letter, the Board states that the use of the terms “the company’s performance” and “the performance of the company’s management system” is not inconsistent, but rather reflects “a two-pronged reporting obligation”:

Through annual reporting (section 6.6), the Board requires its regulated companies to describe: (i) the performance of the management system in meeting the section 6 obligations; and (ii) how the company achieved its goals and objectives, as measured by certain performance targets developed under, *inter alia*, paragraph 6.5(1)(v).

The Board seems to have missed the point. Under paragraph 6.5(1)(v), a process must be established and implemented to evaluate the “company’s management system”, not “how the company achieved its goals and objectives”. For this reason, paragraph 6.6(1)(a) should read:

(a) the performance of the company in meeting its obligations under section 6, the company’s achievement of its goals, objectives and targets during that year, as measured by the performance measures developed under paragraph 6.5(1)(b), and the adequacy and effectiveness of the company’s management system, as measured by the process established and implemented under paragraph 6.5(1)(v); and

13. A number of provisions in the Regulations require companies to establish “programs”, “policies”, “goals”, “processes”, “measures”, “lists”, “systems”, “procedures”, “manuals”, or “plans”. Subsection 4(2) of the Regulations then provides that “the company shall ensure that the pipeline is designed, constructed, operated or abandoned in accordance with the design, specifications, programs, manuals, procedures, measures and plans developed and implemented by the company in accordance with these Regulations”. The effect of this provision is that if, for example, a company operates a pipeline that does not comply with a manual it has established, any officer or director, or agent or mandatary of the company will be liable on conviction to the fine or term of imprisonment provided for in subsection 48(3) of the Act.

Under the Act, it is only an offence to contravene a provision of the Act or the Regulations. The purpose of section 4(2) of the Regulations is to ensure that a person who does not comply with certain self-generated documents violates the Regulations. Since the Governor in Council has no regulatory authority to impose fines or terms of imprisonment for failing to comply with these documents directly, one must conclude that the Governor in Council is attempting, in section 4(2) of the Regulations, to indirectly do what cannot be directly done.



- 8 -

The Committee has considered regulations making it an offence to contravene an administrative document on a number of occasions, and in 2007 it was the subject of its *Report No. 78 – Disallowance*, regarding section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations*. The Board was referred to this report, and it was suggested that the same reasoning would apply to documents prepared by regulated parties.

The Board's reply states that it "does not find the SJC's position in *Report No. 78* to be applicable to regulations enacted under ss. 48(2) of the NEB Act." It goes on to suggest that the authority under section 48 of the Act to make regulations "governing the design, construction, operation and abandonment of a pipeline and providing for the protection of property and the environment and the safety and security of the public and of the company's employees in the construction, operation and abandonment of a pipeline" is sufficiently broad to make it an offence for a pipeline company to contravene its own administrative documents.

It is interesting that the Board presumes to have a better understanding of the Committee's Report than does the Committee. In that Report, the Committee made it quite clear that "The enactment by a delegate of a prohibition designed to make the contravention of terms and conditions imposed in the exercise of an *administrative* power subject to the same penalties as Parliament decided should apply to rules enacted in the exercise of a *legislative* power represents the exercise of a substantive law-making power for which clear and precise enabling authority must be shown to exist". It later observed that "Regardless of whether this is characterized as creating an offence or not", what is required is "clear and explicit enabling authority". It should be evident that section 48 of the Act provides no such authority.

The Board apparently considers that the Committee's reasoning in *Report No. 78* should be restricted to situations involving non-compliance with licences or permits. It is difficult to see why this should be the case. Although documents created by regulated companies do not emanate from government, they are clearly not legislative in nature, and are subject to audit and inspection by the Board. The fact that they are created by private companies, and are then made legally enforceable against the very companies that created them, makes it even less likely that Parliament intended they be treated as if they were law.

The Board explains the advantages and importance of the approach reflected in the Regulations at some length. While this of no relevance to the issue at hand, the following passage from the Committee's *Report No. 78* may be worth noting:

If non-compliance with certain requirements is to give rise to punishment by way of fine or imprisonment, then these requirements should be duly enacted as law, preferably by Parliament itself. If it is considered necessary to delegate the power to make regulations providing for the making of the contravention of the terms or conditions of a licence punishable by a fine or imprisonment, such a delegation should be granted in explicit terms in the enabling statute. A mere perception of necessity on the part of those charged with the



- 9 -

administration of a statute is no substitute for proper legal authority.
(Emphasis added)

The Board also suggests that provisions such as subsection 4(2) are “essential to the effectiveness” of the scheme reflected in the Regulations, in that it is the only way to ensure that a company is implementing the required documents. This is simply not so. For example, compliance could be made a condition of a pipeline certificate, with the result that non-compliance could result in the suspension or revocation of the certificate under section 56 of the Act.

Finally, certain possible inconsistencies in the terminology used in the provisions in question were identified. While subsection 4(2) refers to “specifications, programs, manuals, procedures, measures and plans developed and implemented by the company in accordance with these Regulations”, the Regulations also require companies to establish “policies”, “goals”, “processes”, “lists” and “systems”, among other things. Thus, subsection 4(2) does not, for example, require a company to operate its pipeline in accordance with the “policies” or “processes” it has established. It was asked whether this was intentional.

The Board has indicated that this approach was intentional. The idea is apparently to include under subsection 4(2) only documents required to be developed other than as part of the management system pursuant to sections 6.1 to 6.5. It must be pointed out, however, that paragraph 6.5(1)(b) requires the development of “measures”, and paragraph 6.5(1)(w) requires the establishment and implementation of a “program”. Moreover, subsection 6.1(2) provides that the various references in section 6.1 to a “process” include “the procedures necessary to implement the process”. Contrary to what the Board suggests, there are therefore a number of things referred to in section 6.1 that are captured by subsection 4(2). Further clarification in this connection would seem to be necessary.

PB/mh

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

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

VICE-CHAIRS

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



COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



September 29, 2014

Ms. Sheri Young
Secretary of the Board
Secretary and Regulatory Services
National Energy Board
444 Seventh Avenue South West
Calgary, Alberta T2P 0X8

Dear Ms. Young:

Our File: SOR/2013, 49, Regulations Amending the Onshore Pipeline
Regulations, 1999

The above-mentioned instrument was considered by the Joint Committee at its meeting of September 25, 2014. At that time, members took note that amendments are to be made to address the matters raised in points 9, 10 and 12 of Mr. Jacques Rousseau's letter of July 25, 2013, as well as the discrepancy between the English and French versions of paragraph 6.3(1)(a) of the *Onshore Pipeline Regulations, 1999* identified in point 6 of Mr. Rousseau's letter.

Your further advice in connection with the following matters, would, however be valued. (For ease of reference the numbering of the points below reflects that in the previous correspondence.)

2. Section 6

Subsection 4(1) of the Regulations lists specific standards with which a pipeline company must comply. Subsection 4(2) provides that the pipeline must be designed, constructed, operated or abandoned in accordance with the design, specifications, programs, manuals, procedures, measures and plans developed and implemented by the company in accordance with the Regulations.

Section 6 of the Regulations then reads as follows:

- 2 -



6. When a company designs, constructs, operates or abandons a pipeline, it shall do so in a manner that ensures

- (a) the safety and security of the public and the company's employees;
- (b) the safety and security of the pipeline; and
- (c) the protection of property and the environment.

It remains unclear exactly what section 6 would require a company to do in addition to complying with subsections 4(1) and (2) and the Regulations generally. How could a company be in contravention of section 6 while complying with all other provisions of the Regulations, the documents developed under the Regulations and the specified standards?

The Board's June 2, 2014 reply stated that section 4 relates to specific technical standards and specifications that must be complied with, whereas section 6 sets out the outcomes that a company must achieve in designing, constructing, operating or abandoning a pipeline. A company could meet the technical requirements set out in the specified standards while still contravening section 6.

Compliance with the specified standards, however, is not the only requirement found in section 4. Section 4 also requires a company to ensure that the pipeline is designed, constructed, operated or abandoned in accordance with the applicable provisions of the Regulations and the design, specifications, programs, manuals, procedures, measures and plans developed and implemented by the company in accordance with the Regulations. It is difficult to imagine how a company that complied with all of these requirements, as well as all other provisions of the Regulations, could still be found to be in contravention of section 6.

The Board has suggested by way of example that a company could meet the technical requirements regarding hazard identification but still contravene section 6 by not effectively managing hazards. Sections 6.1 to 6.5 of the Regulations, however, require companies to establish, maintain and implement a management system, including hazard management, and set out in detail what such a system must include. It seems clear that should a company fail to effectively manage hazards it will have failed to implement its management system, thus contravening section 6.1. It will also have failed to operate the pipeline in accordance with the system as required by subsection 4(2). The Board's reply seems only to confirm that anything a pipeline company must do in order to comply with section 6 is already required under the Regulations in any event.

3. Section 6.1

This provision requires a company to establish a management system, but does not indicate a point in time at which this must be done.

- 3 -

The Board has stated that companies were expected to have management systems in place before section 6.1 came into force. To that end, companies were given advance notice, and the Board worked with companies to develop their management systems. This is not entirely accurate in law of course, as section 6.1 is not retroactive, and thus the time at which companies could be expected to have management systems in place would have been upon the coming into force of section 6.1, not before.

There are two more significant problems with the Board's explanation. First, it is not what section 6.1 provides. Section 6.1 does not mandate that a company have a management system as of the coming into force of that section; rather, it requires that as of that time a company must establish a system. There is no requirement to establish a management system prior to the coming into force of section 6.1, and obviously such a system cannot be established instantaneously. Logically then, some period of time will be necessary for a company to comply with section 6.1. Yet the Regulations are silent in this regard.

Second, even accepting the Board's explanation that steps were taken to ensure that companies had management systems in place prior to the coming into force of section 6.1, there remains the question of how and when pipeline companies that may come into existence after the coming into force of section 6.1 are to be dealt with. Based on the Board's explanation, such companies are expected to have met the section 6.1 requirement instantaneously upon their becoming pipeline companies.

As noted previously, section 6.1 may be contrasted section 23 of the Regulations, which states that "Before putting a pipeline into service, a company shall develop a program in respect of pressure tests to be conducted for pipe and components used in its pipeline and shall submit it to the Board when required to do so." (emphasis added) The point at which a company must have developed its program if it is not to contravene section 23 is clearly indicated. If what is intended is that before designing, constructing, operating or abandoning a pipeline a company must have a management system in place that meets the requirements of section 6.1, then this is what section 6.1 should provide.

Similar issues of course arise in connection with a number of other provisions of the Regulations.

4. Subsection 6.1(a)

In part, this provision requires that a company establish, implement and maintain "a management system that is systematic".

The Board has suggested that this requirement is needed because, while a company may have a documented management system, it may not be implemented in a systematic manner. For example, an audit of a company's management system may



reveal that its documented management system has not been applied consistently to all of its programs at all of the locations where its pipeline-related activities occur.”

However, subsection 6.1(a) does not require that a management system be implemented in a systematic manner; it requires that the system itself be systematic. Moreover, as a matter of simple logic the defining characteristic of a system is that it is systematic. Something that is not systematic cannot be a system.

5. Subsection 6.2(1)

Under the terms of this provision, a company must appoint an officer as accountable officer to ensure “on its behalf” that the management system and the programs referred to in section 55 are established, implemented and maintained in accordance with the relevant sections of the Regulations. Since it would seem to go without saying that the accountable officer will be acting for the company in carrying out his or her duties, an explanation was sought as to the intended significance of the words “on its behalf” in subsection 6.2(1). It was also pointed out that under the *National Energy Board Act* officers of a corporation who directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in the commission of an offence under the Act are parties to the offence in addition to the corporation itself, and that subsection 6.2(1) could not be read as altering this.

The reply from the Board explained that “on its behalf” in subsection 6.2(1) of the Regulations merely “reflects the practical reality that people are required to carry out activities on behalf of a regulated company.” In other words, the phrase has no effect whatsoever. To avoid any implication to the contrary, the phrase should be deleted.

6. Paragraph 6.3(1)(a)

Under this provision, a company must establish documented policies and goals for meeting its obligations under section 6, including “a policy for the internal reporting of hazards, potential hazards, incidents and near-misses that includes the conditions under which a person who makes a report will be granted immunity from disciplinary action”.

The company will therefore decide when a person who reports a hazard, potential hazard, incident or near-miss will and will not be subject to disciplinary action. Should a person who reports such things ever be subject to disciplinary action? This aside, should the rights and immunities that employees have in such circumstances be determined by a company policy? By way of contrast, it was noted that in connection with occupational health and safety, the *Canada Labour Code* directly sets out the rights and immunity of employees and the limits on employee immunity.

The Board’s reply perhaps reflects a misunderstanding of the reference to the *Canada Labour Code*, apparently interpreting it as suggesting the Code overlaps with



paragraph 6.3(1)(a) of the Regulations, rather than as illustrating a more desirable approach to dealing with employee liability for reporting hazardous situations. The point is that the rights and immunities that employees have in such circumstances should be defined in the legislation, rather than being left to be determined by a company policy.

7. Paragraphs 6.5(1)(e) and (f)

Paragraphs 6.5(1)(c) to (f) provide that as part of its management system and the programs referred to in section 55 of the Regulations, a company must

- (c) establish and implement a process for identifying and analyzing all hazards and potential hazards;
- (d) establish and maintain an inventory of the identified hazards and potential hazards;
- (e) establish and implement a process for evaluating and managing the risks associated with the identified hazards, including the risks related to normal and abnormal operating conditions;
- (f) establish and implement a process for developing and implementing controls to prevent, manage and mitigate the identified hazards and the risks and for communicating those controls to anyone who is exposed to the risks.

It was suggested that based on the wording used in paragraphs 6.5(1)(c) and (d), paragraphs 6.5(1)(e) and (f) should refer to “the risks associated with the identified hazards and potential hazards” and “mitigate the identified hazards and potential hazards”, respectively.

The Board’s reply argued that the word “potential” does not need to be added in paragraphs 6.5(1)(e) and (f):

Paragraph 6.5(1)(d) requires the current and potential hazards identified in paragraph 6.5(1)(c) to be compiled into a consolidated list of hazards. Paragraphs 6.5(1)(e) and (f) then apply to this consolidated list of hazards created pursuant to paragraphs 6.5(1)(c) and (d). As a result, the consideration of potential hazards has already been captured in paragraphs 6.5(1)(c) and (d) and, therefore, will inherently be considered when addressing paragraphs 6.5(1)(e) and (f).

This is not correct. Paragraphs 6.5(1)(e) and (f) do not apply to all the hazards and potential hazards identified and consolidated under paragraphs 6.5(1)(c) and (d). They are expressly stated to apply to the identified hazards. This cannot be read as including



identified potential hazards when paragraphs 6.5(1)(c) and (d) clearly distinguish between hazards and potential hazards.

The Board suggested that where a potential hazard has been identified and inventoried under paragraphs 6.5(1)(c) and (d) but it is has been determined that the likelihood of that risk occurring is zero, there would be no need to evaluate the risk under paragraph 6.5(1)(e), but the identified risk and hazard can remain on the list generated pursuant to paragraph 6.5(1)(d) for future review. How can something be considered a potential hazard if there is no chance whatsoever of it occurring? Moreover, if there is a greater than zero chance of a hazard occurring but the hazard has yet to occur, should this potential risk not be subject to paragraphs 6.5(1)(e) and (f)? The Board appears to be equating a “potential risk” to risk that is purely theoretical and has no possibility of actually occurring. Would such so-called “risks” be required to be identified and inventoried in the first place? It seems that subsection 6(1) in its entirety is in need of review.

8. Paragraphs 6.5(1)(j), (k) and (q)

Section 6 of the Regulations requires a company to design, construct, operate or abandon a pipeline in a manner that ensures “the safety and security” of the public, the company’s employees and the pipeline. In view of this, it was suggested that the requirements in paragraphs 6.5(1)(j), (k) and (q) that the company’s management system and programs referred to in section 55 of the Regulations establish and implement certain processes to ensure employees and other persons working with or on behalf of the company are able to perform their duties in a manner that is safe, and ensures “the security of the pipeline” should refer to “the safety and security of the pipeline”.

The Board’s reply asserted that in paragraphs 6.5(1)(j), (k) and (q) the words “in a manner that is safe” would include all aspects of safety, including the safety of the pipeline. If this were case, however, there would be no need to refer to “the safety of the pipeline” in section 6. Either this reference is redundant and should be deleted from section 6, or paragraphs 6.5(1)(j), (k) and (q) should be amended to include a reference to the the security of the pipeline.

11. Paragraph 6.6(1)(a)

Paragraph 6.5(1)(v) of the Regulations requires that a company establish and implement a process for monitoring, measuring and documenting “the company’s performance” in meeting the obligations set out in section 6. Paragraph 6.6(1)(a) requires that the company complete an annual report that describes “the performance of the company’s management system” in meeting these obligations. In the interest of consistency, it was suggested that paragraph 6.6(1)(a) should also refer to a report that describes “the company’s performance”.

- 7 -

The Board's reply stated that it understands the concern to be that the annual report required by paragraph 6.6(1)(a) is unduly narrow since it will focus on the company's management system as opposed to the company as a whole. In fact, the issue is simply one of drafting inconsistency.

13. A number of provisions have been identified, the effect of which is to make it an offence to contravene the terms of documents prepared by the pipeline company itself. Under the Act, it is only an offence to contravene a provision of the Act or the Regulations, and it was suggested that there is no authority to make regulations creating offences, whether directly or indirectly. In addition, certain possible inconsistencies in the terminology used in the provisions in question were identified.

In its May 26, 2014 letter, the Board advised that it is continuing to work with the Department of Justice to address these matters and anticipates providing an answer in the fall of 2014. The Committee looks forward to receiving the Board's reply.

I thank you for your attention to these matters.

Yours sincerely,



Peter Bernhardt
General Counsel

/mh



National Energy
Board



Office national
de l'énergie

File Ad-GA-RG-OPR 02
7 November 2014

Mr. Peter Bernhardt
Legal Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, ON K1A 0A4
Facsimile 613-943-2109

RECEIVED/REÇU
NOV 13 2014
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Mr. Bernhardt:

SOR/2013-49 Regulations Amending the Onshore Pipeline Regulations, 1999

Thank you for your letter dated 29 September 2014, which the National Energy Board (Board) received on 8 October 2014.


The Board has reviewed your latest correspondence and is of the view that it would be preferable to provide a response to both the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations' (SJC) most recent letter of 29 September 2014, and the remaining question 13 from the SJC's letter of 25 July 2013, as there is some overlap between the issues.

The Board is continuing to consult internally and to work with the Department of Justice to examine the outstanding question from the 25 July 2013 letter, and will do the same with the issues raised in your new correspondence.

The Board estimates that it will provide a response to all remaining queries to the SJC by the end of March 2015.

We trust that you will find this satisfactory.

Yours truly,


Sheri Young
Secretary of the Board

517 Tenth Avenue SW
Calgary, Alberta T2R 0A8

517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8

Canada

Telephone/Téléphone : 403-292-4800
Facsimile/Télécopieur : 403-292-5503
www.neb-one.gc.ca
Telephone/Téléphone : 1-800-899-1265
Facsimile/Télécopieur : 1-877-288-8803



National Energy
Board



Office national
de l'énergie

File Ad-GA-RG-OPR 02 01
19 March 2015

Mr. Peter Bernhardt
Legal Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, ON K1A 0A4
Facsimile 613-943-2109

RECEIVED/REÇU

MAR 20 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

SOR/2013-49 Regulations Amending the *Onshore Pipeline Regulations, 1999*

Thank you for your letter to the National Energy Board (Board) dated 29 September 2014 regarding the Regulations amending the *Onshore Pipeline Regulations, 1999* (OPR or Regulations). We are pleased to respond to each of the eight questions you raised, using the numbering system (original paragraph numbers) and headings set out in your correspondence. We also include a response to query 13, contained in your letter of 25 July 2013.

2. Section 6

The Board understands that it is the position of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJC) that it is unclear as to what section 6 would require a company to do in addition to complying with subsections 4(1) and (2) and the Regulations generally. You further ask how a company could be in contravention of section 6 while complying with all other provisions of the Regulations, the documents developed under the Regulations, and the specified standards.

The OPRs are outcome-based regulations. These types of regulations are most often found in occupational health and safety legislation and standards, or other potentially high risk situations.

In that context, and as noted previously, section 6 speaks more to overall outcomes than a specific technical standard. This section further identifies a company's obligations with respect to safety, security and protection of the environment, and provides a framework for a company's management system. It is for this reason that section 6 is also cross-referenced in, for example, section 6.5 of the Regulations to base certain specific processes.

...2/

517 Tenth Avenue SW
Calgary, Alberta T2R 0A8
517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8

Canada

Telephone/Téléphone : 403-292-4800
Facsimile/Télocopieur : 403-292-5503
<http://www.neb-one.gc.ca>
Telephone/Téléphone : 1-800-899-1265
Facsimile/Télocopieur : 1-877-288-8803



-2-

This section addresses situations which could prevent a company from meeting its obligations to ensure the general outcomes of safety and security of the public, a company's employees, the pipeline, and protection of property and the environment in pipeline design, construction, etc.

Given the high-risk nature of the industry the Board regulates, this section would capture a concern otherwise not specifically identified in the Regulations, and links it to the intended outcome of the implementation of the Regulations. Whenever there is a relevant specific provision, such as those you have mentioned, the Board would naturally rely on it.

The Board continues to be of the view that no change is required to this section.

3. Section 6.1

The issues raised on this section relate to the point in time at which a company must establish a management system.

A management system is a foundational structure comprised of policies, processes, documents and records that help to ensure continual improvement within a company (from the perspective of safety, security and protection of the environment).

The Board remains of the view that as of the date the Regulations took effect, all relevant companies under the Board's jurisdiction had to comply with the requirements under section 6.1 regarding management systems.

Section 6.1 of the OPR only applies to those pipeline companies that have an onshore pipeline that is designed, constructed, operated or abandoned, that falls under federal jurisdiction.

Although the Board will review and consider a company's management system through the application process, practically speaking, the Board could not enforce section 6.1 of the OPR until such time as a pipeline company holds a valid Certificate for its pipeline in accordance with the NEB Act. Any company seeking to obtain a Certificate that was not in compliance would have more than ample time throughout the application process for such a Certificate to put a management system in place. In those situations where a pipeline company was purchased that already owned an operating pipeline, the Board would expect the new operator to have a management system in place, in compliance with the OPR, upon taking over operations.

Due to their foundational nature, a specific date for establishment of a management system would not be appropriate and the Board is of the view that no change is required to this section.



-3-

4. Subsection 6.1(a)

For this subsection, the SJC has raised concerns with respect to the requirement that a company “establish, implement and maintain” a management system that is systematic. The SJC notes that something that is not systematic cannot be a system.

In the Board’s experience, it is possible that a regulated company may seek to classify a document as their “management system”, despite it lacking a number of fundamental elements of a “system” – including that it be arranged in an organized, methodical format, in line with a proper functioning “system”.

Accordingly, section 6.1 of the Regulations articulates the elements of a properly functioning and effective “management system” - one of those elements being that it is systematic.

By specifically articulating this element, the Board is providing its expectations as to what will be deemed a sufficient “system” and discouraging companies from arbitrarily adopting the nomenclature of “management system” without reflecting the characteristics of a system. For these reasons, the Board is of the view that no change is required to this section.

5. Subsection 6.2(1)

The Board acknowledges the concerns raised by the SJC with respect to the use of the words “on its behalf” in subsection 6.2(1). The Board will take steps to have this phrase removed from the Regulations.

6. Paragraph 6.3 (1)(a)

As noted previously, paragraph 6.3(1)(a) of the OPR is intended to enable employees to identify hazards and risks they may encounter during work activities, such as pollution or a safety risk to the public, without fear of reprisal.

The establishment of clearly articulated and readily known company-based policies for reporting hazards and risks is not only appropriate, but necessary even where complementary legislation exists (i.e. *Canada Labour Code* or federal or provincial environmental legislation). Best practice requires that an employee first work with internal company policy to attempt to address hazardous situations at the workplace. By establishing a policy for internal reporting, employees are made aware of the procedures for doing so, as well as the goals for avoiding such situations. Such internal reporting mechanisms may also help companies to identify situations where there are systemic issues or shortcomings, resulting in unsafe practices (as opposed to simply human error).

If there are instances where an employee would not be granted full immunity (e.g. the employee is directly involved in a willful violation of standard operating procedures that results in a serious



-4-

safety incident), the company must include this in the policy on reporting. As noted in paragraph 6.3(1)(a) such policies should be clearly documented to ensure that employees are aware of all policies for reporting.

By ensuring a clear and robust internal reporting procedure, the accountable officer, and company management more generally, are also better apprised of incidents that created, or have the potential to create, hazardous situations in future. By requiring such policies in paragraph 6.3(1)(a) of the OPR, the Board is seeking to ensure best practices within its regulated companies. For these reasons, the Board is of the view that no change is required to this paragraph.

7. Paragraphs 6.5 (1)(e) and (f)

For these paragraphs, the SJC questions how something can be,

“considered a potential hazard if there is no chance whatsoever of it occurring?
Moreover, if there is a greater than zero chance of a hazard occurring but the hazard has yet to occur, should this potential risk not be subject to paragraphs 6.5(1)(e) and (f)? The Board appears to be equating a ‘potential risk’ to risk that is purely theoretical and has no possibility of actually occurring. Would such so-called ‘risks’ be required to be identified and inventoried in the first place?”

The SJC concludes by suggesting that this paragraph is in need of review.

As noted previously, paragraph 6.5(1)(d) of the Regulations requires companies to maintain an inventory of the hazards and potential hazards identified through the process established in paragraph 6.5(1)(c). By including “potential” hazards in these paragraphs, companies are expected to consider risks or vulnerabilities within the company in a proactive and comprehensive fashion.

The Board sees value in its regulated companies identifying and keeping record of hazards that are only “potential” (having been assessed as having an extremely low likelihood of occurring). However, it is only those more plausible “identified hazards”, whose risks the company must evaluate and manage under paragraphs 6.5(1)(e) and (f) of the Regulations.

By requiring regulated companies to identify and maintain an inventory of potential hazards however, they remain on the company’s radar, thereby ensuring that these potential risks can be readily considered and reassessed in future. At the time of reassessment, they may indeed be elevated to the level of an identified “hazard”. The requirements for “potential hazards” identified in paragraphs 6.5(1) (c) and (d) encourage a proactive and integrated approach to managing risk.

For these reasons, the Board is of the view that no change is required to this paragraph.



-5-

8. Paragraphs 6.5 (1) (j), (k) and (q)

The Board acknowledges the concerns raised by the SJC regarding the proposed use of the words “safety and security of the pipeline”. The Board will take steps to have these paragraphs amended accordingly.

11. Paragraph 6.6(1)(a)

The SJC has raised a concern about a potential drafting inconsistency between paragraph 6.5 (1) (v) and 6.6 (1) (a), suggesting that the latter paragraph be amended to correct this inconsistency.

The impugned paragraphs read as follows:

6.5 (1) A company shall, as part of its management system and the programs referred to in section 55,

(v) establish and implement a process for evaluating the adequacy and effectiveness of the company’s management system and for monitoring, measuring and documenting the company’s performance in meeting its obligations under section 6;

-and-

6.6 (1) A company shall complete an annual report for the previous calendar year, signed by the accountable officer, that describes

(a) the performance of the company’s management system in meeting its obligations under section 6 and the company’s achievement of its goals, objectives and targets during that year, as measured by the performance measures developed under paragraphs 6.5(1)(b) and (v)

Through annual reporting (section 6.6), the Board requires its regulated companies to describe: (i) the performance of the management system in meeting the section 6 obligations; and (ii) how the company achieved its goals and objectives, as measured by certain performance targets developed under, *inter alia*, paragraph 6.5(1)(v).

The process that is to be established under paragraph 6.5(1)(v) includes: (i) an evaluation of the effectiveness of the company’s management system; and (ii) a measurement of the company’s performance in meeting its obligations under section 6.

Subsection 6.1(b) requires that a management system, among other things, integrate the company’s systems, activities and resources, to enable the company to meet its section 6 obligations.

Accordingly, through the annual reporting requirements, the Board expects that companies will report on how both the “management system” and the company more specifically met the



-6-

obligations outlined in section 6. This is not a drafting inconsistency, but rather a two-pronged reporting obligation.

For these reasons, the Board is of the view that no change is required to this paragraph.

13. Subsection 4 (2)

The SJC has drawn our attention to *Report No. 78 – Disallowance*, which dealt with the *Ontario Fishery Regulations, 1989*. The Board respectfully does not find the SJC's position in *Report No. 78* to be applicable to regulations enacted under ss. 48(2) of the NEB Act. Under section 48, which deals with pipeline safety and security, the NEB Act grants the Board the broad power to "make regulations governing the design, construction, operation and abandonment of a pipeline and providing for the protection of property and the environment and the safety and security of the public and of the company's employees in the construction, operation and abandonment of a pipeline" [emphasis added]. The stipulation that the Board makes regulations "governing" these aspects of pipeline regulation indicates a broad grant of authority, which Parliament considered necessary given the importance of safety and security of these projects. The NEB Act then expressly provides that violations of these regulations may be punished as offences under ss. 48(3). A more analogous situation to the type of regulatory scheme considered in *Report No. 78* appears in Part VI relating to the Board's issuance of licences and the related revocation and suspension provisions. Part VI also contains a more restrictive grant of regulation making power in s. 119.094, in contrast to that under ss. 48(2).

Subsection 48(2) of the NEB Act confers authority on the Board to devise a regulatory scheme whose features will ensure, with a high degree of probability, that the goals set out in that section and in ss. 6.1(1) of the Regulations will be achieved. The Board has concluded that the regulatory scheme set out in the OPRs is the approach most likely to do so.

The advantage of the Board's approach is that it establishes a framework for the development of detailed rules and procedures which are tailor-made for each operation and which draw on the expertise and knowledge the companies have of their own operations. For this reason, the OPRs have a number of sections that specifically require a company to develop designs, specifications, programs, manuals, procedures, measures and plans as part of its design, construction, operation, and/or abandonment of a pipeline.

An important aspect of our approach is that the programs, procedures and measures, etc. must be continually reviewed and adapted to any change in circumstance. Accordingly, the amended OPRs clarify that a company is required to establish, implement and maintain a management system for safety, security and protection of the environment.

Subsection 4(2) is essential to the effectiveness of this scheme. The plans and manuals, etc. referred to in ss. 4(2) are documents prepared by the company and the only way to ensure that a company is implementing them is through a provision such as ss. 4(2).



-7-

In regards to the list of terms in the Board's view there is not a discrepancy. The SJC has drawn the Board's attention to where other terms, such as "lists", "processes" and "goals" appear in the OPRs but do not appear in s. 4(2). Where those other terms appear, they are in self-contained sections, namely those in sections 6.1-6.5 dealing with the overall management systems approach, whereas the list of terms that appears in s. 4(2) captures the designs, specifications, programs, manuals, procedures, measures and plans that are required to be developed by specific OPR sections in the design, operation, and construction of pipelines.

Yours truly,

Sheri Young
Secretary of the Board

Annexe E

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

Le 27 mars 2015

RÉPONSE NON SATISFAISANTE**DOSSIER**

DORS/2013-49, Règlement modifiant le Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres

QUESTION

Les réponses de l'Office national de l'énergie à 7 des 13 questions soulevées à l'égard de ce *Règlement* demeurent insatisfaisantes.

RÉSUMÉ

Des modifications ont été promises à l'égard des questions d'ordre rédactionnel soulevées aux points 9, 10 et 12 de la correspondance. De même, l'Office a indiqué qu'il corrigerait le manque de concordance entre les versions anglaise et française, soulevé au point 6. En ce qui concerne le point 1, l'Office a confirmé l'accessibilité d'une norme incorporée au *Règlement* par renvoi.

Dans la foulée de son examen initial du dossier, le Comité a porté à l'attention de l'Office, dans une lettre datée du 29 septembre 2014, les neuf points encore en suspens. Dans sa réponse du 19 mars 2015, l'Office s'est engagé à corriger les points 5 et 8. Comme il reste encore sept points posant problème, le Comité estime que cette réponse est insatisfaisante.

CONTEXTE

Le *Règlement* décrit le système de gestion que doivent établir les compagnies pipelinières qui relèvent de l'Office national de l'énergie. Aux termes du *Règlement*, le système de gestion doit énoncer les politiques, processus et procédés qui régissent la planification et l'exécution des activités de l'entreprise. Il s'applique à la sécurité, à l'intégrité des pipelines, à la sûreté, à la gestion des situations d'urgence et à la protection de l'environnement.



- 2 -

ANALYSE

2. Article 6

Le paragraphe 4(1) du *Règlement* énumère les normes que doivent respecter les compagnies pipelinères. Le paragraphe 4(2) prévoit que le pipeline doit être conçu, construit et exploité, ou que son exploitation doit cesser, selon la conception, les exigences techniques, les programmes, les manuels, les procédures, les mesures et les plans établis et appliqués par la compagnie conformément au *Règlement*.

L'article 6 du *Règlement* se lit ensuite comme suit :

6. La compagnie conçoit, construit, exploite et cesse d'exploiter le pipeline de manière à assurer :

- a) la sécurité du public et des employés de la compagnie;
- b) la sécurité et la sûreté du pipeline;
- c) la protection des biens et de l'environnement.

On a demandé ce que l'article 6 exigerait d'une compagnie en plus de se conformer aux paragraphes 4(1) et 4(2) et au reste du *Règlement*. Comment une compagnie pourrait-elle contrevenir à l'article 6 tout en se conformant à toutes les autres dispositions du *Règlement*, aux documents élaborés en vertu du *Règlement* et aux normes prescrites?

Dans sa réponse initiale, l'Office a indiqué que l'article 4 concerne des normes et spécifications techniques précises qui doivent être observées, alors que l'article 6 définit les résultats qu'une compagnie doit atteindre quant à la conception, à la construction, à l'exploitation et à l'arrêt de l'exploitation d'un pipeline. Une compagnie pourrait respecter les exigences techniques prévues aux normes, tout en contrevenant à l'article 6.

La conformité aux normes prescrites, toutefois, n'est pas la seule exigence de l'article 4. Celui-ci précise aussi qu'une compagnie doit veiller à ce que la conception, la construction, l'exploitation ou la cessation d'exploitation d'un pipeline soient conformes aux dispositions applicables du *Règlement*, et veiller à ce que la conception, les exigences techniques, les programmes, les manuels, les procédures, les mesures et les plans soient établis et appliqués par elle conformément au *Règlement*. On imagine mal comment une compagnie qui respecte toutes ces exigences, ainsi que les autres dispositions du *Règlement*, puisse quand même contrevenir à l'article 6.

L'Office a donné l'exemple d'une compagnie qui pourrait respecter les exigences techniques relatives à la détermination des dangers, tout en contrevenant à l'article 6 en ne gérant pas efficacement les dangers. Les articles 6.1 à 6.5 du *Règlement*, cependant, exigent des compagnies qu'elles établissent, mettent en œuvre et



- 3 -

maintiennent un système de gestion, y compris la gestion des dangers, et indiquent en détail ce que ce système doit comprendre. Il semble évident que si une compagnie omet de gérer efficacement les dangers, celle-ci aura manqué à son obligation de mettre en œuvre son système de gestion, contrevenant ainsi à l'article 6.1. Elle aura aussi omis d'exploiter le pipeline conformément au système, comme l'exige le paragraphe 4(2). Par conséquent, on ne comprend toujours pas clairement ce que doit faire une compagnie pipelinière pour se conformer à l'article 6, outre ce qu'elle doit déjà faire de toute façon en vertu du *Règlement*.

Dans sa réponse du 19 mars 2015, l'Office réitère que le *Règlement* est « axé sur les résultats », ce qui ne répond pas à la question posée : en quoi l'article 6 apporte-t-il quelque chose de plus qui ne se trouve pas ailleurs dans le reste du texte? En fait, selon les paroles mêmes de l'Office, l'article 6 semble être là pour « [tenir] compte d'une préoccupation qui n'est pas autrement définie dans le *Règlement* ». Autrement dit, cet article est là pour « attraper » ce qui pourrait échapper aux autres dispositions. Mais justement, quels sont les problèmes qui pourraient potentiellement échapper au reste du *Règlement*? L'Office n'a pas encore donné un seul exemple d'une situation où l'application de l'article 6 serait nécessaire. Comment, dans ces circonstances, les compagnies pipelinières peuvent-elles arriver à comprendre ce qu'elles doivent faire pour se conformer à l'article 6, en plus de ce qu'elles font déjà aux termes du reste du *Règlement*?

3. Article 6.1

Cette disposition exige d'une compagnie qu'elle établisse un système de gestion, sans préciser de délai pour ce faire.

L'Office a déclaré que l'on attendait des compagnies qu'elles aient mis en place un système de gestion avant l'entrée en vigueur de l'article 6.1. Les compagnies ont reçu un préavis à cet égard, et l'Office a travaillé de concert avec elles pour l'établissement de leurs systèmes de gestion. Bien sûr, cela n'est pas tout à fait exact sur le plan juridique, puisque l'article 6.1 n'est pas rétroactif; aussi n'est-ce qu'au moment de l'entrée en vigueur de l'article 6.1 que l'on pouvait s'attendre à ce que les compagnies aient mis en place leur système de gestion, et non pas avant.

Mais de toute façon, ce n'est pas ce que prévoit l'article 6.1. Contrairement à ce que l'Office continue de croire, l'article 6.1 ne requiert pas qu'une compagnie ait établi un système de gestion au moment de son entrée en vigueur; il exige plutôt qu'une compagnie établisse un système de gestion à partir du moment où l'article entre en vigueur. Rien n'oblige la mise en place d'un système de gestion avant l'entrée en vigueur de l'article 6.1, et, évidemment, un tel système ne peut être établi instantanément. En toute logique, une compagnie aura besoin d'un certain temps pour se conformer à l'article 6.1.

Fait peut-être plus important, on ignore comment et quand sera traité le cas des compagnies pipelinières constituées après l'entrée en vigueur de l'article 6.1. Dans sa lettre du 19 mars 2015, l'Office explique qu'il « examinera » les systèmes de gestion



- 4 -

des compagnies lorsqu'elles demanderont un certificat d'exploitation de pipeline. En d'autres mots, la compagnie ne recevra son certificat que si elle a établi un système de gestion conforme aux exigences du *Règlement*. Elle devra donc, si on comprend bien, établir le système de gestion avant d'obtenir le certificat, puis le mettre en œuvre et le maintenir par la suite. Mais ce n'est pas ce que dit l'article 6.1 actuel.

Un certain nombre d'autres dispositions du *Règlement* soulèvent des questions du même ordre.

4. Alinéa 6.1a)

Cette disposition exige entre autres qu'une compagnie établisse, mette en œuvre et maintienne un système de gestion « systématique ».

L'Office a d'abord prétendu que cette exigence est nécessaire parce que, même si une compagnie dispose d'un système de gestion bien défini, celui-ci peut ne pas être mis en œuvre de façon systématique. « Par exemple, la vérification du système de gestion d'une compagnie peut révéler que son système de gestion bien établi n'a pas été appliqué uniformément à tous ses programmes, partout où se déroulent ses activités d'exploitation de pipelines. » Cependant, l'alinéa 6.1a) n'exige pas qu'un système de gestion soit mis en œuvre de façon systématique; il exige que le système proprement dit soit systématique.

Dans sa lettre du 19 mars 2015, l'Office a changé son explication : « il est possible qu'une société réglementée cherche à classer un document comme étant son "système de gestion", bien qu'un certain nombre d'éléments fondamentaux du "système" fassent défaut »; c'est ce que l'emploi du mot « systématique » viserait à prévenir. Mais comment concilier cette explication avec ce qu'affirme l'Office relativement au point 3, c'est-à-dire qu'il « examinera » le système de gestion de la compagnie lorsqu'elle demande un certificat d'exploitation d'un pipeline?

De toute façon, la logique veut qu'un système soit, par définition, systématique. Ce qui n'est pas systématique n'est pas un système. De plus, ce n'est pas la compagnie qui décide ce qui constitue ou non un système de gestion; c'est l'Office, par l'administration et l'exécution du *Règlement*, où sont énoncées les exigences en la matière. L'Office semble donc dans l'erreur quand il soutient que, si le *Règlement* n'exigeait pas un système de gestion « systématique », les compagnies seraient libres d'adopter des documents auxquels un « certain nombre d'éléments fondamentaux du "système" [feraient] défaut ». Car, puisqu'un document auquel il manque les éléments fondamentaux d'un système ne constitue tout simplement pas un système de gestion, la compagnie qui l'utiliserait ne respecterait pas l'obligation d'établir, de mettre en œuvre et de maintenir un système de gestion.

6. Alinéa 6.3(1)a)

En vertu de cette disposition, les compagnies doivent établir des politiques et des buts documentés, y compris « une politique relative aux rapports internes sur les



dangers, dangers potentiels, incidents et quasi-incidents, qui indique notamment les conditions dans lesquelles la personne qui les signale peut se voir accorder l'immunité contre d'éventuelles mesures disciplinaires ».

La compagnie déterminera donc les circonstances dans lesquelles une personne qui signale un danger, un danger potentiel, un incident ou un quasi-incident ne fera pas l'objet de mesures disciplinaires. Pourquoi une personne qui signale de telles choses ferait-elle l'objet de mesures disciplinaires? Cela dit, les droits et les immunités qu'ont les employés en pareil cas devraient-ils être déterminés par une politique de l'entreprise?

Dans sa réponse, l'Office signale qu'il est important que les compagnies se dotent d'une politique sur la divulgation des dangers – mais là n'est pas la question. Il ajoute toutefois – et c'est ce qui est problématique – que ces politiques permettent aux employés de déclarer les dangers « sans crainte de représailles », mais précisent aussi des circonstances où cette pleine immunité ne sera pas accordée.

Premièrement, le *Règlement* n'oblige pas les employés à signaler les dangers, les incidents ou les accidents. Il oblige uniquement les compagnies à se doter d'une politique en la matière. Cette politique ne sera rien d'autre qu'un document interne, sans force de loi. Par conséquent, les employés ne pourront pas faire l'objet de mesures disciplinaires s'ils omettent de divulguer un danger, puisqu'ils ne seront pas tenus légalement de le faire de toute façon.

Mais fondamentalement, cette question des mesures disciplinaires concerne non pas tant la sûreté des pipelines que le droit du travail. L'alinéa permettrait aux compagnies de contourner les exigences du droit du travail (lois et common law) et d'imposer unilatéralement, sous le couvert d'une politique administrative, leurs propres règles disciplinaires, ou à tout le moins leur propre interprétation du droit applicable. Mais ces règles et interprétations n'auraient pas force obligatoire de toute façon, puisque la loi habilitante n'autorise pas les compagnies à contourner les obligations du droit du travail, ni à en établir des interprétations contraignantes.

De plus, quelle que soit la portée de la loi habilitante, les lois sur le travail s'appliquent à toutes les politiques des compagnies. Une politique ne peut donc pas « accorder » l'immunité contre des mesures disciplinaires, puisque seul le droit du travail régit ces questions. Par conséquent, à quoi peut bien servir une politique énonçant les conditions de cette immunité, si elle n'a aucune force juridique?

7. Alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)f)

Les alinéas 6.5(1)e) à 6.5(1)f) prévoient que dans le cadre de son système de gestion et des programmes visés à l'article 55, la compagnie se doit :

- e) d'établir et de mettre en œuvre un processus pour répertorier et analyser tous les dangers et dangers potentiels;

- 6 -

d) d'établir et de maintenir un inventaire des dangers et dangers potentiels répertoriés;

e) d'établir et de mettre en œuvre un processus pour évaluer et gérer les risques associés aux dangers répertoriés, notamment ceux liés aux conditions d'exploitation normales et anormales;

f) d'établir et de mettre en œuvre un processus pour élaborer et mettre en œuvre des mécanismes de contrôle dans le but de prévenir, de gérer et d'atténuer les dangers répertoriés et les risques, et pour communiquer ces mécanismes à toute personne exposée aux risques.

On a fait valoir que, conformément à la formulation utilisée aux alinéas 6.5(1)c) et 6.5(1)d), les alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)f) devraient être respectivement formulés comme suit : « les risques associés aux dangers répertoriés et aux dangers potentiels » et « d'atténuer les dangers répertoriés et les dangers potentiels ».

L'Office a d'abord indiqué que, lorsqu'un danger a été répertorié aux termes des alinéas 6.5(1)c) et 6.5(1)d) mais qu'il a été déterminé que le risque qu'il se produise est nul, il serait inutile d'évaluer le danger aux fins de l'alinéa 6.5(1)e) ou d'établir un processus en application de l'alinéa 6.5(1)f); le risque et le danger répertoriés peuvent cependant rester sur la liste établie en vertu de l'alinéa 6.5(1)d) pour examen ultérieur. Mais comment une éventualité peut-elle constituer un danger potentiel si le risque qu'elle se produise est nul? Qui plus est, si le risque qu'un danger se produise est supérieur à zéro, mais que le danger ne s'est encore jamais concrétisé, ce danger potentiel ne devrait-il pas être assujéti aux alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)f)? Pour l'Office, un « risque potentiel » semblait être équivalent à un risque purement théorique n'ayant aucune chance de se concrétiser. De tels « risques » prétendus devraient-ils même être inventoriés?

Mais l'Office a clairement changé d'opinion à ce sujet. Dans sa lettre du 19 mars 2015, il dit des dangers potentiels que ce sont ceux dont la probabilité est non pas nulle mais « très faible ». Il ajoute que seuls les « dangers recensés » les plus plausibles doivent être évalués et gérés par la compagnie en application des alinéas 6.5(1)e) et f) du *Règlement*.

Cette nouvelle interprétation explique la différence de libellé entre les alinéas 6.5(1)c) et d), et 6.5(1)e) et f), mais la définition de danger « potentiel » que propose l'Office reste contestable. Le sens usuel du mot « potentiel » est « qui peut arriver », ou « possible ». Ce mot n'implique pas de degré de probabilité. Si le terme « danger potentiel » doit s'entendre d'un danger « dont la probabilité est très faible », il faudrait l'exprimer clairement.

11. Alinéa 6.6(1)a)

L'alinéa 6.5(1)v) du *Règlement* exige de la compagnie qu'elle établisse et mette en œuvre un processus pour mesurer et documenter « le rendement de la compagnie » en



- 7 -

ce qui a trait aux obligations prévues à l'article 6, L'alinéa 6.6(1)*a*) exige de la compagnie qu'elle établisse un rapport annuel qui décrit « le rendement du système de gestion de la compagnie » en ce qui a trait au respect de ces obligations. Au nom de l'uniformité, on a fait valoir que l'alinéa 6.6(1)*a*) devrait faire mention d'un rapport qui décrit « le rendement de la compagnie ».

Dans sa lettre du 19 mars 2015, l'Office écrit que les termes « le rendement de la compagnie » et « le rendement du système de gestion de la compagnie » ne sont pas contradictoires, mais qu'ils rendent compte d'une « obligation de production de rapports à deux niveaux » :

« L'Office exige des sociétés réglementées qu'elles décrivent dans leur rapport annuel (article 6.6) : (i) le rendement de leur système de gestion en ce qui a trait au respect des obligations prévues à l'article 6; et (ii) la façon dont elles ont atteint leurs buts et objectifs en fonction de certaines cibles de rendement élaborées conformément à l'alinéa 6.5(1)*v*). »

L'Office n'a manifestement pas saisi la question. Aux termes de l'alinéa 6.5(1)*v*), le processus exigé doit évaluer « le système de gestion » des compagnies, et non « la façon dont elles ont atteint leurs buts et objectifs ». C'est pourquoi l'alinéa 6.6(1)*a*) devrait plutôt se lire comme suit :

a) le rendement de la compagnie en ce qui a trait au respect des obligations prévues à l'article 6, l'atteinte par la compagnie de ses buts, de ses objectifs et de ses cibles pendant cette année, mesurées par les mesures de rendement élaborées en vertu de l'alinéa 6.5(1)*b*), et le caractère adéquat et l'efficacité du système de gestion de la compagnie, mesurés par le processus établi et mis en œuvre en vertu de l'alinéa 6.5(1)*v*);

13. Aux termes du *Règlement*, les compagnies sont souvent appelées à établir des « programmes », des « politiques », des « buts », des « processus », des « mesures », des « listes », des « systèmes », des « procédures », des « manuels » ou des « plans ». Or, le paragraphe 4(2) précise que « la compagnie doit veiller à ce que le pipeline soit conçu, construit et exploité, ou que son exploitation cesse, selon la conception, les exigences techniques, les programmes, les manuels, les procédures, les mesures et les plans établis et appliqués par elle conformément au présent règlement ». Il en résulte que, si une compagnie exploite un pipeline d'une manière qui n'est pas conforme par exemple au manuel qu'elle établit, ses dirigeants, administrateurs ou mandataires pourraient encourir, sur déclaration de culpabilité, l'amende et l'emprisonnement prévus au paragraphe 48(3) de la *Loi*.

Aux termes de la *Loi*, seule commet une infraction la personne qui enfreint les dispositions de la *Loi* ou du *Règlement*. Mais le paragraphe 4(2) du *Règlement*, au contraire, énonce que la personne qui ne se conforme pas à certains documents internes produits par sa compagnie commet une infraction. Or, le gouverneur en



conseil n'est pas habilité à imposer des amendes ou des peines de prison pour non-observation de documents internes. Il semble donc que, par le paragraphe 4(2), le gouverneur en conseil essaie de réaliser indirectement ce qu'il ne peut pas faire directement.

À plusieurs reprises, le Comité s'est penché sur des règlements aux termes desquels la non-observation de documents administratifs est considérée comme une infraction. Par exemple, en 2007, cette question a été abordée dans le *Rapport n° 78 — Abrogation*, qui portait sur le paragraphe 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario*. Le Comité a fait valoir à l'Office que le raisonnement exprimé dans ce rapport s'appliquerait également dans l'affaire présente.

L'Office a répondu qu'il « ne trouve pas que la position du Comité mixte permanent dans le *Rapport n° 78* s'applique aux règlements adoptés aux termes du paragraphe 48(2) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ». Il ajoute que, autorisé par l'article 48 de la *Loi* à « prendre des règlements concernant la conception, la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation d'un pipeline ainsi que, dans le cadre de ces opérations, la protection des biens et de l'environnement et la sécurité du public et du personnel de la compagnie », il peut de ce fait décréter que les compagnies pipelinières qui enfreignent leurs documents administratifs commettent une infraction.

Fait intéressant, l'Office présume que sa compréhension du rapport est meilleure que celle du Comité. Pourtant, ce rapport est on ne peut plus clair : « L'adoption par un délégué du Parlement d'une interdiction visant à rendre l'auteur de la contravention à des conditions imposées en vertu d'un pouvoir *administratif* passible de peines que le Parlement a prévues dans l'éventualité d'une infraction à des règles décrétées en vertu d'un pouvoir *législatif* équivaut à légiférer sur le fond, ce qu'on ne peut faire qu'en vertu d'un pouvoir habilitant clair et précis. » Et plus loin : « Que l'on estime que [l'acte] constitue une infraction ou non [...] l'autorisation claire et explicite d'adopter une disposition de cet ordre » doit se trouver dans la loi. Or, il est évident que l'article 48 de la *Loi* ne confère aucunement cette autorisation.

L'Office semble considérer que le raisonnement qu'expose le Comité dans le *Rapport n° 78* ne s'applique qu'aux situations de non-observation de permis ou de licences. Mais pourquoi serait-il ainsi restreint? Il est vrai que les documents établis par les compagnies assujetties au *Règlement* ne sont pas délivrés par le gouvernement, mais ils ne sont clairement pas non plus de nature législative, et ils sont soumis aux vérifications et aux inspections de l'Office. Qui plus est, il est douteux que le Parlement ait voulu que des compagnies privées soient régies juridiquement par des documents qu'elles ont elles-mêmes rédigés.

L'Office explique assez longuement les avantages et le bien-fondé de l'approche retenue dans le *Règlement*. Mais ces explications sont hors sujet. À cet égard, il convient peut-être de citer le passage suivant du *Rapport n° 78* :



- 9 -

Si la non-conformité à certaines exigences doit donner lieu à des sanctions sous forme d'amendes ou de peines de prison, ces exigences doivent être dûment adoptées par voie législative, de préférence par le Parlement lui-même. Si l'on estime nécessaire de déléguer le pouvoir de prendre des règlements permettant de considérer comme une infraction toute contravention aux conditions d'un permis sous peine d'amende ou d'emprisonnement, cette délégation de pouvoir doit être accordée en termes explicites dans la loi habilitante. Le simple fait que ceux qui s'occupent de l'administration d'une loi l'estiment nécessaire ne saurait remplacer le pouvoir législatif à cet effet. (C'est nous qui soulignons)

L'Office avance par ailleurs que les dispositions comme le paragraphe 4(2) sont « essentielles à l'efficacité » du *Règlement*, puisqu'il n'existerait aucune autre façon d'obliger les compagnies à respecter les documents. Or, c'est tout simplement faux. Par exemple, on pourrait conditionner la validité du certificat de pipeline à l'observation des documents prescrits; la compagnie qui les enfreint perdrait temporairement ou définitivement son certificat aux termes de l'article 56 de la *Loi*. Enfin, la terminologie des dispositions en question manque d'uniformité. Ainsi, le paragraphe 4(2) mentionne « les exigences, les techniques, les programmes, les manuels, les procédures, les mesures et les plans établis et appliqués par elle conformément au présent règlement », alors que, ailleurs dans le *Règlement*, on parle de « politiques », de « buts », de « processus », de « listes » et de « systèmes », entre autres. Faut-il en conclure que, aux termes du paragraphe 4(2), la compagnie n'est pas tenue d'exploiter le pipeline selon, par exemple, les « politiques » et les « processus »? On a donc demandé si ces différences étaient intentionnelles.

L'Office a répondu par l'affirmative : seuls seraient mentionnés au paragraphe 4(2) les documents qui ne font pas partie du système de gestion décrit aux articles 6.1 à 6.5. Mais il y a un hic : l'alinéa 6.5(1)*b*) mentionne des « mesures », et l'alinéa 6.5(1)*m*), un « programme ». De plus, le paragraphe 6.1(2) se lit comme suit : « [dans l'article 6.1], est assimilée au processus toute procédure nécessaire pour le mettre en œuvre ». Contrairement à ce que l'Office soutient, l'énumération du paragraphe 4(2) reprend donc des termes figurant à l'article 6.1. Cela demande clarification.

PB/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 29 septembre 2014

Madame Sheri Young
Secrétaire de l'Office
Secrétaire et service de réglementation
Office national de l'énergie
444, 7^e Avenue Sud-Ouest
Calgary (Alberta) T2P 0X8

Madame,

N/Réf.: DORS/2013-49, Règlement modifiant le Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres

À sa réunion du 25 septembre 2014, le Comité mixte a examiné le texte réglementaire susmentionné. À cette occasion, les membres du Comité ont pris acte des modifications qui seraient apportées relativement aux points 9, 10 et 12 de la lettre du 25 juillet 2013 de M. Jacques Rousseau. Ils ont aussi pris note de l'uniformisation qui serait appliquée aux libellés anglais et français de l'alinéa 6.3(1)a) du *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres*, dont le manque de cohérence était soulevé au point 6 de la lettre de M. Rousseau.

Les membres du Comité m'ont cependant demandé d'obtenir votre avis sur les questions suivantes (par souci de commodité, je reprends la numérotation des lettres précédentes).

2. Article 6

Le paragraphe 4(1) du *Règlement* énumère les normes que les compagnies pipelinrières doivent respecter. Ensuite, le paragraphe 4(2) prescrit que le pipeline soit conçu, construit et exploité, ou que son exploitation cesse, selon la conception, les exigences techniques, les programmes, les manuels, les procédures, les mesures et les plans établis et appliqués par la compagnie conformément au *Règlement*.

Mais l'article 6, lui, se lit comme suit :

6. La compagnie conçoit, construit, exploite et cesse d'exploiter le pipeline de manière à assurer :

a) la sécurité du public et des employés de la compagnie;



- 2 -

- b) la sécurité et la sûreté du pipeline;
- c) la protection des biens et de l'environnement.

La confusion demeure : qu'exige de plus cet article 6, que les paragraphes 4(1) et (2) (et le reste du *Règlement*) n'exigent pas déjà? Comment une compagnie pourrait-elle contrevenir à l'article 6 tout en se conformant à toutes les autres dispositions du *Règlement*, aux documents élaborés en vertu du *Règlement* et aux normes prescrites?

Dans sa réponse du 2 juin 2014, l'Office a indiqué que l'article 4 concerne des normes et spécifications techniques précises qui doivent être observées, alors que l'article 6 définit les résultats qu'une compagnie doit atteindre quant à la conception, à la construction, à l'exploitation et à l'arrêt de l'exploitation d'un pipeline. Une compagnie pourrait respecter les exigences techniques prévues aux normes, tout en contrevenant à l'article 6.

La conformité aux normes prescrites, toutefois, n'est pas la seule exigence de l'article 4. Celui-ci précise aussi qu'une compagnie doit veiller à ce que la conception, la construction, l'exploitation ou la cessation d'exploitation d'un pipeline soient conformes aux dispositions applicables du *Règlement*, et veiller à ce que la conception, les exigences techniques, les programmes, les manuels, les procédures, les mesures et les plans soient établis et appliqués par elle conformément au *Règlement*. On imagine mal comment une compagnie qui respecte toutes ces exigences, ainsi que les autres dispositions du *Règlement*, puisse quand même contrevenir à l'article 6.

L'Office donne l'exemple d'une compagnie qui pourrait respecter les exigences techniques relatives à la détermination des dangers, tout en contrevenant à l'article 6 en ne gérant pas efficacement les dangers. Les articles 6.1 à 6.5 du *Règlement*, cependant, exigent des compagnies qu'elles établissent, mettent en œuvre et maintiennent un système de gestion, y compris la gestion des dangers, et indiquent en détail ce que ce système doit comprendre. Il semble évident que si une compagnie omet de gérer efficacement les dangers, celle-ci aura manqué à son obligation de mettre en œuvre son système de gestion, contrevenant ainsi à l'article 6.1. Elle aura aussi omis d'exploiter le pipeline conformément au système, comme l'exige le paragraphe 4(2). La réponse de l'Office semble donc uniquement confirmer que l'article 6 est redondant.

3. Article 6.1

Cette disposition exige de la compagnie qu'elle établisse un système de gestion, sans préciser de délai pour ce faire.

L'Office a déclaré que l'on attendait des compagnies qu'elles aient mis en place un système de gestion avant l'entrée en vigueur de l'article 6.1. Les compagnies ont reçu un préavis à cet égard, et l'Office a travaillé de concert avec elles pour l'établissement de leurs systèmes de gestion. Bien sûr, cela n'est pas tout à fait exact



- 3 -

sur le plan juridique, puisque l'article 6.1 n'est pas rétroactif; aussi n'est-ce qu'au moment de l'entrée en vigueur de l'article 6.1 que l'on pouvait s'attendre à ce que les compagnies aient mis en place leur système de gestion, et non pas avant.

Mais l'explication de l'Office présente deux autres problèmes importants. Premièrement, l'article 6.1 ne requiert pas qu'une compagnie ait établi un système de gestion au moment de son entrée en vigueur; il exige plutôt qu'une compagnie établisse un système de gestion à partir du moment où l'article entre en vigueur. Rien n'oblige la mise en place d'un système de gestion avant l'entrée en vigueur de l'article 6.1, et, évidemment, un tel système ne peut être établi instantanément. En toute logique, une compagnie aura besoin d'un certain temps pour se conformer à l'article 6.1. Pourtant, aucun délai n'est mentionné dans le *Règlement*.

Deuxièmement, même en acceptant l'explication de l'Office voulant que des mesures aient été prises pour veiller à ce que les compagnies aient des systèmes de gestion en place avant l'entrée en vigueur de l'article 6.1, on ignore comment et quand sera traité le cas des compagnies pipelinières constituées après l'entrée en vigueur de l'article 6.1. Selon l'explication de l'Office, ces compagnies devront s'être conformées à l'article 6.1 dès qu'elles deviennent des compagnies pipelinières.

On a fait remarquer antérieurement que, contrairement à l'article 6.1, l'article 23 du *Règlement* stipule que « [l]a compagnie doit, avant la mise en service, établir un programme relativement aux essais sous pression à effectuer sur la conduite et les éléments utilisés dans le pipeline et le soumettre à l'Office lorsqu'il l'exige » (c'est nous qui soulignons). Le moment auquel la compagnie doit avoir mis en place son programme, pour ne pas contrevenir à l'article 23, est clairement indiqué. Si ce que l'on souhaite est que la compagnie doive avoir mis en place un système de gestion qui respecte les exigences de l'article 6.1 avant la conception, la construction et l'exploitation d'un pipeline ou l'arrêt de son exploitation, alors c'est ce que devrait stipuler l'article 6.1.

Un certain nombre d'autres dispositions du *Règlement* soulèvent des questions du même ordre.

4. Alinéa 6.1a)

Cette disposition exige entre autres qu'une compagnie établisse, mette en œuvre et maintienne un système de gestion « systématique ».

L'Office soutient que cette exigence est nécessaire parce que, même si une compagnie dispose d'un système de gestion bien défini, celui-ci peut ne pas être mis en œuvre de façon systématique. « Par exemple, la vérification du système de gestion d'une compagnie peut révéler que son système de gestion bien établi n'a pas été appliqué uniformément à tous ses programmes, partout où se déroulent ses activités d'exploitation de pipelines. »



- 4 -

Cependant, l'alinéa 6.1*a*) n'exige pas qu'un système de gestion soit mis en œuvre de façon systématique; il exige que le système proprement dit soit systématique. De toute façon, la logique veut qu'un système soit, par définition, systématique. Ce qui n'est pas systématique n'est pas un système.

5. Paragraphe 6.2(1)

Aux termes de cette disposition, une compagnie doit nommer un dirigeant à titre de dirigeant responsable qui veille, « en son nom », à ce que le système de gestion et les programmes visés à l'article 55 soient établis, mis en œuvre et maintenus conformément aux dispositions pertinentes du *Règlement*. Puisqu'il va sans dire que le dirigeant responsable agirait au nom de la compagnie dans l'exercice de ses fonctions, des précisions ont été demandées quant à la signification de l'expression « en son nom » utilisée au paragraphe 6.2(1). On a aussi souligné que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit qu'en cas d'infraction à la *Loi*, les dirigeants de la compagnie qui l'ont ordonnée ou autorisée, ou qui y ont consenti ou participé, sont considérés comme des coauteurs de l'infraction au même titre que la compagnie, et que l'on ne pouvait donner au paragraphe 6.2(1) une interprétation modifiant cette disposition.

Dans sa réponse, l'Office explique que l'expression « en son nom » utilisée au paragraphe 6.2(1) « exprime tout simplement le fait que dans la pratique des gens sont tenus d'accomplir des activités au nom d'une société réglementée ». Autrement dit, l'expression n'a aucune utilité et n'est que verbiage. Afin d'éviter que l'on puisse soutenir le contraire, l'expression devrait être supprimée.

6. Alinéa 6.3(1*a*)

En vertu de cette disposition, une compagnie doit établir des politiques et des buts documentés lui permettant de respecter les obligations prévues à l'article 6, y compris « une politique relative aux rapports internes sur les dangers, dangers potentiels, incidents et quasi-incidents, qui indique notamment les conditions dans lesquelles la personne qui les signale peut se voir accorder l'immunité contre d'éventuelles mesures disciplinaires ».

La compagnie déterminera donc les circonstances dans lesquelles une personne qui signale un danger, un danger potentiel, un incident ou un quasi-incident ne fera pas l'objet de mesures disciplinaires. Pourquoi une personne qui signale de telles choses ferait-elle l'objet de mesures disciplinaires? Cela dit, les droits et les immunités qu'ont les employés en pareil cas devraient-ils être déterminés par une politique de l'entreprise? À titre de comparaison, on a souligné qu'en matière de santé et de sécurité au travail, le *Code canadien du travail* établit directement les droits et immunités des employés ainsi que les limites à l'égard de l'immunité des employés.

Il semble que l'Office ait mal compris l'allusion au *Code canadien du travail*, croyant apparemment que l'on insinuait que le *Code* chevauche l'alinéa 6.3(1*a*) du *Règlement*, alors que l'on voulait illustrer une approche plus souhaitable pour

- 5 -

l'encadrement de la responsabilité des employés qui signalent des situations dangereuses. Ce que l'on fait valoir, c'est que les droits et les immunités des employés en pareil cas devraient être définis dans la loi, plutôt que dans une politique de la compagnie.

7. Alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)f)

Les alinéas 6.5(1)e) à 6.5(1)f) prévoient que dans le cadre de son système de gestion et des programmes visés à l'article 55, la compagnie se doit :

- c) d'établir et de mettre en œuvre un processus pour répertorier et analyser tous les dangers et dangers potentiels;
- d) d'établir et de maintenir un inventaire des dangers et dangers potentiels répertoriés;
- e) d'établir et de mettre en œuvre un processus pour évaluer et gérer les risques associés aux dangers répertoriés, notamment ceux liés aux conditions d'exploitation normales et anormales;
- f) d'établir et de mettre en œuvre un processus pour élaborer et mettre en œuvre des mécanismes de contrôle dans le but de prévenir, de gérer et d'atténuer les dangers répertoriés et les risques, et pour communiquer ces mécanismes à toute personne exposée aux risques.

On a fait valoir que, conformément à la formulation utilisée aux alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)d), les alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)f) devraient être respectivement formulés comme suit : « les risques associés aux dangers répertoriés et aux dangers potentiels » et « d'atténuer les dangers répertoriés et les dangers potentiels ».

L'Office soutient que le mot « potentiel » n'a pas à être ajouté aux alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)f) :

L'alinéa 6.5(1)d) exige que les dangers et dangers potentiels répertoriés à l'alinéa 6.5(1)e) soient consignés dans une liste générale des dangers. Les alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)f) s'appliquent alors à cette liste générale des dangers établie en vertu des alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)d). Par conséquent, les dangers potentiels ayant déjà été pris en compte aux alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)d), ceux-ci seront nécessairement pris en compte aux alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)f).

Ce raisonnement est inexact. Les alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)f) ne s'appliquent pas à tous les dangers et dangers potentiels répertoriés et consignés aux alinéas 6.5(1)e) et 6.5(1)d). Il est expressément indiqué qu'ils s'appliquent aux dangers répertoriés. L'interprétation voulant qu'ils s'appliquent aussi aux dangers potentiels, alors que les



- 6 -

alinéas 6.5(1)*c*) et 6.5(1)*d*) établissent une distinction claire entre dangers et dangers potentiels, dépasse l'entendement.

L'Office indique que, lorsqu'un danger a été répertorié aux termes des alinéas 6.5(1)*c*) et 6.5(1)*d*) mais qu'il a été déterminé que le risque qu'il se produise est nul, il serait inutile d'évaluer le danger aux fins de l'alinéa 6.5(1)*e*); le risque et le danger répertoriés peuvent cependant rester sur la liste établie en vertu de l'alinéa 6.5(1)*d*) pour examen ultérieur. Comment une éventualité peut-elle constituer un danger potentiel si le risque qu'elle se produise est nul? Qui plus est, si le risque qu'un danger se produise est supérieur à zéro, mais que le danger ne s'est encore jamais concrétisé, ce danger potentiel ne devrait-il pas être assujéti aux alinéas 6.5(1)*e*) et 6.5(1)*f*)? Pour l'Office, il semble qu'un « risque potentiel » soit équivalent à un risque purement théorique n'ayant aucune chance de se concrétiser. De tels « risques » prétendus devraient-ils même être inventoriés? Il semble que tout le paragraphe 6(1) ait besoin d'un examen.

8. Alinéas 6.5(1)*j*), 6.5(1)*k*) et 6.5(1)*q*)

L'article 6 exige de la compagnie qu'elle conçoive, construise, exploite et cesse d'exploiter le pipeline de manière à assurer la « sécurité » du public et des employés de la compagnie, ainsi que la « sécurité et la sûreté » du pipeline. On a donc fait valoir que les alinéas 6.5(1)*j*), 6.5(1)*k*) et 6.5(1)*q*), exigeant que la compagnie, dans le cadre de son système de gestion et des programmes visés à l'article 55 du *Règlement*, établisse et mette en œuvre certains processus pour s'assurer que les employés et toute autre personne travaillant en collaboration avec la compagnie ou pour le compte de celle-ci puissent s'acquitter de leurs tâches en toute sécurité et de manière à assurer « la sûreté du pipeline », devraient plutôt mentionner « la sécurité et la sûreté du pipeline ».

Dans sa réponse, l'Office affirme que, aux alinéas 6.5(1)*j*), 6.5(1)*k*) et 6.5(1)*q*), l'expression « en toute sécurité » englobe tous les aspects de la sécurité, y compris la sécurité du pipeline. Dans ce cas, toutefois, il serait inutile de mentionner « la sécurité du pipeline » à l'article 6. Soit que la mention est redondante et qu'elle devrait être supprimée de l'article 6, soit que les alinéas 6.5(1)*j*), 6.5(1)*k*) et 6.5(1)*q*) devraient être modifiés de manière à mentionner « la sécurité du pipeline ».

11. Alinéa 6.6(1)*a*)

L'alinéa 6.5(1)*v*) du *Règlement* exige de la compagnie qu'elle établisse et mette en œuvre un processus pour mesurer et documenter « le rendement de la compagnie » en ce qui a trait aux obligations prévues à l'article 6. L'alinéa 6.6(1)*a*) exige de la compagnie qu'elle établisse un rapport annuel qui décrit « le rendement du système de gestion de la compagnie » en ce qui a trait au respect de ces obligations. Au nom de l'uniformité, on a fait valoir que l'alinéa 6.6(1)*a*) devrait faire mention d'un rapport qui décrit « le rendement de la compagnie ».



- 7 -

Dans sa réponse, l'Office dit comprendre que le problème soulevé est que le rapport annuel requis à l'alinéa 6.6(1)*a*) est trop restreint parce qu'il ne vise que le système de gestion de la compagnie, et non pas la compagnie dans son ensemble. Il ne s'agit en fait que d'un problème d'uniformité rédactionnelle.

13. On a relevé un certain nombre de dispositions dont le but est d'ériger en infraction le fait de contrevenir aux documents produits par la compagnie pipelinière elle-même. En vertu de la *Loi*, seul le fait de contrevenir à une disposition de la *Loi* ou du *Règlement* constitue une infraction et rien n'autorise à prendre des règlements qui établissent des infractions, directement ou indirectement. En outre, des incohérences potentielles ont été relevées quant à la terminologie employée dans les dispositions en question.

Dans sa lettre du 26 mai 2014, l'Office indique qu'il poursuit sa collaboration avec le ministère de la Justice sur ces questions et qu'il prévoit présenter une réponse à l'automne 2014.

Dans l'attente de cette réponse, et en vous remerciant de votre attention, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique

Office national
de l'énergieNational Energy
BoardDossier Ad-GA-RG-OPR 02
Le 7 novembre 2014Maître Peter Bernhardt
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa, ON K1A 0A4
Télécopieur 613-943-2109RECEIVED/REÇU
NOV 13 2014
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION**DORS/2013-49 – Règlement modifiant le Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres**

Maître,

L'Office national de l'énergie vous remercie de votre lettre du 29 septembre 2014, qu'il a reçue le 8 octobre 2014.

Après en avoir pris connaissance, il juge qu'il serait préférable, puisque les questions se chevauchent, de répondre à la fois à cette lettre et à la question n° 13 posée dans la lettre du 25 juillet 2013, demeurée en suspens.

L'Office poursuit ses consultations à l'interne et ses travaux avec le ministère de la Justice afin d'étudier la dernière question demeurée sans réponse de la lettre du 25 juillet 2013 et fera de même en ce qui concerne les questions soulevées dans votre récente lettre.

L'Office prévoit être en mesure de répondre à toutes les autres questions du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation d'ici la fin de mars 2015.

Dans l'espoir que ces renseignements vous seront utiles.

Veuillez agréer, Maître, mes salutations distinguées.

La secrétaire de l'Office,

Sheri Young517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8517 Tenth Avenue SW
Calgary, Alberta T2R 0A8Téléphone/Telephone: 403-292-4800
Télécopieur/Facsimile: 403-292-5503
www.neb-one.gc.ca
Téléphone/Telephone: 1-800-899-1265
Télécopieur/Facsimile: 1-877-288-8803



Office national
de l'énergie



National Energy
Board

Dossier Ad-GA-RG-OPR 02
Le 19 mars 2015

Maître Peter Bernhardt
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4
Télécopieur 613-943-2109

RECEIVED/REÇU

MAR 29 2015

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

DORS/2013-49 – Règlement modifiant le Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres

Maître,

La présente fait suite à votre lettre du 29 septembre 2013 adressée à l'Office national de l'énergie concernant le *Règlement modifiant le Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* (le RPT ou le Règlement). Nous sommes heureux de répondre à chacune des huit questions que vous avez soulevées, en suivant la numérotation des paragraphes et les titres de section utilisés dans votre lettre. Nous avons inclus une réponse à votre demande de renseignements n° 13 de votre lettre du 25 juillet 2013.

2. Article 6

L'Office comprend que le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation ne saisit pas exactement ce qu'une société est tenue de faire de plus que se conformer aux paragraphes 4 (1) et (2) et au Règlement en général. Vous demandez également comment une société se conformant à toutes les autres dispositions du Règlement, aux stipulations élaborées en vertu de celui-ci et aux normes énumérées contreviendrait tout de même à l'article 6.

Le RPT est un règlement axé sur les résultats. Généralement, ce type de règlement s'inscrit dans les lois et normes de santé et sécurité au travail ou s'applique à des situations à risque élevé.

Dans ce contexte et comme noté précédemment, l'article 6 vise davantage les résultats globaux que sur une norme technique particulière. Cet article énonce les obligations d'une société à l'égard de la sûreté, de la sécurité et de la protection de l'environnement et fournit un cadre pour son système de gestion. C'est pour cette raison que dans le Règlement, l'article 6 fait l'objet d'un renvoi, par exemple, depuis l'article 6.5 aux fins d'établissement de certains processus en particulier.

...2/

517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8

517 Tenth Avenue SW
Calgary, Alberta T2R 0A8

Canada

Téléphone/Telephone: 403-292-4800
Télécopieur/Facsimile: 403-292-5503
www.neb-one.gc.ca
Téléphone/Telephone: 1-800-899-1265
Télécopieur/Facsimile: 1-877-288-8803

-2-

Cet article traite des situations qui pourraient empêcher une société de remplir ses obligations afin d'assurer en fin de compte la sécurité et la sûreté du public, des employés de la société et du pipeline, ainsi que la protection de la propriété et de l'environnement, notamment dans le cadre de la conception et de la construction du pipeline.

Étant donné le caractère à risque élevé du secteur que l'Office réglemente, cet article tient compte d'une préoccupation qui n'est pas autrement définie dans le Règlement et la relie au résultat prévu de la mise en œuvre du Règlement. Lorsqu'une disposition pertinente particulière existe, comme celles que vous avez mentionnées, l'Office s'en remet, évidemment.

L'Office persiste à croire qu'aucun changement à cet article n'est requis.

3. Article 6.1

Les points soulevés au sujet de cet article se rapportent au moment où la société doit établir un système de gestion.

Un système de gestion est une structure fondamentale comprenant des politiques, des processus, des documents et des dossiers qui aident à assurer une amélioration continue au sein d'une société (sous l'angle de la sûreté, de la sécurité et de la protection de l'environnement).

L'Office demeure d'avis qu'à compter du jour où le Règlement est entré en vigueur, toutes les sociétés visées relevant de la compétence de l'Office ont dû se conformer aux exigences aux termes de l'article 6.1 concernant les systèmes de gestion.

L'article 6.1 du RPT ne s'applique qu'aux sociétés pipelinières qui ont un pipeline terrestre de ressort fédéral qui est en cours de conception, de construction ou d'exploitation ou dont l'exploitation a cessé.

Même si l'Office examinera le système de gestion d'une société au moyen du processus de demande, dans la pratique, il ne peut appliquer l'article 6.1 du RPT tant que la société pipelinière ne détient pas de certificat valide pour son pipeline conformément à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi). Toute société qui chercherait à obtenir un certificat sans être conforme à la Loi aurait amplement le temps de mettre en place un système de gestion pendant le processus de demande d'un tel certificat. Dans les situations où la société ayant été achetée possédait déjà un pipeline en exploitation, l'Office s'attend à ce que le nouvel exploitant dispose d'un système de gestion, en conformité avec le RPT, au moment de prendre en charge l'exploitation.

En raison du caractère fondamental des activités, une date précise pour l'établissement d'un système de gestion ne serait pas appropriée et l'Office est d'avis qu'aucun changement à cet article n'est requis.



-3-

4. Alinéa 6.1a)

Le Comité mixte permanent a soulevé des préoccupations concernant l'exigence suivante : la compagnie « établit, met en œuvre et maintient » un système de gestion systématique de l'alinéa 6.1a). Le Comité mixte permanent signale que si une chose n'est pas systématique, elle ne peut pas être un système.

D'après l'expérience de l'Office, il est possible qu'une société réglementée cherche à classer un document comme étant son « système de gestion », bien qu'un certain nombre d'éléments fondamentaux du « système » fassent défaut, notamment sur les plans de l'organisation et du format.

Ainsi, l'article 6.1 du Règlement énonce les éléments d'un système de gestion dont le fonctionnement et l'efficacité sont adéquats – un de ces éléments étant d'être systématique.

En énonçant précisément cet élément, l'Office indique ses attentes pour qu'un système soit considéré comme suffisant afin de dissuader les sociétés d'adopter arbitrairement le terme « système de gestion » sans tenir compte des caractéristiques d'un système. Pour ces raisons, l'Office persiste à croire qu'aucun changement à cet article n'est requis.

5. Paragraphe 6.2(1)

L'Office reconnaît les préoccupations soulevées par le Comité mixte permanent concernant l'utilisation des mots « en son nom » au paragraphe 6.2(1). L'Office prendra les mesures pour enlever cette expression du Règlement.

6. Alinéa 6.3(1)a)

Comme indiqué précédemment, l'alinéa 6.3(1)a) du RPT vise à permettre aux employés qui détectent un danger ou un risque dans l'exercice de leurs fonctions, notamment de pollution ou pour la sécurité du public, de signaler ce danger ou ce risque, sans crainte de représailles.

L'établissement de politiques clairement énoncées et transparentes par les sociétés pour le signalement des risques et des dangers est non seulement approprié, mais nécessaire, même où il existe des lois complémentaires (p. ex., le *Code canadien du travail* ou les lois environnementales fédérales et provinciales). Les pratiques exemplaires exigent qu'un employé travaille d'abord en suivant la politique interne de la société pour prévenir les situations dangereuses en milieu de travail. L'établissement d'une politique relative aux rapports internes permet de tenir les employés au courant de la procédure, de même que du dessein d'éviter de telles situations. De tels mécanismes de production de rapports internes peuvent aider les sociétés à cerner les situations où il y a des enjeux systémiques ou des lacunes pouvant entraîner des pratiques non sécuritaires (par opposition aux erreurs humaines).

-4-

Si dans certains cas un employé ne peut se voir accorder la pleine immunité (p. ex., dans un cas de violation volontaire de méthodes normales d'exploitation causant un grave incident de sécurité), la société doit l'indiquer dans la politique sur la production de rapports. Comme il est noté à l'alinéa 6.3(1)a), de telles politiques devraient être clairement documentées pour s'assurer que les employés sont au courant de toutes les politiques relatives aux rapports.

Grâce à un mécanisme interne clair et robuste, le dirigeant responsable en particulier et la direction de la société en général sont mieux informés des incidents qui ont créé des situations dangereuses ou pourraient en créer à l'avenir. En exigeant de telles politiques à l'alinéa 6.3(1)a) du RPT, l'Office cherche à assurer les pratiques exemplaires au sein des sociétés qu'il réglemente. Pour ces raisons, l'Office persiste à croire qu'aucun changement à cet alinéa n'est requis.

7. Alinéas 6.5 (1)e) et f)

Pour ces alinéas, le Comité mixte permanent demande comment une chose peut-elle être considérée comme un danger potentiel s'il n'y a aucun risque quelle se produise. De plus, s'il a une possibilité supérieure à zéro qu'un danger apparaisse mais que ce danger ne se soit concrétisé, ce risque ne devrait-il pas être assujéti aux alinéas 6.5 (1)e) et f)? L'Office semble mettre les « risques potentiels » sur un même pied que les risques purement théoriques et n'ayant aucune possibilité de se produire. Est-ce que les soi-disant « risques » devraient même être définis et répertoriés?

Le Comité mixte permanent conclut que le paragraphe devrait être révisé.

Comme indiqué précédemment, l'alinéa 6.5(1)d) du Règlement exige que les sociétés maintiennent un inventaire des dangers et dangers potentiels recensés au moyen du processus établi conformément à l'alinéa 6.5(1)c). L'inclusion du terme « potentiel » à ces alinéas vise à amener la société à tenir compte des risques et vulnérabilités en son sein de manière proactive et détaillée.

L'Office accorde de l'importance au fait que les sociétés qu'elle réglemente recensent et répertorient les dangers qui ne sont que « potentiels » (dont la probabilité est très faible, selon l'évaluation). Cependant, ce sont seulement dangers recensés les plus plausibles que la société doit évaluer et gérer aux termes des alinéas 6.5(1)e) et f) du Règlement. En exigeant que les sociétés réglementées établissent et maintiennent un inventaire des dangers potentiels, ceux-ci demeurent sous la surveillance de la société, qui peut ainsi facilement les réévaluer à l'avenir. Au moment de la réévaluation, ils peuvent passer au niveau de « danger ». Les exigences en matière de « dangers potentiels » indiquées aux alinéas 6.5(1)c) et d) encouragent une approche proactive et intégrée à l'égard de la gestion des risques.

Pour ces raisons, l'Office persiste à croire qu'aucun changement à cet alinéa n'est requis.

-5-

8. Alinéas 6.5(1)j), k) et q)

L'Office reconnaît les préoccupations soulevées par le Comité mixte permanent concernant l'utilisation proposée des mots « la sécurité et la sûreté du pipeline ». L'Office prendra les mesures nécessaires pour modifier les alinéas en conséquence.

11. Alinéa 6.6(1)a)

Le Comité mixte permanent a soulevé une préoccupation au sujet de la possibilité d'une incompatibilité entre les alinéas 6.5(1)v) et 6.6(1)a) et suggéré que le second soit modifié pour la corriger.

Les alinéas se lisent comme suit :

6.5 (1) La compagnie est tenue, dans le cadre de son système de gestion et des programmes visés à l'article 55 :

v) d'établir et de mettre en œuvre un processus pour évaluer le caractère adéquat et l'efficacité du système de gestion de la compagnie et pour surveiller, mesurer et documenter le rendement de la compagnie en ce qui a trait aux obligations prévues à l'article 6;

-et-

6.6 (1) La compagnie établit un rapport annuel pour l'année civile précédente, signé par le dirigeant responsable, qui décrit :

a) le rendement du système de gestion de la compagnie en ce qui a trait au respect des obligations prévues à l'article 6 et l'atteinte par la compagnie de ses buts, de ses objectifs et de ses cibles pendant cette année, mesurées par les mesures de rendement élaborées en vertu des alinéas 6.5(1)b) et v).

L'Office exige des sociétés réglementées qu'elles décrivent dans leur rapport annuel (article 6.6) :

(i) le rendement de leur système de gestion en ce qui a trait au respect des obligations prévues à l'article 6; et (ii) la façon dont elles ont atteint leurs buts et objectifs en fonction de certaines cibles de rendement élaborées conformément à l'alinéa 6.5(1)v).

Le processus à établir aux termes de l'alinéa 6.5(1)v) comprend : (i) une évaluation de l'efficacité du système de gestion et (ii) une description du rendement en ce qui a trait aux obligations prévues à l'article 6.

L'alinéa 6.1b) exige qu'un système de gestion, entre autres, intègre les activités opérationnelles et les systèmes techniques à la gestion des ressources humaines pour permettre à la société de respecter les obligations prévues à l'article 6.

-6-

Ainsi, l'Office s'attend à ce que toute société décrive dans son rapport annuel comment leur système de gestion en général et elle en particulier ont répondu aux obligations indiquées à l'article 6. Il s'agit non pas d'une incohérence rédactionnelle, mais bien d'une obligation de production de rapports à deux niveaux.

Pour ces raisons, l'Office persiste à croire qu'aucun changement à cet alinéa n'est requis.

13. Paragraphe 4(2)

Le Comité mixte permanent a attiré notre attention sur le *Rapport n° 78 – Abrogation*, qui traitait du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*. En tout respect, l'Office ne trouve pas que la position du Comité mixte permanent dans le *Rapport n° 78* s'applique aux règlements adoptés aux termes du paragraphe 48(2) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. L'article 48 de la *Loi*, qui traite de la sûreté et de la sécurité du pipeline, dispose que l'Office peut « prendre des règlements **concernant** la conception, la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation d'un pipeline ainsi que, dans le cadre de ces opérations, la protection des biens et de l'environnement et la sécurité du public et du personnel de la compagnie ». La stipulation selon laquelle l'Office prend des règlements concernant ces aspects de la réglementation des pipelines indique qu'il s'est vu conférer un pouvoir étendu en la matière, ce que le Parlement a jugé nécessaire compte tenu de l'importance de la sûreté et de la sécurité des projets. La *Loi* indique ensuite expressément que les infractions au Règlement peuvent mener à des sanctions en vertu du paragraphe 48(3). Une situation ressemblant davantage au modèle de réglementation examiné dans le *rapport 78* figure dans la partie VI concernant la délivrance de licences par l'Office et les dispositions d'annulation et de suspension connexes. La partie VI mentionne également un pouvoir réglementaire à l'article 119.094 plus restrictif que celui conféré en vertu du paragraphe 48(2).

Le paragraphe 48(2) de la *Loi* confère à l'Office le pouvoir d'élaborer un régime de réglementation dont les éléments assureront, avec un degré élevé de probabilité, l'atteinte des objectifs énoncés dans cet article et le paragraphe 6.1(1) du Règlement. L'Office en vient à la conclusion que le régime de réglementation présenté dans le RPT est l'approche la plus susceptible de lui permettre d'y parvenir.

L'avantage de l'approche de l'Office est qu'elle établit un cadre de travail pour l'élaboration de règles et de méthodes détaillées qui sont adaptées à chaque activité d'exploitation et qui se fondent sur l'expertise et le savoir des sociétés relativement à leurs propres activités. Pour cette raison, le RPT comprend un certain nombre d'articles qui exigent expressément qu'une société élabore la conception, les exigences techniques, les programmes, les manuels, les méthodes, les mesures et les plans dans le cadre de ses travaux de conception, de construction, d'exploitation et de cessation d'exploitation d'un pipeline.

Un aspect important de notre approche est que les programmes, méthodes, mesures, etc. doivent être constamment révisés et adaptés à tout changement de circonstances. Ainsi, le RPT modifié



-7-


précise que la société est tenue d'établir, de mettre en œuvre et de maintenir un système de gestion pour assurer la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement.

Le paragraphe 4(2) est essentiel à l'efficacité de ce régime. Les plans, manuels, etc. dont il est question au paragraphe 4(2) sont des documents préparés par la société et la seule façon de s'assurer qu'une société les met en œuvre est au moyen d'une disposition comme le paragraphe 4(2).

En ce qui a trait à la liste de termes, l'Office est d'avis qu'il n'y a pas d'incompatibilité. Le comité mixte permanent a attiré l'attention de l'Office sur les endroits où d'autres termes comme « liste », « processus » et « but » figurent dans le RPT mais pas dans le paragraphe 4(2). Ces autres termes se trouvent dans des articles autonomes, dont 6.1 à 6.5, qui traitent de l'approche globale visant les systèmes de gestion, tandis que la liste de termes figurant dans le paragraphe 4(2) indique les conceptions, exigences techniques, programmes, manuels, procédures, mesures et plans dont l'élaboration est requise en vertu de certains articles particuliers du RPT pour la conception, l'exploitation et la construction de pipelines.

Veillez agréer, Maître, mes sincères salutations.

La secrétaire de l'Office,


Sheri Young

Appendix F



Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

7.

March 16, 2015

REPLY UNSATISFACTORY (?)**FILE:**

SOR/93-195, Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export Trade) Order

ISSUE:

Having advised that amendments to resolve the Committee's concern would be made in 2013, the Farm Products Council of Canada now indicates that there was "miscommunication", and that no amendments will be made pending the resolution of ongoing court proceedings.

SUMMARY:

The promised amendments concern section 5 of the *Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export Trade) Order* (the Levy Order), made by the Fédération des producteurs acéricoles du Québec (the Commodity Board) pursuant to the powers delegated to it by the Governor in Council under the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order*. Currently, that Order delegates powers to the Commodity Board that it can exercise only in respect of persons and goods within the boundaries of Quebec. Section 5 of the Levy Order, however, imposes obligations on "buyers" without specifying that it applies only to those in Quebec.

The original commitment was to amend the Levy Order to specify that it applies only to buyers in Quebec. In its letter of December 19, 2012, the Farm Products Council then announced that the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* would be amended instead. This was to be part of the broader review of orders made under the *Agricultural Products Marketing Act* that remains ongoing. In a subsequent telephone conversation, the Farm Product Council's Manager of Regulatory Affairs indicated that this amendment would take place in 2013.

Presumably, amending the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* will expand the powers of the Commodity Board to enable it to impose obligations on buyers outside Quebec. If so, the Governor in Council will grant the Commodity Board a

- 2 -



power it did not have when it adopted the Levy Order. In other words, the provisions of the Levy Order at issue — the definition of “buyer” and section 5 — were illegally adopted by the Commodity Board, and amending the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* will not make these provisions valid. The Commodity Board will therefore have to remake them once it has the necessary powers to do so.

BACKGROUND:

Legislative authority over the marketing of agricultural products within a province lies with the government of that province. The marketing of agricultural products in interprovincial or export trade is within the legislative authority of the federal government. A comprehensive marketing scheme therefore requires legislative action by both levels of government. Frequently, this involves the creation of a marketing body by provincial legislation with power over the marketing of products within the province. Federal legislation then delegates parallel powers to that body in respect of marketing outside the province.

Section 2 of the *Agricultural Products Marketing Act* authorizes the Governor in Council to grant authority to a board or agency authorized under the law of any province to exercise powers in relation to the marketing of any agricultural product within the province to regulate the marketing of that agricultural product in interprovincial and export trade. Such authorization may empower the board or agency to exercise any powers like the powers exercisable by the board or agency in relation to the marketing of the agricultural product within the province.

Administration of the *Agricultural Products Marketing Act* is the responsibility of the Farm Products Council of Canada.

Pursuant to section 2 of the *Agricultural Products Marketing Act*, the Governor in Council has made the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order*. Section 3 of that Order authorizes the *Commodity Board* to regulate the marketing in bulk of maple sap and maple syrup in interprovincial and export trade. It also provides that for those purposes the Commodity board may “with respect to persons and property situated in the Province of Quebec, exercise all or any powers like the powers exercisable by that Commodity Board under the Act in relation to the marketing in bulk of maple sap and maple syrup locally in the Province of Quebec.” (Emphasis added)

In turn, the Commodity Board then made the *Quebec Maple Syrup Producers’ Levy (Interprovincial and Export Trade) Order*. Section 5 of this Order reads:

5. Where levies are not remitted by the producer, the buyer shall deduct, from the moneys payable to a producer for maple syrup, the levy payable by the producer to the Commodity Board pursuant to section 3, and shall remit the levy directly to the Commodity Board

- 3 -

at its headquarters in Longueuil, Quebec, before the 15th day of each month, in accordance with sections 4 to 7 of the *Règlement sur le prélèvement des contributions des producteurs acéricoles*, *Gazette officielle du Québec* Part 2, February 24, 1993, p. 1151.

“Buyer” is defined in section 2 of the Levy Order to mean “a person who buys or receives maple syrup in bulk from a producer”.

Section 3 of the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order*, grants to the Commodity Board only the authority to exercise its powers in relation to “persons and property situated in the Province of Quebec”. Nothing in the definition of “buyer” in the Levy Order or in the terms of section 5 of the Levy Order limits the application of section 5 to buyers who are located in the Province of Quebec. To the extent, therefore, that section 5 purports to impose an obligation on buyers outside the Province of Quebec to collect the levy imposed by the Levy Order it is *ultra vires*.

The Committee’s view that the Commodity Board can exercise its powers only in respect of persons and goods within the boundaries of Quebec has been accepted by the Department of Agriculture and Agri-Food and the Farm Products Council since 2002. In its letter of July 2, 2009, the Farm Products Council confirmed that it viewed the proposed amendments to make it clear that section 5 of the Levy Order did not impose obligations on buyers outside the province of Quebec as still being necessary.

In the meantime, debate was ongoing within Quebec concerning the nature and extent of the authority of the Commodity Board to regulate the production and sale of maple syrup eventually marketed outside the province. According to the Farm Products Council’s letter of March 16, 2012, ten cases were before the courts. Under these circumstances, the Farm Products Council indicated that it thought it would be wise to await the outcome of these proceedings before amending the Levy Order.

In its letter of December 19, 2012, the Farm Products Council of Canada then announced that the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* would be amended instead. Presumably, this would be to expand the powers of the Commodity Board to enable it to impose obligations on buyers outside Quebec. This was to be part of the broader review of orders made under the *Agricultural Products Marketing Act* that remains ongoing. **In a subsequent telephone conversation, a Council official indicated that this would take place in 2013.**

On October 7, 2013, the Farm Products Council advised that draft amendments to the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* had been sent to the Department of Justice for review.

On March 14, 2014, the Farm Products Council reported that the Department of Justice had completed its review of the amendments, which

- 4 -

were awaiting the final approval of the Triage and Regulatory Impact Analysis Statement by Treasury Board Secretariat.

ANALYSIS:

In its most recent letter, the Farm Products Council is now suggesting that there has been some miscommunication concerning precisely what action is being contemplated. The January 28, 2015 letter emphasizes that amendments to the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* are part of the broader review. It also refers to the Farm Products Council's March 16, 2012 letter indicating a preference to await the outcome of the ongoing litigation before amending the Levy Order. **This conveniently ignores the Farm Product's Council's subsequent letters advising that draft amendments to the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* itself had been prepared and reviewed by the Department of Justice, as well as the assurance given verbally that these amendments would be made in 2013.**

Regardless of the wisdom of awaiting the outcome of pending court proceedings, **it is clear that any "miscommunication" was on the part of the Farm Products Council**, and the Committee would be entirely justified in seeking a further explanation for this.

The Farm Products Council's latest letter refers specifically to the recent decision of the Quebec Superior Court in *Grenier c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*. In that case, the court held that the provincial Commodity Board could not exercise the federal powers delegated to it because it had not been authorized to accept the delegation as required by the provincial legislation under which the Commodity Board was established. At the same time, it was found that the Commodity Board's provincial jurisdiction was sufficient to permit it to impose production quotas, to require all bulk sales to be made through it, and to impose levies on production, and that this was so regardless of whether the maple syrup was ultimately marketed outside the province. (The decision is under appeal.) It is uncertain what, if any, impact these proceedings will have on the need to specify in the federal Levy Order that the obligations imposed on buyers applies only to those in Quebec.

This aside, if, as is apparently the case, producers are required by provincial legislation to sell their bulk maple syrup to the Commodity Board, why does section 5 of the Levy Order even refer to the deduction of producers' levies by buyers and the remission of the levies to the Commodity Board? Who are these buyers?

PB/mn



TRADUCTION

March 25, 2013

Mr. Laurent Pellerin
Chairman
Farm Products Council of Canada
960 Carling Ave., Building 59
Ottawa Ontario
K1C 0C6

Dear Mr. Pellerin:

Our file: SOR/93-195, Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial
and Export Trade) Order

Your file: 120-S2,1345-6

The Joint Committee continued its review of the above-mentioned order and related correspondence at its meeting of March 21, 2013. It took note of the decision to amend the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* rather than the above-mentioned order, as had previously been promised. I also informed the Committee of a phone conversation I had with a representative of the Council, who told me that the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* would be amended this year. The Committee asked me to confirm that this is indeed the case. Could you please provide this confirmation?

I look forward to your reply.

Sincerely,

Jacques Rousseau
Counsel

cc: Ms. Suzanne Vinet, Deputy Minister
Agriculture and Agri-food Canada

/mn



TRADUCTION

Our files: 120-S2, 1345-6

April 10, 2013

Mr. Jacques Rousseau
Counsel
Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate of Canada
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Your file: SOR/93-195, Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export Trade) Order

I am writing with regard to your letter of March 25, 2013, concerning the *Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export Trade) Order*.

On March 4, 2013, I wrote to the Fédération des producteurs acéricoles du Québec, requesting its formal approval to amend the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* in order to comply with a request by the Committee.

Please consider this letter confirmation that the amendment will be made to the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* rather than the *Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export Trade) Order*.

If you have any questions, please contact Pierre Bigras (pierre.bigras@agr.gc.ca) at 613-759-1712, or Marc Chamaillard (marc.chamaillard@agr.gc.ca) at 613-759-1706.
Sincerely,

Laurent Pellerin

cc: Ms. Suzanne Vinet, Deputy Minister
Agriculture and Agri-food Canada



TRADUCTION

September 10, 2013

Mr. Laurent Pellerin
Chairman
Farm Products Council of Canada
960 Carling Ave., Building 59
Ottawa Ontario
K1C 0C6

Dear Mr. Pellerin:

Our file: SOR/93-195, Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial
and Export Trade) Order

Your file: 120-S2,1345-6

I refer to your letter of April 10, 2013 and would appreciate your advice as to progress.

Sincerely,

Jacques Rousseau
Counsel

cc: Ms. Suzanne Vinet, Deputy Minister
Agriculture and Agri-food Canada

/mn



TRADUCTION

Our files: 120-S2, 1345-6

October 7, 2013

Mr. Jacques Rousseau
Counsel
Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa Ontario K1A 0A4

Dear Sir:

Our file: SOR/93-195, Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export Trade) Order

I am writing with regard to your letter of September 10, 2013, concerning *the Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export Trade) Order* (your file SOR/93-195).

On May 31, 2013, we sent the documents required for the legal review and stamping of this amendment to legislative counsel at the Department of Justice. Once the regulatory process is concluded, we will be able to send you the amendment.

Consider this letter confirmation that the amendment will be made to the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* rather than the *Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export Trade) Order*.

If you have any questions, please contact Pierre Bigras (pierre.bigras@agr.gc.ca) at 613-759-1712, or Marc Chamaillard (marc.chamaillard@agr.gc.ca) at 613-759-1706.

Sincerely,

Laurent Pellerin

cc: Ms. Suzanne Vinet, Deputy Minister
Agriculture and Agri-food 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 BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ



February 20, 2014

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 File: SOR/93-165, Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial
and Export Trade) Order

Your Files: 120-S2, 1345-6

I refer to your letter of October 7, 2013 to Mr. Jacques Rousseau, and would appreciate your advice as to progress.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

c.c.: Ms. Suzanne Vinet, Deputy Minister
Department of Agriculture and Agri-Food

/mn



Farm Products Council
of Canada

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

Conseil des produits agricoles
du Canada

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



Our files: 120-S2, 1345-6

March 18, 2014

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

RECEIVED/REÇU

MAR 24 2014

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Subject: SOR/¹⁹⁵93-165, Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export
Trade) Order

Dear Mr. Bernhardt:

Thank you for your letter of February 20, 2014. As a follow up to our letter of October 7, 2013 to Mr. Jacques Rousseau, the Regulations Section of Justice Canada has reviewed the proposed order and, as per regulatory procedures, is waiting for the final approval of the Triage and Regulatory Impact Analysis Statement by Treasury Board Secretariat before stamping the order.

As such, as soon as the documents have been approved by Treasury Board Secretariat, we will be able to inform Justice Canada accordingly and proceed with the regulatory process.

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

Yours sincerely,

Laurent Pellerin
Chairman

c.c. Suzanne Vinet, Deputy Minister, Agriculture and Agri-Food Canada

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 BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ

July 31, 2014

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 File: SOR/93-195, Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial
and Export Trade) Order

Your Files: 120-S2, 1345-6

I refer to your letter of March 18, 2014, and would appreciate your advice as
to progress.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

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

/mn

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

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

CO PRÉSIDENTS

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

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ

December 10, 2014

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 File: SOR/93-195, Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial
and Export Trade) Order
Your Files: 120-S2, 1345-6

I refer to my letter of July 31, 2014, to which a reply would be appreciated.

Yours sincerely,



Peter Bernhardt
General Counsel

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

/mn



Department of Justice
Canada

Ministère de la Justice
Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H8



January 28 2015

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

RECEIVED/REÇU
FEB 05 2015
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Subject: Your file: SOR/93-195, *Quebec Maple Syrup Producers' Levy (Interprovincial and Export Trade) Order*

Dear Mr. Bernhardt:

Your letter of December 10, 2014, to Mr. Laurent Pellerin, Chairman, Farm Products Council of Canada, has been referred to the Department of Justice for reply.

As you know, in the case of the above-referenced regulation, the Fédération des producteurs acéricoles du Québec (the "Fédération") is the regulation making authority. The departmental staff of the Farm Products Council of Canada ("FPCC") are responsible for the administration *Agricultural Products Marketing Act* on behalf of Agriculture and Agri-Food Canada and to advise provincial commodity boards that have received delegations as to the process for exercising the delegated regulation making authority. FPCC staff are also responsible for the administrative coordination and processing of requests for delegation orders and developing regulations pursuant sections 2 and 3 of the *Agricultural Products Marketing Act*.

The departmental staff of the FPCC advise the relevant provincial authority when the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations identifies concerns with respect to a regulation made by the provincial authority and urges the provincial authority to work with federal Department of Justice regulatory drafters to address the issue at its earliest convenience.

In reviewing the correspondence between your office and the FPCC, it is apparent that there is some miscommunication regarding amendments to the above-referenced order. FPCC staff have been working to revise the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* SOR/93-154 as part of a broader review of primary delegations of authority. On-going

Page 1 of 2

Canada



discussions with Treasury Board officials are underway to ensure a more effective process as FPCC staff move forward with the review.

Furthermore, revisions to the above-referenced order were addressed in a letter to Mr. Jacques Rousseau of your office dated March 16, 2012, at which time it was indicated that no action would be pursued pending the outcome of on-going litigation between parties noted below.

The Quebec Superior Court recently decided in *Grenier c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec* that the Fédération could not validly exercise its delegation of authority for failing to comply with provincial legal requirements (a copy of the decision is attached for your reference). Pending the appeal of that decision, no action on amendments to the above referenced Order or the *Quebec Maple Sap and Maple Syrup Order* SOR/93-154 will be pursued. The appeal will be heard on an expedited basis with all pleadings to be filed by February 7, 2015.

We will keep you apprised of the decision of the Quebec Court of Appeal and such further proceedings that may develop on this matter. If you have any questions please do not hesitate to contact the undersigned at (duane.schippers@justice.gc.ca) or 613-773-2913.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Duane Schippers', with a long, sweeping flourish extending to the right.

Duane Schippers
Senior Counsel

c.c.

Mr. Laurent Pellerin, Chairman, Farm Products Council of Canada
Ms. Andrea Lyon, Deputy Minister, Agriculture and Agri-Food Canada

Annexe F

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

Le 16 mars 2015

RÉPONSE NON SATISFAISANTE (?)**DOSSIER :**

DORS/93-195, Ordonnance sur les taxes à payer par les producteurs de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial et international)

QUESTION :

Le Conseil des produits agricoles du Canada a informé le Comité que des modifications seraient apportées en 2013 en vue de répondre aux préoccupations de ce dernier. Or, il indique maintenant qu'il y a eu « malentendu » et qu'aucune modification ne sera apportée avant l'issue des procédures judiciaires en cours.

RÉSUMÉ :

Les modifications promises concernent l'article 5 de l'*Ordonnance* sur les taxes à payer par les producteurs de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial et international), prise par la Fédération des producteurs acéricoles du Québec en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués par le gouverneur en conseil aux termes du *Décret sur l'eau d'érable et le sirop d'érable du Québec*. À l'heure actuelle, le *Décret* délègue à la Fédération des pouvoirs qu'elle ne peut exercer qu'à l'égard des personnes et des biens se trouvant sur le territoire du Québec. Toutefois, l'article 5 de l'*Ordonnance* prise par la Fédération impose des obligations aux « acheteurs » sans préciser qu'il s'agit uniquement de ceux qui sont situés au Québec.

L'engagement concernait, à l'origine, la modification de l'*Ordonnance* afin de préciser qu'elle ne s'applique qu'aux acheteurs se trouvant au Québec. Dans une lettre datée du 19 décembre 2012, le Conseil des produits agricoles du Canada a annoncé que la décision a été prise de modifier le *Décret* plutôt que l'*Ordonnance*. Cette modification devait s'inscrire dans le cadre de l'examen général des ordonnances prises en vertu de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, qui se poursuit toujours. Au

- 2 -

cours d'une conversation téléphonique subséquente, le directeur des Affaires réglementaires du Conseil a indiqué que le *Décret* serait modifié en 2013.

On peut présumer que la modification du *Décret* aura pour résultat d'élargir les pouvoirs de la Fédération afin de lui permettre d'imposer des obligations aux acheteurs se trouvant à l'extérieur du Québec. Si c'est bien le cas, le gouverneur en conseil donnera à la Fédération un pouvoir qu'elle n'avait pas au moment où elle a adopté l'*Ordonnance*. Autrement dit, les dispositions en cause de l'*Ordonnance*, soit la définition du mot « acheteur » et l'article 5, ont été illégalement adoptées par la Fédération. La modification du *Décret* n'aura pas pour effet de rendre ces dispositions valides. La Fédération devra donc les adopter de nouveau lorsqu'elle disposera des pouvoirs nécessaires pour le faire.

CONTEXTE :

La commercialisation des produits agricoles dans une province relève de la compétence du gouvernement de la province en question. La commercialisation des produits agricoles sur les marchés interprovincial et international relève de la compétence du gouvernement fédéral. Pour être exhaustif, tout plan de commercialisation exige donc la prise de mesures législatives par les deux ordres de gouvernement. Il arrive souvent que les provinces créent un organisme à qui elles délèguent des pouvoirs relativement à la commercialisation des produits sur leur territoire, puis que le gouvernement fédéral délègue à cet organisme des pouvoirs parallèles en matière de commercialisation des produits à l'extérieur de la province.

L'article 2 de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles* autorise le gouverneur en conseil à étendre aux marchés interprovincial et international les pouvoirs de tout office ou organisme habilité par la législation d'une province à réglementer la commercialisation d'un produit agricole donné dans la province.

Il incombe au Conseil des produits agricoles du Canada d'appliquer la *Loi*.

En vertu de l'article 2 de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, le gouverneur en conseil a pris le *Décret sur l'eau d'érable et le sirop d'érable du Québec*. L'article 3 du *Décret* autorise la Fédération à commercialiser en vrac l'eau d'érable et le sirop d'érable sur les marchés interprovincial et international. Il confère ce pouvoir à la Fédération à l'égard des personnes et des biens qui [se trouvent au Québec] (soulignement ajouté).

De son côté, la Fédération a rendu l'*Ordonnance sur les taxes à payer par les producteurs de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial et international)*. L'article 5 de l'*Ordonnance* se lit comme suit :

5. Dans les cas où les taxes ne sont pas versées par le producteur, l'acheteur retient sur les sommes à payer au producteur pour le sirop d'érable la taxe payable par celui-ci à la Fédération aux termes de l'article 3 et la verse directement à la Fédération, à son siège social à



- 3 -

Longueuil (Québec), avant le 15^e jour de chaque mois, conformément aux articles 4 à 7 du *Règlement sur le prélèvement des contributions des producteurs acéricoles*, *Gazette officielle du Québec* Partie 2, 24 février 1993, p. 1151.

« Acheteur » est défini à l'article 2 de l'*Ordonnance* : « Toute personne qui achète ou reçoit du sirop d'érable en vrac d'un producteur ».

L'article 3 du *Décret* confère à la Fédération le pouvoir de commercialiser en vrac l'eau d'érable et le sirop d'érable seulement « à l'égard des personnes et des biens [se trouvant sur le territoire du Québec] ». Rien dans la définition d'« acheteur » ou à l'article 5 de l'*Ordonnance* ne limite l'application de l'article 5 aux acheteurs se trouvant sur le territoire du Québec. Toutefois, dans la mesure où l'article 5 vise à imposer une obligation aux acheteurs à l'extérieur du Québec, la perception des taxes imposées dans l'*Ordonnance* est ultra vires.

En 2002, le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et le Conseil des produits agricoles du Canada se sont rangés à l'avis du Comité selon lequel la Fédération ne peut exercer ses pouvoirs qu'à l'égard des personnes et des biens se trouvant sur le territoire du Québec. Dans une lettre datée du 2 juillet 2009, le Conseil confirme qu'il considère toujours comme nécessaires les modifications proposées visant à indiquer clairement que l'article 5 de l'*Ordonnance* n'impose pas d'obligations aux acheteurs se trouvant à l'extérieur du Québec.

Dans l'intervalle, le débat s'est poursuivi au Québec sur la nature et la portée des pouvoirs de la Fédération de réglementer la production et la vente de sirop d'érable appelé à être commercialisé à l'extérieur de la province. Dans une lettre datée du 16 mars 2012, le Conseil des produits agricoles indique que dix cas se trouvent devant les tribunaux. Dans ces circonstances, il estime qu'il serait judicieux d'attendre l'issue des procédures judiciaires avant de modifier l'*Ordonnance*.

Dans sa lettre du 19 décembre 2012, le Conseil des produits agricoles annonce que ce sera plutôt le *Décret sur l'eau d'érable et le sirop d'érable du Québec* qui sera modifié. On peut présumer que la modification du *Décret* aura pour résultat d'élargir les pouvoirs de la Fédération afin de lui permettre d'imposer des obligations aux acheteurs se trouvant à l'extérieur du Québec. Cette modification devait s'inscrire dans l'examen plus général des ordonnances prises en vertu de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, qui se poursuit toujours. **Au cours d'une conversation téléphonique subséquente, un représentant du Conseil a indiqué que le *Décret* serait modifié en 2013.**

Le 7 octobre 2013, le Conseil des produits agricoles a fait savoir que l'ébauche des modifications au *Décret* avait été soumise à l'examen du ministère de la Justice.

Le 14 mars 2014, le Conseil des produits agricoles a mentionné que le ministère de la Justice avait terminé son examen des modifications et qu'il attendait l'approbation finale que donnerait le Secrétariat du Conseil du Trésor



par l'intermédiaire de l'Énoncé de triage et du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation.

ANALYSE :

Dans sa plus récente lettre, le Conseil des produits agricoles du Canada donne désormais à entendre qu'il y a eu un malentendu concernant précisément les mesures envisagées. Dans sa lettre du 28 janvier 2015, il insiste sur le fait que les modifications au *Décret* font partie d'un examen plus général. Il fait aussi référence à sa lettre du 16 mars 2012 dans laquelle il mentionne qu'il vaut mieux attendre l'issue des litiges en cours avant de modifier l'*Ordonnance*, **ne tenant ainsi pas compte, comme par hasard, de ses lettres subséquentes dans lesquelles il indique que les modifications proposées au *Décret* ont été préparées et examinées par le ministère de la Justice et qu'il a confirmé verbalement que ces modifications seraient apportées en 2013.**

Que la décision d'attendre l'issue des procédures judiciaires en cours soit sage ou non, **il est clair que tout « malentendu » tire sa source du Conseil des produits agricoles** et qu'il serait tout à fait justifié pour le Comité de demander une explication à tout cela.

Dans sa dernière lettre, le Conseil des produits agricoles fait référence à la récente décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire *Grenier c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*. Selon la Cour, la Fédération ne peut exercer les pouvoirs fédéraux qui lui ont été délégués, car elle n'a pas été autorisée à accepter la délégation de pouvoirs, comme l'exige la loi provinciale en vertu de laquelle elle a été établie. Parallèlement, la Cour juge que la compétence provinciale de la Fédération est suffisante pour permettre à celle-ci d'imposer des contingents de production, d'exiger que les ventes en vrac passent par elle et d'imposer des taxes sur la production, peu importe si le sirop d'érable est commercialisé à l'extérieur de la province. (La décision a été portée en appel.) Il est difficile de déterminer les répercussions qu'auront ces procédures, s'il y a lieu, sur la nécessité de préciser dans l'*Ordonnance* que les obligations imposées aux acheteurs ne s'appliquent qu'à ceux du Québec.

Cela dit, si, comme c'est apparemment le cas, les producteurs sont tenus par la législation provinciale de vendre leur sirop d'érable en vrac à la Fédération, pourquoi l'article 5 de l'*Ordonnance* fait-il donc référence à la retenue des sommes à payer aux producteurs par les acheteurs et au versement des taxes à la Fédération? Qui sont ces acheteurs?

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

COPRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



Le 25 mars 2013

Monsieur Laurent Pellerin
Président
Conseil des produits agricoles du Canada
960 avenue Carling, Édifice 59
OTTAWA (Ontario) K1C 0C6


Monsieur,

N/Réf.: DORS/93-195, Ordonnance sur les taxes à payer par les producteurs
de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial
et international)

V/Réf.: 120-S2, 1345-6

Le Comité mixte a poursuivi son examen de l'Ordonnance mentionnée ci-dessus ainsi que de la correspondance pertinente à sa réunion du 21 mars 2013. Il a pris connaissance de la décision de modifier le *Décret sur l'eau d'érable et le sirop d'érable du Québec* plutôt que l'Ordonnance comme cela avait été précédemment promis. Je lui ai aussi fait part d'une conversation téléphonique avec un représentant du Conseil au cours de laquelle j'ai été informé que la modification du Décret aurait lieu cette année. Le Comité m'a chargé d'obtenir la confirmation que ce serait bel et bien le cas. Auriez-vous l'obligeance de le confirmer?

J'attends votre réponse et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.


Jacques Rousseau
Conseiller juridique

c.c.: Madame Suzanne Vinet, Sous-ministre
Ministère de l'Agriculture et Agroalimentaire

/mn



Farm Products Council
of Canada

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

Conseil des produits agricoles
du Canada

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



Nos dossiers: 120-S2, 1345-6

Le 10 avril 2013

Maître Jacques Rousseau
Conseiller juridique
Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

RECEIVED/REÇU
APR 19 2013
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Objet: V/Réf: DORS/93-195, *Ordonnance sur les taxes à payer pour les producteurs de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial et international)*

Monsieur,

La présente donne suite à votre lettre du 25 mars 2013, à l'égard de l'*Ordonnance sur les taxes à payer pour les producteurs de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial et international)*.

Le 4 mars dernier, j'ai écrit à la Fédération des producteurs acéricoles du Québec afin d'obtenir leur approbation formelle pour pouvoir apporter au Décret une modification qui pourrait satisfaire à la demande du Comité.

De ce fait, par cette lettre, je vous confirme que la modification sera apportée au Décret et non à l'Ordonnance.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas de communiquer avec Pierre Bigras pierre.bigras@agr.gc.ca au 613-759-1712 ou avec Marc Chamailard marc.chamaillard@agr.gc.ca au 613-759-1706

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

Le président,

Laurent Pellerin

c. c. Suzanne Vinet, Sous-ministre, Agriculture et Agroalimentaire Canada

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 BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



CANADA

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

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

COPRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



Le 10 septembre 2013

Monsieur Laurent Pellerin
Président
Conseil des produits agricoles du Canada
960, ave Carling, Édifice 59
OTTAWA (Ontario) K1A 0C6

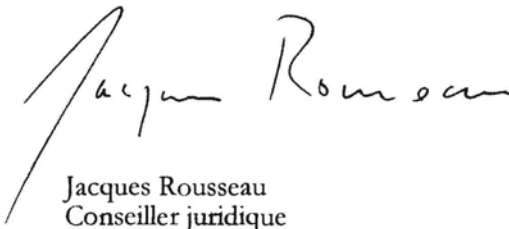
Monsieur,

N/Réf.: DORS/93-195, Ordonnance sur les taxes à payer par les producteurs
de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial
et international)

V/Réf.: 120-S2, 1345-6

Je me réfère à votre lettre du 10 avril 2013 et vous serais reconnaissant de
me faire part des progrès accomplis depuis.

Veuillez croire à mes sentiments dévoués.


Jacques Rousseau
Conseiller juridique

c.c. Madame Suzanne Vinet, Sous-ministre
Ministère de l'Agriculture et Agroalimentaire

/mn



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



Nos dossiers: 120-S2, 1345-6

Le 7 octobre 2013

Maître Jacques Rousseau
Conseiller juridique
Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

RECEIVED/REÇU
OCT 11 2013
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Objet: Modification au Décret sur l'eau d'érable et le sirop d'érable du Québec

Monsieur,

La présente donne suite à votre lettre du 10 septembre 2013, à l'égard de l'*Ordonnance sur les taxes à payer pour les producteurs de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial et international)*. V/Réf: DORS/93-195

Le 31 mai dernier, nous avons fait parvenir aux conseillers législatifs du ministère de la Justice la documentation nécessaire pour l'examen juridique et l'estampillage de cette modification. Une fois le processus réglementaire terminé, nous serons dans la possibilité de vous faire parvenir la modification.

De ce fait, par cette lettre, je vous confirme que la modification sera apportée au Décret et non à l'Ordonnance.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à communiquer avec Pierre Bigras (pierre.bigras@agr.gc.ca) au 613-759-1712 ou avec Marc Chamailard (marc.chamailard@agr.gc.ca) au 613-759-1706

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

Le président,

Laurent Pellerin

c. c. Suzanne Vinet, Sous-ministre, Agriculture et Agroalimentaire Canada

Canada

**TRADUCTION**

Le 20 février 2014

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/93-195, Ordonnance sur les taxes à payer par les producteurs de
sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial et
international)

V/Réf. : 120-S2, 1345-6

Je vous écris au sujet votre lettre du 7 octobre 2013 à M. Jacques Rousseau.
Je vous saurais gré de me faire part des progrès réalisés à ce jour.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments dévoués.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

c.c. Madame Suzanne Vinet, sous-ministre
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

/mn

**TRADUCTION**

Le 18 mars 2014

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,

Objet : DORS/93-195, Ordonnance sur les taxes à payer par les producteurs de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial et international)

Je vous remercie de votre lettre du 20 février 2014. Pour donner suite à notre lettre du 7 octobre 2013 à M. Jacques Rousseau, la Section de la réglementation du ministère de la Justice a examiné le projet d'ordonnance et, conformément aux procédures réglementaires, elle attend l'approbation finale de l'énoncé de triage et du résumé de l'étude d'impact de la réglementation du Secrétariat du Conseil du Trésor avant d'approuver l'ordonnance.

Ainsi, dès que le Secrétariat du Conseil du Trésor aura approuvé les documents, nous serons en mesure de fournir les renseignements voulus au ministère de la Justice et de poursuivre le processus réglementaire.

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, n'hésitez pas à communiquer avec Pierre Bigras (pierre.bigras@agr.gc.ca) au 613-759-1712, ou avec Marc Chamaillard (marc.chamaillard@agr.gc.ca) au 613-759-1706.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments dévoués.

Laurent Pellerin
Président

c.c. Madame Suzanne Vinet, sous-ministre,
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

**TRADUCTION**

Le 31 juillet 2014

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/93-195, Ordonnance sur les taxes à payer par les producteurs de
sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial et
international)

V/Réf.: 120-S2, 1345-6

Je vous renvoie à votre lettre du 18 mars 2014. Je vous saurais gré de me
faire part des progrès accomplis depuis.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments dévoués.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

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

/mn

**TRADUCTION**

Le 10 décembre 2014

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/93-195, Ordonnance sur les taxes à payer par les producteurs
de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial
et international)

V/Réf.: 120-S2, 1345-6

Je me réfère à ma lettre du 31 juillet 2014, et vous serais reconnaissant de me
faire part de votre réponse.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments dévoués.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

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

/mn

**TRADUCTION**

Le 28 janvier 2015

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,

Objet : DORS/93-195, Ordonnance sur les taxes à payer par les producteurs
de sirop d'érable du Québec (marchés interprovincial
et international)

Votre lettre du 10 décembre 2014 à M. Laurent Pellerin, président, Conseil des produits agricoles du Canada, a été transmise au ministère de la Justice, duquel nous attendons une réponse.

Comme vous le savez, dans le cas du *Règlement* susmentionné, la Fédération des producteurs acéricoles du Québec (la « Fédération ») représente l'autorité réglementaire. Le Conseil des produits agricoles du Canada (CPAC) est chargé d'administrer la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles* au nom d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et de conseiller les offices provinciaux de commercialisation quant au processus relatif à l'exercice du pouvoir de réglementation qui leur a été délégué. Le CPAC a aussi la responsabilité de la coordination et du traitement des demandes d'ordonnance de délégation de pouvoirs, ainsi que de l'élaboration de règlements aux termes des articles 2 et 3 de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*.

Lorsque le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation relève des problèmes quant à un règlement pris par un organisme provincial de réglementation, le personnel ministériel du CPAC en avise l'organisme et l'incite à travailler en collaboration avec les rédacteurs du ministère de la Justice du Canada pour corriger les problèmes dans les meilleurs délais.



- 2 -

À la lecture de la correspondance entre votre bureau et la CPAC, il semblerait qu'il y ait un malentendu quant aux modifications à l'ordonnance susmentionnée. Le personnel du CPAC travaille à la révision du *Décret sur l'eau d'érable et le sirop d'érable du Québec (DORS/93-154)* dans le cadre d'un examen général des principaux pouvoirs délégués. Des discussions avec les responsables du Conseil du Trésor sont en cours en vue d'établir un processus plus efficace pour l'examen qu'entreprend le personnel du CPAC.

Qui plus est, la question des révisions à l'ordonnance susmentionnée a été abordée dans une lettre transmise le 16 mars 2012 à M. Jacques Rousseau de votre bureau, dans laquelle on indiquait qu'aucune mesure ne serait prise avant la conclusion d'un litige entre les parties ci-dessous.

Dans l'affaire *Grenier c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, la Cour supérieure du Québec a conclu que la Fédération ne pouvait valablement exercer son pouvoir de délégation en cas de non-respect d'obligations juridiques provinciales (une copie du jugement est jointe à la présente à titre de référence). Dans l'attente d'un appel relatif à cette décision, aucune mesure de modification à l'ordonnance susmentionnée ni au *Décret sur l'eau d'érable et le sirop d'érable du Québec (DORS/93-154)* ne sera prise. L'appel fera l'objet d'un traitement accéléré et tous les actes de procédure devront être produits d'ici le 7 février 2015.

Nous vous tiendrons au courant de la décision de la Cour d'appel du Québec ainsi que des autres instances qui pourraient en découler. Si vous avez d'autres questions, n'hésitez pas à les transmettre au soussigné, à duane.schippers@justice.gc.ca, ou au 613-773-2913.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments dévoués.

Duane Schippers
Conseiller juridique principal

c.c. Monsieur Laurent Pellerin
Président, Conseil des produits agricoles du Canada

Madame Andrea Lyon,
Sous-ministre, ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

Appendix G

**Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations****8.**

March 10, 2015

PART ACTION PROMISED**FILE:**

Fee Schedule for Icebreaking Services

ISSUE:

Is a fee rebate for ships that have transported aggregates or gypsum authorized by the enabling provision?

SUMMARY:

The Department has now provided what appears to be a satisfactory response with respect to how the definitions of “ship” and “government ship” interact with a provision that indicates the Fee Schedule does not apply to ships “operated by, or on the behalf of, the government of the province of Newfoundland.” As well, an amendment has now been promised to remove some unnecessarily subjective language, although no timeline for those amendments has been provided.

The unresolved issue relates to whether a fee rebate for ships that have transported aggregates or gypsum is authorized. On one argument, the result is a tax rather than a fee, and the Department has not attempted to justify the differential “fees” by providing any indication that the cost of the services provided to those ships in respect of which a rebate is given is less than the cost of the services provided to similar ships transporting other materials. There are also arguments that the rebate is outside the scope and purpose of the enabling legislation.

BACKGROUND:

This Fee Schedule establishes the fees to be paid for icebreaking services provided by the Canadian Coast Guard. The authority for the Fee Schedule is found in section 47 of the *Oceans Act*.

47. (1) The Minister may, subject to any regulations that the Treasury Board may make for the purposes of this section, fix the fees to be paid



- 2 -

for a service or the use of a facility provided under this Act by the Minister, the Department or any board or agency of the Government of Canada for which the Minister has responsibility.

(2) Fees for a service or the use of a facility that are fixed under subsection (1) may not exceed the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service or the use of the facility.

Under subsection 50(3) of that Act, any fee fixed under the Act stands referred to the Joint Committee “to be reviewed and scrutinized as if it were a statutory instrument.”

ANALYSIS:

Twelve points were initially raised in relation to this Fee Schedule. Most items were addressed through amendments made to the Fee Schedule in 2012, including the repeal of a definition duplicated from the parent act, the reordering of the definitions in the French version so that they appear in alphabetical order, the correction of various French-English discrepancies, and the repeal of a provision imposing interest charges for which there was no authority under the *Oceans Act*. (Interest payable is governed by section 155.1 of the *Financial Administration Act*.) The remaining matters are discussed below.

Section 1, definitions of “ship” and “government ship,” and subsection 2(3)

The definition of “ship” found in section 1 of the Fee Schedule excludes fishing vessels, government ships and pleasure crafts. “Government ship” is defined as meaning:

any vessel, boat or craft that is owned or operated

(a) by the government of Canada,

(b) by a province, territory, or municipality of Canada and for which no fee, tariff, or freight rate is charged for the services of the vessel, boat or craft in Canadian waters, or

(c) by the government of another country, or a state, territory or municipality thereof, and for which no fee, tariff or freight rate is charged for the services of the vessel, boat or craft in Canadian waters.

Subsection 2(3) then indicates that the Fee Schedule “does not apply to a ship that is operated by, or on the behalf of, the government of the province of Newfoundland.” The Department was asked why these ships are exempt from the



- 3 -

requirement to pay icebreaking fees, and whether it is significant that the definition of government ship includes ships that are owned or operated by (but not on behalf of) a province, while the exception in subsection 2(3) includes ships operated by or on behalf of the province of Newfoundland and Labrador, but not those owned by the province.

The Department explained that the exception in subsection 2(3) relates to clause 31(1)(i) of the *Terms of Union of Newfoundland with Canada (1949)*, which states that Canada will relieve that province of the public costs incurred in respect of various services including “lighthouses, fog alarms, buoys, beacons, and other public works and services in aid of navigation and shipping.” This is considered to include icebreaking services. The Department further explains:

This provision was also included in the fee schedule because there are cases covered under subsection 2(3) that would not be covered by the “government ship” definition under section 1 (as you have noted, there are a few differences in wording). To be more specific, while the definition of “government ship” includes any vessel, boat or craft that is “owned or operated” by the government of Canada, by a province, territory, or municipality of Canada or by the government of another country, subsection 2(3) includes a ship that is “operated by, or on behalf of, the government of the province of Newfoundland”.

The explanation seems to be that ships that are owned or operated by the province fit within the definition of “government ship” and so they are excluded from the definition of “ship.” They are not subject to the fees because the fees only apply to ships. Ships that are operated on behalf of the government of the province do not fit within the definition of “government ship,” so they would be ships to which the fees applied were it not for subsection 2(3). This would seem to provide a satisfactory explanation, although it could still be asked why it is necessary to refer in subsection 2(3) to “a ship that is operated by ... the government of the province of Newfoundland,” since it would seem that those ships would already be “government ships” and therefore not subject to the fees.

With respect to why the definition of “ship” excludes fishing vessels, government ships and pleasure crafts, with the effect that they are not required to pay fees for ice-breaking services, the Department explained in its latest letter that:

fishing vessels, government ships, and pleasure craft do not pay any icebreaking services fees because the majority of icebreaking services (icebreaking route assistance, ice routing and information services, and harbour breakouts) are used primarily by the commercial transportation sector. The fee is based on the premise that those who benefit directly from publicly funded services should contribute toward the cost of those



- 4 -

services. Given the nature of icebreaking services, commercial users that receive direct benefits from these services are easily identifiable.

This response may also be considered satisfactory.

Subsection 3(6)

The opening portion of this subsection reads as follows:

Where, during an ice season, a ship that has been charged the fee set out in subsection 3(1) has transported aggregates or gypsum during that same ice season, a rebate in the fee shall be applied after the end of that ice season ... upon the submission by the ship of documentation satisfactory to the Minister:

Action has now been promised with respect to the subjective nature of the phrase “documentation satisfactory to the Minister.” The Department has indicated it will amend this subsection to instead refer to documents presented to the Minister that demonstrate that the ship has transported aggregates or gypsum. While it will still be the Minister who decides in practice whether the documents demonstrate that fact, subsection 3(6) will be phrased in a more objective manner, thereby limiting administrative discretion and permitting judicial review.

The final issue relates to whether there is authority for the fee rebate for ships that have transported aggregates or gypsum. As discussed in the correspondence, this rebate is intended to compensate for the low value of these cargoes. The Department has never confirmed, however, that the actual cost of the services provided to ships would differ depending on what they are carrying, which raises the question of the distinction in law between fees and taxes. Specifically, ships carrying aggregates or gypsum would ultimately pay less than similar ships carrying other materials, even where the actual cost of the service was the same. This would lead to the conclusion that these fees are actually taxes, within the meaning of the 1998 Supreme Court of Canada case *Re Eurig Estate*. In particular, paragraph 22 of that decision states:

In determining whether that nexus exists, courts will not insist that fees correspond precisely to the cost of the relevant service. As long as a reasonable connection is shown between the cost of the service provided and the amount charged, that will suffice. The evidence in this appeal fails to disclose any correlation between the amount charged for grants of letters probate and the cost of providing that service. The Agreed Statement of Facts clearly shows that the procedures involved in granting letters probate do not vary with the value of the estate. Although the cost of granting letters probate bears no relation to the value of an estate, the probate levy varies directly with the value of the estate. The result is the absence of a nexus between the levy and the cost



- 5 -

of the service, which indicates that the levy is a tax and not a fee.
(emphasis added)

Similarly, the existence of the rebate for ships carrying certain materials, regardless of the cost of the service provided, would lead to the conclusion that this is a tax rather than a fee. As noted by John Mark Keyes in *Executive Legislation* at p. 314, however, “The authority to impose taxes can only be delegated in unequivocal terms that make clear a legislative intention to authorize the imposition of taxes.” Only the authority to impose fees was granted here.

The Department has never agreed on this point, and in its most recent letter notes that the Committee voted in November 2012 to no longer pursue a similar matter with respect to the *Fee Schedule for Marine Navigation Services*. That Fee Schedule established the fee that ships were required to pay for marine navigation services (buoys, beacons, lighthouses, etc., as well as vessel traffic services and information provided by the Coast Guard), but this fee was calculated in part based on the gross tonnage of the ship. While it was questionable whether there was a “nexus” between the cost of providing marine navigation services and the gross tonnage of the ship in that instance, it seems even less conceivable that there could be a connection between the cost of providing icebreaking services and the type of cargo the ship is carrying. It is up to the Committee whether it wishes to pursue this issue with respect to the icebreaking fees.

Regardless of whether the distinction between fees and taxes is pursued, there are other ways in which the fees for icebreaking services differ from the marine navigation services fees. It could be argued that the rebate mechanism is simply not authorized by the enabling provision, subsection 47(1) of the *Oceans Act*, which authorizes the Minister to “fix the fees to be paid for a service,” although those fees must not exceed the costs incurred in providing the service. There is nothing in the enabling provision that suggests the Minister may also provide for a rebate of the fees collected in order to compensate for low value cargo in specific industries. The Fee Schedule is effectively being used as a tool for economic development by providing for a rebate for ships carrying gypsum or aggregates. At the very least, this would appear to be an “unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling legislation.” The purposes of the *Oceans Act*, as indicated in its preamble, are to protect and manage Canada’s oceans and marine resources, and it is difficult to see how this extends to providing economic subsidies to carriers of certain types of low value cargo. The Department indicated in its letter of March 13, 2012, that it does not consider the fee rebate to be a tool for economic development, and stated that government policy and directives require that certain factors be taken into account in setting fees, including the effect on competitiveness and financial performance. It should go without saying, however, that government policy and directives cannot serve to create legislative authority. The Department may be correct that government policy and directives require fee-setting authority to be exercised in a manner that

reflects good fiscal management, but the existence of such guidelines cannot validate a provision for which there was no authority in the first place.

Various cases support by analogy the argument that the enabling provision grants only the authority to fix fees and no more. For example, in the 1986 decision of *Bishop v. College of Physicians & Surgeons of British Columbia*, the Court of Appeal of that province agreed that a passage in the rules made under paragraph 4(2)(f) of the *Medical Practitioners Act* should be struck down. The enabling provision authorized the making of rules “establishing the records and accounts to be kept by members of the college in their practice of medicine,” but the rules went further by requiring members to “permit the temporary removal of such records, documents, and writings ... for the purpose of copying” them. This requirement could not be said to be “incidental” to the things authorized by the enabling provision. Similarly, at issue in the 1993 decision *Lexogest Inc. v. Manitoba (Attorney-General)* was the power to make regulations “excepting services rendered by a medical practitioner from the services in respect of which an insured person is entitled to receive benefits.” A plurality of judges held that this enabling provision did not authorize the imposition of limitations or conditions on the medical services to be excluded, so that the same services would be excluded under certain conditions but included under others. Rather, “[i]t means, on its face, the power to exclude and no more.” Further, if the intent had been “to bestow ... the power to impose conditions or limitations upon excepted medical services, express wording to that effect would be required in the legislation.” By the same reasoning, the power to “fix the fees to be paid for a service ... provided under this Act by the Minister” is the power to fix the fees and no more; if the intent had been to also allow for the granting of rebates, express wording to that effect would be required.

There is an additional, related argument, which is that the granting of rebates may in fact be contrary to the purpose of the enabling provision. In the 1999 decision of *Smith v. Canada (Attorney General)*, the Federal Court held that a regulatory provision was *ultra vires* because it conflicted with the purpose of the enabling statute. Specifically, the Court found the purpose of the *Pension Benefits Division Act* to be to act as a mechanism for pension division, while the impugned provision of the *Pension Benefits Division Regulations* purported to act as a bar to the pension division stipulated in the Act by establishing time limits. Similarly, it could be argued that since the purpose of the enabling provision is to authorize the Minister to fix fees to recover its costs, a provision authorizing the subsequent rebate of those fees is contrary to that purpose in that it would result in a reduction of the amount collected towards cost recovery.

At the Committee’s instruction, any or all of these arguments could be pursued.



TRANSLATION/TRADUCTION

October 28, 2011

Tiffany Caron
Director
Legislative and Regulatory Affairs
Department of Fisheries and Oceans
200 Kent Street, Station 14E-241
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Dear Ms. Caron:

Our File: Fee Schedule for Icebreaking Services, 1998

I have reviewed the above fee schedule, published in the *Canada Gazette*, Part I, on January 16, 1999, and noted the following.

1. Section 1, definition of “Minister”

This definition need not be repeated in the Schedule, as it is already given in the *Oceans Act*. It should be deleted.

2. Section 1, definition of “pleasure craft”

Only the French version states that a pleasure craft may be a craft that does not carry passengers or goods for hire, reward, remuneration or any “autre” [other] object of profit. Even if a hire or remuneration occurs, it does not mean a profit is earned. Moreover, I am not sure whether a hire or remuneration can be called an object of profit. Accordingly, I believe it would be appropriate to follow the English version and not use “autre”.

3. Section 1, definition of “tonne”

Both the English and French versions of this definition are unnecessary since Part IV of Schedule I of the *Weights and Measures Act* specifies that the French equivalent of the English word “tonne” is “tonne métrique” and is equal to “1 000 kilograms”. Using the words “tonne” in English and “tonne métrique” in French would make it clear that what is being referred to is not the English “ton” or the French “tonne”, which Schedule II of the *Weights and Measures Act* indicates are equal to “2 000 pounds”.

In addition to deleting the definition of “tonne”, it would be appropriate to replace all instances of “tonne” in the French version with “tonne métrique”, including in the definition of “tonnes donnant droit à un rabais”.

- 2 -

4. Section 1, French version

The definitions in the French version are not in alphabetical order. This is contrary to standard practice for texts of this nature. Why was the usual practice not followed?

5. Section 1, definition of “ship”, and section 2(3)

Section 2(1) provides that the Schedule applies to all “ships”. This word is defined to exclude any “fishing vessel, government ship or pleasure craft.” Furthermore, section 2(3) provides that the Schedule does not apply to any “ship that is operated by, or on the behalf of, the government of the province of Newfoundland.” Why do these ships not pay for icebreaking services? Is it because they do not use these services?

6. Section 1, definition of “government ship”, and section 2(3)

A “government ship” is defined to include “any vessel, boat or craft that is owned or operated ... by a province ... for which no fee, tariff, or freight rate is charged for the services of the vessel, boat or craft in Canadian waters”. The Schedule applies to any “ship”, which is defined to exclude government ships. A government ship therefore does not pay any fees for icebreaking services. However, section 2(3) specifically provides for the case of the province of Newfoundland. It states that the Schedule “does not apply to a ship that is operated by, or on the behalf of, the government of the province of Newfoundland.” If this exclusion is compared with the definition of “government ship”, it seems that the Schedule applies to ships that Newfoundland owns, which is not the case for the other provinces. In addition, while ships operated on the behalf of the province of Newfoundland are not subject to the Schedule, ships operated on the behalf of another province are. Are these differences intentional? If so, why?

7. Section 2(7)

The French version uses the term “transit simple”. What is the difference between a “transit” and a “transit simple”?

8. Section 3(1)

To match its definition, the term “zone des glaces” used in the French version of this section should be replaced by “zone de glaces”.

9. Section 3(5)

I have three comments on this provision. The first concerns the use of the term “Arctic Class”. The Regulations do not define this term. Is it the class of ship defined in the *Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations*? If so, I think it would be appropriate to refer to this definition, as was done, for example, in the *Ship Station*

- 3 -



(Radio) Regulations, 1999. If not, I believe “Arctic Class” should be defined for the purposes of the Schedule.

My second comment pertains to the phrase “any other recognized classification that is deemed equivalent to Canada Type by the Minister”. Whether another classification is equivalent to Canada Type or not should depend on the facts, not the opinion of the Minister. This is especially true since the Minister’s decision has an impact on whether a fee reduction is obtained. Starting from its current wording, section 3(5) could be redrafted to base the Minister’s decision on an objective criterion without diminishing his or her decision-making power. For example, replacing the phrase “is deemed equivalent to Canada Type by the Minister” with “is equivalent to Canada Type” would suffice. It would still be up to the Minister to evaluate the evidence provided by the ship and to decide whether it is in fact of a recognized equivalent classification. However, the criterion would be objective rather than subjective.

My third comment is about the drafting of the French version. Section 3(5) states that, in the specified circumstances, “le droit établi au paragraphe (1) est réduit selon les prescriptions de ce paragraphe”. The wording here makes “ce paragraphe” refer to “au paragraphe (1)”, which cannot be the case, as subsection (1) does not provide for a fee reduction. It provides only that the fee is \$3,100. The French version should be revised to correct this drafting problem.

10. Section 3(6)

I have four comments regarding this provision. My first comment also concerns the subjective formulation of the Minister’s power to evaluate the documentation provided to obtain a fee rebate. Section 3(6) reads as follows:

(6) Where, during an ice season, a ship that has been charged the fee set out in subsection 3(1) has transported aggregates or gypsum during that same ice season, a rebate in the fee shall be applied after the end of that ice season according to the formulae specified in this subsection upon the submission by the ship of documentation satisfactory to the Minister....

This provision could be rewritten as follows to ensure the Minister’s decision is not based on his or her opinion:

(6) Where, during an ice season, a ship that has been charged the fee set out in subsection 3(1) submits documentation demonstrating that it has transported aggregates or gypsum during that same ice season, a rebate in the fee shall be applied by the Minister after the end of that ice season according to the formulae specified in this subsection....

- 4 -

My second comment applies to both the English and French versions. In keeping with standard practice, “subsection 3(1)” should be written as “subsection (1)”.

My third comment applies to the French version only. As in the previous point, “dans ce paragraphe” refers to the preceding “au paragraphe 3(1)”. Yet this provision does not refer to any rebate. This should be corrected.

Finally, section 3 of the Schedule sets out a fee regime for icebreaking services. Subsection (6) provides for a reduction in these fees where, during an ice season, a ship “has transported aggregates or gypsum”. A 1997 document produced by your department entitled *Marine Sector Reform: Coast Guard Recovery and Other Initiatives* explains the reasons for this fee rebate:

The aggregate and gypsum industries may face potential disruption of operations in both the Maritimes and Great Lakes regions. The industries normally operate with low profit margins and any additional shipping costs on their low-valued cargo would pose a problem.

This passage leads me to conclude that the fee rebate has, at first glance, nothing to do with the cost of the service provided, as two ships transiting the same waters at the same time will not pay the same fees. The difference in the fees paid by the two ships does not depend on the cost of providing them the service, but rather on what they are transporting. As a result, it could be said that there is an “absence of a nexus between the levy and the cost of the service”, which means that, as the Supreme Court of Canada ruled in *Re Eurig Estate* in 1998, the levies for icebreaking services are ultimately a tax rather than fees. Yet, in this case, nothing in the *Oceans Act* authorizes imposing a tax. As you know, this issue is the subject of correspondence between the Department and the Committee for the examination of the *Fee Schedule (Fees to be Paid for Marine Navigation Services provided by the Canadian Coast Guard)*. The Committee’s position on the law applicable to this issue is explained in detail in that correspondence. That position applies here as well, and it should be considered when preparing the Department’s response in this file.

Furthermore, even if it were possible to demonstrate that the levies for icebreaking services are not a tax, at least as far as section 3(6) of the Schedule is concerned, and even though the motivation for this reduction is undoubtedly laudable, the Schedule cannot be used as an economic development tool without clear enabling authority in the Act. In this case, it is difficult to see how the reduction provided is consistent with the objectives of the Act, particularly as Parliament described them in its lengthy preamble. From a legal standpoint, how does the Department justify promoting an activity such as the transportation of aggregates and gypsum in the exercise of the power to impose fees for services?

- 5 -



11. Section 5

Section 5 of the Schedule concerns the interest payable on an overdue fee. It does not appear to be authorized by any provision in section 47 of the *Oceans Act*. Section 5 therefore seems to be ultra vires. As discussed in the file on the *Fee Schedule (Fees to be Paid for Marine Navigation Services provided by the Canadian Coast Guard)* [1998, as amended in 2005], section 155.1 of the *Financial Administration Act* is the legislative basis for the payment of interest, and there is no need to provide for such payment in the Regulations. The same problem was identified in the other file, and you agreed in your letter of October 29, 2010, to withdraw the provision in question.

12. Annex I

Column 3 of Annex I establishes the ice season dates for various areas even though “ice season” is defined in section 1 of the Schedule as the period from December 21 to May 15. However, none of the ice seasons described in the annex corresponds to the definition in section 1. If the goal is to prescribe the ice season in each area, the definition in section 1 is unnecessary and should be repealed. Moreover, I note that in section 3(1) of the Schedule the “ice season” corresponds to the dates set out in Annex I.

I look forward to your comments.

Yours sincerely,

[sgd]

Evelyne Borkowski-Parent
Counsel

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

March 13, 2012

Évelyne Borkowski-Parent
Counsel
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Ms. Borkowski-Parent:

Subject: Icebreaking Services Fee Schedule (1998)

I am writing with regard to your letter of October 28, 2011, concerning the fee schedule for icebreaking services provided by the Canadian Coast Guard (the "Schedule"). I am pleased to be able to address your questions and recommendations. The answers are provided below in the same order as your questions.

1. Section 1, definition of "Minister"

The Department accepts the Committee's recommendation and will delete the definition of "Minister" from the Schedule as soon as possible.

2. Section 1, definition of "pleasure craft"

The Department accepts the Committee's recommendation and will change the French version of the definition to make it consistent with the English version, which states "remuneration or any object of profit."

3. Section 1, definition of "tonne"

The Department accepts the Committee's recommendation and will make the necessary changes.

4. Section 1, French version

The Department accepts the Committee's recommendation and will make the necessary changes.

The Committee's observations regarding points 5 and 6 are dealt with in point 6.

5. Section 1, definition of "ship", and section 2(3)

6. Section 1, definition of "government ship", and section 2(3)



- 2 -

Ships that are operated by, or on behalf of, the government of the Province of Newfoundland are not subject to marine services fees, including fees for icebreaking services. This provision is included to maintain consistency with clause 31(i) of the Terms of Union of Newfoundland with Canada (*Newfoundland Act, 1949*), which states that Canada will relieve Newfoundland and Labrador of the public costs incurred in respect of various services provided by the Government of Canada, including lighthouses, fog alarms, buoys, beacons, and other public works and services in aid of navigation and shipping. Icebreaking services provided by the Canadian Coast Guard are considered to be services in aid of navigation and shipping.

7. Section 2(7)

The Department agrees with the Committee's recommendation and did not intend to make a distinction between the meaning of "transit" in English and in French. The word "simple" will be deleted from the French version of the Schedule as soon as possible.

8. Section 3(1)

The Department accepts the Committee's recommendation and will amend the Schedule as soon as possible.

9. Section 3(5)

With regard to the term "Arctic Class", the Department agrees with the Committee's recommendation and will add definitions to the Schedule for "Arctic Class" and "Canada Type" as soon as possible.

With respect to the following paragraph:

Where a ship has submitted documentation satisfactory to the Minister demonstrating that the ship is classified as Arctic Class or Canada Type, or as an international equivalent to Canada Type as indicated in Annex II, or as any other recognized classification that is deemed equivalent to Canada Type by the Minister, the fee set out in subsection (1) shall be reduced as specified in this subsection.

The Department agrees with the Committee's recommendation and, subject to the changes noted previously regarding the terms "Arctic Class" and "Canada Type," it will amend the paragraph as follows:

Where a ship has submitted documentation satisfactory to the Minister demonstrating that the ship is classified as Arctic Class or Canada Type, or as an international equivalent to Canada Type as indicated in Annex II, or as any other recognised classification that is equivalent to Canada Type, the fee set out in subsection (1) shall be reduced as specified in this subsection.



As for the relationship between “paragraphe (1)” and “ce paragraphe” in the French version, the Department agrees with the Committee’s recommendation and, subject to the changes noted previously, it will correct the ambiguity in the wording.

10. Section 3(6)

With regard to the Minister’s power to evaluate the documentation, the Department prefers to maintain the current wording of the provision. The Minister may require some discretion in evaluating the documents, for example, to determine their authenticity.

The Department agrees with the Committee’s recommendation that “subsection 3(1)” should be written as “subsection (1)” and will make the change as soon as possible.

With regard to the comment that “dans ce paragraphe” in the French version refers to the preceding “au paragraphe 3(1)”, the Department agrees with the Committee’s recommendation and will correct this ambiguity in the wording.

On the subject of the Committee’s comments regarding the reduction for ships transporting aggregates or gypsum, and its more general comments on the connection between the fees and the cost of the service provided, we would like to draw your attention to the two letters sent to your colleague Mr. Rousseau in October 2010 and in early 2012 (see attached). These letters fully explain the Department’s position on the connection between the fees and the cost of the service provided.

With regard to a fee rebate for ships transporting aggregates and gypsum, the Department confirms that eliminating the rebate could have an impact on ships and industries that deal with low-valued cargos of aggregate and gypsum. The Department also confirms that the rebate was introduced to address this impact. That being said, when the fee schedule was established, the Department did not consider the rebate provision to be a means of economic development, and its opinion has not changed. The rebate exists because, when the fees for marine navigation services were established, the federal government’s policies and guidelines on external charges required that various factors be considered, such as the potential impact of the fees on the competitiveness and financial performance of the users of the government service.

The Department would also like to point out to the Committee that the federal government still expects these factors to be considered. For example, the *2008 May Report of the Auditor General of Canada*, “Chapter 1 – Management of Fees in Selected Departments and Agencies,” states as follows:

In addition, based on our review of government policies related to fees and best practices for determining the amount to be charged for a fee, departments and agencies need to consider other factors, such as ... [t]he effects of the fee. This factor involves

- 4 -

considering how the fee can affect government programs or policies, or how the amount charged for a fee can affect demand or competitiveness.

11. Section 5

The Department agrees with the Committee's recommendation on the provision concerning interest and will make the necessary change to the Schedule.

12. Annex I

With regard to the definition of "ice season" in section 1, the Department agrees with the Committee's recommendation and will change the definition so that the dates of the ice season correspond with the geographic areas described in Annex I. The Schedule will be amended as soon as possible.

I hope that this letter addresses all of the Committee's concerns. Please feel free to contact me if you require further information.

Sincerely,

Tiffany Caron, Director
Legislative and Regulatory Affairs



TRANSLATION/TRADUCTION

May 17, 2012

Tiffany Caron
Director
Legislative and Regulatory Affairs
Department of Fisheries and Oceans
200 Kent Street, Station 14E-241
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Dear Ms. Caron:

Our File: Fee Schedule for Icebreaking Services, 1998

Thank you for your letter of March 13, 2012, providing your comments on the *Fee Schedule for Icebreaking Services*. Before your response is submitted to the Committee, the following points should be clarified.

5. Section 1, definition of “ship”, and section 2(3)

Your reply simply presents your views concerning the reason section 2(3) of the Regulations provides that the Schedule does not apply to any “ship that is operated by, or on the behalf of, the government of the province of Newfoundland.”

My question is broader. I also want to know why fishing vessels, government ships and pleasure craft do not pay fees. Why do the fees not apply to all of these categories? In my letter of October 28, 2011, I asked whether it is because these vessels, ships and craft do not use icebreaking services. Is this the case?

6. Section 1, definition of “government ship”, and section 2(3)

A “government ship” is defined in the Schedule to include “any vessel, boat or craft that is owned or operated ... by a province”. As you know, government ships do not pay the fees set out in the Schedule. As for section 2(3), it specifically provides that the Schedule does not apply to “a ship that is operated by, or on the behalf of, the government of the province of Newfoundland.”

Here is what I would like to know. Since the Schedule provides that government ships—and therefore provincial ships—do not pay the fees, why is a specific provision providing that the Schedule does not apply to the province of



- 2 -

Newfoundland necessary? Is it because there are situations covered by section 2(3) that would not be covered by the definition of “government ship”?

As I noted in my letter of October 28, 2011, these two provisions are drafted differently. First, the definition of “government ship” includes any vessel, boat or craft that is “owned” by a province. Section 2(3) does not refer to ships owned by the province of Newfoundland. Is this an intentional difference or simply a drafting error? Likewise, section 2(3) refers to ships operated “on the behalf of” the province of Newfoundland. The definition of “government ship” does not do the same. Again, is this an intentional difference or simply a drafting error?

10. Section 3(6)

I made four comments regarding this provision, and I would like to revisit two of them. The first concerns the subjective formulation of the criterion by which the Minister evaluates documentation provided to demonstrate that, for example, a ship transported aggregates during the ice season. Currently, the ship receives a fee rebate upon the submission of documentation “satisfactory to the Minister”.

I suggested revising the formulation of this criterion to make it objective. The Department replied that it would like to retain the current formulation because “the Minister may require some discretion in evaluating the documents, for example, to determine their authenticity.”

This is the wording for the relevant portion of section 3(6) of the Regulations that I suggested in my letter of October 28, 2011:

(6) Where, during an ice season, a ship that has been charged the fee set out in subsection 3(1) submits documentation demonstrating that it has transported aggregates or gypsum during that same ice season, a rebate in the fee shall be applied by the Minister after the end of that ice season according to the formulae specified in this subsection....

My objection is as follows. An objective formulation never results in the acceptance of falsehood; such an interpretation of the Regulations would lead to absurd outcomes. Clearly, the Minister does not have to accept counterfeit documentation, all the more so since the use of such documentation is an offence under the *Criminal Code*. Not only does the objective formulation of the decision-making criterion in no way diminish the Minister’s power, but it also ensures that taxpayers are not subject to undue administrative discretion.

The second comment I would like to revisit concerns whether the fee rebate transforms the fees for icebreaking services into a tax. You mentioned that the rebate exists because of federal government policies and directives that require consideration of the effects of the fees on the users of the service. You cite paragraph 1.19 of the May 2008 *Report of the Auditor General of Canada* in support.

- 3 -

The Auditor General also writes, in paragraph 1.6 of her report:

The authority and control framework for fees includes departmental legislation and regulations, the *Financial Administration Act*, the *User Fees Act*, and the Treasury Board Policy on Service Standards for External Fees. There is also the Treasury Board of Canada Secretariat's guidance, as well as relevant case law. [my emphasis]

Later, in paragraph 1.17, she elaborates:

In addition to the requirements of the legislation or regulation that sets the fee, the Treasury Board of Canada Secretariat's *Guide to the Costing of Outputs in the Government of Canada* advises departments and agencies to have a comprehensive understanding of the full costs related to fees for goods, services, or the use of a facility. [my emphasis]

Finally, in paragraph 1.31, she writes:

Departments and agencies are responsible for providing recommendations to ministers on the amount to be charged for fees, including ensuring that the requirements of the legislation or regulation that set the fee are met. [my emphasis]

You seem to be confusing accounting and law. An ultra vires provision does not become legal simply because it reflects a desirable financial practice, even if that practice is set out in a Treasury Board policy or directive. What is legal is determined by the enabling legislation. If a practice is authorized by the enabling legislation, it may then be evaluated to determine whether it constitutes sound management. That is the nature of the rule of law.

As you know, in this case the amounts to be paid for icebreaking services are required under the *Oceans Act*. I see nothing in the Act that authorizes the Minister to fix fees whose amount takes into account what you call "the potential impact of the fees on the competitiveness and financial performance of the users of the government service." To the extent that the price of the same service varies from one user to another depending on, for example, the required financial performance of each user, it is reasonable to ask whether these service fees are in fact a tax.

In this case, the problem is that two ships receiving the same service will pay different fees depending on the type of cargo they transport. Using general figures without being able to demonstrate that there is a nexus between the service fees charged to a person (here, a ship) and the cost of the services provided to that person (that ship) is equivalent to taking into account only some of the criteria for distinguishing fees from a tax set out in *Re Eurig Estate*. Since, in this matter, you referred to the letters sent to my colleague Jacques Rousseau, I assume that your position on this file is the same as that put forward for the *Fee Schedule for Marine Navigation Services*. As the Committee will determine the approach to be taken in this

- 4 -



matter, this examination will now continue under the file on the *Fee Schedule for Marine Navigation Services*.

I look forward to your reply.

Yours sincerely,

Evelyne Borkowski-Parent
Counsel

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

September 14, 2012

Évelyne Borkowski-Parent
Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Jacques Rousseau
Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Ms. Borkowski-Parent and Mr. Rousseau:

I am writing to inform you that, further to the many observations and recommendations of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations regarding the Marine Navigation Service Fee schedules and Icebreaking Service Fee schedules, we have made amendments to both fee schedules, and that notice of these amendments will be published in Part I of the Canada Gazette of September 15, 2012.

We would like to thank the Committee for its comprehensive review and recommendations on both these fee schedules, which will be now be much clearer. We also wish to acknowledge the Committee's patience while we prepared these amendments and presented them to our department for approval prior to submitting them for publication to the Canada Gazette Directorate.

I am available should you require further information on this matter.

Sincerely,

[sgd]

Tiffany Caron, Director
Legislative and Regulatory Affairs



TRANSLATION/TRADUCTION

September 24, 2012

Tiffany Caron
Director
Legislative and Regulatory Affairs
Department of Fisheries and Oceans
200 Kent Street, Station 14E-241
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Dear Ms. Caron:

Our File: Fee Schedule for Icebreaking Services, 1998

Thank you for your letter of September 14, 2012, regarding the above-mentioned file. I noted the amendments that were published in Part I of the Canada Gazette on September 15, 2012.

As to the current file, several points in my letter of October 28, 2011, remain unaddressed. I refer you to my letter of May 17, 2012, which still remains unanswered. Your comments, specifically on points 5, 6 and 10, would be appreciated.

I look forward to your reply.

Yours sincerely,

for Evelyne Borkowski-Parent
Counsel

Encl.

/mh



TRANSLATION/TRADUCTION

February 3, 2014

Évelyne Borkowski-Parent
Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Ms. Borkowski-Parent:

I am writing in response to your letters of May 17, 2012, and September 24, 2012, regarding the Fee Schedule for Icebreaking Services, 1998. I will address the points in the order in which they were raised.

Response to the letter of May 17, 2012

Subject: Fee Schedule for Icebreaking Services, 1998

This is an interim reply to your letter of May 17, 2012 on the Fee Schedule for Icebreaking Services. Further to your letter and to provide a full response, we reviewed the information and consulted other branches in the Department. Specifically, we conducted a detailed review of the conditions of Newfoundland's union with Canada, whose wording could be tied to the fee schedule. We expect to be able to provide you with a more detailed response shortly, and we thank the Committee for its patience in this regard.

Response to the letter of September 24, 2012

1. Section 1: Definition of "ice season"

The Department accepts the Committee's recommendation and will remove the definition of "ice season" from the fee schedule at its next opportunity.

2. Section 1: Definition of "tonne"

The Department accepts the Committee's recommendation and will remove the definition of "tonne" from both the English and French versions at its next opportunity. The Department will also update the fee schedule to ensure that only the

- 2 -



term “tonne” appears in the English version and “tonne métrique” in the French version.

3. Subsection 3(5)

The Committee accepts the Committee’s recommendation to update section 3(5) at its next opportunity to read as follows:

(5) Where a ship has submitted documentation demonstrating that the ship is classified as an Arctic class ship under the *Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations*, a Canada Type under Transport Canada’s TP 12260 entitled *Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations*, or as an international equivalent to Canada Type as indicated in Annex II, or as any other recognized classification that is deemed equivalent to Canada Type by the Minister, the fee set out in subsection (1) shall be reduced as specified in this subsection [...] [Translation]

We trust these clarifications respond to most if not all of the Committee’s concerns. I am available should you require further information on this matter.

Sincerely,

Tiffany Caron, Director
Legislative and Regulatory Affairs



Fisheries and Oceans Canada
Pêches et Océans Canada



Ms. Évelyne Borkowski-Parent
Legal Advisor
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Your file Votre référence

RECEIVED/REÇU

Our file Notre référence

AUG 21 2014

REGULATIONS
RÈGLEMENTATION

Dear Ms. Borkowski-Parent:

I am writing in response to your letter of May 17, 2012 regarding the 1998 Icebreaking Services Fee Schedule. You will recall that we had sent you an interim reply on December 7, 2011 requesting more time to provide you with a substantive response. I am pleased to have this opportunity to provide clarifications regarding certain points raised in our March 13, 2012 response to the Committee. I will address your comments in the order that you have raised them.

Point 5 - Section 1, definition of “ship” and 2(3)

In response to your question, fishing vessels, government ships, and pleasure craft do not pay any icebreaking services fees because the majority of icebreaking services (icebreaking route assistance, ice routing and information services, and harbour breakouts) are used primarily by the commercial transportation sector. The fee is based on the premise that those who benefit directly from publicly funded services should contribute toward the cost of those services. Given the nature of icebreaking services, commercial users that receive direct benefits from these services are easily identifiable.

Point 6 - Section 1, definition of “government ship” and 2(3)

Although the provision for government ships is almost identical to the provision under subsection 2(3), which excludes ships that are operated by or on behalf of the Province of Newfoundland and Labrador from paying the Icebreaking Services Fee, it was intentionally included in the fee schedule in order to account for what exists under Term 31 (i) of the Terms of Union of Newfoundland with Canada (which were ratified by the *Newfoundland Act*, 12-13 Geo. VI, c. 22 [U.K.]). This provision relieves the Province of Newfoundland and Labrador of the public costs incurred in respect of services taken over by the Government of Canada, including lighthouses, fog alarms, buoys, beacons, and other public works and services in aid of navigation and shipping. Icebreaking services are deemed to be included in those services provided in aid of navigation and shipping.

This provision was also included in the fee schedule because there are cases covered under subsection 2(3) that would not be covered by the “government ship” definition under section 1 (as you have noted, there are a few differences in wording). To be more specific, while the definition of “government ship” includes any vessel, boat or craft that is “owned or operated” by the government of Canada, by a province, territory, or municipality of

.../2

- 2 -

Canada or by the government of another country, subsection 2(3) includes a ship that is “operated by, or on behalf of, the government of the province of Newfoundland”.

Point 10 - Subsection 3(6)

Submission of documentation “satisfactory to the Minister”

Regarding the reference to the Minister’s assessment of documentation, the Department accepts the Committee’s recommendation and will update subsection 3(6) as follows:

(6) Where, during an ice season, a ship that has been charged the fee set out in subsection 3(1) presents documentation to the Minister, demonstrating that it has transported aggregates or gypsum during that same ice season, a rebate in the fee shall be applied by the Minister after the end of that ice season according to the formulae specified in this subsection [...]

Fee rebate for ships carrying aggregates or gypsum

With respect to the Committee’s comments concerning the fee rebate for ships carrying aggregates or gypsum, as well as the Committee’s broader observations about the relationship between the fee and the cost of service provided, the Department is wondering whether the Committee still wished to pursue this issue in light of its similarity to the issue of whether the Marine Navigation Services Fee is in fact a “fee” or a “tax”. You will recall that a decision was made by the Standing Joint Committee in November 2012 to officially close the file and no longer pursue the issue. We will await direction from the Committee regarding whether a response is still required.

We hope that these clarifications address all or at least most of the Committee’s concerns. I remain available to provide further explanation of any of the information provided in this letter.

Sincerely,



Tiffany Caron
Director
Legislative and Regulatory Affairs

Annexe G

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

Le 10 mars 2015

CORRECTION PARTIELLE PROMISE**DOSSIER**

Barème des droits pour les services de déglçage

QUESTION

La disposition habilitante autorise-t-elle un rabais sur les droits à payer pour les navires ayant transporté des agrégats ou du gypse?

RÉSUMÉ

Le Ministère a présenté une réponse qui semblerait satisfaisante pour ce qui est de la façon dont les définitions de « navire » et de « navire d'État » interagissent avec une disposition qui prévoit que le Barème des droits ne s'applique pas aux navires « exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve ou pour le compte de celui-ci ». On a aussi promis un amendement pour éliminer certains termes inutilement subjectifs, bien qu'aucun délai à cet égard n'ait été précisé.

La question qui n'a pas encore été résolue consiste à déterminer si un rabais sur les droits à payer pour les navires ayant transporté des agrégats ou du gypse est autorisé. D'une part, on peut considérer qu'il s'agit d'une taxe plutôt que d'un droit, et le Ministère n'a pas tenté de justifier l'écart entre les « droits », ce qu'il aurait pu faire en démontrant que, le cas échéant, les coûts des services offerts aux navires qui profitent d'un rabais sont inférieurs aux coûts des services offerts à d'autres navires semblables transportant d'autres matières. D'autre part, on peut aussi considérer que le rabais dépasse la portée et l'objet de la loi habilitante.

CONTEXTE

Le Barème des droits établit les droits à payer pour les services de déglçage offerts par le Garde côtière canadienne. C'est l'article 47 de la *Loi sur les océans* qui autorise l'application du Barème des droits :



- 2 -

47. (1) Le ministre peut, sous réserve des règlements d'application du présent article éventuellement pris par le Conseil du Trésor, fixer les prix à payer pour la fourniture de services ou d'installations au titre de la présente loi par lui-même ou le ministre, ou tout organisme fédéral dont il est, du moins en partie, responsable.

(2) Les prix fixés dans le cadre du paragraphe (1) ne peuvent excéder les coûts supportés par Sa Majesté du chef du Canada pour la fourniture des services ou des installations.

Aux termes du paragraphe 50(3) de la *Loi*, le Comité mixte est saisi d'office des droits fixés en vertu de la *Loi* « pour qu'ils fassent l'objet de l'étude et du contrôle prévus pour les textes réglementaires ».

ANALYSE

Douze questions ont initialement été soulevées à l'égard du Barème des droits. La plupart ont été traitées dans des amendements apportés au Barème des droits en 2012, y compris l'abrogation d'une définition copiée à partir de la loi visée, la réorganisation des définitions dans la version française pour qu'elles soient en ordre alphabétique, la correction de divers écarts en les versions anglaise et française et l'abrogation d'une disposition prévoyant le paiement d'intérêts qui n'étaient pas autorisés en vertu de la *Loi sur les océans*. (Les intérêts applicables sont prévus à l'article 155.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.) Les questions non résolues sont présentées ci-dessous.

Article 1, définitions de « navire » et de « navire d'État » et paragraphe 2(3)

La définition de « navire » à l'article 1 du Barème des droits exclut les bateaux de pêche, les navires d'État et les embarcations de plaisance. S'entend de « navire d'État » :

Tout bâtiment, bateau ou embarcation dont le propriétaire ou l'exploitant est

a) le gouvernement du Canada,

b) une province, un territoire ou une municipalité du Canada, pour les services duquel aucun droit, tarif ou taux de fret n'est exigé dans les eaux canadiennes, ou



- 3 -

d) le gouvernement d'un autre pays, ou état, territoire ou municipalité d'un autre pays, pour les services duquel aucun droit, tarif ou taux n'est exigé dans les eaux canadiennes.

Le paragraphe 2(3) précise ensuite que le barème des droits « ne s'applique pas aux navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve ou pour le compte de celui-ci ». On a demandé au Ministère d'indiquer pourquoi ces navires ne paient pas pour le service de déglacage, et d'expliquer les raisons pour lesquelles la définition de navire d'État englobe les navires qui appartiennent à une province ou qui sont exploités par celle-ci (mais pas pour le compte de celle-ci), alors que l'exception au paragraphe 2(3) vise les navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve-et-Labrador ou pour le compte de celui-ci, mais pas ceux qui appartiennent à la province.

Le Ministère a précisé que l'exception prévue au paragraphe 2(3) est liée à l'alinéa 31(1)z) des *Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada (1949)*, qui stipule que le Canada libèrera la province des dépenses publiques correspondant aux services suivants, notamment « les phares, signaux de brume, bouées et balises, ainsi que les autres moyens publics d'aide à la navigation et à la marine marchande ». On considère que cette disposition vise aussi les services de déglacage. Le Ministère précise en outre :

Cette disposition fait aussi partie du barème des droits parce que certains cas prévus au paragraphe 2(3) ne sont pas pris en compte dans la définition de « navire d'État » à l'article 1 (comme vous l'avez souligné, on remarque quelques différences de formulation). Plus précisément, la définition de « navire d'État » comprend tout bâtiment, bateau ou embarcation dont « le propriétaire ou l'exploitant » est le gouvernement du Canada, une province, un territoire ou une municipalité du Canada, ou le gouvernement d'un autre pays, alors que le paragraphe 2(3) comprend les « navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve ou pour le compte de celui-ci ».

On déduit de cette explication que les navires dont le propriétaire ou l'exploitant est une province correspondent à la définition de « navire d'État », et qu'ils sont donc exclus de la définition de « navire ». Ils ne sont pas assujettis aux droits, parce que ceux-ci ne s'appliquent qu'aux navires. Les navires exploités pour le compte du gouvernement de la province ne correspondent pas à la définition de « navire d'État », de sorte qu'ils seraient assujettis aux droits, si ce n'était du paragraphe 2(3). L'explication semble satisfaisante, quoique l'on puisse encore se demander pourquoi le paragraphe 2(3) doit préciser « les « navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve », puisqu'il appert que ces navires sont déjà des « navires d'État » et qu'en conséquence ils ne sont pas assujettis aux droits.



- 4 -

Pour ce qui est de la raison pour laquelle la définition de « navire » exclut les bateaux de pêche, les navires d'État et les embarcations de plaisance, avec pour conséquence qu'ils ne sont pas assujettis aux droits pour les services de déglâçage, le Ministère précise, dans sa dernière lettre :

Les bateaux de pêche, les navires d'État et les embarcations de plaisance ne paient pas de droits pour les services de déglâçage parce que la plupart de ces services (aide apportée en route, services de conseils/information sur la navigation dans les glaces et déglâçage des ports) sont utilisés principalement par le secteur du transport commercial. Ces droits reposent sur le principe que ceux qui profitent directement des services publics devraient contribuer à leur financement. Étant donné la nature des services de déglâçage, les utilisateurs commerciaux qui profitent directement de ces services sont facilement identifiables.

Cette réponse peut aussi être considérée comme satisfaisante.

Paragraphe 3(6)

L'introduction du paragraphe se lit comme suit :

Lorsqu'au cours d'une saison des glaces, un navire auquel on a facturé le droit établi au paragraphe 3(1) a transporté des agrégats ou du gypse durant cette même saison des glaces [...] sur présentation, par le navire, d'une documentation jugée satisfaisante par le ministre.

Des mesures ont été promises en ce qui concerne la nature subjective de l'expression « documentation jugée satisfaisante par le ministre ». Le Ministère a fait savoir qu'il modifiera ce paragraphe de manière ce qu'il mentionne plutôt la documentation présentée au ministre pour montrer que le navire a transporté des agrégats ou du gypse. S'il reviendra encore au ministre de déterminer si les documents démontrent ce fait, il reste que le paragraphe 3(6) sera formulé de façon plus objective, ce qui aura pour effet de limiter le pouvoir discrétionnaire et de permettre un examen judiciaire.

En dernier lieu, on se demande s'il existe un pouvoir autorisant l'application d'un rabais sur les droits à payer pour les navires ayant transporté des agrégats ou du gypse. Comme l'indique la correspondance, ce rabais a pour but de compenser la faible valeur de ces marchandises. Le Ministère, cependant, n'a jamais confirmé que les coûts réels des services offerts aux navires diffèrent en fonction de ce qu'ils transportent, ce qui soulève la question de la distinction juridique entre un droit et une taxe. Les navires transportant des agrégats ou du gypse paieraient moins que les bateaux semblables transportant d'autres matières, et ce, même si les coûts réels des services étaient les mêmes. On devrait donc en conclure que ces droits sont en fait des

- 5 -

taxes, au sens de la décision de 1998 de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Succession Eurig (Re)*. À cet égard, la Cour précise ceci au paragraphe 22 :

Lorsqu'ils sont appelés à statuer sur l'existence de ce rapport, les tribunaux n'exigent pas que la somme demandée corresponde précisément au coût du service fourni. Dans la mesure où il existe un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et la somme exigée, cela suffit. La preuve produite dans le présent pourvoi ne révèle aucune corrélation entre la somme exigée pour la délivrance des lettres d'homologation et le coût de la prestation de ce service. Il ressort clairement de l'exposé conjoint des faits que les procédures suivies pour la délivrance de lettres d'homologation ne varient pas en fonction de la valeur de la succession. Même si le coût de délivrance des lettres d'homologation n'a aucun rapport avec la valeur de la succession, la somme exigée varie directement en fonction de cette valeur. Il en résulte donc une absence de rapport entre le coût du service et la somme exigée pour celui-ci, ce qui indique que cette somme constitue une taxe et non des frais. (C'est nous qui soulignons.)

De même, l'existence d'un rabais pour les navires transportant certaines matières, sans égard au coût des services rendus, permettrait de conclure qu'il s'agit d'une taxe plutôt que d'un droit. Comme le souligne toutefois John Mark Keyes dans *Executive Legislation*, en page 314, « le pouvoir de taxation ne peut être délégué qu'en employant une formulation précise, qui démontre clairement que le législateur souhaite autoriser l'imposition d'une taxe ». Seul le pouvoir d'imposer des droits a été accordé dans le présent cas.

Le Ministère n'a jamais accepté cet argument. Dans sa dernière lettre, il indique que le Comité a décidé, à l'issue d'un vote tenu en novembre 2012, de ne plus donner suite à une question semblable ayant trait au *Barème des droits pour les services à la navigation maritime*. Ce barème de droits fixait les droits à payer par les navires pour les services de navigation maritime (les bouées, balises, phares, etc., ainsi que les services de trafic maritime et les renseignements offerts par la Garde côtière canadienne), mais ils étaient fixés en partie en fonction du tonnage brut du navire. Si l'on pouvait s'interroger sur l'existence d'un « rapport » entre les coûts de prestation des services à la navigation maritime et le tonnage brut du navire, il est encore moins concevable qu'il puisse y avoir un lien entre le coût des services de déglacement et le type de marchandise transporté. Il appartient au Comité de décider s'il souhaite donner suite à la question des droits de déglacement.

Indépendamment de la question de la distinction entre droits et taxes, d'autres différences existent entre les droits de déglacement et les droits pour les services à la navigation maritime. On pourrait faire valoir que le système de rabais n'est tout simplement pas autorisé aux termes de la disposition habilitante, à savoir le paragraphe 47(1) de la *Loi sur les océans*, qui autorise le ministre à « fixer les prix à payer



- 6 -

pour la fourniture de services », bien que ces frais ne puissent excéder les coûts engagés pour la prestation des services. Rien dans la disposition habilitante n'indique que le ministre peut aussi offrir un rabais relativement aux droits perçus de manière à compenser la faible valeur des marchandises dans certaines industries. Le Barème des droits est, dans les faits, utilisé comme un outil de développement économique, en offrant un rabais aux navires transportant des agrégats ou du gypse. À tout le moins, il semblerait s'agir d'une « utilisation inhabituelle ou inattendue des pouvoirs conférés en vertu de la loi habilitante ». L'objectif de la *Loi sur les océans*, comme on l'indique dans son préambule, est d'assurer la gestion et la protection des océans et des ressources marines du Canada; on voit difficilement comment cet objectif pourrait comprendre des subventions aux transporteurs de certains types de marchandises de faible valeur. Dans sa lettre du 13 mars 2012, le Ministère a indiqué qu'il ne considérerait pas le rabais comme un outil de développement économique et que les politiques et les directives du gouvernement fédéral exigeaient de tenir compte d'un certain nombre de facteurs, notamment les effets potentiels des droits sur la compétitivité et le rendement financier. Il devrait toutefois aller de soi que les politiques et les directives du gouvernement ne peuvent servir à établir une autorité législative. Si le Ministère peut avoir raison de dire que les politiques et les directives du gouvernement exigent que le pouvoir d'établissement des droits doive être exercé selon le principe de la saine gestion financière, il reste que l'existence de telles directives ne peut servir de fondement à une disposition pour laquelle il n'existait au départ aucun pouvoir.

Diverses décisions appuient par analogie l'argument voulant que la disposition habilitante accorde uniquement le pouvoir de fixer des droits, sans plus. Par exemple, dans l'arrêt *Bishop v. College of Physicians & Surgeons of British Columbia*, de 1986, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a convenu qu'un passage des règlements pris en vertu de l'alinéa 4(2)f) de la *Medical Practitioners Act* devait être invalidé. La disposition habilitante autorisait la prise de règlements « établissant les dossiers et les comptes que devaient tenir les membres du collège dans leur exercice de la médecine », mais les règlements allaient plus loin, en exigeant des membres qu'ils « autorisent le retrait temporaire de ces dossiers, documents et écritures, dans le but de les copier ». Cette exigence ne pouvait être qualifiée de « connexe » à ce qui était autorisé dans la disposition habilitante. De même, dans l'arrêt *Lexogest Inc. v. Manitoba (Attorney-General)* de 1993, on statuait sur le pouvoir de prendre des règlements « en excluant les services rendus par un médecin praticien des services à l'égard desquels une personne assurée peut recevoir des indemnités ». Une majorité de juges a fait valoir que cette disposition habilitante n'autorisait pas l'imposition de limites ou de conditions à l'égard de services médicaux à exclure, de telle sorte que les mêmes services pourraient être exclus en vertu de certaines conditions, mais inclus en vertu d'autres conditions. « Cela signifie, à première vue, le pouvoir d'exclusion, sans plus ». De plus, si l'intention avait été « d'accorder le pouvoir d'imposer des conditions ou des limites à l'égard des services médicaux attendus, la loi aurait dû le formuler expressément ». Selon le même raisonnement, le pouvoir de « fixer les prix à payer pour la fourniture de services [...] au titre de la présente loi par le [ministre] » concerne le pouvoir de



- 7 -

fixer les droits, sans plus; si l'intention avait été d'autoriser l'établissement de rabais, une formulation précise à cet égard aurait été requise.

On peut aussi faire valoir un autre argument connexe, à savoir que l'octroi de rabais peut en fait être contraire à l'objet de la disposition habilitante. En 1999, dans l'arrêt *Smith c. Canada (Procureur général)*, la Cour fédérale a jugé qu'une disposition réglementaire était *ultra vires* parce qu'elle était contraire à la loi habilitante. La Cour a plus particulièrement conclu que l'objet de la *Loi sur le partage des pensions de retraite* était d'agir comme un mécanisme de partage des pensions, alors que la disposition contestée du *Règlement sur le partage des prestations de retraite* avait pour but présumé de faire obstacle au partage des pensions prévu par la *Loi* en établissant des délais. De même, on pourrait soutenir que, étant donné que le but de la disposition habilitante est d'autoriser le ministre à fixer des droits pour recouvrer les coûts, une disposition autorisant l'octroi de rabais à l'égard de ces droits est contraire à cet objectif, en ce sens qu'il en résulterait une réduction du montant perçu aux fins du recouvrement des coûts.

Sur instruction du Comité, on pourra faire valoir chacun de ces arguments.

CK/mh

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

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

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
FRANÇOISE BOIVIN, M.P.

VICE-CHAIRS

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



CANADA

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

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

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
FRANÇOISE BOIVIN, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



Le 28 octobre 2011

Madame Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires
Ministère des Pêches et Océans
200, rue Kent, poste 14E-241
OTTAWA (Ontario)
K1A 0E6

Madame,

N/Réf.: Barème des droits pour les services de déglacage (1998)

J'ai examinée le Barème des droits ci-dessus, publiés dans la partie I de la Gazette du Canada le 16 janvier 1999 et je note les points suivants :

1. Article 1, définition de « ministre »

Cette définition n'a pas à être reprise dans le Barème puisqu'elle figure déjà dans la *Loi sur les océans*. Elle devrait être supprimée.

2. Article 1, définition de « embarcation de plaisance »

Seule la version française mentionne qu'il peut s'agir, par exemple, d'une embarcation ne transportant ni passagers ni marchandises dans un but lucratif ou moyennant un droit de louage ou une rémunération ou une « autre » forme de profit. Même s'il y a droit de louage ou rémunération, cela ne veut pas dire qu'il y a profit. De plus, je ne suis pas certaine que l'on puisse qualifier un droit de louage ou une rémunération comme une forme de profit. Dans ce contexte, je pense qu'il conviendrait, comme on a fait dans la version anglaise, de ne pas utiliser le mot « autre ».



3. Article 1, définition de « tonne »

Cette définition, tant en français qu'en anglais, n'est pas utile puisque la partie IV de l'annexe I de la *Loi sur les poids et mesures* précise que le mot anglais « tonne » a pour équivalent, en français, les mots « tonnes métriques » et qu'il s'agit de « 1 000 kilogrammes ». En utilisant les mots « tonne » en anglais et « tonne métrique » en français, il serait clair qu'il ne s'agit pas de la « ton » en anglais et de la « tonne » en français, mots à propos desquels l'annexe II de la *Loi sur les poids et mesures* indique que cela équivaut à un poids de « 2 000 livres ».

En plus de supprimer la définition de « tonne », il conviendrait, dans la version française, de remplacer le mot « tonne » par les mots « tonne métrique » partout où il est utilisé, par exemple dans la définition « tonnes donnant droit à un rabais ».

4. Article 1, version française

Dans la version française, les définitions ne sont pas en ordre alphabétique. Cela est contraire à la pratique suivie dans les textes de même nature. Pourquoi a-t-on jugé qu'il convenait de ne pas suivre la pratique habituelle?

5. Article 1, définition de « navire » et 2(3)

L'article 2(1) prévoit que le Barème s'applique à tous les « navires ». Ce mot est défini de manière à exclure « un bateau de pêche, un navire d'État ou une embarcation de plaisance ». Et l'article 2(3) prévoit que le Barème ne s'applique pas « aux navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve ou pour le compte de celui-ci ». Pourquoi ces navires ne paient-ils pas pour le service de déglacement? Est-ce parce qu'ils ne l'utilisent pas?

6. Article 1, définition de « navire d'état » et 2(3)

Un « navire d'état » est défini comme étant, entre autres, « tout bâtiment, bateau ou embarcation dont le propriétaire ou l'exploitant est [...] une province [...] pour les services duquel aucun droit, tarif ou taux de fret n'est exigé dans les eaux canadiennes ». Le barème s'applique à un « navire », mot qui est défini de manière à exclure un navire d'état. Un navire d'état ne paye donc pas de droits pour les services de déglacement. Toutefois, l'article 2(3) prévoit spécifiquement le cas de la province de Terre-Neuve. Aux termes de cette disposition, le barème « ne s'applique pas aux navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve ou pour le compte de celui-ci ». Si on compare cette exclusion et la définition de « navire d'état », il semble que, dans le cas de cette province, le barème s'applique aux navires dont elle est propriétaire, ce qui n'est pas le cas pour les autres provinces. De plus, alors qu'un navire exploité pour le compte de la province de Terre-Neuve n'est pas assujéti au barème, un navire exploité pour le compte

- 3 -



d'une autre province le sera. Ces différences sont-elles voulues? Dans l'affirmative, pourquoi en est-il ainsi?

7. Article 2(7)

Dans la version française, on utilise les mots « transit simple ». quelle est la différence entre un « transit » et un « transit simple »?

8. Article 3(1)

Les mots « zone des glaces » utilisés dans cette disposition devraient, pour correspondre à la définition, être remplacés par les mots « zone de glaces ».

9. Article 3(5)

J'ai trois remarques à faire à propos de cette disposition. La première concerne l'utilisation des mots « navire de cote arctique ». Le Règlement ne les définit pas. S'agit-il d'un navire correspondant à la définition qu'en donne le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires*? Dans l'affirmative, il me semble qu'il conviendrait de faire un renvoi à cette définition, comme on l'a fait, par exemple, dans le *Règlement de 1999 sur les stations de navires (radio)*. Dans la négative, je pense qu'il faudrait définir ce que l'on entend par « navire de cote arctique » aux fins du Barème.

La deuxième remarque a trait à la mention de « toute autre classification reconnue que le ministre juge équivalente au type du Canada ». Qu'une autre classification soit ou non équivalente au type du Canada devrait reposer sur des faits plutôt que sur l'opinion du ministre. Cela d'autant que la décision du ministre a un impact sur l'obtention ou non d'une réduction des droits payables. En partant du libellé actuel de l'article 3(5), cette disposition pourrait être rédigée de façon à faire reposer la décision du ministre sur un critère objectif sans diminuer pour autant son pouvoir de décision. Il suffirait, par exemple, de remplacer les mots « que le ministre juge » par les mots « qui est ». Il reviendrait toujours au ministre d'évaluer les preuves, fournies par le navire, et de décider s'agit bel et bien d'une classification reconnue qui est équivalente. Le critère, toutefois, serait objectif plutôt que subjectif.

La troisième remarque porte sur la rédaction de la version française. L'article 3(5) énonce que dans les circonstances prévues, « le droit établi au paragraphe (1) est réduit selon les prescriptions de ce paragraphe ». De la façon dont ce passage est rédigé, les mots « ce paragraphe » se rapportent aux mots « au paragraphe (1) », ce qui ne peut être le cas puisque le paragraphe (1) ne comporte aucune disposition concernant la réduction du droit à payer. Il prévoit seulement que ce droit est de 3 100\$. Il conviendrait de réviser la version française pour corriger ce problème de rédaction.



10. Article 3(6)

J'ai quatre remarques en ce qui a trait à cette disposition. Ma première remarque concerne aussi la formulation subjective du pouvoir du ministre lorsqu'il évalue la documentation fournie pour obtenir un rabais sur les droits à payer. Voici le libellé actuel de l'article 3(6) :

(6) Lorsqu'au cours de la saison des glaces, un navire auquel on a facturé le droit établi au paragraphe 3(1) a transporté des agrégats ou du gypse durant cette même saison des glaces, un rabais lui est consenti à la fin de cette saison des glaces conformément à la formule mentionnée dans ce paragraphe sur présentation, par le navire, d'une documentation jugée satisfaisante par le ministre [...]

Voici comment cette disposition pourrait, par exemple, être rédigée de façon à ne pas faire reposer la décision du ministre sur son opinion :

(6) Lorsqu'au cours de la saison des glaces, un navire auquel on a facturé le droit établi au paragraphe 3(1) présente une documentation montrant qu'il a transporté des agrégats ou du gypse durant cette même saison des glaces, un rabais lui est consenti par le ministre à la fin de cette saison des glaces conformément à la formule mentionnée dans ce paragraphe [...]

Ma deuxième remarque vaut pour les versions française et anglaise. Conformément à la pratique habituelle, il faudrait écrire « paragraphe (1) » plutôt que « paragraphe 3(1) ».

Ma troisième remarque ne s'applique qu'à la version française. Comme au point précédent, les mots « dans ce paragraphe » se rapportent aux mots « au paragraphe 3(1) » qui les précèdent. Or, cette disposition ne comporte aucun rabais. Il conviendrait de faire la correction nécessaire.

En dernier lieu, le Barème prévoit à l'article 3 un régime de droits pour les services de déglçage. Le paragraphe (6) offre par ailleurs une réduction de ces droits lorsqu'un navire, au cours d'une saison des glaces, « a transporté des agrégats ou du gypse ». Selon un document de 1997, produit par votre ministère, et intitulé Réforme du secteur maritime : recouvrement des coûts de la Garde côtière et autres mesures, on mentionne les raisons qui motivent cette réduction :

Les secteurs des agrégats et du gypse risquent d'être durement frappés dans les régions des Maritimes et des Grands Lacs. Dans ces secteurs d'activité, les marges de profit sont ordinairement faibles et toute hausse des coûts de transport de ces produits de faible valeur posera problème. »

- 5 -

Je conclus de ce passage que la réduction des droits n'a, de prime abord, rien à voir avec le coût du service rendu, puisque deux navires qui transitent sur un même point d'eau durant la même période ne paieront pas les mêmes droits. La différence entre les droits payés par deux navires ne dépend pas de ce qu'il en coûte pour leur rendre le service, mais plutôt de ce qu'ils transportent. Par conséquent, on peut penser qu'il y a « absence de rapport entre le coût du service et la somme exigée pour celui-ci », ce qui, comme l'a jugé la Cour suprême du Canada en 1998 dans l'affaire *Re succession Eurig*, fait en sorte que les prélèvements faits pour les services de déglçage constitueraient en fin de compte une taxe plutôt que des droits. Or en l'espèce, rien dans la *Loi sur les océans* ne permet l'imposition d'une taxe. Cette question est, comme vous le savez, le sujet d'un échange de correspondance entre le ministère et le Comité dans le cadre de l'examen du *Barème des droits (droits pour les services à la navigation maritime fournis par la Garde côtière canadienne)*. La position du Comité quant au droit applicable en la matière y est expliquée en détail. Elle s'applique ici aussi et il conviendrait de la prendre en considération au moment de préparer la réponse du ministère dans ce dossier-ci.

De plus, même s'il était possible de démontrer que les prélèvements exigés pour le service de déglçage n'est pas une taxe, du moins en autant que l'article 3(6) du barème est concerné, et même si les motivations derrière cette réduction sont sans aucun doute louables, le Barème des droits ne peut être utilisé comme instrument de développement économique en l'absence d'habilitation claire dans la Loi. Ici, il est difficile de voir comment la réduction offerte concorde avec les objets de la Loi, en particulier tels que le Parlement les a exposés dans un long préambule au début de celle-ci. Comment le ministère justifie-t-il, d'un point de vue juridique, le fait de favoriser une activité comme le transport des agrégats et du gypse dans l'exercice du pouvoir d'imposer des droits pour la fourniture de services?

11. Article 5

L'article 5 du Barème porte sur l'intérêt à payer sur un droit en souffrance et je ne vois pas quelle disposition de l'article 47 de la *Loi sur les océans* autoriserait son adoption. L'article 5 me semble donc ultra vires. Tel que discuté dans le cadre du dossier Barème des droits (droits pour les services à la navigation maritime fournis par la Garde côtière canadienne) [1998, tel que modifié en 2005], l'article 155.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* constitue la base législative pour le paiement des intérêts et il n'est nul besoin de prévoir ce paiement au Règlement. Le même problème avait été identifié dans cet autre dossier et vous avez accepté, dans votre lettre du 29 octobre 2010, de retirer la disposition en question.

12. Annexe I

La colonne 3 de l'Annexe I établit les dates de la saison des glaces pour diverses zones, alors que la « saison des glaces » est par ailleurs été définie à l'article 1 du Barème comme étant la période allant du 21 décembre au 15 mai. Or, aucune des saisons des glaces mentionnées à l'annexe ne correspond à celle définie à

- 6 -

l'article 1. Si le but recherché est de délimiter la saison des glaces par zone, la définition de l'article 1 n'est d'aucune utilité et devrait être abrogée. D'ailleurs je remarque que dans l'article 3(1) du Barème, la « saison des glaces » correspond aux dates prévues dans l'annexe I.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Evelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique

/mn

Fisheries and Oceans
CanadaPêches et Océans
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

MAR 13 2012

Me Évelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

MAR 16 2012

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Objet : Barème des droits pour les services de déglacement (1998)

Maître Borkowski-Parent,

Je vous écris en réponse à votre lettre du 28 octobre 2011 concernant le Barème des droits à payer pour les services de déglacement fournis par la Garde côtière canadienne (le « Barème »). Je suis heureuse de pouvoir répondre à vos questions et recommandations. Je vais traiter vos questions dans l'ordre où vous les avez soulevées.

1. Article 1, définition de « ministre »

Le ministère accepte la recommandation du Comité et retirera la définition du mot « ministre » du Barème dès que possible.

2. Article 1, définition d'« embarcation de plaisance »

Le ministère accepte la recommandation du Comité et changera la version française de la définition pour la rendre conforme à la version anglaise, soit afin de refléter le sens de « ... rémunération ou une autre forme de profit. »

3. Article 1, définition de « tonne »

Le ministère accepte la recommandation du Comité et apportera les modifications demandées.

4. Article 1, version française

Le ministère accepte la recommandation du Comité et apportera les modifications demandées.

Les commentaires du Comité à propos des points 5 et 6 sont traités au point 6 ci-dessous.

.../2



- 2 -

5. Article 1, définition de « navire » et paragraphe 2(3)

6. Article 1, définition de « navire d'État » et paragraphe 2(3)

Les navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve-et-Labrador, ou pour son compte, ne sont pas assujettis aux droits pour les services maritimes, y compris les droits pour les services de déglacement. Cette disposition est incluse aux fins de conformité aux intentions de la clause 31 (i) des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada (Loi de Terre-Neuve, 1949) qui exonère la province de Terre-Neuve-et-Labrador des dépenses publiques correspondant aux services pris en charge par le gouvernement du Canada, notamment ceux liés aux phares, signaux de brume, bouées et balises, ainsi qu'aux autres moyens publics d'aide à la navigation et à la marine marchande. Les services de déglacement de la Garde côtière canadienne sont réputés faire partie des services d'aide à la navigation et à la marine marchande.

7. Paragraphe 2(7)

Le ministère accepte la recommandation du Comité, car il n'y a aucune intention d'établir une différence entre la signification en anglais et la signification en français de « transit ». Le terme « simple » sera retiré dès que possible de la version française du Barème.

8. Paragraphe 3(1)

Le ministère accepte la recommandation du Comité et apportera dès que possible la modification voulue au Barème.

9. Paragraphe 3(5)

En ce qui concerne l'expression « cote arctique », le ministère accepte la recommandation du Comité et apportera dès que possible la modification voulue au Barème, c'est-à-dire que des définitions aux expressions « cote arctique » et « type du Canada » seront ajoutées au Barème.

En ce qui concerne le paragraphe suivant :

« Lorsqu'un navire fournit des preuves au ministre selon lesquelles il est classé comme navire de cote arctique ou de type du Canada, ou d'un type international équivalent au type du Canada selon les prescriptions de l'annexe II, ou de toute autre classification reconnue que le ministre juge équivalente au type du Canada, le droit établi au paragraphe (1) est réduit selon les prescriptions de ce paragraphe : »

Le ministère accepte la recommandation du Comité et, sous réserve des modifications convenues aux points susmentionnés concernant les navires de « cote arctique » et de « type du Canada », il modifiera le paragraphe de la façon suivante :

.../3



- 3 -

« Lorsqu'un navire fournit des preuves au ministre selon lesquelles il est classé comme navire de cote arctique ou de type du Canada, ou d'un type international équivalent au type du Canada selon les prescriptions de l'annexe II, ou de toute autre classification reconnue qui est équivalente au type du Canada, le droit établi au paragraphe (1) est réduit selon les prescriptions de ce paragraphe : »

En ce qui concerne les références au paragraphe (1), le ministre accepte la recommandation du Comité et, sous réserve des modifications convenues aux points susmentionnés, il corrigera l'élément d'ambiguïté dans la formulation.

10. Paragraphe 3(6)

En ce qui concerne la référence à l'évaluation de la documentation par le ministre, le ministre souhaite conserver la formulation de la disposition dans sa forme actuelle. Le ministre peut avoir besoin d'une certaine discrétion dans l'évaluation de ces documents, comme par exemple pour la validation de leur authenticité.

En ce qui concerne l'observation selon laquelle le texte devrait indiquer « paragraphe (1) » au lieu de « paragraphe 3(1) », le ministre accepte la recommandation du Comité et apportera la modification voulue dès que possible.

En ce qui concerne les références au paragraphe 3(1), le ministre accepte la recommandation du Comité et corrigera l'élément d'ambiguïté dans la formulation.

En ce qui concerne les commentaires du Comité à propos du rabais pour les navires transportant des agrégats ou du gypse, ainsi que ses observations plus générales sur le lien entre les droits et le coût du service fourni, nous aimerions en premier lieu attirer votre attention sur les deux lettres ci-jointes envoyées à votre collègue Me Rousseau en octobre 2010, et par la suite au début de 2012. Cette correspondance traite en détail de la position du ministre à l'égard du lien entre les droits et le coût du service fourni.

Pour ce qui est de la disponibilité d'un rabais pour les navires transportant des agrégats et du gypse, le ministre confirme l'effet potentiel que pourrait avoir l'absence d'un rabais sur les transporteurs maritimes et les industries qui ont des cargaisons d'agrégats et de gypse de faible valeur, et il confirme que ce rabais a été établi pour prendre en compte cet effet potentiel. Cela dit, au moment où le barème des droits a été mis en place, le ministre n'a pas considéré cette disposition relative au rabais comme un outil de développement économique, et son point de vue reste le même. Ce rabais existe, car lorsque les droits de services à la navigation maritime ont été établis, les politiques et les directives du gouvernement fédéral relatives à la tarification externe exigeaient de tenir compte d'un certain nombre de facteurs, notamment les effets potentiels des droits



- 4 -

sur la compétitivité et le rendement financier des utilisateurs du service gouvernemental.

Le ministère indique également au Comité que le gouvernement fédéral s'attend encore à ce que ces facteurs soient pris en compte. Par exemple, le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada de mai 2008 (Chapitre 1 — La gestion des frais imposés par certains ministères et organismes)*, dans ses observations et recommandations, indique ce qui suit :

« En outre, selon notre examen des politiques gouvernementales sur les frais et des pratiques exemplaires utilisées pour établir le montant des frais exigés, les ministères et organismes doivent prendre en compte d'autres facteurs, notamment... [1]es effets des frais. Ce facteur suppose que l'on tienne compte de la façon dont les frais peuvent influencer sur les politiques ou les programmes gouvernementaux, ou de celle dont les frais à payer peuvent avoir une incidence sur la demande ou la compétitivité. »

11. Article 5

En ce qui concerne la disposition relative aux intérêts, le ministère accepte la recommandation du Comité et apportera dès que possible la modification voulue au Barème.

12. Annexe 1

En ce qui concerne la définition de « saison des glaces » à l'article 1, le ministère accepte la recommandation du Comité et s'assurera de modifier la définition afin de garantir que les dates de la saison des glaces sont correctement attribuées à la région géographique décrite à l'annexe I. Le ministère apportera dès que possible la modification voulue au Barème.

Nous espérons que ces explications répondent à toutes les préoccupations du Comité. Je reste à votre disposition pour fournir des explications supplémentaires.

Veillez agréer, Maître Borkowski-Parent, mes salutations distinguées.

Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

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

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

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

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



Le 17 mai 2012

Madame Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires
Ministère des Pêches et Océans
200, rue Kent, poste 14E-241
OTTAWA (Ontario) K1A 0E6

Madame,

N/Réf.: Barème des droits pour les services de déglacement (1998)

Je vous remercie de votre lettre du 13 mars 2012 dans laquelle vous nous faisiez part de vos observations concernant le *Barème des droits pour les services de déglacement*. Avant de soumettre votre réponse au Comité, les points suivants méritent d'être éclaircis :

5. Articles 1, définition de « navire » et 2(3)

Votre réponse se limite à exposer votre point de vue sur la raison pour laquelle l'article 2(3) du Règlement prévoit que le Barème ne s'applique pas « aux navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve ou pour le compte de celui-ci ».

Ma question est plus vaste. Je cherche aussi à pourquoi un bateau de pêche, un navire d'État, une embarcation de plaisance ne payent pas de droits. Pour chacune de ces catégories, quelle raison justifie le fait que les droits ne soient pas exigibles? Dans ma lettre du 28 octobre 2011, je demande si c'est parce ces bateaux, navires et embarcations n'utilisent pas les services de déglacement. Est-ce le cas?

6. Articles 1, définition de « navire d'État » et 2(3)

La définition de « navire d'État » prévue dans le Barème spécifie qu'il s'agit, entre autres, d'un « bâtiment, bateau ou embarcation dont le propriétaire ou l'exploitant [...] est une province ». Comme vous le savez, les navires d'État ne payent pas les droits exigés dans le Barème. Quant à l'article 2(3) du Barème, il

- 2 -



prévoit que celui-ci ne s'applique pas « aux navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve ou pour le compte de celui-ci ».

Voici ce que je cherche à savoir. Puisque le Barème prévoit que les navires d'État, et donc ceux des provinces, ne payent pas les droits qui y sont exigés, pourquoi faut-il une disposition particulière prévoyant que le Barème ne s'applique pas à la province de Terre-Neuve? Est-ce parce qu'il existe des cas couverts par l'article 2(3) qui ne le seraient pas par la définition de « navire d'État »?

Comme je l'ai fait remarquer dans ma lettre du 28 octobre 2011, il y a des différences de rédaction entre ces deux dispositions. Premièrement, la définition de « navire d'État » inclut un bâtiment, bateau ou embarcation dont le « propriétaire » est une province. L'article 2(3) ne fait pas mention des navires dont la province de Terre-Neuve serait propriétaire. S'agit-il d'une différence intentionnelle ou d'une simple erreur de rédaction? De la même façon, l'article 2(3) mentionne les navires exploités « pour le compte » de la province de Terre-Neuve. La définition de « navire d'État » n'en fait pas mention. Encore une fois, s'agit-il d'une différence intentionnelle ou d'une simple erreur de rédaction?

10. Article 3(6)

J'ai fait quatre remarques au sujet de cette disposition. J'aimerais revenir sur deux d'entre elles. La première concerne la formulation subjective du critère en vertu duquel le ministre évalue un document qui lui est présenté pour démontrer, par exemple, qu'un navire a transporté des agrégats durant la saison des glaces. Présentement, le navire recevra un rabais sur présentation d'une documentation « jugée satisfaisante par le ministre ».

J'ai suggéré de revoir la formulation de ce critère afin de le rendre objectif. Le ministère répond qu'il souhaite conserver la formulation actuelle parce que « le ministre peut avoir besoin d'une certaine discrétion dans l'évaluation de ces documents, comme par exemple pour la validation de leur authenticité ».

Je reproduis la suggestion de rédaction du passage pertinent de l'article 3(6) du Règlement faite dans ma lettre du 28 octobre 2011 :

(6) Lorsqu'au cours de la saison des glaces, un navire auquel on a facturé le droit établi au paragraphe 3(1) présente une documentation montrant qu'il a transporté des agrégats ou du gypse durant cette même saison des glaces, un rabais lui est consenti par le ministre à la fin de cette saison des glaces conformément à la formule mentionnée dans ce paragraphe [...]

Mon objection est la suivante. En aucun temps une formulation objective ne vaut-elle acceptation de faux; cette interprétation du règlement mènerait à des résultats absurdes. Il va sans dire que le ministre n'a pas à accepter des documents contrefaits, d'autant plus lorsque l'on considère que l'utilisation de tels documents

- 3 -



constitue une infraction au *Code criminel*. Non seulement la formulation objective du critère de décision ne vient aucunement diminuer le pouvoir du ministre, elle permet d'éviter que les contribuables ne soient soumis à une discrétion administrative indue.

La deuxième remarque sur laquelle je voudrais revenir concerne la question de savoir si le rabais accordé a pour effet de transformer en taxe ce qui serait autrement des droits pour des services de déglacage. Vous mentionnez que ce rabais existe en raison des politiques et directives du gouvernement fédéral qui exigent de prendre en considération les effets des droits sur les utilisateurs du service, citant à l'appui le paragraphe 1.19 du *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* de mai 2008.

Dans son Rapport, la vérificatrice générale écrit aussi, au paragraphe 1.6 :

Le cadre d'autorisation et de contrôle des frais comprend les lois et les règlements ministériels, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur les frais d'utilisation*, la Politique sur les normes de service pour les frais d'utilisation du Conseil du Trésor du Canada, les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et la jurisprudence pertinente. (mon soulignement)

Plus loin au paragraphe 1.17, elle élabore :

En plus des exigences prévues par la loi ou le règlement qui a établi les frais, le *Guide pour l'établissement des coûts des extrants au Gouvernement du Canada du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada* recommande aux ministères et organismes de bien comprendre tous les coûts qui se rattachent aux frais exigés pour des produits, des services ou l'utilisation d'installations. (mon soulignement)

Et finalement, au paragraphe 1.31 :

Les ministères et organismes gouvernementaux sont chargés de recommander à leur ministre le montant des frais exigés, et notamment de veiller au respect des exigences de la loi ou du règlement qui a établi les frais. (mon soulignement)

Vous semblez ici confondre gestion comptable et droit. Une disposition *ultra vires* ne devient pas légale du simple fait qu'elle reflète une pratique financière désirable et cela, même si cette pratique est inscrite dans une politique ou une directive du Conseil du Trésor. Ce qui est légal est déterminé par la loi habilitante. Si une pratique est autorisée par la loi habilitante, on pourra établir dans un deuxième temps si elle constitue de la saine gestion. C'est là le propre de l'État de droit.

- 4 -



Comme vous le savez, dans le cas qui nous occupe, les sommes à payer pour les services de déglaçage sont exigées en vertu de la *Loi sur les océans*. Je ne vois rien dans la Loi qui autorise le ministre à fixer des droits dont le montant tient compte, comme vous l'écrivez, des « effets potentiels des droits sur la compétitivité et le rendement financier des utilisateurs du service gouvernemental ». Dans la mesure où, pour un même service, le prix varie d'un utilisateur à l'autre en fonction, par exemple, du rendement financier que doit maintenir chaque utilisateur, il y a lieu de se demander si l'on a affaire à une taxe plutôt qu'à des droits pour des services.

En l'espèce, le problème est que deux navires bénéficiant du même service paieront des droits différents, selon le type de cargaison transportée. S'en tenir à des chiffres globaux, sans pouvoir démontrer que les droits exigés pour les services à une personne (ici un navire) se rapportent au coût des services fournis à cette personne (ce navire) équivaut à ne prendre en considération qu'une partie des critères énoncés dans l'arrêt *Eurig* pour distinguer les droits d'une taxe. Puisque, à ce sujet, vous avez fait renvoi aux lettres destinées à mon collègue Jacques Rousseau, je prends pour acquis que votre position dans le présent dossier est identique à celle énoncée dans le dossier du *Barème des droits pour les services d'aide à la navigation*. Il reviendra au Comité de déterminer l'approche à suivre à cet égard et cet examen sera donc poursuivi dans le cadre du dossier du *Barème des droits pour les services d'aide à la navigation*.

J'attends votre réponse et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.

Evelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique

/mn

Fisheries and Oceans
CanadaPêches et Océans
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

Me Évelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

SEP 14 2012

Me Jacques Rousseau
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

SEP 18 2012

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Maîtres Borkowski-Parent et Rousseau,

Par la présente, je désire vous informer que, pour donner suite à plusieurs observations et recommandations faites par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation concernant les barèmes des droits de services à la navigation maritime et de services de déglacage, nous avons apporté des modifications aux deux barèmes des droits, et que les avis de modification à ce sujet seront publiés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* le 15 septembre 2012.

Nous tenons à remercier le Comité pour son examen et ses recommandations approfondis concernant ces deux barèmes des droits, lesquels, en définitive, n'en seront que plus clairs. Nous aimerions également saluer la patience dont le Comité a fait preuve pendant que nous préparions ces modifications et que nous les présentions à notre ministre aux fins d'approbation avant de les soumettre pour publication à la Direction de la *Gazette du Canada*.

Je reste à votre disposition pour fournir des explications supplémentaires sur tout renseignement fourni dans la présente lettre.

Veillez agréer, Maîtres Borkowski-Parent et Rousseau, mes salutations distinguées.

Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires

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 BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

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



CANADA

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

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

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



Le 24 septembre 2012

Madame Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires
Ministère des Pêches et Océans
200, rue Kent, poste 14E-241
OTTAWA (Ontario)
K1A 0E6

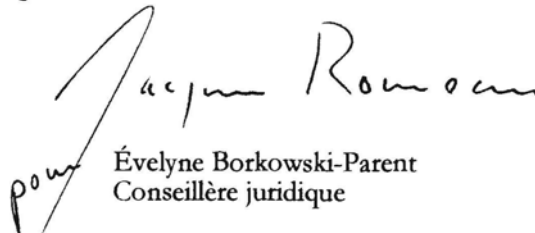
Madame,

N/Réf.: Barème des droits pour les services de déglçage (1998)

Je vous remercie de votre lettre du 14 septembre 2012 concernant le dossier mentionné en rubrique. J'ai pris bonne note des modifications apportées et publiées dans la partie I de la *Gazette du Canada* le 15 septembre 2012.

En ce qui a trait au présent dossier, plusieurs des points soulevés dans ma lettre du 28 octobre 2011 restent en suspens, et à cet effet, je vous renvoie à ma lettre du 17 mai 2012 qui demeure toujours sans réponse. Vos commentaires, plus particulièrement sur les points 5, 6 et 10, seraient appréciés.

J'attends votre réponse et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.

pour 
Évelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique

P.j.

/mh



Fisheries and Oceans
Canada

Pêches et Océans
Canada



RECEIVED/REÇU

Your file Votre référence

FEB 06 2014

Our file Notre référence

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

FEB 03 2014

Madame Évelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame,

Je vous écris en réponse à vos lettres du 17 mai 2012 et du 24 septembre 2012 concernant le Barème des droits de services de déglacage de 1998. Je vais traiter vos questions dans l'ordre où vous les avez soulevées.

Réponse à la lettre du 17 mai 2012

Objet : Barème des droits pour les services de déglacage (1998)

La présente est une réponse provisoire à votre lettre du 17 mai 2012 qui portait sur le Barème de droits pour les services de déglacage. Pour faire suite à votre lettre et vous fournir une réponse complète, nous avons examiné l'information et consulté les autres secteurs du ministère. Plus précisément, nous conduisons un examen détaillé des conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada, dont la formulation pourrait être liée au barème des droits. Nous prévoyons être en mesure de vous fournir une réponse plus approfondie sous peu et nous remercions le Comité pour sa patience à cet égard.

Réponse à la lettre du 24 septembre 2012

1. Article premier : Définition de « saison des glaces »

Le Ministère accepte la recommandation du Comité et retirera la définition de « saison des glaces » du barème des droits à la prochaine occasion.

2. Article premier : Définition de « tonne »

Le Ministère accepte la recommandation du Comité et retirera la définition de « tonne » des versions française et anglaise du barème des droits à la prochaine occasion. Le Ministère mettra également à jour le barème des droits afin de veiller à ce que le terme « tonne » figure seulement dans la version anglaise et le terme « tonne métrique » seulement dans la version française.

.../2



- 2 -

3. Paragraphe 3(5)

Le Ministère accepte les recommandations du Comité et mettra à jour le paragraphe 3(5) à la prochaine occasion de la manière suivante :

(5) Lorsqu'un navire présente de la documentation au ministre démontrant qu'il est classé comme navire de cote arctique, conformément au *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires*, ou de type du Canada, conformément à la publication TP 12260 de Transport Canada intitulée *Normes équivalentes pour la construction de navires de la classe arctique*, ou d'un type international équivalent au type du Canada selon les prescriptions de l'annexe II, ou de toute autre classification reconnue que le ministre juge équivalente au type du Canada, le droit établi au paragraphe (1) est réduit selon les prescriptions de ce paragraphe : [...]

Nous souhaitons que ces clarifications répondent à l'intégralité ou au moins à la plupart des préoccupations du Comité. Je reste à votre disposition pour discuter davantage de tout renseignement fourni dans la présente lettre.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires



TRANSLATION/TRADUCTION

Reçu le 21 août 2014

Madame Évelyne Borkowski-Parent
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame,

La présente donne suite à votre lettre du 17 mai 2012 au sujet du Barème des droits pour les services de déglacage de 1998. Vous vous souviendrez que nous vous avons transmis, le 7 décembre 2011, une réponse provisoire dans laquelle on demandait un délai supplémentaire pour la présentation d'une réponse fond. Je suis heureuse d'avoir l'occasion de vous offrir des précisions sur certaines questions soulevées dans notre réponse du 13 mars 2012 au Comité. Je traiterai vos commentaires selon l'ordre dans lequel vous les avez formulés.

Question 5 – Article 1, définition de « navire » et paragraphe 2(3)

Les bateaux de pêche, les navires d'État et les embarcations de plaisance ne paient aucun droit pour les services de déglacage parce que la plupart de ces services (aide apportée en route, services de conseils/information sur la navigation dans les glaces et déglacage des ports) sont utilisés principalement par le secteur du transport commercial. Ces droits reposent sur le principe que ceux qui profitent directement des services publics devraient contribuer à leur financement. Étant donné la nature des services de déglacage, les utilisateurs commerciaux qui profitent directement de ces services sont facilement identifiables.

Question 6 – Article 1, définition de « navire d'État » et paragraphe 2(3)

Bien que la disposition relative aux navires d'État soit presque identique à celle du paragraphe 2(3), qui soustrait les navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve-et-Labrador ou pour le compte de celui-ci à l'obligation de payer les droits de déglacage, elle a été intégrée intentionnellement au Barème des droits pour tenir compte de ce qui est prévu à l'alinéa 31(1) des Conditions de l'Union de Terre-Neuve au Canada (ratifiés par la *Loi sur Terre-Neuve*, 12-13 Geo. VI, ch. 22 [R.-U]). Cette disposition libère la province des dépenses publiques engagées pour les services assurés par le Canada, notamment les phares, signaux de brume, bouées et balises, ainsi que les autres moyens publics d'aide à la navigation et à la marine marchande. On considère que les services de déglacage font partie des services fournis aux fins de l'aide à la navigation et à la marine marchande.

Cette disposition fait aussi partie du Barème des droits parce que certains cas prévus au paragraphe 2(3) ne sont pas pris en compte dans la définition de « navire d'État » à l'article 1 (comme vous l'avez souligné, on remarque quelques différences

- 2 -



de formulation). Plus précisément, la définition de « navire d'État » comprend tout bâtiment, bateau ou embarcation dont « le propriétaire ou l'exploitant » est le gouvernement du Canada, une province, un territoire ou une municipalité du Canada, ou le gouvernement d'un autre pays, alors que le paragraphe 2(3) comprend les « navires exploités par le gouvernement de la province de Terre-Neuve ou pour le compte de celui-ci ».

Question 10 – paragraphe 3(6)

Présentation d'une documentation jugée satisfaisante par le ministre

En ce qui concerne la question de l'évaluation de la documentation par le ministre, le Ministère accepte la recommandation du Comité, et modifiera le paragraphe 3(6) comme suit :

(6) Lorsqu'au cours de la saison des glaces, un navire auquel on a facturé le droit établi au paragraphe 3(1) présente au ministre une documentation montrant qu'il a transporté des agrégats ou du gypse durant cette même saison des glaces, un rabais lui est consenti par le ministre à la fin de cette saison des glaces conformément à la formule mentionnée dans ce paragraphe [...]

Rabais à l'égard des droits pour les navires ayant transporté des agrégats ou du gypse

En ce qui concerne les commentaires du Comité au sujet du rabais à l'égard des droits pour les navires ayant transporté des agrégats ou du gypse, ainsi que les observations générales du Comité sur les droits et le coût des services offerts, le Ministère se demande si le Comité a toujours l'intention de donner suite à cette question, compte tenu de sa similitude avec la question consistant à déterminer si les *droits pour les services à la navigation maritime* constituent un « droit » ou une « taxe ». Vous vous souviendrez que, en novembre 2012, le Comité mixte permanent avait décidé de fermer le dossier et de ne pas donner suite à la question. Nous attendons que le Comité nous indique si une réponse à cet égard est toujours requise.

Nous souhaitons que ces précisions répondent à l'intégralité ou au moins à la plupart des préoccupations du Comité. Je reste à votre disposition pour discuter davantage de tout renseignement fourni dans la présente lettre.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Tiffany Caron, Directrice
Affaires législatives et réglementaires