

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

AFFAIRES JURIDIQUES
ET CONSTITUTIONNELLES

Chair:
The Honourable BOB RUNCIMAN

Président :
L'honorable BOB RUNCIMAN

Wednesday, November 28, 2012
Thursday, November 29, 2012

Le mercredi 28 novembre 2012
Le jeudi 29 novembre 2012

Issue No. 27

Fascicule n° 27

First and Second meetings on:
Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act
and to make consequential amendments to
the Statutory Instruments Regulations

Première et deuxième réunions concernant :
Le projet de loi S-12, Loi modifiant la
Loi sur les textes réglementaires et le Règlement
sur les textes réglementaires en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Bob Runciman, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Jaffer
Boisvenu	Joyal, P.C.
Cowan	* LeBreton, P.C.
* Cowan	(or Carignan)
(or Tardif)	McIntyre
Dagenais	Ngo
Frum	White

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Demers (*November 26, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Bob Runciman

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	Jaffer
Boisvenu	Joyal, C.P.
Cowan	* LeBreton, C.P.
* Cowan	(ou Carignan)
(ou Tardif)	McIntyre
Dagenais	Ngo
Frum	White

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Demers (*le 26 novembre 2012*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 6, 2012:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Frum, seconded by the Honourable Senator Ogilvie, for the second reading of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations.

After debate,

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

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Poirier, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 6 novembre 2012 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Frum, appuyée par l'honorable sénateur Ogilvie, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Poirier, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 28, 2012
(63)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:15 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Senator Bob Runciman, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Boisvenu, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Ngo, Runciman and White (11).

In attendance: Lyne Casavant, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2012, the committee began its consideration of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations.

WITNESSES:

Department of Justice Canada:

John Mark Keyes, Chief Legislative Counsel;
Philippe Hallée, Deputy Chief Legislative Counsel.

Consumer Health Products Canada:

Robert White, Director of Regulatory Affairs.

The chair made an opening statement.

Mr. Keyes made a statement and answered questions.

At 5:14 p.m., the committee suspended.

At 5:19 p.m., the committee resumed.

Mr. White made a statement and answered questions.

At 5:38 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 29, 2012
(64)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:31 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Senator Bob Runciman, presiding.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 28 novembre 2012
(63)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Bob Runciman (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Boisvenu, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Ngo, Runciman et White (11).

Également présente : Lyne Casavant, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2012, le comité entreprend son étude du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence.

TÉMOINS :

Ministère de la Justice Canada :

John Mark Keyes, premier conseiller législatif;
Philippe Hallée, premier conseiller législatif adjoint.

Produits de santé consommateurs du Canada :

Robert White, directeur, Affaires réglementaires.

Le président ouvre la séance.

M. Keyes fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 14, la séance est suspendue.

À 17 h 19, la séance reprend.

M. White fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 38, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2012
(64)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 31, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Bob Runciman (*président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Boisvenu, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Ngo, Runciman and White (10).

In attendance: Lyne Casavant, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2012, the committee continued its study of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations.

WITNESSES:

Standards Council of Canada:

John Walter, Chief Executive Officer;

Michel Girard, Vice President, Policy and Stakeholder Relations.

The chair made an opening statement.

Mr. Walter made a statement and, together with Mr. Girard, answered questions.

At 11:27 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Boisvenu, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Ngo, Runciman et White (10).

Également présente : Lyne Casavant, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2012, le comité poursuit son étude du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence.

TÉMOINS :

Conseil canadien des normes :

John Walter, directeur général;

Michel Girard, vice-président, Politiques et relations avec les intervenants.

Le président ouvre la séance.

M. Walter fait une déclaration puis, avec M. Girard, répond aux questions.

À 11 h 27, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 28, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations, met this day at 4:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Bob Runciman (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good afternoon and welcome to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are meeting today to begin our consideration of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations. This bill was introduced in the Senate on October 17 of this year. According to its summary, the bill amends the Statutory Instruments Act in the following ways: It provides for the express power to incorporate by reference in regulations; it imposes an obligation on regulation-making authorities to ensure that a document, index, rate or number that is incorporated by reference is accessible; and it provides that a person is not liable to be found guilty of an offence or subjected to an administrative sanction for a contravention relating to a document, index, rate or number that is incorporated by reference unless certain requirements in relation to accessibility are met.

Bill S-12 was referred to this committee on Tuesday, November 6 of this year for further consideration. This is our first meeting on the bill.

These committee hearings are open to the public and also available via webcast on the parl.gc.ca website. You can find more information on the schedule of witnesses on the website under "Senate Committees."

To begin our conversation today we have invited senior officials from the Department of Justice Canada: John Mark Keyes, Chief Legislative Counsel; and Philippe Hallée, Deputy Chief Legislative Counsel. We have other officials in the room who are not at the table. Bernard Auger is General Counsel of the Advisory and Development Services Section and Patricia Pledge is Senior Counsel with the Advisory and Development Services Section.

Mr. Keyes, I believe you have an opening statement.

John Mark Keyes, Chief Legislative Counsel, Department of Justice Canada: Thank you very much, Senator Runciman. I would like to begin by thanking the committee for the invitation to speak to you today about Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations. The short title of the bill provides a more precise indication of its subject — Incorporation by Reference in Regulations.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence, s'est réuni aujourd'hui, à 16 h 15, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Bob Runciman (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour et bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous sommes réunis aujourd'hui pour commencer l'étude du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence. Le projet de loi a été présenté au Sénat le 17 octobre de cette année. D'après le sommaire, le projet de loi prévoit une habilitation expresse permettant l'incorporation par renvoi dans les règlements; il impose aux autorités réglementaires l'obligation de veiller à ce que les documents, indices, taux ou nombres incorporés par renvoi soient accessibles; et il prévoit qu'une déclaration de culpabilité ou une sanction administrative ne peut découler d'une contravention se rapportant à tout document, indice, taux ou nombre incorporé par renvoi que si les exigences en matière d'accessibilité sont respectées.

Le projet de loi S-12 a été renvoyé à notre comité le mardi 6 novembre de cette année pour étude supplémentaire. C'est la première séance que nous consacrons à ce projet de loi.

Les audiences du comité sont publiques et elles sont également diffusées sur le site Web, parl.gc.ca. Vous trouverez d'autres informations sur le calendrier de l'audition des témoins sur ce site Web sous la rubrique « Comités du Sénat ».

Pour commencer notre discussion, nous avons invité des membres de la haute direction du ministère de la Justice Canada : John Mark Keyes, premier conseiller législatif, Philippe Hallée, premier conseiller législatif adjoint. Il y a d'autres représentants du ministère qui se trouvent dans la salle, mais qui n'ont pas pris place à la table. Bernard Auger est avocat général au sein de la section des services consultatifs et du perfectionnement et Patricia Pledge est avocate-conseil au sein de la même section.

Monsieur Keyes, vous voulez, je crois, faire une déclaration préliminaire.

John Mark Keyes, premier conseiller législatif, ministère de la Justice du Canada : Je vous remercie, sénateur Runciman. J'aimerais commencer par remercier le comité de m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui au sujet du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence. Le titre abrégé décrit mieux son sujet — l'incorporation par renvoi dans les règlements.

The Minister of Justice, Mr. Nicholson, is unable to attend today but is planning to attend on December 5 prior to clause-by-clause study of the bill. My colleague Philippe Hallée and I will do our best to assist you today.

I would like it begin with a brief overview of the subject of Bill S-12 and then comment on how it proposes to deal with this subject.

[*Translation*]

Incorporation by reference is a drafting technique commonly used in statutory instruments, and particularly in regulations. This technique allows for the incorporation of a document in a regulation without having to reproduce its content. The content of the document has a binding effect and is as much part of the regulation as the regulation itself.

Incorporation by reference of a document may be static or ambulatory. In the case of an incorporation by reference on a static basis, only the document mentioned is incorporated, as if it were frozen in time. Thus, amendments to the document after the passing of the incorporating regulation are not included in the regulation. When it is preferable that any such amendments be included, the regulation must be amended in order to bring the incorporation by reference up to date in the regulation itself.

In an incorporation by reference on an ambulatory basis, any amendment to the incorporated document becomes part of the regulation without having to amend the regulation itself. In other words, every subsequent amendment to the document is automatically incorporated in the regulation.

Incorporation by reference of various kinds of documents in federal regulations has been practised for quite some time. Provincial and territorial, as well as foreign legislation, national and international standards, and departmental documents of a technical nature are among the documents that are most often incorporated by reference.

[*English*]

For many years the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations and the Department of Justice have debated whether express authority is needed for ambulatory incorporation by reference in regulations. One of the objectives of this bill is to resolve this debate with a clear statement of the legal authority to use the technique.

Bill S-12 proposes to amend the Statutory Instruments Act to provide a generally applicable express authority for the use of incorporation by reference in regulations which would complement existing regulation-making authorities found in other acts of Parliament. In general, under this legislative proposal material that is generated independently of the

Le ministre de la Justice, M. Nicholson, n'est pas en mesure d'assister à la réunion d'aujourd'hui, mais il a prévu de venir le 5 décembre avant l'étude article par article du projet de loi. Mon collègue, Philippe Hallée, et moi-même ferons de notre mieux pour vous être utiles aujourd'hui.

J'aimerais commencer par donner un bref aperçu du sujet du projet de loi S-12 et ensuite, parler de la façon dont il aborde ce sujet.

[*Français*]

L'incorporation par renvoi est une technique de rédaction couramment utilisée dans les textes législatifs, particulièrement dans les règlements. Cette technique permet de faire renvoi à un document dans un règlement et de l'y incorporer sans qu'il soit nécessaire d'en reproduire le texte. Le contenu d'un tel document a force obligatoire et fait autant partie du règlement que le texte du règlement lui-même.

L'incorporation par renvoi d'un document peut être statique ou dynamique. En anglais, on l'appelle *ambulatory* en anglais. Dans le cas d'une incorporation par renvoi statique, seule la mention du document cité dans le règlement est incorporée, comme si elle était figée dans le temps. Les modifications apportées au document, après que le règlement incorporant ait été pris, ne sont donc pas incluses dans le règlement. Dans le cas où il est souhaitable qu'elle le soit, il faut plutôt procéder par modification réglementaire afin de mettre à jour l'incorporation par renvoi dans le texte du règlement.

Dans le cas de l'incorporation par renvoi dynamique, les modifications apportées antérieurement au document incorporé par renvoi dans le règlement font partie du règlement sans qu'il soit nécessaire de modifier celui-ci. Autrement dit, les modifications successives apportées au document sont automatiquement intégrées au règlement.

L'incorporation par renvoi de différents types de documents dans la réglementation fédérale est utilisée depuis longtemps. Au nombre des documents qui sont fréquemment incorporés par renvoi, on retrouve des lois provinciales et territoriales ou de pays étrangers, des normes nationales et internationales, ainsi que des documents de nature technique créés par différents ministères.

[*Traduction*]

Pendant de nombreuses années, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a débattu de la question de savoir si l'incorporation par renvoi dynamique dans les règlements exigeait l'attribution d'un pouvoir exprès en ce sens. Le projet de loi a notamment pour objectif de trancher le débat en énonçant clairement qu'il est légal d'utiliser cette technique législative.

Le projet de loi S-12 propose de modifier la Loi sur les textes réglementaires de façon à attribuer un pouvoir exprès d'application générale permettant l'incorporation par renvoi dans des règlements qui vient compléter le pouvoir réglementaire que l'on trouve actuellement dans d'autres lois fédérales. D'une façon générale, avec cette mesure législative, les documents qui sont élaborés à l'extérieur

government could be incorporated either statically or in an ambulatory basis as it is amended from time to time. However, the authority to incorporate documents produced by the regulation-making authority alone or jointly with another federal entity would be more limited. In most cases, those documents could only be incorporated statically and only if the content of the document is limited to elements that are incidental to or that elaborate upon the content of the regulations that incorporate them.

This bill also makes it clear that certain types of rates and indicators, such as the consumer price index or the prime rate set by the Bank of Canada, can be referenced in regulations as well.

In addition to providing express authority for incorporation by reference, Bill S-12 also recognizes a corresponding obligation on regulation makers to ensure that the material that is incorporated by reference is accessible. It also provides that no person can be convicted of an offence or suffer an administrative sanction in the event that the incorporated document was not accessible.

In summary, Bill S-12 is intended to confirm the legal foundation for the use of incorporation by reference in federal regulations. I would be pleased to answer your questions and discuss the bill.

The Chair: Thank you. We will begin questioning with the deputy chair of the committee, Senator Fraser.

Senator Fraser: Thank you for being here. For something this technical, we really need you.

This bill, which does seem at first blush quite dry and technical, actually strikes me as being quite sweeping when I think about it. I have to say that my reflections have been greatly helped by the work of the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations.

It seems to me that, among other things, you are potentially removing from the scrutiny of Parliament huge swaths of regulation. You may wish to comment on that, but my first question has to do with proposed subsection 18.1(3), which says:

The power to make a regulation also includes the power to incorporate by reference an index rate or number — as it exists on a particular date or as it is varied from time to time —

— that is, as it may change in the future —

— established by Statistics Canada, the Bank of Canada or a person or body other than the regulation-making authority.

du gouvernement pourraient être incorporés de façon statique ou dynamique, avec leurs modifications successives. Par contre, le pouvoir d'incorporer des documents élaborés par l'autorité réglementaire, seule ou conjointement avec une autre entité fédérale, serait plus limité. Dans la plupart des cas, ces documents pourraient uniquement être incorporés de façon statique et dans le seul cas où le document incorporé contient uniquement des éléments accessoires aux règles énoncées dans le règlement ou étoffant celles-ci.

Le projet de loi précise également que certains types de taux et d'indicateurs, comme l'indice des prix à la consommation ou le taux préférentiel fixé par la Banque du Canada, peuvent également être incorporés par renvoi dans les règlements.

En plus d'attribuer un pouvoir exprès en matière d'incorporation par renvoi, le projet de loi S-12 impose également aux autorités réglementaires l'obligation correspondante de veiller à ce que les documents incorporés par renvoi soient accessibles. Il prévoit également qu'une déclaration de culpabilité ou une sanction administrative ne peut être prononcée si le document incorporé n'est pas accessible.

En résumé, le projet de loi S-12 a pour but de confirmer la base juridique du recours à l'incorporation par renvoi dans les règlements fédéraux. Je serai heureux de répondre à vos questions et de parler de ce projet de loi.

Le président : Merci. Nous allons commencer les questions en donnant la parole à la vice-présidente du comité, le sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser : Merci d'être venu. Pour une mesure aussi technique, nous avons vraiment besoin de vous.

Ce projet de loi qui, à première vue semble très technique et très aride, me paraît en fait avoir une portée très large lorsque j'y réfléchis. Je dois dire que mes réflexions doivent beaucoup au travail qu'a effectué le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Il me semble que cette mesure risque notamment de soustraire à l'examen du Parlement de larges pans de notre réglementation. Vous voudrez peut-être répondre à cela, mais ma première question touche le projet de paragraphe 18.1(3), qui énonce :

Le pouvoir de prendre un règlement comporte aussi celui d'y incorporer par renvoi des indices, taux ou nombre — considérés à une date donnée ou fixés au besoin —

— c'est-à-dire, et leurs modifications postérieures éventuelles —

— établis par Statistique Canada, par la Banque du Canada ou par une personne ou un organisme autre que l'autorité réglementaire.

“Person or body” strikes me as being an immensely wide category. I hope you will tell me I am wrong, but it sounds to me like we would potentially allow regulations to be made by the association of widget makers for the establishment of indexes relating to standards for widgets, or potentially give to foreign bodies the ability to make what amounts to our law. Once a regulation is a regulation, you are in trouble if you do not obey it.

Please tell me I am wrong.

Mr. Keyes: Thank you for your question, senator.

Yes, we are dealing with a particular technique of drafting and regulating, but we are also talking about substantive powers that have been conferred on regulation-making authorities by Parliament to deal with certain subject matter. We are really talking about the way in which they deal with that subject matter, and it certainly would be possible to deal with that subject matter by putting everything into the regulations. Incorporation by reference, though, is a technique for facilitating that regulation-making power. It is not about enlarging the power or making it any broader; it is simply about how the power is exercised.

In Justice, we have drawn a distinction based on the case law for a very long time between documents that are produced by the regulation-making authority itself and documents that are produced by some other body. That is a distinction that is founded on constitutional case law dealing with incorporation by reference that has recognized that distinction as well, that there is no delegation of power when you are simply adopting something from an outside body.

This provision is focusing on rates and, in particular, statistics. It is really a parallel to what is found in the previous subsections that deal more generally with the incorporation of documents. The reason for the focus on rates here is that the focus is not on the document that states the rate; it is on the rate itself, and it is a focus that permits the regulation-making authority to use that information that is out in the world generally and to reflect that in the exercise of their regulation-making power.

Senator Fraser: You have not clarified my qualms. Is it not the case that, at the moment, when ambulatory procedures like this are used it must be established on a case-by-case basis in the legislation, rather than simply saying that any regulation may use this technique, as this bill does?

Mr. Keyes: I believe the practice in federal regulations has for many years been, in many instances, to incorporate these kinds of rates as amended from time to time. Certainly incorporating the bank rate and incorporating statistics from Statistics Canada have been used for many years, and these sorts of incorporation by reference exist in existing regulations. The foundation for that is

« Personne ou organisme » me paraissent être des termes qui constituent une catégorie extrêmement vaste. J'espère que vous allez me dire que je me trompe, mais il me semble que nous risquons d'autoriser une association de fabricants de gadgets à élaborer des règlements permettant d'établir des indices relatifs aux normes applicables à ces gadgets ou même risquer de donner à des organismes étrangers le pouvoir de décider ce que sera notre droit. Dès qu'un règlement est adopté, le fait d'y contrevenir est sanctionné.

J'aimerais que vous me disiez que je me trompe.

M. Keyes : Merci d'avoir posé cette question, sénateur.

Il s'agit effectivement d'une technique de rédaction et de réglementation particulière, mais nous parlons également des pouvoirs substantiels que le législateur a attribués aux autorités réglementaires dans certains domaines. Nous parlons en réalité de la façon dont ces autorités peuvent réglementer ces domaines et il serait bien sûr possible de le faire en incluant tout dans les règlements. L'incorporation par renvoi est une technique qui vise à faciliter l'exercice de ce pouvoir réglementaire. Elle n'a pas pour effet d'élargir ce pouvoir ou de l'étendre, mais elle concerne uniquement la façon dont il est exercé.

À la Justice, nous faisons depuis très longtemps une distinction basée sur la jurisprudence entre les documents qui sont produits par l'autorité réglementaire elle-même et ceux qui sont produits par un autre organisme. C'est une distinction qui repose sur la jurisprudence constitutionnelle en matière d'incorporation par renvoi et qui reconnaît également cette distinction, à savoir qu'il n'y a pas de délégation de pouvoir lorsque l'autorité réglementaire se contente d'adopter des éléments provenant d'un organisme externe.

Cette disposition vise principalement les taux, et en particulier, les données statistiques. Elle reflète en réalité les paragraphes précédents qui traitaient d'une façon plus générale de l'incorporation des documents. La raison pour laquelle elle traite des taux en particulier est que cette disposition ne s'attache pas principalement aux documents, mais au taux; c'est le taux lui-même dont il s'agit et c'est un aspect qui autorise l'autorité réglementaire à utiliser des données en général publiques et pour en tenir compte dans l'exercice de son pouvoir réglementaire.

Le sénateur Fraser : Vous ne m'avez pas vraiment rassurée. N'est-il pas exact qu'à l'heure actuelle, lorsqu'on utilise l'incorporation dynamique celle-ci doit être prévue cas par cas par la mesure législative en question et qu'on ne peut dire simplement que n'importe quel règlement peut avoir recours à cette technique, comme le fait le projet de loi?

M. Keyes : Je pense que les règlements fédéraux utilisent depuis de nombreuses années l'incorporation de ces genres de taux et leurs modifications successives. Je peux dire que les taux bancaires et les données statistiques provenant de Statistique Canada sont incorporés dans les règlements depuis de nombreuses années, et que l'on retrouve ce type d'incorporation par renvoi

the position to which I was alluding a few moments ago based on the distinction that has been drawn in the case law.

Senator Fraser: Let me ask again: Am I wrong in my understanding that currently when this technique is used it is authorized on a case-by-case, that is, law-by-law basis?

Mr. Keyes: I do not believe that is correct. I believe there are instances where there is no express authority to incorporate rates.

Senator Fraser: Could we ask the witness to provide some examples of that for us. As you know, Christmas approaches and we are on a tight timetable, so the sooner the better.

My next question is about number and body. I can understand the reasoning for an index or a rate, but it seems to me that a number is a very wide range. Why do we have to include “number”? Why could we not just talk about index or rate? Why would we not specify what kind of person or body, other than the regulation-making authority, we would be talking about? Specify Canadian person or body; specify persons or bodies with certain statutory responsibilities. I know the joint committee said this kind of sweeping authorization should only be used for provincial or federal legislation. Why would you not be more limited in the range that you are setting out here?

Mr. Keyes: I would go back to the breadth of the kinds of regulation-making powers that exist. For example, there are regulation-making powers intended to help implement international agreements where we are trying to cooperate with other countries in regulating particular areas. This legislation is intended to provide a foundation for the practices that will be used in all of those areas and not to be specific to regulating areas that are exclusively within Canada or do not relate to international agreements or international relations.

Senator Fraser: However laudable the purposes of the international agreements may be — and by and large we do not sign them unless they are laudable — it seems to me it is asking a lot more for Parliament to say okay, we are going to give over a blank cheque for other countries to determine what our regulations will be, without the scrutiny of Parliament.

Mr. Keyes: The decision to incorporate that sort of information is not made lightly. It is made for purposes that must be founded and authorized by the enabling legislation. I would suggest that decisions that made in that regard have been made responsibly, tuned to the purposes of the enabling legislation and the needs of regulating within Canada.

dans des règlements en vigueur. La base sur laquelle repose la position à laquelle j’ai fait allusion il y a quelques instants est fondée sur la distinction qu’établit la jurisprudence.

Le sénateur Fraser : Permettez-moi de reposer ma question : Ai-je tort de penser qu’à l’heure actuelle l’utilisation de cette technique doit être autorisée dans chaque cas, en réalité, pour chaque loi?

M. Keyes : Je ne pense pas que cela soit exact. Je pense qu’il existe des domaines où il n’existe pas de pouvoir exprès autorisant l’incorporation de taux.

Le sénateur Fraser : Pourrions-nous demander au témoin de nous fournir quelques exemples de ce genre de chose. Comme vous le savez, Noël approche et notre calendrier est serré, de sorte que le plus tôt sera le mieux.

Ma question suivante concerne les nombres et les organismes. Je peux comprendre ce raisonnement lorsqu’il est appliqué à un indice ou à un taux, mais il me semble que la notion de nombre est très large. Pourquoi est-il nécessaire d’inclure les « nombres »? Pourquoi ne pas tout simplement nous contenter des indices et des taux? Pourquoi ne pas préciser le genre de personnes ou d’organismes, autre que l’autorité réglementaire, dont nous voulons parler? Préciser qu’il s’agit d’une personne ou d’un organisme canadien; préciser les personnes ou organismes exerçant certaines attributions légales. Je sais que le comité mixte a déclaré que ce type d’autorisation très vaste devrait être réservé aux lois provinciales ou fédérales. Pourquoi n’acceptez-vous pas de limiter davantage la gamme des possibilités que vous fixez dans ce projet de loi?

M. Keyes : Cela touche en fait la vaste portée des pouvoirs réglementaires qui existent actuellement. Par exemple, il existe des pouvoirs réglementaires qui ont pour but de faciliter la mise en œuvre des conventions internationales et qui nous amènent à essayer de collaborer avec d’autres pays pour réglementer certains domaines. Ce projet de loi vise à fournir une base légale aux pratiques qui seront utilisées dans tous ces domaines et qui ne s’appliqueront pas uniquement aux domaines qui touchent exclusivement le Canada ou qui ne concernent pas nos ententes ou nos relations internationales.

Le sénateur Fraser : Il est évident que les objectifs recherchés avec ces conventions internationales sont fort louables — et dans l’ensemble, nous ne les ratifions pas si leur objectif n’est pas louable — mais il me semble que c’est beaucoup demander au législateur que de dire d’accord, nous allons donner un chèque en blanc pour que les autres pays puissent décider du contenu de nos règlements, sans aucun contrôle du Parlement.

M. Keyes : La décision d’incorporer ce genre de renseignements n’est pas prise à la légère. Elle est prise pour des fins qui doivent être fondées sur la loi habilitante et autorisées par elle. Je dirais que les décisions qui ont été prises dans ce domaine l’ont été de façon responsable et qu’elles étaient adaptées aux objectifs de la loi habilitante et aux besoins du Canada en matière de réglementation.

If there have been, or were to be, problems with overly broad incorporation by reference of rates that were inappropriate, that is certainly a matter that the regulation-making authority would be accountable for.

Senator Fraser: “Trust us” is what you are saying to me.

Mr. Keyes: Not just trust us; trust the delegates that Parliament has already entrusted with regulation-making powers. Trust them because they already have the substantive power to decide what the rules are. We are talking about a technique that may essentially facilitate the promulgation of those rules.

Senator Fraser: They have that power, but subject —

The Chair: That one question turned into three and you are turning it into four.

Senator Frum: Let me ask the flip side to Senator Fraser’s questions in terms of the benefits to the efficiency of this legislation. If we do not have this legislation, can you talk about the burdens and difficulties it creates?

Mr. Keyes: The main feature that is of interest to the committee is the aspect of ambulatory incorporation by reference. The incorporation of static documents is universally recognized as something that is authorized. I will address that aspect of your question.

If ambulatory incorporation is not permitted, it would mean that all of these documents would have to be incorporated on a static basis. If updates are needed to update those references, the government or regulation maker would have to invoke the regulation-making process again to bring those updates forward and have them approved according to that process. One result would be a very significant increase in the number of regulations that would have to be made on a regular basis to provide these updates.

Another disadvantage is one of time because regulatory processes take time. They cannot be done overnight. I believe in certain instances it is critical to have these updates effective fairly quickly after the incorporated document is changed. The purpose of the regulation is to ensure that in Canada we have a harmonious regulator regime with another country; we do not want gaps between those two regimes. Those are two difficulties that would result if Parliament were only to authorize incorporation by reference on a static basis.

Senator Frum: Sometimes it is our obligation to be in harmony with other countries and to have that kind of international cooperation, and there is fear that we are delegating regulation to other countries for our own standards. First, that harmonization is something that is happening now and is something that we often have an obligation to do. We are not handing off our responsibilities to other countries.

Si le fait d’utiliser trop largement l’incorporation par renvoi aux taux a été, ou devait être, inapproprié, c’est un aspect à propos duquel l’autorité réglementaire pourrait être appelée à rendre des comptes.

Le sénateur Fraser : « Faites-nous confiance », c’est bien ce que vous me dites.

M. Keyes : Ne faites pas seulement confiance à nous; faites confiance aux délégués auxquels le législateur a déjà confié des pouvoirs réglementaires. Faites-leur confiance parce qu’ils possèdent déjà le pouvoir substantiel de définir le contenu des règles. Nous parlons d’une technique qui a essentiellement pour but de faciliter la promulgation de ces règles.

Le sénateur Fraser : Ils ont ce pouvoir, mais...

Le président : Vous avez posé une question et maintenant il y en a trois; et il risque même d’y en avoir une quatrième.

Le sénateur Frum : Permettez-moi de poser l’autre aspect des questions qu’a soulevées le sénateur Fraser pour ce qui est des avantages qu’offre ce projet de loi sur le plan de l’efficacité. Si nous n’avions pas ce projet de loi, pourriez-vous nous dire quels sont les difficultés et les problèmes que cela créerait?

M. Keyes : Le principal aspect du projet de loi qui intéresse le comité est la notion d’incorporation par renvoi dynamique. L’incorporation statique de documents est universellement reconnue comme étant autorisée. Je vais aborder cet aspect de votre question.

Si l’incorporation dynamique n’est pas autorisée, cela voudrait dire que tous ces documents devraient être incorporés de façon statique. S’il faut mettre à jour ces références, le gouvernement ou l’autorité réglementaire serait obligé de recourir au processus d’adoption des règlements pour introduire ces mises à jour et les faire approuver selon cette procédure. Cela voudrait dire que le nombre des règlements qu’il faudrait prendre régulièrement pour mettre ces références à jour augmenterait de façon très significative.

Un autre désavantage est le temps que cela prendrait; le processus réglementaire est en effet lent. Un règlement ne peut être adopté du jour au lendemain. Je crois que dans certains cas, il est essentiel que ces mises à jour soient mises en vigueur relativement rapidement après que le document incorporé ait été modifié. La réglementation a pour but de faire en sorte que le Canada puisse avoir un régime harmonisé avec celui d’autres pays. Nous ne voulons pas qu’il existe des écarts entre ces deux régimes. Ce sont là deux difficultés qui surgiraient si le Parlement autorisait uniquement l’incorporation par renvoi de façon statique.

Le sénateur Frum : Nous sommes parfois tenus d’harmoniser nos règles avec celles d’autres pays et d’assurer ce genre de coopération internationale, mais nous craignons que cela revienne à déléguer à d’autres pays le pouvoir de fixer nos propres normes. Premièrement, l’harmonisation de certains régimes se fait à l’heure actuelle et c’est une mesure que bien souvent, nous sommes tenus de prendre. Nous ne demandons pas à d’autres pays d’assumer nos responsabilités.

Mr. Keyes: That is right. In many of these harmonized regimes it is a two-way street. The other country is also harmonizing their laws, to a certain extent, with us.

One of the threshold cases in incorporation by reference in Canada is *Scott*. It was a case about the reciprocal enforcement of maintenance orders. People have children, they split up and one of them goes to another country. It is legislation intended to facilitate support arrangements for those sorts of situations. You have a choice of law. Which law will you apply now? Is it the law of one country or the other? The legislation was intended to harmonize those choices. In some cases it might be the law of one country and in other cases it might be the law of the other, but the objective is to have a harmonized legal regime for Canadians or family groupings that are now living across borders.

Obviously, in a situation like that you do not want to have to update your reference every time any number of these other jurisdictions amends their law on divorce or family relations.

Senator Jaffer: I used to be a member of the Joint Committee on Scrutiny and Regulations, and it was not us who were holding up regulations. We were always waiting for departments to bring regulations to us, sometimes for a year. I am at a loss as to why you could not, if a regulation was needed. Tell me why it would take so long to go through the process. What is the haste? The example you have given of support takes years. I have been a family lawyer; I know how long those things take. It is not necessary to be done overnight, and I do not know why it should not have that oversight process of going to the Joint Committee on Scrutiny of Regulations.

Mr. Keyes: The existing process for regulations involves a certain number of steps mentioned in the Statutory Instruments Act review by the Department of Justice registration publication. There are a number of other steps the government has recently put in place as a matter of policy. The cabinet approved a cabinet directive on regulatory management, which is a successor to a series of previous cabinet directives going back to the late 1970s and early 1980s. These cabinet directives recognize that the decision to make a regulation should not be made lightly. There are a variety of considerations that should be looked at, looking at the potential regulatory burden on those who are regulated but also at things like our international obligations. The processes required to conduct that analysis and review take time. These processes are justified by the objectives of ensuring that regulatory decisions are well founded and are not creating burdens that are unwarranted. The downside is that time is needed for the regulatory process.

M. Keyes : C'est exact. La plupart de ces régimes harmonisés vont dans les deux sens. L'autre pays doit également harmoniser ses lois, dans une certaine mesure, avec les nôtres.

Une des décisions qui fait autorité en matière d'incorporation par renvoi au Canada est l'arrêt *Scott*. Il s'agissait de l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires. Les gens ont des enfants, ils se séparent et l'un d'entre eux va dans un autre pays. C'est une loi qui a pour but de faciliter les ententes alimentaires dans ce genre de situation. Il faut choisir le droit applicable. Quel est celui qui doit alors s'appliquer? Est-ce le droit de notre pays ou celui de l'autre pays? La loi avait pour but d'harmoniser ces choix. Dans certains cas, cela peut être le droit de notre pays et dans d'autres, celui d'un autre pays, mais l'objectif est d'avoir un régime légal harmonisé pour les Canadiens et les groupes familiaux qui vivent dans des pays différents.

Bien évidemment, dans une situation comme celle-ci, il n'est pas souhaitable d'être obligé de mettre à jour la référence chaque fois qu'un de ces pays modifie ses lois sur le divorce ou sur les relations familiales.

Le sénateur Jaffer : J'ai déjà été membre du Comité mixte d'examen de la réglementation et ce n'est pas nous qui retardions la prise des règlements. Nous attendions constamment que les ministères nous présentent les règlements, et cette attente était parfois d'un an. Je ne comprends vraiment pas pourquoi cela devrait se passer ainsi, dans le cas où il faut adopter un règlement. Dites-moi pourquoi cela serait aussi long de suivre cette procédure. Pourquoi cette hâte? L'exemple que vous avez donné, celui de la pension alimentaire, prend des années. J'ai déjà été avocate en droit familial. Je sais combien de temps ces choses prennent. Il n'est pas nécessaire que cela se fasse du jour au lendemain et je ne sais pas pourquoi ces modifications devraient être soustraites au contrôle qu'exerce le Comité mixte de l'examen de la réglementation.

M. Keyes : La procédure réglementaire actuelle comprend un certain nombre d'étapes mentionnées dans l'examen de la Loi sur les textes réglementaires effectué par le service de la publication et de l'enregistrement du ministère de la Justice. Le gouvernement vient récemment d'ajouter un certain nombre d'étapes pour des raisons de politique générale. Le Cabinet a approuvé une directive sur la gestion de la réglementation, qui fait suite à une série de directives du Cabinet qui remontent à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Ces directives du Cabinet tiennent compte du fait que la décision de prendre un règlement ne doit pas être prise à la légère. Il faut tenir compte d'un certain nombre de considérations, examiner le fardeau qu'un règlement pourrait avoir sur ceux auxquels il s'applique, mais également étudier des aspects comme nos obligations internationales. Les étapes à suivre pour effectuer cette analyse et cet examen prennent du temps. Ces étapes sont justifiées parce que l'on veut veiller à ce que les décisions réglementaires reposent sur une base solide et ne créent pas un fardeau injustifié. Le désavantage est que la procédure réglementaire est lente.

Senator Jaffer: Can you give me an example where you need to have a process go very quickly, a regulation passed through very quickly?

Mr. Keyes: I will go back to a matter that I was involved in a few years ago with the Chalk River nuclear reactor and the need to authorize the operator of that reactor to restart it quickly because of the urgency relating to medical isotopes. Legislation was passed within a week in both houses and at the same time a directive, which is essentially a regulation, was issued to the Canadian Nuclear Safety Commission to complement the legislation. That is one example of a situation of national importance and great urgency that I think was recognized by all parties.

Senator Jaffer: Does it say “under urgent circumstances” in the act? This act is quite sweeping. It does not talk about emergencies or urgent circumstances.

Mr. Keyes: You are correct. There are no criteria of that sort. Again, I would go back to appealing to the criteria that relate generally to the exercise of the power itself — that those are the criteria and the purposes that will shape decisions about using the technique of incorporation by reference as well as the substance of the regulatory decisions that are being made.

Senator McIntyre: As I understand the act and the regulations, there are three basic requirements for making regulations: legal examination, registration and publication in the *Canada Gazette*. I have concerns regarding proposed section 18.4, which calls for no registration or publication unless open or dynamic. In your opinion, does Bill S-12 meet the requirements of the act and the regulations?

Mr. Keyes: Proposed section 18.4 is intended to recognize one of the fundamental features of incorporation by reference, which is that the incorporated documents are not subject to the same process requirements as apply to the making of the regulation itself, specifically the requirement to publish in the *Canada Gazette*.

One of the original rationales for incorporation by reference is to avoid the need to republish the incorporated material on the basis that the material is usually published and available in some other form. Therefore, saying that the incorporated material does not have to be published in the *Canada Gazette* is based on the fact that the incorporated material is already accessible and available to people, and that publishing in the *Canada Gazette* will not serve any greater purpose in terms of bringing it to the notice of those affected.

Senator McIntyre: As I understand it, Bill S-12 calls for three provisions: power to incorporate by reference in regulations; obligations on the regulation maker to ensure that the document index, rate or number is accessible; and finally, an exception to liability.

Le sénateur Jaffer : Pouvez-vous me donner un exemple d’une situation dans laquelle il était nécessaire de suivre cette procédure très rapidement, de faire adopter un règlement très rapidement?

M. Keyes : Je vais vous citer un cas auquel j’ai été mêlé il y a quelques années; il s’agissait du réacteur nucléaire de Chalk River et il fallait autoriser l’opérateur de ce réacteur à le redémarrer rapidement parce qu’il était urgent d’obtenir des isotopes médicaux. Un projet de loi a été adopté en moins d’une semaine par les deux chambres et parallèlement, une directive, qui est pour l’essentiel un règlement, a été émise à l’endroit de la Commission canadienne de sûreté nucléaire pour compléter ce projet de loi. Voilà un exemple de situation d’importance nationale où il fallait agir rapidement, et je dirais que tous les partis l’ont reconnu.

Le sénateur Jaffer : La loi parle-t-elle de « situations d’urgence »? Cette loi a une portée très large. Elle ne parle pas de situations de crise ou d’urgence.

M. Keyes : Vous avez raison. Elle ne contient pas de critères de ce genre. Encore une fois, je m’en remettrai aux critères qui s’appliquent généralement à l’exercice du pouvoir réglementaire — ce sont là les critères et les buts qui influencent la décision d’utiliser la technique de l’incorporation par renvoi ainsi que la teneur des règlements en voie d’adoption.

Le sénateur McIntyre : D’après la loi et le règlement, il y a, si j’ai bien compris, trois grandes étapes à franchir pour adopter un règlement : l’examen juridique, l’enregistrement et la publication dans la *Gazette du Canada*. Je me pose des questions au sujet du projet d’article 18.4, qui n’exige ni l’enregistrement ni la publication, à moins que l’incorporation soit dynamique ou évolutive. À votre avis, le projet de loi S-12 respecte-t-il les conditions de la loi et du règlement?

M. Keyes : Le projet d’article 18.4 a pour but de reconnaître l’un des aspects fondamentaux de l’incorporation par renvoi, à savoir que les documents incorporés ne sont pas assujettis aux exigences qui s’appliquent à l’adoption d’un règlement, en particulier à l’obligation de le publier dans la *Gazette du Canada*.

Une des raisons d’être initiales de l’incorporation par renvoi était le souci d’éviter d’avoir à publier de nouveau les documents incorporés pour le motif que les documents sont habituellement publiés et accessibles sous une autre forme. Par conséquent, la suppression de l’obligation de publier dans la *Gazette du Canada* les documents incorporés découle du fait que ces documents sont facilement accessibles à la population et que leur publication dans la *Gazette du Canada* ne servirait pas à grand-chose pour ce qui est de les porter à l’attention des personnes concernées.

Le sénateur McIntyre : Si j’ai bien compris, le projet de loi S-12 contient trois dispositions : le pouvoir d’utiliser l’incorporation par renvoi dans les règlements; l’obligation imposée à l’autorité de réglementation de veiller à ce que les documents, indices, taux ou nombres soient accessibles, et enfin, une exception en matière de responsabilité.

On the issue of liability, I have concerns with respect to new section 18.6, which states that there is no finding of guilt or administrative sanction “. . . unless, at the time of the alleged contravention, it was accessible as required by section 18.3 or it was otherwise accessible to that person.” New subsection 18.3(1) deals with accessibility. I note the term is not defined. In your opinion, what is meant by “accessible”?

Mr. Keyes: I believe it would be interpreted in terms of allowing a person affected by the regulation to obtain a copy of the document and understand from that what needs to be understood. It is not that a copy has been sent to them; it is that it is, with reasonable effort, accessible to them. They would be able to obtain a copy of the incorporated document or rate with a reasonable effort to do so.

If that is not the case, then proposed section 18.7, which you mentioned, would protect them from the imposition of a sanction or conviction related to that incorporated document.

Senator Joyal: Welcome, Mr. Keyes. I am happy to see you back at this committee. May I tell you candidly that I would have appreciated the declaration of your part in both languages, because I do not think this invitation from this committee — I asked for it and I do not have it.

Senator Fraser: No, we do not have the text.

Senator Joyal: That is what I am saying.

Senator Fraser: I am sorry. I did not understand. I apologize.

Senator Joyal: I would have appreciated it. These are complex issues and it would have been nice to have the time to reflect upon it, because your contribution is always well thought out, substantial and encompassing in terms of its implications. I would have appreciated that, personally. I wanted to tell you that first.

Mr. Keyes: Certainly. I have given a copy of my remarks to the clerk, so a copy is certainly available.

Senator Joyal: I know, but it could not be circulated because it was not in both official languages. That is what I want to say.

Mr. Keyes: Yes.

Senator Joyal: My first point is a follow-up to Senator McIntyre. It is in relation to proposed subsection 18.3(1) of the bill, on page 3, at the top. I will read it:

The regulation-making authority shall ensure that a document, index, rate or number that is incorporated by reference is accessible.

My preoccupation is the definition of “accessible.” What is accessible? In the following paragraph, which Senator McIntyre quoted, it excluded that anything can be made accessible that has not been published in the *Canada Gazette*. How can an ordinary

Pour ce qui est de la responsabilité, je m’interroge au sujet du nouvel article 18.6, qui énonce qu’une déclaration de culpabilité ou une sanction administrative ne peut être prononcée que « [...] si le document, l’indice, le taux ou le nombre étaient accessibles [...] à la personne en cause ». Le nouveau paragraphe 18.3(1) traite de l’accessibilité. Je constate que ce terme n’est pas défini. Que veut dire à votre avis, le mot « accessible »?

M. Keyes : Je pense que les tribunaux diront que la personne touchée par le règlement doit être en mesure d’obtenir une copie du document en question et de comprendre grâce à lui ce qu’elle doit comprendre. Il n’est pas obligatoire d’envoyer une copie du document à cette personne; il faut simplement que le document lui soit accessible, si elle déploie un effort raisonnable. Les personnes visées devraient pouvoir retrouver une copie du document ou du taux incorporé en faisant un effort raisonnable.

Si ce n’est pas le cas, alors le projet d’article 18.7, que vous avez mentionné, les soustrairait à toute sanction ou déclaration de culpabilité fondée sur le document incorporé.

Le sénateur Joyal : Bienvenue, monsieur Keyes. Je suis heureux de vous revoir devant le comité. Puis-je vous dire franchement que j’aurais bien aimé que votre déclaration soit présentée dans les deux langues, parce que je ne pense pas que l’invitation que vous a lancée le comité — je l’ai demandée et je ne l’ai pas obtenue.

Le sénateur Fraser : Non, nous n’avons pas le texte.

Le sénateur Joyal : C’est bien ce que je dis.

Le sénateur Fraser : Je suis désolée. Je n’avais pas compris. Veuillez m’excuser.

Le sénateur Joyal : Je l’aurais apprécié. Ce sont là des questions complexes et il aurait été utile d’avoir le temps d’y réfléchir, parce que vos mémoires sont toujours bien conçus, approfondis et riches en enseignements. Personnellement, j’aurais aimé avoir votre exposé. Je voulais commencer par vous dire cela.

M. Keyes : Certainement. J’ai remis une copie de mes commentaires à la greffière, de sorte que vous y aviez accès.

Le sénateur Joyal : Je sais, mais il n’a pas été possible de les distribuer parce qu’ils n’étaient pas dans les deux langues officielles. Voilà ce que je veux dire.

M. Keyes : Oui.

Le sénateur Joyal : Ma première question fait suite à celle du sénateur McIntyre. Elle porte sur le projet de paragraphe 18.3(1) du projet de loi, qui se trouve en haut de la page 3. Je vais le lire :

L’autorité réglementaire veille à ce que le document, l’indice, le taux ou le nombre incorporé par renvoi soit accessible.

Ce qui me préoccupe, c’est la définition d’« accessible ». Que veut dire accessible? Le paragraphe suivant, que le sénateur McIntyre a cité, exclut la possibilité qu’un document soit accessible s’il n’a pas été publié dans la *Gazette du Canada*.

citizen be sure he will have access to that document if it is not published somewhere in an official, reliable source?

As you know, the tendency of modern legislation is to have bills with two or three clauses and the rest is in the regulations. We have before this committee Bill C-293, which will bar someone from making a complaint in the penitentiary system whereby the process for that person to be barred from that right will be in regulations. We were told it will be in regulation, so we have a short bill with two clauses, but the substance of the bill to protect the rights of the citizens will be developed in the regulations.

It seems to me that if we are to incorporate documents, statistics, index rates, et cetera, it has to be made accessible easily to citizens, especially in the modern context.

What does “accessible” mean, in your opinion, in that bill?

Mr. Keyes: “Accessible” means that, with a reasonable amount of effort, the person who is affected can obtain a copy of the document.

The requirement of accessibility is one that is on the regulation-making authority. If that requirement is not met, the regulation itself becomes unenforceable. That is the means of ensuring that the obligation is met. If it is not met, then the regulation is not enforceable through prosecution or through the imposition of administrative sanctions.

The legislation is recognizing that the regulation-making authority has that obligation. They have to take steps to ensure that documents are accessible. If they do not, they risk having difficulty enforcing the regulation.

Senator Joyal: In a nutshell, is it the regulating authority that has the responsibility or the obligation to ensure that documents, statistics, indices or whatever are accessible?

Mr. Keyes: That is right: to ensure that accessibility is there. It may be that these documents are already accessible, so there is nothing more to be done. Something like the consumer price index is readily accessible through Statistics Canada. In other cases, it may be that something needs to be done.

It is an obligation that will vary considerably with the particular regulation, the particular circumstances, and the particular kinds of documents that are incorporated. For example, if the incorporated material is the law of the province, I would suggest that really nothing more is needed to ensure accessibility. By any reasonable standard, provincial laws are accessible in Canada.

Comment le citoyen ordinaire peut-il avoir accès à ce document s’il n’est pas publié quelque part dans une source officielle et fiable?

Comme vous le savez, la tendance moderne en matière de législation est d’avoir des projets de loi qui contiennent deux ou trois articles et de mettre tout le reste dans des règlements. Le comité étudie le projet de loi C-293, qui va interdire à un détenu de déposer une plainte dans un établissement pénitentiaire et qui prévoit que le mécanisme qui permettra de supprimer ce droit pour un détenu se trouvera dans les règlements. On nous a dit que cela figurerait dans un règlement, de sorte que nous avons un projet de loi très court, deux articles, mais que le fond du projet de loi qui consiste à protéger les droits des citoyens sera précisé par règlement.

Il me semble que, si nous voulons incorporer des documents, des données statistiques, des indices, des taux, et cetera, il faut que tout cela soit facilement accessible pour les citoyens, en particulier dans notre société moderne.

Que veut donc dire, à votre avis, le mot « accessible » que l’on trouve dans le projet de loi?

M. Keyes : « Accessible » veut dire que la personne doit pouvoir obtenir une copie du document en faisant un effort raisonnable.

L’obligation en matière d’accessibilité incombe à l’autorité réglementaire. Si cette obligation n’est pas respectée, il devient alors impossible de mettre en application le règlement. C’est la façon qui a été retenue pour assurer le respect de cette obligation. Si elle ne l’est pas, il est alors impossible de mettre en œuvre le règlement en intentant des poursuites ou en imposant des sanctions administratives.

Le projet de loi reconnaît que l’autorité réglementaire a cette obligation. Elle doit prendre des mesures pour veiller à ce que les documents soient accessibles. Si elle ne le fait pas, elle risque d’avoir de la difficulté à appliquer le règlement.

Le sénateur Joyal : En deux mots, est-ce bien l’autorité réglementaire à qui il incombe de faire en sorte que les documents, les statistiques, les indices ou le reste soient accessibles?

M. Keyes : C’est exact : elle doit veiller à l’accessibilité des documents. Il est possible que ces documents soient déjà accessibles, de sorte qu’elle n’a rien à faire de plus. Il est facile de se procurer un élément comme l’indice des prix à la consommation auprès de Statistique Canada. Dans d’autres cas, il peut y avoir quelques mesures à prendre.

C’est une obligation qui varie considérablement en fonction du règlement concerné, des circonstances particulières et du type de document qui a été incorporé. Par exemple, si le document incorporé est une loi provinciale, je dirais qu’il n’y a rien à faire de plus pour en assurer l’accessibilité. Il est raisonnable d’affirmer que les lois provinciales sont accessibles au Canada.

In other cases, where the reference document is rather more obscure or more specialized, then some attention will have to be made to ensure that the people who are expected to comply with that document in fact do have access to it. If that obligation is not met, then the regulation-making authority will have difficulty enforcing the regulation against those bodies or those people.

Senator Joyal: Why have they not put in the bill a specific obligation for the regulating authority to make the incorporated material accessible, stating clearly in the bill that the regulating authority has that obligation? It seems to me that what you are saying is that they make it accessible, but there is no system through which one can control the authority of making the information available. In fact, 18.4 is a disclaimer of responsibility, the way I read the bill.

Mr. Keyes: I believe 18.3 fairly clearly states the obligation. It says:

The regulation-making authority shall ensure that a document, index, rate or number that is incorporated by reference is accessible.

It is clearly imposing an obligation on the regulation-making authority to do that.

The other side of that obligation is when you come to 18.7, and you see that if it does not discharge that obligation, it will be unable to effectively enforce the regulation in a criminal proceeding or in administrative sanction proceedings.

Senator Joyal: When the authority refers to incorporating materials, why do you not state that the authority has the obligation to inform whoever is concerned how the material is accessible and let the person fight the overall administrative system to find the information?

Mr. Keyes: It could be that there may be circumstances where that kind of proactive informing is required. However, in many circumstances, if not most, that sort of proactive informing will not be necessary because the incorporated material is already available and is already accessible. Part of the reason for incorporating it is the fact that it is already accessible and already familiar to the people who are affected by it. In those cases, nothing would be gained by creating an obligation to go further, over and above ensuring that it is accessible, to somehow publicize the fact that it is accessible.

Senator Joyal: I have the impression that you are cutting the obligation of the regulating authority to make the information available very short. It seems to me that consumers or citizens are normally so lost when they approach the administration that the information should be accessible-friendly. In other words, it

Dans d'autres cas, lorsque le document visé par le renvoi est plus obscur ou plus spécialisé, alors il faut veiller à ce que les personnes qui doivent respecter le document y aient en fait accès. Si cette obligation n'est pas respectée, alors l'autorité réglementaire éprouvera de la difficulté à appliquer ce règlement à ces organismes ou à ces personnes.

Le sénateur Joyal : Pourquoi les rédacteurs n'ont-ils pas ajouté dans le projet de loi une disposition exigeant que l'autorité de réglementation rende accessibles les documents incorporés, en précisant clairement dans le projet de loi que cette obligation incombe à l'autorité de réglementation? Il me semble que vous dites que ces autorités doivent les rendre accessibles, mais il n'y a pas de mécanismes qui permettent de contrôler l'autorité en question pour être sûr que l'information dont il est question est disponible. En fait, l'article 18.4 est un avis de non-responsabilité, c'est du moins comme cela que je comprends le projet de loi.

M. Keyes : Je crois que l'article 18.3 énonce assez clairement cette obligation. Il se lit ainsi :

L'autorité réglementaire veille à ce que le document, l'indice, le taux ou le nombre incorporé par renvoi soit accessible.

Il impose clairement cette obligation à l'autorité réglementaire.

L'autre aspect de cette obligation est que, lorsqu'on arrive à l'article 18.7, on constate que, si l'autorité réglementaire ne s'est pas acquittée de cette obligation, elle ne pourra appliquer le règlement en intentant une poursuite pénale ou administrative.

Le sénateur Joyal : Lorsque l'autorité réglementaire fait référence à des documents incorporés, pourquoi n'avez-vous pas précisé que cette autorité était tenue d'informer les personnes concernées de la façon d'avoir accès aux documents au lieu de laisser ces personnes se battre contre l'administration pour trouver cette information?

M. Keyes : Il peut arriver que ces personnes soient obligées de prendre l'initiative de rechercher cette information. Mais dans de nombreuses circonstances, voire la plupart, il n'est pas nécessaire de prendre l'initiative de faire une telle recherche parce que les documents incorporés sont déjà disponibles et accessibles. Une des raisons pour lesquelles on utilise la technique de l'incorporation est le fait que ces documents sont déjà accessibles et que les gens concernés les connaissent déjà très bien. Dans ces cas-là, il ne serait guère utile d'imposer une obligation au-delà de rendre ce document accessible, pour, par exemple, exiger que ces autorités prennent des mesures pour rendre public le fait que ces documents sont accessibles.

Le sénateur Joyal : J'ai l'impression que vous limitez grandement l'obligation imposée à l'autorité de régulation de rendre l'information accessible. Il me semble que les consommateurs ou les citoyens sont habituellement tellement perdus lorsqu'ils essaient de communiquer avec l'administration

should be easy. The way I read the bill, it seems it will be very tight: “Our obligation is limited and this is it; fight your way through the system to get the information.”

It seems to me that if we are to make it easy for the regulating authority by incorporating a lot of other information, we should make as much effort for the consumer and the average citizen to have access to that information. It is a two-way balance in the system.

What you are asking of us, in fact, is to make your job easier, but at the same time we should be concerned about making access easier for the consumer or the average citizen. That is the way I am trying to understand the philosophy behind the bill.

Mr. Keyes: Perhaps I could suggest a slightly different perspective with particularly this section of the bill. It is actually for the first time stating in Canadian law a positive obligation to make these documents accessible.

Today, there may be a few rare instances in particular statute, but there is no generalized statement in federal law that incorporated documents have to be accessible. What we rely on is basically the common law, which has recognized that if these documents are truly part of the law and part of a regulation, then to be enforceable they have to be accessible.

I believe the bill is making a substantial improvement in that it is for the first time generally stating this obligation, and it is largely stating the obligation in the way that it exists right now in terms of the common law and in terms of the way the courts have dealt with these issues in the very limited number of cases that incorporated documents have ever come up in the courts.

[*Translation*]

Senator Dagenais: Mr. Keyes, if I understood you correctly, in your presentation, you pointed out that incorporation by reference facilitates harmonization of regimes between jurisdictions. Can you give us one example in particular of this harmonization?

Mr. Keyes: Earlier, I mentioned international agreements, that is the regulating of a particular area between two countries. In this case, it becomes imperative to harmonize regulations between the two countries. When it comes to regulating the safety of certain imported products, for example automobiles, these products have to comply with certain safety standards. This is the case between Canada and the United States. Currently, both countries have similar schemes in that industry, and we often incorporate American standards in our own.

que cette information devrait être facile à trouver. Autrement dit, il faut leur faciliter les choses. J'estime que le projet de loi est très restrictif : « Notre obligation est limitée et c'est tout; à vous de faire ce que vous pouvez pour obtenir l'information. »

Il me semble que, si nous voulons faciliter le travail de l'autorité de régulation en lui permettant d'incorporer un grand nombre de renseignements, nous devrions faire autant d'effort pour que le consommateur et le citoyen moyen aient accès à ces renseignements. Il y a un équilibre à respecter dans un tel système.

Vous nous demandez en fait de faciliter votre travail, mais parallèlement, nous devrions rendre l'accès à ces renseignements plus facile pour le consommateur et pour le citoyen moyen. C'est la façon dont j'essaie de comprendre les principes qui sous-tendent le projet de loi.

M. Keyes : Je pourrais peut-être proposer un point de vue légèrement différent au sujet de cet article du projet de loi. C'est en réalité la première fois qu'une loi canadienne impose l'obligation de rendre ces documents accessibles.

À l'heure actuelle, il y a peut-être quelques cas de ce genre dans quelques lois, mais il n'existe aucun énoncé général dans le droit fédéral qui déclare que les documents incorporés doivent être accessibles. Nous nous en remettons en fait essentiellement à la common law, qui reconnaît que, si ces documents font vraiment partie de la loi et partie du règlement, alors ils doivent être accessibles pour qu'ils soient applicables.

Je pense que le projet de loi constitue une amélioration importante dans la mesure où il énonce pour la première fois de façon générale cette obligation, et dans l'ensemble, il reprend cette obligation telle qu'elle existe à l'heure actuelle selon la common law et telle que les tribunaux ont abordé ces questions dans les quelques affaires, très peu nombreuses, qui ont porté sur des documents incorporés.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Monsieur Keyes, dans votre présentation, vous avez fait valoir que l'incorporation par renvoi facilitait l'harmonisation interjuridictionnelle, si j'ai bien compris. Pourriez-vous nous donner un exemple précis de cette harmonisation?

M. Keyes : J'ai mentionné tout à l'heure les ententes internationales, c'est-à-dire la réglementation d'une question entre deux pays. Dans ce cas-ci, c'est tout à fait nécessaire d'harmoniser la réglementation entre les deux pays. Quand on réglemente la sûreté des produits qui nous viennent de l'extérieur du pays, par exemple les véhicules automobiles, ils doivent être conformes à des normes de sécurité. C'est le cas notamment entre le Canada et les États-Unis. Les deux pays ont un régime très semblable actuellement dans cette industrie et on incorpore fréquemment les normes américaines aux nôtres.

[English]

Senator Baker: I thank the witness for his informative presentation. What was going through my mind when you were describing accessibility and familiarity with the law was that we use the term “reasonable person” when making a judgment, and we assume that the reasonable person knows the law.

In this particular case, thinking of the maxim that ignorance of the law is no excuse, let me just quote for you paragraph 87 of a judgment made in May of this year, *Vilardell v. Dunham* from the Supreme Court of British Columbia, paragraph 87:

As John Mark Keyes points out in his Essay “Perils of the Unknown - Fair Notice and the Promulgation of Legislation” (1993), 25 Ottawa L. Rev. 579 at 582:

The law is no longer, if indeed it ever was, like a Parker Brothers game that can be played by reading the inside of a Box.

Do you remember saying that?

Mr. Keyes: Indeed, I do.

Senator Baker: Then the Superior Court judge concludes by saying this:

Instead, the law is a complex structure which is not known by the simple act of looking or reading. The very structure of the law presupposes the existence of and access to legal counsel.

When you reference accessibility and familiarity, you are really referencing that of legal counsel and not the person affected by the situation.

Mr. Keyes: Yes, that would certainly be true. In many cases where we are talking about very complex pieces of legislation that are essentially understood by specialists in those areas, that would certainly be true. In terms of substantive accessibility, which really benefits the people who are ultimately affected, what is critical is that their legal advisers or other advisers have the access they need to provide them with the right advice in terms of their own affairs.

The Chair: We have two senators who have asked for second round opportunities.

Senator Fraser: This is an important bill.

Senator Jaffer: Which other countries have the same kind of legislation that you are proposing?

Mr. Keyes: Basically the approach we have here is substantially reflected in the United States and the United Kingdom. There are certainly other countries around the world — and in some provinces, in fact — that have taken a more limited view of the scope for incorporation by reference than we have been taking in

[Traduction]

Le sénateur Baker : Je remercie le témoin pour cet exposé très instructif. Lorsque vous avez décrit la notion d’accessibilité et de connaissance de la loi, il m’est venu l’idée que nous utilisons l’expression « personne raisonnable » lorsque nous faisons un jugement, et nous tenons pour acquis qu’une personne raisonnable connaît la loi.

Dans ce cas particulier, je pense au principe selon lequel nul n’est censé ignorer la loi, et je vais vous citer le paragraphe 87 d’un jugement rendu en mai de cette année, par la Cour suprême de la Colombie-Britannique, l’arrêt *Vilardell v. Dunham* :

Comme John Mark Keyes l’a fait remarquer dans son essai « Perils of the Unknown - Fair Notice and the Promulgation of Legislation » (1993), 25 Ottawa L. Rev. 579 à la page 582 :

La loi n’est plus, et on peut vraiment se demander si elle l’a jamais été, un jeu de Parker Brothers auquel on peut jouer en lisant ce qui est écrit à l’intérieur de la boîte.

Vous souvenez-vous avoir dit cela?

M. Keyes : Oui, tout à fait.

Le sénateur Baker : Le juge de la Cour supérieure conclut alors en disant :

Désormais, la loi est une structure complexe qu’il n’est pas possible de comprendre en se contentant de l’examiner ou de la lire. Par sa structure même, la loi suppose l’existence d’avocats et l’accès à des conseils juridiques.

Lorsque vous parlez d’accessibilité et de familiarité, vous faites en réalité référence aux avocats et non pas à la personne touchée par la situation.

M. Keyes : Oui, c’est certainement vrai. Bien souvent, il s’agit de mesures législatives très complexes que seuls les spécialistes de ces domaines peuvent comprendre, de sorte que oui, c’est effectivement exact. Pour ce qui est de l’accessibilité réelle aux documents, une notion qui doit profiter aux personnes qui sont finalement touchées par le règlement, l’essentiel est que leurs conseillers juridiques ou autres aient accès aux renseignements dont ils ont besoin pour leur fournir de bons conseils dans la gestion de leurs affaires.

Le président : Il y a deux sénateurs qui ont demandé de prendre la parole pendant le second tour.

Le sénateur Fraser : C’est un projet de loi important.

Le sénateur Jaffer : Quels sont les autres pays qui ont adopté le même genre de mesure législative que celle que vous proposez?

M. Keyes : Pour l’essentiel, la mesure proposée s’inspire beaucoup de ce qui s’est fait aux États-Unis et au Royaume-Uni. Il y a d’autres pays — et même d’autres provinces — qui ont donné à l’incorporation par renvoi une portée plus limitée que celle que nous avons adoptée au Canada. Au Royaume-Uni et

Canada. In the United Kingdom and the United States, there are generally similar sorts of scope for incorporating on an ambulatory basis.

Senator Jaffer: How will you consult? I understand with regulations there is normally a consultation with the stakeholders and just general consultation. How will you do consultations for these regulations?

Mr. Keyes: There would be consultations when the regulations are being proposed and put forward with an incorporated document.

Senator Jaffer: That is right.

Mr. Keyes: The consultation would take place around the entire package. Typically, your proposed regulation is given to the stakeholders who are being consulted, and they would see the reference to the incorporated document. If they have questions about that, consultation would relate not just to the merits of incorporating that document, but perhaps to the appropriateness of some of the contents of those documents.

The consultation would be of the entire regulatory package. If the incorporated document is providing important elements of that package, then the consultation has to relate to that package as well.

Senator Jaffer: Am I correct in understanding what Senator Baker was saying; namely, that for some regulations I can no longer look at the *Canada Gazette* and I will have to retain a lawyer? Is that what you were saying?

Mr. Keyes: All regulations would continue to be published in the *Canada Gazette*, but what you would have and what you have now are some regulations that refer to these incorporated documents.

With the information in the regulation, you should be able to identify what that document is and obtain access to that document by reference to the details that are given.

Senator Joyal: In the letter that the joint committee sent to the minister in 2009 about incorporation by reference, the committee distinguished between four kinds of documents. There are the ones that are related to federal and provincial statutes, which are easy to access because the law is there in the books. However, there are also the regulating materials, which are more complex to find; foreign legislation, which is even more complex to find and interpret; and then, finally, the materials produced by non-governmental bodies.

The joint committee was asking for the last three groups of information that it be possible to be incorporated only if the enabling statute clearly stated that as an objective. Why did you not reflect in the bill we have today that kind of recommendation the committee made to ensure that the accessibility that we talked about — proposed section 18.3 — is real for average citizens?

aux États-Unis, on retrouve des dispositions semblables touchant la portée de l'incorporation lorsque celle-ci est évolutive.

Le sénateur Jaffer : Comment allez-vous consulter les intéressés? Je sais que l'adoption d'un règlement est habituellement précédée par la consultation des intéressés et de la population générale. Comment allez-vous procéder à ces consultations pour ce genre de règlements?

M. Keyes : Il y aura des consultations au moment où le règlement sera proposé et celui-ci sera présenté avec le document incorporé.

Le sénateur Jaffer : Exact.

M. Keyes : La consultation portera sur l'ensemble du projet de loi. Habituellement, le règlement proposé est remis aux intéressés qui sont consultés et ils vont y trouver la référence aux documents incorporés. S'ils ont des questions à poser à ce sujet, la consultation va non seulement porter sur l'opportunité d'incorporer ces documents, mais peut-être aussi sur le caractère approprié de certains éléments du contenu de ces documents.

La consultation portera sur l'ensemble de la mesure réglementaire. Si le document incorporé contient des éléments importants de cet ensemble, alors la consultation doit également porter sur cet ensemble.

Le sénateur Jaffer : Ai-je bien compris ce que disait le sénateur Baker : à savoir que pour certains règlements, je ne pourrais pas me contenter d'examiner la *Gazette du Canada* et devrais retenir les services d'un avocat? Est-ce bien ce que vous dites?

M. Keyes : Tous les règlements vont continuer à être publiés dans la *Gazette du Canada*, mais ce qui peut se passer et qui se passe déjà, c'est que certains règlements font référence à des documents incorporés.

Avec les renseignements contenus dans le règlement, vous devriez être en mesure d'identifier le document en question et d'y avoir accès grâce aux détails fournis dans le règlement.

Le sénateur Joyal : Dans la lettre que le comité mixte a envoyée au ministre en 2009 au sujet de l'incorporation par renvoi, le comité distinguait quatre types de documents. Il y a ceux qui sont reliés à des lois fédérales et provinciales, dont l'accès est facile parce qu'ils se trouvent dans les recueils. Cependant, il y a aussi les documents de réglementation, qui sont plus difficiles à trouver; les lois étrangères qui sont encore plus difficiles à trouver et à interpréter; et enfin, les documents élaborés par des organismes non gouvernementaux.

Le comité mixte a demandé que les trois derniers groupes de renseignements ne puissent être incorporés que si la loi habilitante énonçait clairement que c'était là l'objectif recherché. Pourquoi n'avez-vous pas repris dans le projet de loi le genre de recommandation que le comité avait faite pour assurer l'accessibilité dont nous avons parlé — le projet d'article 18.3 — et pour qu'elle soit réelle pour les citoyens ordinaires?

Mr. Keyes: We considered very carefully the recommendations of the committee in looking at those four categories. Ultimately, we felt that the better approach would be to reflect our understanding of the law over the course of many years and to put forward a bill that would reflect that understanding of the law that is broader than encompassing simply the incorporation of provincial or territorial laws but rather one that does encompass the ambulatory incorporation of those other kinds of documents, the other three categories. We have developed an established practice of regulation-making that goes across all of those groups, and the purpose of the bill was to provide a very clear legislative statement of that foundation.

Senator Joyal: It seems to me that it would have been easy to be precise and make it clear in the bill that information relating to foreign legislation and materials produced by non-governmental bodies could be incorporated if the enabling legislation allowed it. It seems to me that would have been quite clear for citizens to understand in the enabling legislation that the power has been given to incorporate by reference some information that otherwise could be there without citizens knowing. It seems to me that would have been easy in any piece of legislation to have that attached to it, and it would have been, in my opinion, a protection for the accessibility of the information.

Mr. Keyes: It could have been done, but it would have been a change in terms of the approach the government has been taking for decades and decades. It would have been a change from our understanding of what the common law authorizes at the moment. We certainly recognize at the moment that we and the joint committee have different understandings of what that law is. We felt it was best for the government to go forward with legislation that would put on a secure foundation the practices that have been in place for years and years.

Senator Joyal: Yet it exists in Manitoba and Ontario.

Mr. Keyes: Yes, certainly some other jurisdictions have taken a narrower view. I am not sure what their practice has been with incorporation by reference. This bill mirrors the federal practice.

Senator Joyal: It has some implications, however. What you have done is essentially an across-the-board authorization for everyone, while the joint committee has realized that there are distinctions to be made and that some provinces have made those distinctions. It seems to me it is the prudent approach to adopt.

Mr. Keyes: That is the very question before this committee and these houses; namely, which of those approaches is the better one?

Senator Fraser: I have a few questions and I will try to keep them as tight as possible in deference to your generosity.

To get back to proposed sections 18.3 and 18.4, as you rightly pointed out, section 18.3 says that it is the regulation-making authority that has to ensure that the regulation in its entirety is accessible, as amended from time to time.

M. Keyes : Nous avons examiné très soigneusement les recommandations qu'a formulées le comité au sujet de ces quatre catégories. Nous avons estimé qu'en fin de compte, la meilleure solution consistait à nous fonder sur la façon dont nous avons appliqué le droit pendant des années et à présenter un projet de loi qui reflète une conception du droit qui est plus large que la simple incorporation des lois provinciales et territoriales, mais plutôt une conception qui englobe l'incorporation évolutive de ces autres types de documents, les trois autres catégories. Nous avons conçu un mécanisme d'établissement des règlements qui recoupe ces trois groupes et le projet de loi avait pour objet de fournir une base législative claire à ce principe.

Le sénateur Joyal : Il me semble qu'il aurait été facile d'être précis et d'indiquer clairement dans le projet de loi que les renseignements concernant les lois étrangères et les documents élaborés par des organismes non gouvernementaux pouvaient être incorporés pourvu que la loi habilitante l'autorise. Il me semble que les citoyens auraient facilement compris que la loi habilitante attribuait le pouvoir d'incorporer par renvoi des renseignements qui risqueraient autrement de s'y trouver sans que les citoyens le sachent. Il me semble qu'il aurait été facile d'élaborer une mesure législative reflétant ce principe, ce qui aurait, à mon avis, protégé l'accès aux renseignements.

M. Keyes : Cela aurait pu être fait de cette façon, mais une telle mesure aurait introduit un changement par rapport à l'approche qu'a adoptée le gouvernement depuis des dizaines et des dizaines d'années. Cela aurait été un changement par rapport à notre conception de ce que la common law autorise à l'heure actuelle. Nous admettons bien évidemment qu'à l'heure actuelle, le comité mixte et nous avons des conceptions différentes du droit actuel. Nous avons estimé qu'il était préférable que le gouvernement présente cette mesure législative qui donnerait une base solide à des pratiques qui existent depuis des années et des années.

Le sénateur Joyal : Cela se fait pourtant au Manitoba et en Ontario.

M. Keyes : Oui, il y a effectivement d'autres provinces qui ont adopté une conception plus étroite. Je ne sais pas très bien quelle est leur pratique en matière d'incorporation par renvoi. Ce projet de loi reflète la pratique fédérale.

Le sénateur Joyal : Il a toutefois certaines répercussions. Vous accordez en fait une autorisation générale et globale alors que le comité mixte a estimé qu'il fallait faire des distinctions et que certaines provinces faisaient également ces distinctions. Cela me paraît être l'approche prudente qu'il fallait adopter.

M. Keyes : C'est bien là la question qui est soumise au comité et aux chambres; à savoir, quelle est la meilleure approche?

Le sénateur Fraser : J'ai quelques questions et je vais essayer d'être aussi concise que possible par respect pour votre générosité.

Pour revenir aux projets d'articles 18.3 et 18.4, comme vous l'avez fait remarquer à juste titre, l'article 18.3 énonce que l'autorité réglementaire doit veiller à ce que le règlement soit intégralement accessible, avec ses modifications.

Then the question arises of how they will do that, which we have been discussing. I take your point that the bank rate and the consumer price index and such things are very public, but not everything is. Then I look at 18.4. Under that, would it be possible for the regulation-making authority to have included in the regulation a requirement for the third party — that is whose work will be incorporated by reference — to inform the regulation-making authority formally when a change occurs in the future, from time to time, or would that be banned under 18.4? It is not required to be transmitted for registration or published in the *Canada Gazette*. I am not sure how far that ban goes in 18.4.

Mr. Keyes: I do not believe that 18.4 would affect the situation that you have described, which would be where the regulation-making authority makes arrangements with the body that is producing the incorporated document and that the body takes proactive steps.

Senator Fraser: It could even be part of the regulation.

Mr. Keyes: Proposed section 18.4 is focused on registration and gazetting in the *Canada Gazette*. In the situation you have described, certainly these documents could be published in the *Canada Gazette*. Part I of the *Canada Gazette* publishes all sorts of official documents. Whether that would be an effective way of ensuring access is perhaps another question, and my guess is that there would probably be more effective ways.

Senator Fraser: Anyway, the situation could be addressed. That was just my first question.

This bill refers frequently to documents, including documents as they may be amended from time to time, being incorporated by reference. I betray my ignorance. What, for these purposes, is a document?

Mr. Keyes: A document.

Senator Fraser: Any old document? A calendar? A letter? I am serious. We are going to hear, for example, from witnesses who were very concerned that guidance documents could become part of the regulations. I do not know if I share their concern, but I think I understand it, and so I would like your comment on a little more precision about “document.”

Mr. Keyes: In conceptual terms, it is a container for some material, some content, that the regulation maker wants to bring into a regulation. There is any number of names for that document. It would have to be some identifiable, transportable, communicable container for that information.

One of the reasons for the provision that deals with rates is that the reference often is not to the document, not to the container, but directly to the contents. That was why there was a focus on

Il faut alors se demander comment cela sera fait, et c'est le sujet dont nous parlons. Je reconnais avec vous que le taux bancaire et l'indice des prix à la consommation, et ce genre de choses sont des données tout à fait publiques, mais ce n'est pas vrai dans tous les cas. J'examine ensuite l'article 18.4. Selon ses termes, l'autorité réglementaire pourrait-elle inclure dans le règlement une disposition obligeant le tiers — c'est-à-dire l'entité dont le document est incorporé par référence — à informer officiellement l'autorité réglementaire de toute modification apportée à ce document ou cela est-il interdit par l'article 18.4? Dans le cas de ces documents, il n'est pas exigé qu'ils soient transmis pour enregistrement ou publication dans la *Gazette du Canada*. Je ne sais pas très bien jusqu'où va l'interdiction que l'on retrouve à l'article 18.4.

M. Keyes : Je ne pense pas que l'article 18.4 s'appliquerait à la situation que vous venez de décrire, à savoir celle où l'autorité réglementaire s'entendrait avec l'organisme qui a élaboré le document incorporé pour que celui-ci informe de lui-même l'autorité réglementaire des changements apportés à ce document.

Le sénateur Fraser : Cela pourrait même faire partie du règlement.

M. Keyes : Le projet d'article 18.4 parle uniquement d'enregistrement et de publication dans la *Gazette du Canada*. Dans la situation que vous avez décrite, on pourrait certainement publier les documents en question dans la *Gazette du Canada*. La partie I de la *Gazette du Canada* contient toutes sortes de documents officiels. Quant à savoir si cela serait une façon efficace d'assurer l'accès à ces documents, c'est peut-être une autre question et je pense qu'il y aurait peut-être des manières plus efficaces que celle-ci.

Le sénateur Fraser : De toute façon, cela prendrait en compte ce genre de situation. Cela n'était que ma première question.

Le projet de loi fait souvent référence à des documents, y compris à des documents qui peuvent être modifiés et qui sont incorporés par renvoi. Je vais montrer mon ignorance et vous demander ce qu'est, à cette fin, un document.

M. Keyes : Un document.

Le sénateur Fraser : N'importe quel document? Un calendrier? Une lettre? Je suis sérieuse. Nous allons entendre des témoins qui vont dire qu'ils s'inquiètent énormément du fait que des documents connexes pourraient être inclus dans un règlement. Je ne dis pas que je partage leur préoccupation, mais je crois la comprendre; c'est pourquoi j'aimerais que vous me donniez d'autres précisions sur ce qu'est un « document ».

M. Keyes : Sur le plan théorique, c'est un contenant dans lequel se trouve du matériel, du contenu, que l'autorité réglementaire veut insérer dans un règlement. On peut utiliser un grand nombre de noms pour décrire ce document. Il faut que ce soit un contenant identifiable, transportable, communicable des renseignements souhaités.

La présence de la disposition qui traite des taux s'explique par le fait que la référence vise bien souvent non pas le document, ni le contenant, mais directement le contenu. C'est la raison pour

rates without having to necessitate a need to specify some document that Statistics Canada is publishing. We just specify what they publish.

In all other cases, that notion of document is critical in terms of communicating and giving people the information they need to access that document or to find that document. A document is a container that presumably has a name and is identifiable in some way to allow an interested person to find that document and then read it and have access to it.

Senator Fraser: Since Mr. Keyes has already agreed to provide us with some information, could we ask him to include also two or three examples of a “document” in this context so that I have a better understanding of what we are talking about?

Mr. Keyes: Certainly.

Senator Joyal: Will the regulation-making authority have the responsibility to translate in both official languages the documents that will be incorporated by reference?

Mr. Keyes: This legislation does not change or alter in any way the application of constitutional or quasi-constitutional obligations relating to official languages. It maintains the status quo in that regard. In Justice, we take very seriously the obligations that have been recognized in cases like *Blakey* and the *Reference re Manitoba Language Rights*. We provide advice on the basis of the law that has been stated by the Supreme Court of Canada in relation to those obligations. This bill does not alter those obligations in any way. They continue as they were, and we would anticipate continuing to provide advice on the same basis if this bill is passed.

The Chair: Thank you, sir. Thank you, gentlemen. We appreciate it.

I would now like to introduce to the committee Mr. Robert White, Director of Regulatory Affairs, Consumer Health Products Canada. Consumer Health Products Canada is the national industry association representing manufacturers, marketers and distributors of consumer health products.

Welcome, Mr. White. The floor is yours.

Robert White, Director of Regulatory Affairs, Consumer Health Products Canada: Thank you, Mr. Chair and members of the committee, for allowing me the opportunity to speak to you today on Bill S-12.

Consumer Health Products Canada is a national industry association representing manufacturers, marketers and distributors of consumer health products. The association’s members, who range from small businesses to large corporations, account for the vast majority of sales in Canada’s \$4.7 billion market for consumer health products. Our members’ sales are equally proportioned between natural health products

laquelle nous avons mentionné les taux sans qu’il soit nécessaire de préciser le document dans lequel Statistique Canada les publie. Nous mentionnons uniquement ce qui est publié.

Dans tous les autres cas, cette notion de document joue un rôle essentiel pour ce qui est de communiquer aux citoyens l’information dont ils ont besoin pour avoir accès au document ou pour le trouver eux-mêmes. Un document est un contenant qui a normalement un nom et qui peut être identifié de façon à ce que la personne intéressée puisse trouver le document, le lire et y avoir accès.

Le sénateur Fraser : Étant donné que M. Keyes a déjà accepté de nous fournir certains renseignements, pourrions-nous lui demander d’ajouter deux ou trois exemples de ce qu’est un « document » dans ce contexte, pour que je comprenne plus facilement ce dont nous parlons?

M. Keyes : Bien sûr.

Le sénateur Joyal : L’autorité réglementaire sera-t-elle tenue de traduire dans les deux langues officielles les documents qui seront incorporés par renvoi?

M. Keyes : Ce projet de loi ne change d’aucune façon les obligations constitutionnelles ou quasi constitutionnelles en matière de langues officielles. Il préserve le statu quo à ce sujet. À la Justice, nous prenons très au sérieux les obligations qui ont été reconnues dans des arrêts comme l’arrêt *Blakey* et le *Renvoi concernant les droits linguistiques au Manitoba*. Nous fournissons des conseils en nous fondant sur le droit relatif à ces obligations, tel qu’il a été exposé par la Cour suprême du Canada. Le projet de loi ne modifie aucunement ces obligations. Elles demeurent inchangées et nous prévoyons continuer à fournir des conseils en nous basant sur ces mêmes principes, dans le cas où le projet serait adopté.

Le président : Merci, monsieur. Merci, messieurs. Nous avons apprécié votre témoignage.

J’aimerais maintenant présenter au comité M. Robert White, directeur des Affaires réglementaires, Produits de santé consommateurs du Canada. Produits de santé consommateurs du Canada est l’association nationale qui représente les fabricants, les agents de commercialisation et les distributeurs de produits de santé consommateurs.

Bienvenue, monsieur White. Vous avez la parole.

Robert White, directeur des Affaires réglementaires, Produits de santé consommateurs du Canada : Je remercie monsieur le président et les membres du comité de m’avoir permis de prendre la parole devant vous aujourd’hui au sujet du projet de loi S-12.

Produits de santé consommateurs du Canada est l’association nationale qui représente les fabricants, les agents de commercialisation et les distributeurs de produits de santé consommateurs. Les membres de l’association, qui vont des petites entreprises aux grandes sociétés, sont responsables de la très grande majorité des ventes de 4,7 milliards de dollars enregistrées dans le marché des produits de santé consommateurs.

and over-the-counter medications. Consumer Health Products Canada has been the leading advocate for our industry for more than 115 years.

It has been proposed that the Statutory Instruments Act be revised to provide the power to incorporate by reference a document or part of a document as it exists on a particular date or as it is amended from time to time. Consumer Health Products Canada supports the goals of this initiative with respect to permitting timely and flexible approaches to regulatory modernization by allowing dynamic incorporation.

Currently, the department with which Consumer Health Products Canada has the greatest degree of involvement is Health Canada, which administers the Food and Drugs Act and Food and Drug Regulations.

There have been many instances where Health Canada has needed to reference foreign documents such as recommended daily intake levels of ingredients or pharmacopeias within regulation. We can attest to the effectiveness and efficiency of this approach and believe it has saved significant law-making costs.

However, we believe it is important to add greater clarity by explicitly stating in Bill S-12 that government guidance documents should be outside the scope of what is considered to be a document for the purposes of the act. It is clear that government departments regularly develop guidance documents to help clarify the current interpretation of regulations and to help ensure that both industry and regulators have a clear and consistent understanding of requirements.

Paragraph 18.1(2)(b) as proposed would allow for bodies or persons outside of the regulation-making authority to procure a guidance document that the regulatory authority could incorporate by reference. This could result in new requirements being given legal status without public consultation and be contrary to the government red tape reduction initiatives aimed at imposing the least possible cost on Canadians and businesses that is necessary to achieve the intended policy objectives.

While we support the proposed Incorporation by Reference in Regulations Act provided the appropriate safeguards are put in place, we would suggest amending proposed section 18.1 by adding a clause that would say something to the effect that a document or part of a document incorporated by reference does not include guidance documents that are intended to provide clarity for stakeholders around the regulation or parts of a regulation's intent.

We would also suggest adding at the end of subsection (2)(a) that this may include lists or schedules; however, cannot include stakeholder guidance documents intended solely to provide clarity regarding a regulation's intent. Finally, we suggest clarifying

Les ventes de nos membres se répartissent également entre le secteur des produits de santé naturels et celui des médicaments en vente libre. Produits de santé consommateurs du Canada est le principal porte-parole de ce secteur depuis plus de 115 ans.

Il a été proposé de réviser la Loi sur les textes réglementaires pour permettre d'incorporer par renvoi tout ou partie d'un document, soit dans sa version à une date donnée, soit avec ses modifications successives. Produits de santé consommateurs du Canada appuie le but de cette initiative qui autorise des approches souples et rapides à la modernisation de la réglementation en permettant l'incorporation par renvoi dynamique.

En ce moment, le ministère avec lequel Produits de santé consommateurs Canada fait le plus souvent affaire est Santé Canada, qui applique la Loi sur les aliments et drogues et le Règlement sur les aliments et drogues.

Il est souvent arrivé que Santé Canada ait été amené à faire référence à des documents étrangers, comme les doses quotidiennes recommandées d'ingrédients ou à des pharmacopées dans un règlement. Nous pouvons attester de l'efficacité de cette approche et nous croyons qu'elle a permis d'épargner des sommes importantes associées à l'adoption des lois.

Nous estimons toutefois qu'il est important de préciser davantage les règles en énonçant expressément dans le projet de loi S-12 que les documents d'orientation du gouvernement ne doivent pas entrer dans ce que l'on considère comme des documents aux fins de la loi. Les ministères préparent régulièrement, nous le savons, des documents d'orientation pour permettre d'y voir plus clair dans l'interprétation des règlements et pour faire en sorte que l'industrie et les autorités réglementaires aient une compréhension claire et uniforme des exigences à respecter.

L'alinéa 18.1(2)(b) tel que proposé permettrait à des entités ou à des personnes étrangères à l'autorité réglementaire de produire des documents d'orientation que l'autorité réglementaire pourrait ensuite incorporer par renvoi. Avec cette méthode, de nouvelles exigences pourraient se voir accorder un statut juridique sans que la population ait été consultée et aller à l'encontre des initiatives d'allègement du fardeau administratif lancées par le gouvernement qui visent à réduire le plus possible les coûts assumés par les Canadiens et les entreprises pour atteindre les objectifs stratégiques visés.

Nous appuyons la Loi sur l'incorporation par renvoi dans les règlements pourvu que des mesures de protection appropriées soient mises en place et nous proposons de modifier le projet d'article 18.1 en ajoutant une disposition qui préciserait qu'un document ou une partie de document incorporé par renvoi ne comprend pas les documents d'orientation qui ont pour but de préciser pour les intéressés le sens du règlement ainsi que les objectifs recherchés.

Nous proposons également d'ajouter à la fin de l'alinéa (2)(a), une disposition indiquant que l'alinéa peut contenir des listes ou des annexes; il ne pourrait toutefois pas comprendre les documents d'orientation destinés aux intéressés qui ont pour

subsection (2)(b) to include not only documents procured by a person or body other than the regulation-making authority but also those procured by the regulation-making authority.

Thank you for your time and consideration of our industry's perspective of this important legislative proposal. I look forward to answering any questions you may have.

Senator Fraser: Thank you for being here, Mr. White. Your presentation was very interesting.

Let me start by asking a quick question based on ignorance. What are consumer health products? Does that include prescription drugs?

Mr. White: It includes over-the-counter drugs such as pain relievers, cough and cold medicines and heartburn relief, as well as natural health products, which includes vitamins and supplements as well as herbal ingredients. It is anything for which you do not need a prescription or the intervention of a pharmacist.

Senator Fraser: With regard to your concern about guidance documents, am I to take it that your concern arises because the people in Health Canada, or other departments as the case may be, who utter the guidance documents are not the regulation-making authorities? As I read subsection (2), a document that the regulation-making authority itself has produced cannot be incorporated. Am I reading that incorrectly? Please clarify.

Mr. White: That is a very good question. We have read this document many times and it does not seem to be very clear in terms of the intent of the regulation or the intent of the act. We have had some concern ourselves with regard to understanding exactly what can be done and what cannot be done.

I heard some of the questions earlier, and I think a number of people are a little confused. It is sure not plain-language English. I cannot answer that question. There is a guidance document that talks about advertising, and it explains the intent of the regulation. Our concern is that the regulator was to put this, by incorporation into reference, right into regulation without any type of public consultation whatsoever around the content. It could add new requirements to industry where no reassessment has been done to calculate the costs to business or to consumers for these changes.

Senator Fraser: It is nice to know I am not the only one with great clouds of uncertainty. Thank you very much, Mr. White.

seul but de préciser le sens du règlement. Enfin, nous proposons d'indiquer que l'alinéa (2)b) vise non seulement les documents élaborés par une personne ou par un organisme autre que l'autorité réglementaire, mais également ceux qui sont élaborés par l'autorité réglementaire.

Je vous remercie de votre attention et de bien vouloir prendre en compte le point de vue de notre industrie sur cette importante mesure législative. Ce sera avec plaisir que je répondrai à vos questions.

Le sénateur Fraser : Merci d'être venu, monsieur White. Votre exposé était très intéressant.

Permettez-moi de commencer par poser une brève question qui va montrer mon ignorance. Que sont les produits de santé consommateurs? Cela comprend-il les médicaments sur ordonnance?

M. White : Cela comprend les médicaments en vente libre comme les analgésiques, les remèdes pour la toux et le rhume et les brûlures d'estomac, ainsi que les produits de santé naturels, qui comprennent les vitamines et les compléments alimentaires ainsi que les ingrédients à base végétale. Ce sont tous les produits que vous pouvez vous procurer sans ordonnance et sans l'intervention d'un pharmacien.

Le sénateur Fraser : Pour ce qui est de vos préoccupations au sujet des documents d'orientation, dois-je en déduire que votre préoccupation vient du fait que les fonctionnaires de Santé Canada, ou d'autres ministères, selon le cas, qui élaborent les documents d'orientation, ne sont pas des autorités réglementaires? J'ai compris, en lisant le paragraphe (2), qu'un document établi par l'autorité réglementaire ne peut être incorporé par renvoi. Ai-je mal compris cette disposition? Veuillez me préciser tout cela.

M. White : Voilà une excellente question. Nous avons lu ce document plusieurs fois et il ne semble pas être très clair pour ce qui est de l'intention du règlement ou de celle de la loi. Nous nous sommes également demandé si nous avons bien compris ce qui pouvait être fait et ce qui ne pouvait l'être. J'ai écouté les questions qui ont été posées il y a un instant et je crois qu'il y a des gens qui sont quelque peu confus. Ce n'est certainement pas rédigé dans un anglais clair et simple.

Je ne peux pas répondre à cette question. Il y a un document d'orientation qui parle de la publicité et qui explique le but du règlement. Notre préoccupation vient du fait que l'autorité réglementaire allait introduire ce document directement dans le règlement en l'incorporant par renvoi sans que la population ait été consultée au sujet de son contenu. Ce document pourrait ajouter de nouvelles exigences à l'industrie sans qu'on ait évalué à nouveau les coûts qu'un tel changement pourrait entraîner pour les entreprises ou les consommateurs.

Le sénateur Fraser : Je suis heureuse de constater que je ne suis pas la seule à ne pas très bien comprendre tout cela. Merci, monsieur White.

Senator Frum: You heard the conversation we had with the last panel about accessibility. I have a question for information and clarification. When there are changes to regulations that affect the consumer health products industry, how do you generally tend to find out about them?

Mr. White: We have a lot of ears on the ground and we follow these things closely. Health Canada usually gives us advance notice of changes to policies or regulations, and we do this on a rolling basis every six months. We are very proactive in following these things and letting our members know. I do not think there is a problem with our members knowing, but groups that are not members of our association or the general public may not be aware of changes made. Accessibility is critical.

Senator Frum: How important a role does the *Canada Gazette* play in your organization?

Mr. White: I read every *Canada Gazette* issue, and not only the parts that pertain to health. I scan through them all to see what types of things are going through that could potentially affect our members' businesses.

Senator Frum: The burden is on you to find things? Things are not sent to you; you have to seek them out?

Mr. White: There are some list serves the government puts out, and we are on those. Health Canada maintains a mailing list, so we get it from the push side also, but we are very proactive in ensuring that things do not slip through, because it is important that people are consulted on it, and it is important that our views are made known to the regulator as they are going forward in terms of the impact they could have on business.

Senator Fraser: Bill S-12 will not affect your ability to access ambulatory incorporation by reference? That will not be an issue for your organization?

Mr. White: I would say generally not. We would know when changes are made to some of these documents that are already incorporated by reference, but our members would know about that too. If they do not, we would let them know, but again, that is not what the general public will find out, that is for sure.

Senator Joyal: Mr. White, you mentioned that you do not want guidance documents to be incorporated by reference. Is that a matter of corporate responsibility for your members? Why are you so clear in your demand that you do not at all want guidance documents to be incorporated by reference?

Mr. White: We were concerned by the word "document" to start with. Senator Fraser brought that up in terms of what a document is. We have had that concern as well.

Le sénateur Frum : Vous avez entendu la conversation que nous avons eue avec le dernier témoin au sujet de l'accessibilité. J'aimerais poser une question pour obtenir de l'information et des précisions. Lorsque l'on modifie un règlement qui touche l'industrie des produits de santé consommateurs, comment apprenez-vous en général qu'il y a eu un changement?

M. White : Il y a beaucoup de gens qui suivent tout cela de près et c'est ce que nous faisons. Habituellement, Santé Canada nous prévient à l'avance que les politiques ou les règlements vont être modifiés et nous communiquons avec ce ministère assez régulièrement tous les six mois. Nous sommes très vigilants et nous suivons l'évolution de la situation pour en informer nos membres. Je ne pense pas que nos membres éprouvent de la difficulté à savoir ce qui se passe, mais les groupes qui ne font pas partie de notre association ou la population ne sont pas toujours au courant des changements. L'accessibilité est un aspect essentiel.

Le sénateur Frum : Quel est le rôle que joue la *Gazette du Canada* dans votre organisation?

M. White : Je lis chaque parution de la *Gazette du Canada*, et pas uniquement les parties qui touchent la santé. Je l'examine d'un bout à l'autre pour voir s'il y a des mesures qui risquent de toucher les entreprises qui sont membres de notre association.

Le sénateur Frum : C'est donc à vous qu'il incombe de découvrir ces choses? On ne vous les envoie pas; vous devez les chercher?

M. White : Le gouvernement publie régulièrement certaines listes et nous les recevons. Santé Canada a une liste de distribution et nous recevons donc automatiquement un certain nombre de choses, mais nous sommes proactifs et veillons à ce que les modifications ne nous échappent pas, parce qu'il est important que les gens soient consultés et que nous puissions faire connaître notre point de vue à l'autorité de réglementation pour ce qui est des répercussions que les nouveaux règlements pourraient avoir sur les entreprises.

Le sénateur Fraser : Le projet de loi S-12 ne compromettra pas votre capacité d'avoir accès aux documents incorporés par renvoi dynamique? Cela ne sera pas un problème pour votre organisation?

M. White : Je dirais d'une façon générale que non. Nous savons quand des changements sont apportés aux documents qui sont déjà incorporés par renvoi et nos membres sont également au courant. S'ils ne le sont pas, nous les en informons, mais encore une fois, il est certain que la population n'en saura rien.

Le sénateur Joyal : Monsieur White, vous avez mentionné que vous ne souhaitiez pas que les documents d'orientation soient incorporés par renvoi. Est-ce une question de responsabilité sociale pour vos membres? Pourquoi exiger de façon aussi précise que les documents d'orientation ne puissent être incorporés par renvoi?

M. White : Pour commencer, nous nous sommes posé des questions au sujet du mot « document ». Le sénateur Fraser a soulevé la question du sens du mot document. Nous partageons cette préoccupation.

A guidance document is put together to explain the current intent of a regulation. We know we have an act, and under the act we have regulations. I believe you made some comments before about the act not having a lot of content, but regulations have a lot of content.

Below regulations there is something called guidance documents which explain the current interpretation of the regulations. That provides even more detail. However, if this additional detail was to make its way into regulation without any type of public consultation, there could be a lot more requirements added without any discussion. Guidance documents say that this is one way to do it but there are alternative means if you can justify meeting the same intent in another way. If the guidance document, which is just one interpretation, finds its way into regulation, those alternative means will be gone.

Senator Joyal: In other words, you are concerned that the guidance documents might explain the regulation in a way that goes beyond your knowledge of the substance of the regulation?

Mr. White: The guidance documents are put together by regulators, but they have never had any oversight through Parliament. This is just the current interpretation of how they believe that the regulation should be interpreted.

Senator Joyal: Exactly.

Mr. White: If something like that went into regulation, there would be no oversight by Parliament of what that new regulation encompasses.

Senator Joyal: In other words, it would be a way to regulate without anyone being consulted?

Mr. White: That is our greatest concern, yes.

Senator Joyal: Is this a preoccupation that might exist in other industries or is it something particular to your own industry?

Mr. White: I will not be able to speak for other industries. We deal with Health Canada, but I believe guidance documents are probably done by other industries too. However, I am not familiar enough with the contents to say how other organizations may feel. I am sorry about that.

Senator Joyal: Generally, I understand from your written presentation that you favour incorporation by reference.

Mr. White: Incorporation by reference will help in certain things, for example, recommended daily intakes of vitamins. They are usually put together by a group called the Institute of Medicine and they change over time. Having to go through regulation for that is probably not necessary. There is also something called pharmacopoeia. There is a variety of pharmacopoeias in the world, and they look at ingredients and provide the standards that should be followed to make a quality

Le gouvernement élabore les documents d'orientation pour expliquer l'objet recherché avec un règlement donné. Nous savons qu'il y a une loi et que pour appliquer la loi, il y a des règlements. Je crois que vous avez fait quelques commentaires au sujet du fait que la loi ne contient pas grand-chose, mais que ce sont les règlements qui contiennent beaucoup de choses.

En dessous des règlements, il y a quelque chose qu'on appelle les documents d'orientation qui expliquent l'interprétation qui est donnée actuellement aux règlements. Ce document est encore plus détaillé que le règlement. Toutefois, si ce document détaillé devait être ajouté au règlement sans qu'il y ait eu de discussion publique, il risquerait d'ajouter de nombreuses exigences sans qu'elles aient fait l'objet de discussion. Les documents d'orientation proposent une façon de faire les choses, mais il y a d'autres façons de les faire, pourvu que l'on puisse établir qu'elle respecte l'intention du texte d'origine. Si le document d'orientation, qui ne constitue qu'une interprétation possible, est introduit dans le règlement, cela supprime toutes les autres façons de mettre en œuvre le règlement.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, vous craignez que les documents d'orientation donnent au règlement une interprétation qui va au-delà de ce que vous savez du contenu du règlement.

M. White : Les documents d'orientation sont préparés par les autorités de réglementation, mais celles-ci ne sont pas contrôlées du tout par le Parlement. Ces autorités ne font qu'indiquer ce qui leur paraît être la bonne façon d'interpréter le règlement.

Le sénateur Joyal : Tout à fait.

M. White : Si ce genre de document était incorporé à un règlement, le Parlement n'aurait pas la possibilité de contrôler ce qu'en englobe le nouveau règlement.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, cela reviendrait à réglementer certains aspects sans que personne ne soit consulté.

M. White : C'est bien là notre principale préoccupation.

Le sénateur Joyal : Est-ce que l'on retrouve cette préoccupation dans d'autres industries ou est-elle particulière à la vôtre?

M. White : Je ne suis pas en mesure de parler au nom des autres industries. Nous sommes en rapport avec Santé Canada, mais je crois qu'il y a également d'autres industries qui élaborent des documents d'orientation. Toutefois, je ne connais pas suffisamment bien leurs contenus pour savoir ce qu'en pensent d'autres organisations. Je suis désolé.

Le sénateur Joyal : D'une façon générale, j'estime, d'après votre mémoire, que vous êtes favorable à l'incorporation par renvoi.

M. White : L'incorporation par renvoi est utile pour certaines choses, par exemple, pour l'apport quotidien recommandé de vitamines. Ces données sont habituellement préparées par un groupe qui s'appelle l'Institute of Medicine et ces données changent parfois. Il n'est probablement pas nécessaire d'avoir à adopter un règlement pour le faire. Il y a aussi quelque chose que l'on appelle la pharmacopée. Il y a plusieurs pharmacopées dans le monde et elles contiennent les ingrédients et les normes qu'il

product. These things change over time. You must meet the pharmacopoeia when you put a submission into Health Canada for your drug. The pharmacopoeia changes over time.

If you had to wait for the regulation to change, you may be using a very old standard and not something that is up to date, and it could affect the quality of your product. Pharmacopoeias and things like that are why we support incorporation by reference of those types of documents. We believe it actually saves law-making costs and ensures that what we are getting as Canadians and as consumers is up to date and at the best quality or best level that can be made.

Senator Joyal: What you say is an illustration of what my colleague Senator Baker said earlier on, that you have to be a lawyer or specialist to try to understand all the implications of a change of regulation by incorporation. Most of the time, I understand it would refer to scientific material or very complex materials related to a particular sector or industry. Of course, only experts in that field would be able to understand and find their way. It would not appeal to ordinary citizens to have access to that kind of information.

Mr. White: I would agree with you. Many of the things we are talking about — some of these standards — can be very technical. I heard some of the discussion earlier. Consumer Price Index probably is not as technical. We probably would understand that if we were looking at population from Statistics Canada. That stuff would be easier. The documents we are talking about from Health Canada are usually very technical and specialized.

The Chair: We have exhausted our list.

Senator Fraser, do you have another question?

Senator Fraser: I am never reluctant.

You make a good case for the need to incorporate some things by reference. The pharmacopoeia example is one that I think everyone can understand. This bill is about giving an open-ended power to incorporate things by reference. Would it make any difference to you if the power to provide the automatic updating you are talking about, for things like pharmacopoeia, came from Health Canada specifically authorized under a given statute as long as the automatic updating was possible or whether it was under the broader umbrella of the Statutory Instruments Act?

Mr. White: I would say that if it was required, and I do not know if it is in the act, because the act is probably not as clear as we can understand. If the act specifically put the documents that can be incorporated by regulation through the regulation, through *Canada Gazette*, and identified it, it may solve some of

faut suivre pour fabriquer des produits de qualité. Ces choses évoluent, il faut respecter la pharmacopée lorsque vous demandez à Santé Canada d'approuver votre médicament. La pharmacopée évolue.

S'il fallait attendre que le règlement soit changé, vous risqueriez d'utiliser une norme très ancienne, qui n'est pas à jour, et qui pourrait compromettre la qualité de votre produit. Les pharmacopées sont une des raisons pour lesquelles nous sommes favorables à l'incorporation par renvoi de ces types de documents. Nous pensons que cela permet de faire des économies dans ce domaine et que les produits que nous obtenons comme Canadiens et comme consommateurs sont conformes aux normes actuelles et de la meilleure qualité possible.

Le sénateur Joyal : Ce que vous venez de dire illustre ce que disait il y a un instant mon collègue le sénateur Baker, à savoir qu'il faut être un avocat ou un spécialiste pour pouvoir comprendre toutes les répercussions de la modification d'un règlement par incorporation. La plupart du temps, je pense qu'il s'agit de documents scientifiques ou très complexes qui toucheraient une industrie ou un secteur particulier. Bien entendu, seuls les spécialistes du domaine peuvent le comprendre et s'y retrouver. Les citoyens ordinaires ne souhaitent sans doute pas avoir accès à ce genre d'information.

M. White : Je suis d'accord avec vous. La plupart des choses dont nous parlons — les normes, par exemple — peuvent être très techniques. J'ai entendu les interventions précédentes. L'indice des prix à la consommation n'est peut-être pas aussi technique. Nous pourrions probablement comprendre cela, si nous examinions la population à partir des chiffres de Statistique Canada. Ce genre de chose serait facilité. Les documents dont nous parlons et qui viennent de Santé Canada sont habituellement très techniques et très spécialisés.

Le président : Nous avons épuisé notre liste.

Sénateur Fraser, voulez-vous poser une autre question?

Le sénateur Fraser : Je n'hésite jamais à le faire.

Vous avez bien démontré l'utilité d'incorporer certaines choses par renvoi. Je crois que tout le monde peut comprendre l'exemple de la pharmacopée que vous avez donné. Ce projet de loi consiste à donner un pouvoir illimité en matière d'incorporation par renvoi. Cela ferait-il une différence pour vous si le pouvoir d'effectuer les mises à jour automatiques dont vous avez parlé, pour des choses comme la pharmacopée, était attribué à Santé Canada par une loi, pourvu que la mise à jour automatique soit possible ou si cet aspect relevait plus généralement de la Loi sur les textes réglementaires?

M. White : Je dirais que si cela était exigé, et je ne sais pas si cela figure dans la loi, parce que celle-ci n'est pas aussi claire que nous le pensons. Si la loi précisait les documents qui peuvent être incorporés dans un règlement en utilisant la procédure réglementaire, avec la *Gazette du Canada*, et si elle les

the problem. However, if it is just an open-ended document chosen by someone to basically incorporate into regulation without consultation, it is challenging to do that.

Senator Fraser: Yes. Are you aware of any cases where the department's interpretation, as set out in guidance documents, has been challenged before the courts and upheld or overturned?

Mr. White: I am not aware of any particular times. Health Canada would know of other documents that have been challenged. As an industry association, we do not usually get involved in a legal challenge with one of our companies against Health Canada. It is something we cannot participate in because we do not have any standing.

Senator Fraser: I ask because when I was listening to you earlier, I suddenly thought about the documents that I understand the revenue department supplies for accountants — how to interpret the impenetrable prose of the Income Tax Act — and sometimes they get taken to court. Sometimes the court says, "We do not agree with the way things are interpreted," whereas if they were to incorporate a regulation incorporating its interpretation into a regulation that had the force of law, you are sort of stuck, are you not?

Mr. White: I tend to agree with you. I have seen in the *Canada Gazette* where a decision is made by the courts in terms of rebates for your income tax and other things. Yes, I would agree with your comment.

Senator Joyal: Proposed section 18.3 of the bill provides that the regulation-making authority that incorporates by reference documents, statistics, et cetera, has to make it accessible. What is accessible in your opinion? How accessible is accessible, in your opinion?

Mr. White: I do not think that I can even comment on that. Once again, I do not really know what accessible means or how accessible it should be. Is it accessible to all Canadians? Is it accessible only to experts? I really cannot answer that. I did not write the regulation, so I do not know —

Senator Joyal: It is the legislation, by the way.

Mr. White: Sorry.

Senator Joyal: You do not have a copy in front of you? Let me read it. It is only three lines:

The regulation-making authority shall ensure that a document, index, rate or number that is incorporated by reference is accessible.

identifiait, cela réglerait peut-être le problème. Par contre, dans le cas d'un document évolutif que quelqu'un veut incorporer dans un règlement sans consultation, cela fait problème.

Le sénateur Fraser : Oui. Savez-vous s'il est arrivé que l'interprétation du ministère, telle qu'exposée dans les documents d'orientation, ait été contestée devant les tribunaux et confirmée ou annulée?

M. White : Je ne connais pas de cas de ce genre. Santé Canada pourrait dire si d'autres documents ont été contestés. En tant qu'association industrielle, nous ne participons généralement pas aux litiges qui opposent une de nos entreprises à Santé Canada. Nous ne pourrions pas participer à ce genre de chose parce que nous n'avons pas la qualité pour agir.

Le sénateur Fraser : Je pose la question parce que, lorsque je vous ai écouté il y a un instant, j'ai immédiatement pensé aux documents que le ministère du Revenu fournit aux comptables — comment interpréter la prose impenétrable de la Loi de l'impôt sur le revenu — et il arrive que ces litiges soient portés devant les tribunaux. Il arrive que le tribunal déclare : « Nous ne souscrivons pas à l'interprétation du ministère, » alors que, si nous incorporions dans un règlement l'interprétation du ministère dans un texte qui a force de loi, vous seriez un peu bloqués, n'est-ce pas?

M. White : Je suis assez d'accord avec vous. J'ai vu dans la *Gazette du Canada* que les tribunaux s'étaient prononcés sur les dégrèvements en matière d'impôt sur le revenu et aux choses de ce genre. Oui, je souscris à votre commentaire.

Le sénateur Joyal : Le projet d'article 18.3 du projet de loi énonce que l'autorité réglementaire doit veiller à ce que les documents, les statistiques et le reste soient accessibles. Que veut dire accessible à votre avis? Quel genre d'accès doit-on permettre, à votre avis?

M. White : Je ne pense pas être en mesure de faire un commentaire à ce sujet. Encore une fois, je ne sais pas vraiment ce que veut dire accessible, ni quelle forme devrait prendre cet accès. Veut-on dire accessible pour tous les Canadiens? Veut-on dire accessible uniquement pour les experts? Je ne peux pas vraiment vous répondre. Je n'ai pas rédigé le règlement, de sorte que je ne sais pas...

Le sénateur Joyal : C'est le projet de loi, je vous le signale.

M. White : Excusez-moi.

Le sénateur Joyal : Vous n'avez pas de copie avec vous? Je vais vous lire cette disposition. Elle n'a que trois lignes :

L'autorité réglementaire veille à ce que le document, l'indice, le taux ou le nombre incorporé par renvoi soit accessible.

In other words, who will determine if the document is accessible or not, in which circumstances should it be accessible and under what conditions? That is essentially what is at stake with that section of the bill.

Mr. White: I think your question is an excellent one. I really cannot answer it. However, it is a very good comment. I do not know what they mean by “accessible” either. The *Canada Gazette* is accessible to all Canadians, but that is a document that we look at for both regulations and legislation that basically provides information.

Senator Joyal: The problem is that 18.4 exempts that kind of incorporation by reference to be registered or published in the *Canada Gazette*. In other words, what you have access to easily through the *Canada Gazette* — the regulation incorporated by reference, documentation, statistics or whatever — will not have to be published in the *Canada Gazette*. It will be more difficult for you, or for any other citizens, to have access to that information. It is essential because it is regulation.

Mr. White: I would agree with you 100 per cent. Regulation is something we need to know about and our members need to know about because they must meet those regulations.

Senator Joyal: Of course. Thank you.

The Chair: Thank you, Mr. White. We appreciate your appearance here today and your contributions to our deliberations.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, November 29, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations, met this day at 10:31 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Bob Runciman (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning. Welcome, honourable senators, invited guests and members of the general public who are following today’s proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are meeting today to begin our consideration of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations. This bill was introduced in the Senate on October 17 of this year. Bill S-12 amends the Statutory Instruments Act to provide for the express power to incorporate by reference in regulations, and it sets out certain obligations around the use of incorporation by reference.

Autrement dit, qui va décider si le document est accessible ou non, dans quelles circonstances devrait-on pouvoir y avoir accès et à quelles conditions? C’est essentiellement le problème que soulève cet article du projet de loi.

M. White : Votre question me paraît excellente. Je ne peux pas y répondre. C’est toutefois un excellent commentaire. Je ne sais pas non plus ce que l’on veut dire par « accessible ». La *Gazette du Canada* est accessible à tous les Canadiens, mais c’est un document que nous utilisons pour prendre connaissance des règlements et des lois et qui fournit pour l’essentiel de l’information.

Le sénateur Joyal : Le problème est que l’article 18.4 soustrait ce genre d’incorporation par renvoi à l’enregistrement et à la publication dans la *Gazette du Canada*. Autrement dit, ce à quoi vous avez accès facilement grâce à la *Gazette du Canada* — le règlement incorporé par renvoi, les documents, les statistiques ou le reste — n’aura plus à être publié dans la *Gazette du Canada*. Il sera plus difficile pour vous, et pour les autres citoyens, d’avoir accès à cette information. C’est un aspect essentiel parce qu’il s’agit d’un règlement.

M. White : Je suis tout à fait d’accord avec vous. Nous avons besoin de savoir ce que disent les règlements, tout comme nos membres, parce qu’ils doivent respecter ces règlements.

Le sénateur Joyal : Bien sûr, merci.

Le président : Merci, monsieur White. Nous avons apprécié votre comparution aujourd’hui et votre contribution à nos délibérations.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, devant lequel a été renvoyé le projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence, s’est réuni aujourd’hui, à 10 h 31, pour examiner le projet de loi.

[*Traduction*]

Le sénateur Bob Runciman (*président*) occupe le fauteuil.

Le président : Bonjour. Soyez les bienvenus, honorables sénateurs, invités et membres du public qui seront appelés à suivre aujourd’hui les délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous sommes réunis aujourd’hui pour entreprendre l’examen du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence. Ce projet de loi a été déposé devant le Sénat le 17 octobre de cette année. Le projet de loi S-12 modifie la Loi sur les textes réglementaires en prévoyant une habilitation expresse permettant l’incorporation par renvoi dans les règlements, et impose aux autorités certaines obligations en matière d’incorporation par renvoi.

This is our second meeting on Bill S-12, and these committee hearings are open to the public and also available via webcast on the parl.gc.ca website.

You can find more information on the schedule of witnesses on the Website, under “Senate Committees.”

Our witnesses this morning are from the Standards Council of Canada, a federal Crown corporation. Due to short notice, their submission was sent in English only. They were only called on Monday, and I am asking if we can have the agreement of the committee to circulate the submission, even though it is not in both official languages.

Senator Joyal: I am sorry to say no, Mr. Chair. Not that I do not speak English, as you know. However, I think that the principle is in the law, and we have to abide by that.

The Chair: Okay, we will not have unanimity.

Yes, Senator Fraser?

Senator Fraser: I, of course, agree that Crown corporations, as agents of the Crown, should deal with the committee in both languages. I understand because I was part of the short notice period. Perhaps you could simply ask the clerk to make copies available at the back of the room for any senator who wishes to consult them.

The Chair: All right; we shall do that. Thank you.

Our witnesses from the Standards Council are John Walter, Chief Executive Officer; and Michel Girard, Vice President, Policy and Stakeholder Relations. Mr. Walter, I understand that you have an opening statement. The floor is yours.

John Walter, Chief Executive Officer, Standards Council of Canada: Good morning, and thank you very much. I will speak for a few minutes about the importance of this bill. On behalf of the Standards Council of Canada, I appreciate the opportunity to provide our comments. To give a very quick background so that you understand my experience in the standards field, I was appointed as CEO of the Standards Council of Canada three years ago. We have a mandate to facilitate the development and use of standards and accreditation or certification services that benefit Canada's competitiveness and, importantly, protect the health and safety of Canadians. We oversee the Canadian standardization system.

Prior to my appointment and three years in this job as the CEO of the system, I was vice-president, standards development for the Canadian Standards Association for eight years, where I was responsible for the full standards development activity of that organization. Prior to that, I worked for the Province of Ontario for 30 years, the last 10 where I was an assistant deputy minister

C'est notre deuxième séance d'examen du projet de loi S-12, les auditions du comité sont publiques et elles sont aussi diffusées en direct par Internet sur le site parl.gc.ca.

Vous trouverez par ailleurs davantage de renseignements concernant le calendrier de l'audition de nos témoins sur Internet en consultant le site « Comités sénatoriaux ».

Nos témoins de ce matin représentent le Conseil canadien des normes, qui est une société d'État fédérale. Étant donné l'absence de préavis, son mémoire n'est disponible qu'en anglais. Elle n'a été avertie que lundi, et je demande aux membres du comité leur accord pour que le mémoire soit distribué, même s'il n'est pas rédigé dans les deux langues officielles.

Le sénateur Joyal : Je regrette de devoir refuser, monsieur le président. Ce n'est pas parce que je ne parle pas anglais, vous le savez. Toutefois, c'est un principe de notre droit, et nous devons nous y tenir.

Le président : Bien, nous n'avons pas l'unanimité.

Oui, sénateur Fraser?

Le sénateur Fraser : Je reconnais moi aussi, bien entendu, que les sociétés d'État, en tant qu'agents de l'État, doivent communiquer avec notre comité dans les deux langues officielles. Je comprends bien le problème puisque je suis moi aussi en partie coupable de ce manque de préavis. Nous pourrions peut-être simplement demander à la greffière de faire des copies et de les mettre, à l'arrière de la salle, à la disposition des sénateurs qui veulent les consulter.

Le président : Très bien; c'est ce que nous allons faire. Je vous remercie.

Pour représenter le Conseil des normes, nous allons entendre John Walter, directeur général, et Michel Girard, vice-président, Politiques et relations avec les intervenants. Monsieur Walter, il me semble que vous allez commencer par un exposé. Vous avez la parole.

John Walter, directeur général, Conseil canadien des normes : Bonjour et merci. Je vais vous parler pendant quelques minutes de l'importance de ce projet de loi. Au nom du Conseil canadien des normes, je vous remercie de me donner l'occasion de livrer mes commentaires. Je vais vous résumer rapidement mon expérience dans le domaine des normes en vous disant que j'ai été nommé directeur général du Conseil canadien des normes il y a trois ans. Notre mandat consiste à faciliter l'élaboration et l'utilisation des normes et des services d'accréditation qui renforcent la compétitivité du Canada et surtout qui protègent la santé et la sécurité des Canadiens. Nous veillerons à la bonne marche des activités du système canadien de normalisation.

Avant ma nomination il y a trois ans à ce poste de directeur général, j'étais vice-président, Élaboration des normes, à l'Association canadienne de normalisation et donc, pendant huit ans, entièrement comptable de toutes les activités d'élaboration de normes. Auparavant, j'ai travaillé au gouvernement de l'Ontario pendant 30 ans, y assumant différentes fonctions, plus

in charge of a technical standards division and in charge of an organization called The Technical Standards and Safety Authority, which referenced dozens of national, regional and international standards into regulation. I have a lot of experience as a user of standards, for both government and industry, as a developer of standards and then as head of the system now.

Incorporation by reference has considerable significance for the entire standardization network in Canada, particularly for the individuals and organizations who are involved in what we call “voluntary standardization.” None of these standards become law unless a government says that they are law. Technical standards and certification requirements are among the external materials most often cited by Canadian law makers to achieve regulatory objectives.

As a baseline, we know that, in checking nine separate federal government departments, there are 900 standards referenced in some 90 regulations. There are hundreds and hundreds of standards referenced in regulation across this country. The departments are the ones that you would normally assume would be involved with the use of standards — Transport, Environment, Natural Resources. There is a long list. However, the vast majority of these standards exist to protect the health and safety of Canadians. There are things like standards for tempered or laminated safety glass. You will all be aware of glass that fell from balconies in Toronto in the recent past. There are standards for leak detection in tanks or packing and storage of explosives, medical devices, immersion suits for people falling off into the middle of the ocean.

Canadians benefit when the most recent version of a standard is incorporated by reference in a regulation. As a rule, you have to understand that new standards raise the bar in terms of safety and performance.

I have spoken briefly about what is in the federal system. If you add all of the standards that are involved in the provinces and municipalities or in Canada’s model national building and fire codes, there are thousands of references to standards.

To give you a sense of the development process, voluntary standards are developed by organizations that are accredited by SCC. The standards are developed through a formal, rigorous process, and it is based on internationally accepted guidelines. We comply with the code of good practices for the World Trade Organization to ensure that standards are open, transparent and inclusive.

To be accredited by Standards Council, those organizations must adhere to the process. They must have standards development committees that consist of a balanced matrix of

particulièrement pendant les 10 dernières années celles de sous-ministre adjoint de la division des normes techniques, responsable d’une organisation appelée Technical Standards and Safety Authority, où nous avons incorporé un grand nombre de normes nationales, régionales et internationales dans les règlements de l’Ontario. J’ai une longue expérience d’utilisateur des normes, tant au sein du gouvernement que de l’industrie, en tant qu’élaborateur de normes, et maintenant en ma qualité de directeur du système.

L’incorporation des normes par renvoi revêt une grande importance pour l’ensemble du réseau canadien d’organismes et d’individus qui s’occupent de ce que l’on appelle la « normalisation volontaire ». Aucune de ces normes ne fait force de loi tant que le gouvernement n’en a pas fait une loi. Les normes techniques et les exigences de certification et d’accréditation comptent parmi les documents externes les plus souvent cités par les législateurs canadiens pour atteindre les objectifs réglementaires.

À partir des données de référence rassemblées au sujet de neuf ministères du gouvernement fédéral, nous avons constaté que 900 normes sont mentionnées dans quelque 90 règlements. Il y a des centaines et des centaines de normes faisant l’objet d’un renvoi dans la réglementation de notre pays. Les ministères concernés sont ceux auxquels on peut normalement s’attendre en ce qui concerne l’utilisation des normes — Transports, Environnement, Ressources naturelles. La liste en est longue. Toutefois, la grande majorité de ces normes visent à protéger la santé et la sécurité des Canadiens. Il y a des normes concernant le verre trempé et feuilleté. Vous avez tous entendu parler des vitres tombées récemment des balcons à Toronto. Il y a des normes concernant la détection des fuites dans les réservoirs, le conditionnement et le dépôt d’explosifs, les instruments médicaux ainsi que l’utilisation de combinaisons flottantes en cas de naufrage.

Lorsque la version la plus récente d’une norme est incorporée par renvoi dans un règlement, les Canadiens en bénéficient. En règle générale, les nouvelles normes placent la barre plus haut sur le plan de la sécurité et du rendement.

Je vous ai parlé rapidement de ce qui existait dans le système fédéral. Si l’on ajoute à cela les normes citées dans les lois et règlements provinciaux et municipaux ainsi que les codes modèles nationaux du Canada, concernant le bâtiment et la prévention des incendies, on constate qu’il y a des milliers de renvois aux normes.

Pour vous donner une idée du processus d’élaboration, les normes volontaires sont élaborées par des organismes qui sont accrédités par le CCN. Elles sont issues d’un processus officiel et rigoureux qui est fondé sur des lignes directrices acceptées à l’échelle internationale. Conformément au Code de bonne pratique de l’Organisation mondiale du commerce, c’est un processus qui favorise l’ouverture et la transparence dans l’élaboration des normes.

Pour se faire accréditer par le Conseil des normes, ces organismes doivent adhérer à ce processus. Ils doivent former des comités d’élaboration de normes dont les membres sont

representatives from stakeholder groups. They must select committee members based on their ability to represent the technical expertise, their interests and the regions of the country. An important point for you to understand is that no single group can dominate the agenda or decide the outcome. The outcome is decided through consensus, the consensus of the committee to move forward in a certain direction. Once that consensus is achieved, the organization is required to post the document for public review and comment so that it gets out for a period of time, particularly to those organizations who are interested in that particular standard. Each comment must be examined, addressed or resolved by the technical committee. That creates a standard that is more accepted and thus more used across all stakeholders.

The developer of the standard is required to assess the need for revision at least once every five years, so the standard does not stay forever. You should understand that there are many standards that are under almost constant review and revision. The industry or the regulator decides that things change so fast that they want to be involved on a regular basis. For example, the Canadian Electrical Code is revised every three years, regardless of the amount of information coming forward that has been deemed the best thing for Canada. It follows the distribution and publication of the electrical code in the United States by 12 months to ensure that Canada can follow anything that we might learn there.

For the interest of this committee, you should understand that Canadian government regulators are among the experts who participate in those standards development committees. They are an integral part of the balanced matrix. They almost have a veto — not really because it needs to be a balanced matrix. However, if there are a number of regulators on a standards committee and they say they are not sure at the end of the day that the standard meets the needs of the government, there is not much point in publishing that standard, so it is not a true veto, but it certainly carries a lot of influence.

To give a sense of the interactions in Canada, approximately 370 federal government employees participate in the development of the International Organization for Standardization, ISO, and others. Hundreds more participate in standards development activities to develop or update technical standards that find their way into federal and provincial regulations. The role of the SCC is to coordinate that activity internationally and to even fund some of our participation. Our goal is to ensure that we know which standards Canada will need and that we have the right experts at those committees, so that when those international standards are ready to be published, Canada perhaps is ahead of other countries and certainly not behind.

répartis selon une matrice de composition équilibrée de manière à représenter les groupes de parties prenantes concernées (et choisis en fonction de leur capacité à représenter une combinaison d'intérêts, de compétences, de pays ou encore de régions). Aucun groupe en particulier ne peut dominer l'ordre du jour ni décider du résultat. Le contenu est élaboré par le comité par la voie du consensus. Dès qu'un consensus a été obtenu, le projet de document est diffusé pour examen public et commentaires, surtout auprès des organisations particulièrement intéressées par la norme. Le comité technique examine chaque commentaire et y donne suite. La norme ainsi obtenue est davantage acceptée et donc davantage utilisée.

L'organisme qui a élaboré la norme est tenu d'évaluer la nécessité de la réviser au moins une fois tous les cinq ans pour qu'elle ne continue pas à s'appliquer éternellement. Il vous faut bien voir que bon nombre de normes font constamment l'objet d'un examen et d'une révision. Les responsables de l'industrie ou de la réglementation ont jugé que les choses évoluent tellement vite qu'il faut intervenir régulièrement. Ainsi, le Code canadien de l'électricité est révisé tous les trois ans, quelle que soit la quantité d'informations nouvelles que le Canada juge utile d'incorporer. Ce code suit avec un décalage de 12 mois la distribution et la publication du code de l'électricité aux États-Unis de façon à s'assurer que le Canada tire profit des enseignements que peut nous apporter ce pays.

Il faut que votre comité sache que les organismes canadiens de réglementation sont parmi les experts qui prennent part aux travaux des comités d'élaboration de normes. Ils font partie intégrante de la matrice de composition équilibrée. Ils disposent pratiquement d'un droit de veto — pas tout à fait, parce qu'il faut maintenir un certain équilibre. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de responsables de la réglementation siègent au sein du comité des normes et que si, au bout du compte, ils ne sont pas sûrs que la norme répond aux objectifs du gouvernement, il est alors inutile de la publier, de sorte que même s'il ne s'agit pas d'un droit de veto en bonne et due forme, leur avis a beaucoup de poids.

Pour vous donner une idée du degré de participation, quelque 370 employés de l'administration fédérale participent à l'élaboration de normes internationales par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et d'autres organismes. Des centaines d'autres contribuent aussi aux activités canadiennes d'élaboration de normes afin d'établir ou de mettre à jour des normes techniques qui finiront par se retrouver dans des règlements fédéraux et provinciaux. Le CCN coordonne et finance en partie la participation des experts canadiens à ces activités internationales d'élaboration de normes. Nous devons nous assurer de savoir quelles sont les normes dont a besoin le Canada et de nommer les spécialistes compétents au sein de ces comités pour qu'à l'heure de la publication de ces normes internationales, le Canada ait éventuellement un temps d'avance sur les autres pays et ne soit surtout pas à la traîne.

Standards that are developed that way can be submitted to the SCC for approval as national standards for Canada. National Standards of Canada provide regulators with a confirmation of the approval that it has met Canadian conditions and requirements, that public consultation has occurred and that the standard is available in both official languages — those kinds of requirements.

We have noticed, and this is where I want to talk briefly about the static or ambulatory methods of incorporation, that there have been some inconsistencies in the methods that have been used. We certainly note that they are both used widely. The challenge for all of us is to ensure that the development and use of standards is widely understood. I do not think that the use of ambulatory or static methods has been consistently understood. Each of the methods has certain variables that should be evaluated before deciding to cite the reference.

One of the most important things before citing a standard into regulation would be the level of involvement of the regulator during the standards development process. That way, they should understand what is being presented and should be able to bring that forward for adoption fairly quickly. We very much support this bill, but we would suggest that there needs to be a government guideline or policy that outlines how these options should be considered and when a static or an ambulatory process would be best.

I would say that in using standards, Canadian businesses voluntarily participate and use the standardization system. Obviously, it is an enabler of their economic priorities, facilitates their trade in global markets and assists in their integration into global supply chains. The advantage of using standards, because of the involvement of industry, is a way for regulators to establish those requirements without introducing new or duplicative burdens on industry. The referencing of those standards, which have been agreed upon and used by industry experts, protect the health and safety of Canadians and, in many cases, drive Canada's economic interests.

We are committed to working with federal departments to ensure cooperation and collaboration on standards-related topics. We want to monitor that house standards are referenced in regulations and to facilitate the use of them. The SCC is the sole organization mandated by Parliament to provide leadership and governance of the system, and we exist to coordinate that effective and efficient voluntary standardization. We view Bill S-12 as a valuable component to achieving consistent regulatory practices across all of government.

Les normes qui sont élaborées par un organisme d'élaboration de normes canadien ou international peuvent être soumises au CCN pour être approuvées comme Normes nationales du Canada. Pour les responsables de la réglementation, la désignation « Norme nationale du Canada » fournit une confirmation sans équivoque, indiquant que les réalités et les exigences canadiennes ont bien été prises en considération, que le public a été consulté ou encore que la norme est rédigée dans les deux langues officielles.

Nous avons relevé des incohérences dans les méthodes d'incorporation par renvoi employées à l'heure actuelle. Les méthodes d'incorporation statique et d'incorporation dynamique ont chacune leurs mérites, et notre analyse démontre qu'elles sont toutes deux largement utilisées. Il convient de nous assurer que l'élaboration et l'utilisation des normes soient largement comprises. Je ne pense pas que l'on ait procédé uniformément pour recourir aux modes d'incorporation dynamiques ou statiques. Chaque méthode a ses particularités qu'il convient d'évaluer avant de décider de procéder au renvoi.

L'une des considérations essentielles avant de procéder à un renvoi dans la réglementation, c'est le niveau de participation du responsable de la réglementation lors de l'élaboration de la norme. Il faut, en l'occurrence, qu'il puisse comprendre ce qui lui est présenté de manière à ce que l'adoption se fasse assez rapidement. Nous sommes tout à fait en faveur de ce projet de loi, mais nous aimerions qu'une directive ou une politique du gouvernement précise quels sont les choix à faire et s'il convient de recourir à une méthode d'élaboration statique ou dynamique de la norme.

Pour ce qui est de l'utilisation des normes, je dois dire que les entreprises canadiennes ont volontairement recours à l'infrastructure de normalisation du Canada et y participent de leur gré. Il est dans leur intérêt de le faire puisque la normalisation favorise la réalisation des priorités économiques. Elle leur permet de faire des affaires à l'échelle mondiale, et d'intégrer leurs produits et services dans des chaînes d'approvisionnement mondiales. En établissant des exigences réglementaires qui concordent avec les outils existants de normalisation au Canada, les organismes de réglementation peuvent mettre en place des exigences de conformité sans imposer de nouveaux fardeaux ou de fardeaux additionnels pour l'industrie. L'incorporation de ces normes existantes qui ont fait l'objet d'un consensus de la part des experts de l'industrie et qui sont utilisées par eux contribue à protéger la santé et la sécurité des Canadiens et, dans de nombreux cas, à promouvoir les intérêts économiques du Canada.

Nous nous sommes engagés à travailler avec les ministères fédéraux pour collaborer avec eux dans les dossiers liés aux normes, pour surveiller les renvois dans la réglementation et pour faciliter le recours à des solutions de normalisation. Le CCN est le seul organisme, en vertu d'une loi adoptée par le Parlement, qui a pour mandat de diriger et de gouverner le système national de normalisation du Canada. Nous sommes là pour encourager une normalisation volontaire efficace et utile. Nous voyons dans le projet de loi S-12 un élément essentiel pour assurer des pratiques réglementaires uniformes dans l'ensemble du gouvernement.

[Translation]

Mr. Girard, have you something to add?

Mr. Girard: No.

[English]

Senator Fraser: I bow in humility before your technical experience. Clearly, the degree to which your structures have been set up to ensure high quality of standards is very impressive. My difficulty with this bill is not the need to have a high quality of regulation and a prompt response where change is needed but rather that, as written, it seems too broad. One thing that struck me is that there seems to be no limit to what can be incorporated by reference. For example, there is nothing in this bill that would require Canadian sources — not only indices but also whole documents from foreign sources could be incorporated by reference. That could include any further changes that a foreign government might make to its standard or its document or whatever.

How often in your experience, in the fields in which you work, do you rely on incorporate or use foreign material, and how important is it?

Mr. Walter: I do not have the percentages, but Canada, as many other nations do, relies more and more on international standards. We see a decrease in the number of specific standards for Canada. That is going in the right direction because if we want to play a major role in trade, we need to match what is going on in other countries. Certainly, we encourage the use of international standards. I can speak only from a standards point of view, not from some of the other documents that you cite.

Senator Fraser: There are other regulatory frameworks, which are not yours; I understand that.

Mr. Walter: Yes. When I speak from the standards point of view, the value that we have in working internationally, as I said, is to decide which of those standards have the most benefit for Canada. Is it corporate social responsibility, is it nanotechnology or is it electrical products? There are a number of them.

We need to make sure that we have identified with governments and industry which of those committees are most important and then make certain that we have the right experts and regulators there. The regulators play a considerable role, whether provincial or federal, at those committees. When they are ready to come back to Canada, we would put them through the process to create a national standard of Canada. It is not like they are out there and, bang, in they come; they go through a process that ensures that the regulators have been involved, there are both official languages, and the public have been involved — all of those kinds of things.

[Français]

Monsieur Girard, vous n'avez rien à ajouter?

M. Girard : Non.

[Traduction]

Le sénateur Fraser : Je m'incline respectueusement devant votre compétence technique. Le mécanisme que vous avez mis en place pour garantir l'excellence des normes est de toute évidence remarquable. Ce que je reproche à ce projet de loi ne concerne pas la qualité de la réglementation ou la rapidité des changements apportés, mais le fait que dans sa rédaction actuelle, il m'apparaît d'application trop générale. Je suis frappée par le fait qu'il semble n'y avoir aucune limite à ce que l'on peut incorporer par renvoi. Ainsi, rien ne nous dit dans ce projet de loi qu'il faut que l'origine soit canadienne — non seulement certains éléments, mais des documents entiers d'origine étrangère peuvent être incorporés par renvoi. Cela peut s'appliquer aussi à des changements susceptibles d'être apportés à l'avenir par un gouvernement étranger dans une de ses normes, un document, ou un texte quelconque.

Dans les domaines qui sont les vôtres, vous arrive-t-il fréquemment de recourir à l'utilisation ou au renvoi de textes étrangers, et quelle est l'importance de cette pratique?

M. Walter : Je ne connais pas les pourcentages, mais le Canada, comme nombre d'autres pays, a de plus en plus recours aux normes internationales. On voit de moins en moins de normes spécifiquement canadiennes. Cela va dans le bon sens, car, si l'on veut développer véritablement notre commerce, il nous faut savoir ce qui se passe dans les autres pays. Nous ne manquons pas de favoriser le recours à des normes internationales. Je vous parle simplement des normes et pas des autres textes que vous citez.

Le sénateur Fraser : Il y a d'autres régimes réglementaires différents des nôtres; je vous comprends bien.

M. Walter : Oui. L'intérêt pour nous de collaborer à l'échelle internationale, c'est, je vous le répète, pour faire en sorte que ces normes profitent au maximum au Canada. S'intéresse-t-on à la responsabilité sociale des entreprises, aux nanotechnologies ou au matériel électrique? Il y a différents champs d'intervention.

Nous devons décider, en collaboration avec les gouvernements et l'industrie, quels sont parmi ces comités ceux qui sont les plus importants et nous assurer ensuite que l'on y trouve des spécialistes et des responsables compétents en matière de réglementation. Les responsables de la réglementation, que ce soit au niveau provincial ou fédéral, jouent un rôle considérable au sein de ces comités. Lorsqu'on entreprend d'appliquer ces normes au Canada, on les soumet à une procédure permettant d'établir une norme nationale canadienne. Il ne s'agit pas de les reprendre telles quelles; on les soumet à une procédure nous garantissant que les responsables de la réglementation ont été impliqués, qu'elles sont rédigées dans les deux langues officielles, qu'il y a eu une participation du public, et cetera.

In our view, the use of National Standards of Canada is one of the ways in which we can support what the bill wants to do, while providing the security to Canadians that it is being done in the right way.

Mr. Walter: The standards in federal regulation are 400 domestic Canadian; 260 regional, and that could be U.S. or other; and 236 international. That is the breakdown.

Senator Fraser: More than half are outside Canada.

Mr. Walter: Yes.

Senator Fraser: That is fascinating.

Another thing that struck me about this bill is that it does not simply permit the incorporation of indices, rates or formulas or whatever, but also the incorporation of documents. Do documents form part of standards? When you mentioned corporate social responsibility, my ears pricked up in that framework.

Mr. Walter: The word “document” in the bill is fairly wide. We would certainly consider a standard to be a document, yes.

Senator Fraser: I will think about that. Thank you.

Senator Frum: Thank you, Mr. Walter, for your presentation.

As I understand it, the Standards Council of Canada is supporting this bill because of the efficiency with which it would allow you, particularly in the area of the health and safety of Canadians, to update standards without the ability to attach ambulatory incorporation by reference to the way things stand today. Could you elaborate on some of the health and safety challenges that present to Canadians when you are not able to efficiently and quickly, sometimes urgently, update standards?

Mr. Walter: Certainly. Mr. Girard and I have worked together at the Standards Council now for a little over three years. We found when we were first looking at the situation of standards and how they are used in the federal government that one of the challenges was that because the process to reference standards and regulations was difficult, onerous and complicated, the department simply stopped bringing the new ones forward. There were standards referenced in federal regulation that were out of date and did not reflect the most recent edition, and in fact some of the standards had even been withdrawn.

To be fair to the departments, not many of them knew that, because there was a lack of understanding of the use of standards. In our meetings with a large number of departments, we raised that with them, and they began to understand that referencing

Nous considérons que l'adoption de normes nationales à l'échelle du Canada est une façon de répondre aux objectifs du projet de loi, en garantissant dans de bonnes conditions la sécurité de la population canadienne.

M. Walter : Les normes reprises par la réglementation fédérale se subdivisent en 400 normes appartenant en propre au Canada; 260 normes régionales, ce qui peut englober les États-Unis et d'autres juridictions; et 236 normes internationales. Voilà quelle est la répartition.

Le sénateur Fraser : Plus de la moitié d'entre elles viennent de l'extérieur du Canada.

M. Walter : Oui.

Le sénateur Fraser : Voilà qui est particulièrement intéressant.

Il y a une autre chose qui m'a frappée au sujet de ce projet de loi, c'est qu'il n'autorise pas seulement le renvoi des indices, des taux, des formules, et cetera, mais aussi celui des documents. Est-ce que les documents font partie des normes? Vous avez évoqué la responsabilité sociale des entreprises, ce qui a éveillé mon intérêt dans ce cadre.

M. Walter : Le terme « document » reçoit une application assez extensive dans ce projet de loi. Effectivement, nous devons considérer qu'une norme est un document.

Le sénateur Fraser : J'y réfléchirai. Je vous remercie.

Le sénateur Frum : Je vous remercie, monsieur Walter, de votre exposé.

Si je comprends bien, le Conseil canadien des normes est en faveur de ce projet de loi parce qu'il vous permet, notamment dans les domaines de la santé et de la sécurité de la population canadienne, de mettre à jour efficacement les normes de façon dynamique en procédant par renvoi. Pouvez-vous nous expliquer quelles sont les difficultés qui risquent de se poser au niveau de la santé et de la sécurité de la population canadienne lorsqu'on ne parvient pas à mettre à jour efficacement et rapidement, parfois dans l'urgence, nos normes?

M. Walter : Oui, bien sûr. M. Girard et moi-même travaillons depuis un peu plus de trois ans au sein du Conseil des normes. Nous avons constaté, en examinant au départ le mécanisme des normes et la façon dont elles étaient utilisées par le gouvernement fédéral, qu'en raison du fait que la procédure de renvoi aux normes et à la réglementation était difficile, lourde et complexe, les ministères renonçaient tout simplement à adopter les nouvelles normes. Certaines normes faisant l'objet d'un renvoi dans la réglementation fédérale étaient périmées et ne comportaient pas les dernières mises à jour. Dans certains cas, elles avaient même été retirées.

Il faut être juste envers les ministères; nombre d'entre eux ignoraient cette réalité, car l'utilisation des normes était mal comprise. Nous avons rencontré un grand nombre de ministères pour porter ce fait à leur connaissance et ils ont commencé à

standards that were not the most recent impacts on health and safety and on Canada's competitiveness.

Leaving the system the way it is, frankly, does not provide the right solutions for Canada. We have to find a way, and I say this again, through the development of guidelines to say, "Here is when a standard could be referenced on a static basis, and here is when it could be referenced on an ambulatory basis." Parliament does not lose any control in doing that. It simply sets the rules by which those could be used.

I will not reference any of the standards in particular, but I believe there are too many times that we have not referenced the most up-to-date edition because it has been too difficult a process to get it done.

Senator Frum: One of the areas of discussion we had yesterday on this bill was also about accessibility of the information when you attach it on an ambulatory basis. What does your council do in order to inform Canadian manufacturers that there have been changes to a standard? How do you communicate? How do you make that information accessible?

Mr. Walter: It is made accessible in a number of ways. First, it would be made accessible even before the revision occurred to the standard. We do not develop the standard ourselves. We accredit four organizations who develop them, CSA being one of those. Before CSA or others would start to develop a standard, they would be required to advise the stakeholders that the work was even beginning because we would want to ensure that the stakeholders, industry or consumer groups, or whoever is involved in this standard, would be present right from the very beginning so their input would be available on the technical aspects.

Then, part way through it, depending on what stage they have reached, there is another public review in which the standards development organization is required to get out — most of it now is done on the Internet and those kinds of processes — to a wide group of Canadians, including industries, regulators, whatever. Then finally, when it is published, we would both go back, the Standards Council is saying it is now a national standard of Canada and the developer is going back to that same group of stakeholders and saying it has now been published. It occurs all through the process.

Senator Frum: Does this bill impact the accessibility of information for stakeholders?

Mr. Walter: It does impact. It would make it better because we would be able to get out with the information earlier, but the process would still be the same.

Senator Frum: I should have said "negatively impact." Does it negatively impact accessibility?

Mr. Walter: No.

comprendre qu'un renvoi à des normes qui n'étaient pas à jour avait des répercussions sur la santé et la sécurité ainsi que sur la compétitivité du Canada.

Reconnaissons que ce n'est pas en laissant les choses en l'état qu'on fait avancer le Canada. Il nous faut trouver une solution et, je le répète, il convient d'élaborer des lignes de conduite établissant que « dans tel ou tel cas il faut procéder à un renvoi de manière statique, et dans tel autre à un renvoi dynamique ». Lorsqu'on procède ainsi, le gouvernement ne perd pas le contrôle. Il fixe simplement les règles qui doivent être utilisées.

Je ne vous citerai pas de normes en particulier, mais j'estime que trop souvent, nous n'avons pas renvoyé à la norme la plus récente parce que la procédure à suivre était trop complexe.

Le sénateur Frum : Nous avons déjà évoqué hier au sujet de ce projet de loi la question de l'accessibilité de l'information lorsqu'on procédait de manière dynamique. Que fait le Conseil pour informer les fabricants canadiens que des modifications ont été apportées à une norme? Comment communiquez-vous avec eux? Comment transmettez-vous cette information?

M. Walter : Nous communiquons de différentes manières. Tout d'abord, nous diffusons l'information avant même que la révision soit apportée à la norme. La norme n'est pas élaborée par nous. Nous homologuons quatre organisations, dont l'ACNOR, qui s'en chargent. Avant d'entreprendre l'élaboration d'une norme, l'ACNOR ou toute autre organisation doit avertir les intervenants pour s'assurer que ceux-ci, de même que les représentants des entreprises et des groupes de consommateurs ainsi que toutes les parties prenantes, participent dès le départ à l'opération pour donner leur avis sur les aspects techniques.

Puis, au cours de l'opération, selon l'étape à laquelle on est parvenu, il y a une autre consultation du public imposant à l'organisation chargée de l'élaboration de la norme de la communiquer — la plupart du temps, cela se fait aujourd'hui par Internet et par d'autres moyens de ce genre — à un large public au Canada, qu'il s'agisse des entreprises, des décideurs et autres responsables. Enfin, lorsque cette norme est publiée, le Conseil des normes décrète qu'il s'agit maintenant d'une norme nationale du Canada et retourne à nouveau devant la population en informant les intervenants de cette publication. Il y a une consultation tout au long de la procédure.

Le sénateur Frum : Est-ce que ce projet de loi modifie pour les intervenants les possibilités d'accès à l'information?

M. Walter : Il a des répercussions. Cette possibilité d'accès est renforcée, la procédure reste la même, mais on accède plus vite à l'information.

Le sénateur Frum : Je voulais parler de « répercussions négatives. » Est-ce qu'il y a des répercussions négatives sur l'accès à l'information?

M. Walter : Non.

Senator Frum: Thank you.

Senator Joyal: Welcome. You mentioned in your presentation, and I made a note, that policy and guidelines would be needed because it is not clear, and you mentioned ambiguity that surrounds the technique of incorporation by reference.

Do you have a copy of the bill before you? Looking at page 3, proposed section 18.4 states:

For greater certainty, a document . . . that is incorporated by reference in a regulation is not required to be transmitted for registration or published in the *Canada Gazette* . . .

This seems to be part of the policy and guidelines that should be developed by the government, as you have suggested. It is one of the elements of what could be a policy or guideline. Do you not think that we should have a clause in the bill that would provide for that kind of policy and guideline?

It seems that the issue that you have raised was such a magnitude that in fact it would need to be framed. When I say “framed”, I mean there should be criteria, clear objectives and obligations defined or stated in that kind of policy whereby the stakeholder would be reassured of what they have to comply with in order to be covered by the technique of incorporation by reference. Would you suggest that that obligation for the government to come forward with the policy be clearly stated in the legislation?

Mr. Walter: I am not a legislative expert. The issue for me that I would support is the communication. To be quite frank, I am not sure the *Canada Gazette* is the best way to tell Canadians that there has been a change, but there certainly needs to be a policy to advise regulators how to use this static or ambulatory reference, and I would suggest that part of that policy or guideline should then include how that is communicated to Canadians.

The challenge we have in Canada is that standards are the silent success story underneath. We do not know, because everything works really well. The challenge we have is to get out to Canadians and to Canadian industry: Standards really work well for this country.

Again, I am not an expert in legislation, but my plea would be to have a guideline that expressed the processes whereby Canadians would have these changes communicated to them. That is what is important.

Senator Joyal: Would it be covered, then, by proposed section 18.3(1) of the bill? It states:

The regulation-making authority shall ensure that a document . . . that is incorporated by reference is accessible.

Le sénateur Frum : Je vous remercie.

Le sénateur Joyal : Soyez le bienvenu. Vous avez indiqué dans votre exposé, et j'en ai pris note, que des politiques et des directives étaient nécessaires parce que la procédure n'est pas claire, la technique d'incorporation par renvoi souffrant de certaines ambiguïtés.

Avez-vous devant vous une copie du projet de loi? Je vous renvoie à la page 3 au projet d'article 18.4, qui dispose :

Il est entendu que les documents...qui sont incorporés par renvoi dans un règlement n'ont pas à être transmis pour enregistrement ni à être publiés dans la *Gazette du Canada*...

Il semble que cela fasse partie des politiques et des directives devant être élaborées par le gouvernement, comme vous l'avez proposé. C'est l'un des éléments à prendre en compte dans une politique ou une directive. Est-ce qu'à votre avis une disposition du projet de loi devrait prévoir ce genre de politique ou de directive?

Il semble que la question que vous avez soulevée est d'une telle ampleur qu'un encadrement est nécessaire. Par « encadrement » j'entends qu'il devrait y avoir des critères, des objectifs clairs et des obligations bien définies ou exprimées dans ce genre de politique pour que les intervenants sachent bien ce qu'ils doivent respecter pour pouvoir bénéficier de la technique d'incorporation par renvoi. Êtes-vous d'accord pour dire que l'obligation pour le gouvernement de se doter d'une politique doit être clairement exprimée dans le projet de loi?

M. Walter : Je ne suis pas un spécialiste des lois. En ce qui me concerne, je suis en faveur de la communication. Je vous avoue franchement que je ne suis pas sûr que la *Gazette du Canada* soit le meilleur moyen d'informer la population canadienne qu'il y a eu un changement, mais il est évident qu'il faut qu'une politique conseille les responsables de la réglementation sur la façon de recourir à ces renvois statiques ou dynamiques, et il faudrait à mon avis que cette politique ou cette directive prévoient entre autres la façon de communiquer avec la population canadienne.

Le défi que nous devons relever au Canada vient du fait que le mécanisme des normes fonctionne sans anicroches. Nous ne savons pas exactement, parce que tout marche vraiment bien. C'est là toute la difficulté lorsque nous voulons toucher la population et les entreprises canadiennes : les normes fonctionnent très bien dans notre pays.

Je vous répète que je ne suis pas un spécialiste de la législation, mais j'aimerais qu'une directive détaille les mécanismes permettant de faire part de ces changements à la population canadienne. C'est ce qui est important.

Le sénateur Joyal : Est-ce que l'on pourrait alors se réclamer des dispositions du paragraphe 18.3(1) du projet de loi? Ce paragraphe dispose :

L'autorité réglementaire veille à ce que le document... incorporé par renvoi soit accessible.

Is that what you mean by “accessible”?

Mr. Walter: I think perhaps the definition of “accessible” in the guidelines might be helpful, but that would certainly cover it.

Senator Joyal: That is the way I understand it.

Mr. Walter: That is the way I would look at it, too.

Senator Joyal: In other words, it should be attached to that section of the bill. In order to make clear what is accessible, that should be explained or stated in the policy objective developed by government. In other words, there would be an additional step for confirming the accessibility, if I can say it that way, or how the accessibility would be made real to the stakeholder.

Mr. Walter: I do not think it needs to go in the bill. I think it needs to go in some guidelines. In regard to accessibility changes, 10 or 15 years ago, we would not have thought that accessibility on the Internet was one of the best ways to go. I do not think the bill needs to be changed. I come back to what is in the guidelines, and I think that is where these definitions have to come forward.

Senator Joyal: The bill does not state any obligation for the regulating authority or the government to come forward with guidelines. That is where I feel there is a conundrum. We all want it to be accessible, but someone has to make it accessible. Who has the responsibility to develop the policy to make it accessible? I do not mean it has to go into detail, but, at least, the obligation to state the policy has to be somewhere.

Mr. Walter: All I would ask, because I am not the expert there, is when the legislation goes through in whatever form that there is some process put in place so that the people who will use it understand how it will be used. That means: What do you consider for static? What do you consider for ambulatory? How do you make it accessible? How do you communicate to the right groups? That is what I would like to see in the guideline. I am not sure how that is best done through this legislation, but that is what I would like to see it in.

[Translation]

Senator Joyal: You are a witness, Mr. Girard, you may speak. I know you would not wish to contradict Mr. Walter.

Mr. Girard: You are absolutely right.

Senator Joyal: You seem to have something else to say?

C'est ce que vous entendez par « accessible »?

M. Walter : Il m'apparaît qu'il serait peut-être utile de définir le terme « accessible » dans les directives, mais c'est effectivement ce qu'il faut.

Le Sénateur Joyal : C'est comme cela que je comprends la chose.

M. Walter : C'est aussi mon avis.

Le Sénateur Joyal : Autrement dit, il faudrait incorporer ces dispositions à cet article du projet de loi. Pour bien préciser ce que l'on entend par accessible, il faudrait l'expliquer ou le mentionner dans la politique établie par le gouvernement. Ce serait donc une étape supplémentaire confirmant cette accessibilité, pour que les intervenants puissent effectivement en bénéficier, si je peux m'exprimer ainsi.

M. Walter : Je ne crois pas qu'il faille insérer cette disposition dans le projet de loi. Il faut, à mon avis, qu'elle fasse l'objet d'une directive. Pour ce qui est de l'évolution des facilités d'accès, nous n'aurions pas pensé il y a une dizaine ou une quinzaine d'années que l'un des moyens de faciliter cette accessibilité serait de recourir à Internet. Je ne pense pas qu'il faille modifier le projet de loi. J'en reviens aux directives et je crois que c'est là qu'il nous faut arrêter ces définitions.

Le sénateur Joyal : Le projet de loi n'oblige aucunement les responsables de la réglementation ou le gouvernement à élaborer des directives. C'est là où se situe le problème, à mon avis. Nous voulons tous que ce soit accessible, mais il faut que quelqu'un s'en charge. Qui a la responsabilité d'élaborer une politique pour que la chose devienne accessible? Je ne dis pas qu'il faille détailler la procédure, mais il faut au minimum que l'on prévoit quelque part l'obligation d'élaborer une politique.

M. Walter : Je vous demande simplement, parce que je ne suis pas un expert en la matière, que lorsque la législation sera adoptée sous une forme ou sous une autre, vous établissiez une certaine procédure pour que les personnes qui vont se servir de la norme sachent comment l'employer. Il faut donc se demander : qu'est-ce qui doit être jugé statique? Qu'est-ce qui doit être considéré comme dynamique? Comment rendre la norme accessible? Comment communiquer avec les groupes concernés? C'est ce que j'aimerais voir dans la directive. Je ne suis pas sûr que la meilleure façon d'opérer soit de recourir à la loi, mais c'est ce que j'aimerais voir.

[Français]

Le sénateur Joyal : Vous êtes témoin, monsieur Girard, vous pouvez intervenir. Je sais que vous ne voudrez pas contredire M. Walter.

M. Girard : Absolument.

Le sénateur Joyal : Vous semblez vouloir ajouter quelque chose?

Mr. Girard: What I want to point out to Mr. Walter is that the Standards Council of Canada would certainly be willing to participate in the drafting of those guidelines once the government has made a decision on this bill. This is extremely important for us.

Senator Joyal: It seems to me that, in order for the process to be accessible, as the bill proposes to do, we have to take an additional step, that is, to define the obligation to make it accessible. Otherwise, all we are doing is expressing a general intention rather than making it a formal obligation.

And it seems to me that to attain the objectives defined in the bill, this policy, this process, should at least be recognized in the bill, in other words, that the government has that obligation.

Your head movements do not appear in the minutes. That is why I would like to hear what you have to say about this.

Mr. Girard: I am not an expert in legislation. I recognize that guidelines are necessary. I believe that the Standards Council of Canada would be happy to participate in the drafting of such guidelines.

We are a Crown corporation. And so, we are not part of a department as such and we will transmit our observations at the request of the Government of Canada.

[English]

Senator McIntyre: Thank you for your presentation. As we all know, incorporation by reference can be either closed or open. Closed or static incorporates a document as it exists at the time into the regulation. On the other hand, open or dynamic or rolling incorporates subsequent amendments into the regulations. In other words, the train is picking up new amendments as it rolls down the tracks.

Upon reviewing the documents and hearing the evidence, it appears to me that there are both advantages and disadvantages to incorporation by reference. Advantages, as you have already pointed out, would include avoiding duplication and promoting harmonization to, for example, facilitate transactions or activities that cross borders.

Disadvantages would mean that the reader would consult more than one source in order to understand the text in its entirety, and cost might be involved in accessing copyrighted material. Under certain circumstances, the material might not be available in both official languages. I know that you have chosen the side of advantages. How do you feel about the disadvantages of this bill?

M. Girard : Ce que je voulais exprimer à M. Walter, c'est que le Conseil canadien des normes serait entièrement disposé à participer au développement de ces lignes directrices lorsque le gouvernement aura pris une décision sur le projet de loi. C'est quelque chose qui est extrêmement important pour nous.

Le sénateur Joyal : Il me semble que pour rendre le processus accessible comme le projet de loi le propose, on doit aller à une étape additionnelle qui est de définir l'obligation de rendre le processus accessible. Autrement, on ne fait qu'exprimer une intention générale et on ne fait pas de cette intention une obligation formelle.

Et il me semble que pour arriver aux objectifs que le projet de loi définit, cette politique, ce processus devrait au moins faire l'objet d'une reconnaissance de la part du projet de loi que le gouvernement a cette obligation.

Le fait que vous bougiez la tête n'est pas noté dans le procès-verbal. C'est la raison pour laquelle j'aimerais entendre vos propos là-dessus.

M. Girard : Je ne suis pas un expert dans les questions légales. Je reconnais que des lignes directrices sont nécessaires. Je pense que le Conseil canadien des normes serait heureux de participer à cet exercice.

Nous sommes une société d'État. Donc on ne fait pas partie d'un ministère comme tel et nos observations seront à l'invitation du gouvernement du Canada.

[Traduction]

Le sénateur McIntyre : Je vous remercie de votre exposé. Comme nous le savons tous, l'incorporation par renvoi peut être une procédure ouverte ou fermée. Le mode d'incorporation fermé ou statique reprend un document dans l'état où il se trouve au moment de l'adoption du règlement. Au contraire, l'incorporation ouverte ou dynamique reprend dans le règlement les modifications apportées par la suite. Autrement dit, la réglementation incorpore les nouvelles modifications à mesure que l'on progresse.

Après avoir passé en revue les documents et entendu les témoignages, il m'apparaît que l'incorporation par renvoi comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Les avantages, vous les avez signalés, consiste à éviter les doubles emplois et à harmoniser les procédures ainsi, par exemple, pour faciliter les opérations ou les activités d'un côté ou de l'autre des frontières.

Parmi les inconvénients, il y a le fait que le lecteur doit consulter plusieurs sources pour comprendre le texte dans son intégralité, et que la consultation de textes comportant un droit d'auteur peut entraîner des frais. Dans certaines circonstances, ces documents ne seront pas disponibles dans les deux langues officielles. Je sais que vous avez choisi de nous parler des avantages. Que pensez-vous des inconvénients de ce projet de loi?

Mr. Walter: Having used standards and referenced them in regulations for so long, I suppose I come with a certain bias to success. I am not sure I would say that there are disadvantages. I think there are issues that need to be resolved.

When you talk about accessibility, cost, intellectual property and those kinds of things, there are many different ways in which those standards can be made available. In Canada, we are funding the development of standards for northern infrastructure, and part of that funding stipulates that the standard development organization must make the standard available for free because Canada is paying for the development of the standard.

In other situations, the Canadian Standards Association and some of the provinces in Eastern Canada have come together and agreed on a process whereby the provinces have paid a small amount of money so that the occupational health and safety standards are made available for read-only access. There are many different ways that they can be made accessible.

I do not see many disadvantages to the referencing of standards in regulations. I have been doing it for 20 years, and it happens across the country regularly. It probably happens more in the provinces and territories than it does in the federal government. The provinces and territories get together, adopt the same standard across the country and adopt it in each province. Their challenge is to try to get together early to make certain that they understand what is in the standard and that they all try to adopt it at the same time because that is beneficial to Canada as well. I do not see many disadvantages to referencing standards into regulations.

Senator McIntyre: Even if the incorporation by reference is rolling or dynamic and picks up new amendments?

Mr. Walter: It is an advantage that it is rolling and dynamic and picks up new amendments, new technical requirements and new safety requirements. My caution is that it is not that process that we need to worry about; it is the communication process. It is to ensure that the regulator who is going to use that standard in regulation needs to have had staff involved from the beginning so that they know what is in the standard and can be part of that process.

There might be, as part of a guideline, a need to decide what the date of implementation is. When we would reference a standard in regulation in Ontario, it was perhaps not on the date of publication. It would be six months in advance so that industry had time to get ready to use it. It is the guideline that I think we need to put some work into, not the referencing of standards in regulation.

Senator McIntyre: I would have seen the advantage in terms of the incorporation by reference being closed or static.

M. Walter : Je suis habitué depuis longtemps à utiliser les normes et à les incorporer par renvoi, ce qui explique que j'ai peut-être un préjugé favorable. Je ne sais pas vraiment s'il y a des inconvénients. Je pense que ce sont des problèmes qu'il s'agit de résoudre.

Lorsqu'on évoque les questions d'accessibilité, de coûts, de propriété intellectuelle et autres, il faut voir qu'il y a bien des manières différentes de rendre les normes accessibles. Au Canada, nous finançons l'élaboration de normes s'appliquant à l'infrastructure dans le Nord, et ce financement stipule entre autres que l'organisme chargé de l'élaboration de la norme doit la diffuser gratuitement parce que c'est le Canada qui a payé au départ.

Dans d'autres cas, l'Association canadienne de normalisation et certaines provinces de l'est du Canada se sont réunies et ont convenu de demander aux provinces des sommes minimales pour que les normes de santé et de sécurité au travail puissent être rendues disponibles pour consultation uniquement. Il y a bien des façons différentes de prévoir cette accessibilité.

Je ne vois pas beaucoup d'inconvénients à la procédure de renvoi des normes dans la réglementation. Voilà 20 ans que je m'en charge et ça se fait régulièrement dans notre pays. Cette façon de procéder est probablement plus courante dans les provinces et les territoires qu'au niveau du gouvernement fédéral. Les provinces et les territoires se rencontrent, et ils adoptent chacun la même norme qui s'étend à l'échelle du pays. La difficulté est de se réunir suffisamment tôt pour que tout le monde comprenne bien en quoi consiste la norme et s'efforce de l'adopter en même temps parce que cela profite aussi à l'ensemble du Canada. Je ne vois pas qu'il y ait beaucoup d'inconvénients à renvoyer les normes dans les règlements.

Le sénateur McIntyre : Même si l'incorporation par renvoi évolue ou est dynamique et si l'on intègre les nouvelles modifications?

M. Walter : C'est un avantage si l'incorporation évolue, si elle est dynamique et si l'on intègre les nouvelles modifications, les nouvelles exigences techniques et les nouveaux critères de sécurité. Ce qui m'inquiète, ce n'est pas cette façon de procéder, c'est la procédure de communication. Il s'agit de s'assurer que le responsable de la réglementation qui va incorporer cette norme dans le règlement a fait en sorte que son personnel participe dès le départ à l'opération, sache ce qui se trouve dans la norme et prenne part à sa mise en œuvre.

Il peut être nécessaire de préciser dans la directive quelle va être la date de mise en application. Lorsque nous procédions à l'incorporation d'une norme par renvoi dans la réglementation en Ontario, ce n'était pas nécessairement à la date de la publication. Nous procédions six mois à l'avance pour que l'industrie ait le temps de se préparer à l'utiliser. C'est sur cette directive qu'il nous faut nous préparer à travailler, et non sur le renvoi des normes dans la réglementation.

Le sénateur McIntyre : Je vois l'intérêt d'une incorporation par renvoi fixe ou statique.

Mr. Walter: Not ambulatory, you mean?

Senator McIntyre: Yes.

Mr. Walter: Static can work, and it may well be the decision of choice. However, I think that there could well be a number of situations and a number of standards where it is advantageous to Canada or to the health and safety of Canadians to take a standard where the regulator has been involved, the stakeholder has been involved and there has been public consultation. Rather than having to take that back through the legislative process and have it changed again as another regulation, there is that ambulatory process. It is amended. Here is the new edition; let us use it.

Senator Jaffer: I have a number of short questions. Before I ask my questions, you have explained it, but I am going to ask you again. When standards are changed under the present law, how are they communicated to you now?

Mr. Walter: How is Standards Council advised?

Senator Fraser: No, how is the public advised?

Mr. Walter: How is the public advised?

Senator Jaffer: First them and then the public. You are involved in most standards that are changed, right?

Mr. Walter: All national standards of Canada must be approved by us. For us to be advised, they have to submit it to us for approval.

Senator Jaffer: Then how do you or how does the government communicate that to the public now?

Mr. Walter: We are not nearly as responsible for communicating that as the organization that developed the standard. Standards development organizations do not make a lot of money. Most standards development organizations in the world lose money and must be funded through some other process because it is not a money-making deal. What they want to do, when they have completed a standard and it has been published, is to advise all of the stakeholders as quickly as possible. First, there is often a health and safety issue. Second, there is an economic issue. Third, they want to sell as many standards as they can. Fourth, they might even want to have training programs that can go out and bring in some money that will help to fund the development of standards in the first place. It would go back to the organization that developed it. They want to market it.

Senator Jaffer: They are responsible.

Mr. Walter: Yes.

M. Walter : Par opposition à une incorporation dynamique, c'est ce que vous voulez dire?

Le sénateur McIntyre : Oui.

M. Walter : L'incorporation de type statique donne aussi des résultats et peut s'avérer le meilleur choix. Je n'en pense pas moins qu'il peut bien y avoir des cas pour lesquels il est avantageux pour le Canada ou pour la santé et la sécurité de la population canadienne que le responsable de la réglementation et les intervenants aient pris part à l'élaboration de la norme et que l'on ait consulté le public. Plutôt que de reprendre la procédure législative et d'apporter des modifications dans un nouveau règlement, on peut faire appel à une procédure dynamique. Les modifications sont apportées. On publie une nouvelle édition et l'on peut alors s'en servir.

Le sénateur Jaffer : J'ai quelques questions rapides à vous poser. Avant de commencer, j'aimerais quand même vous interroger à nouveau sur quelque chose que vous venez déjà de nous expliquer. Lorsque des normes sont modifiées en vertu de la législation actuelle, comment vous sont-elles communiquées?

M. Walter : Comment le Conseil des normes est-il informé?

Le sénateur Fraser : Non, comment le public est-il informé?

M. Walter : Comment le public est-il informé?

Le sénateur Jaffer : D'abord le Conseil et ensuite le public. Vous participez à la modification de presque toutes les normes, n'est-ce pas?

M. Walter : Toutes les normes nationales du Canada doivent être agréées par nous. Nous sommes informés quand on les soumet à notre agrément.

Le sénateur Jaffer : Comment procédez-vous alors ou comment procède le gouvernement pour communiquer la norme au public à l'heure actuelle?

M. Walter : Nous ne sommes pas tant chargés de la communication que de l'organisme qui a élaboré la norme. Les organismes qui élaborent les normes ne sont pas riches. La plupart d'entre eux, dans le monde, perdent de l'argent et doivent être financés par d'autres moyens parce que ce métier n'est pas rentable. Dès qu'ils ont terminé une norme et que celle-ci a été publiée, ils informent le plus vite possible tous les intervenants. Pour commencer, il y a souvent des enjeux en matière de santé et de sécurité. Ensuite, il y a des enjeux économiques. Troisièmement, ils souhaitent vendre un maximum de normes. Quatrièmement, il leur arrive même de vouloir mettre sur pied des programmes de formation qui leur rapporteront de l'argent pour mettre en œuvre les normes au départ. On se retourne vers l'organisme qui a élaboré la norme. C'est lui qui veut la mettre sur le marché.

Le sénateur Jaffer : C'est lui qui est responsable.

M. Walter : Effectivement.

Senator Jaffer: I may have misunderstood, but when you talked about how standards will be communicated in the future, did you say that the government has to find a way to communicate that?

Mr. Walter: First, the standards development organization still needs to continue in the role they are in. If it will be a change by a government, then the government needs to find some way to communicate that to the same group of stakeholders.

Senator Jaffer: Do you have any suggestions?

Mr. Walter: That is why Mr. Girard suggested that we would develop a guideline.

Mr. Girard: A wide variety of standards are used in federal and provincial regulations. Sometimes they only impact a very limited number of stakeholders. For example, a test method for the flammability of textile will have only a limited number of interested stakeholders. When a new version becomes available, the regulator would have an interest and obligation to communicate this new standard to the ones regulated.

In other cases, the standard is applicable more broadly, for example, standards for organic foods. The standards development organizations, the regulators and other stakeholders with an interest in this will communicate the availability of that new standard to ensure that the new clauses are understood and applied. It depends on the standard that we are talking about.

Senator Jaffer: My understanding, which is not as deep as yours, is that standards are ongoing in development, a format is put — and I am simplifying it — and then it is communicated. In your remarks, you said that sometimes there is an urgency to get the standard out. When would that happen? I thought this was an ongoing process. Maybe I am mistaken. Why would there be an urgent reason to communicate a different standard?

Mr. Walter: You are correct in that certainly for a lot of technical standards referenced as codes in government regulations, there are fairly regular meetings, perhaps a couple of times a year. I can provide some examples. The best would be years ago when a number of children were killed when riding the tops of elevators in Ontario. Boys found out how to hook the wire and hold the door open and then bring the elevator down so they could get on top of it; and a number of them were killed. That required a change in the standard, and that needed to go through regulation very quickly. That is just one. You could go into propane tanks and on and on.

Senator Jaffer: From time to time, there is an urgent need.

Mr. Walter: Yes.

Le sénateur Jaffer : Je vous ai peut-être mal compris, mais lorsque vous parliez des communications des normes à l'avenir, est-ce qu'il fallait à votre avis que le gouvernement trouve un moyen de les communiquer?

M. Walter : Tout d'abord, il faut que l'organisme d'élaboration de la norme continue à jouer son rôle. S'il doit y avoir un changement au niveau du gouvernement, il faut que celui-ci trouve le moyen de communiquer la norme au même groupe d'intervenants.

Le sénateur Jaffer : Avez-vous des propositions à faire?

M. Walter : C'est pourquoi M. Girard a proposé que l'on élabore une directive.

M. Girard : La réglementation fédérale et provinciale reprend des normes de toutes sortes. Parfois, ces normes ne concernent qu'un petit nombre d'intervenants. Ainsi, une méthode d'essais s'appliquant aux textiles inflammables n'intéressera que peu d'intervenants. Lorsqu'une nouvelle version devient disponible, le responsable de la réglementation est tenu de la communiquer à ceux qui sont soumis à cette réglementation.

Parfois encore, la norme est d'application plus générale, ainsi lorsqu'elle concerne les aliments organiques. Les organismes d'élaboration des normes, les responsables de la réglementation et tous les intervenants s'efforceront de communiquer cette nouvelle norme pour s'assurer que les nouveaux articles sont compris et appliqués. Tout dépend de la norme dont on parle.

Le sénateur Jaffer : Si je comprends bien, je n'en sais pas autant que vous sur la question, la norme passe par une procédure d'élaboration, un cadre est fixé — je simplifie la chose — et elle est ensuite communiquée. Dans votre allocution, vous nous avez dit qu'il y avait parfois urgence. Quand en sera-t-il ainsi? Je pensais qu'il y avait toute une procédure à suivre. Je me trompe peut-être. Quand est-il urgent de communiquer une nouvelle norme?

M. Walter : Vous avez raison, car il est indéniable que pour nombre de normes techniques faisant l'objet d'un renvoi dans les codes de réglementation du gouvernement, on procède régulièrement à des réunions, éventuellement deux fois par an. Je peux vous en donner des exemples. Le meilleur d'entre eux est celui de ces enfants qui se sont fait tuer il y a des années en montant sur le sommet des ascenseurs en Ontario. Des garçons avaient trouvé le moyen de trafiquer le câble et de maintenir la porte ouverte pour faire descendre l'ascenseur, puis de monter sur le toit de celui-ci. Plusieurs d'entre eux ont été tués. Il a fallu alors modifier la norme et procéder très rapidement par voie de réglementation. C'est juste un exemple. On pourrait aussi citer le cas des réservoirs de propane et d'autres encore.

Le sénateur Jaffer : Il arrive qu'il y ait un besoin urgent.

M. Walter : Effectivement.

Senator Jaffer: I understood from your presentation that standards get changed but government officials do not bring them to be changed because it is cumbersome. Is that what you said?

Mr. Walter: Yes. It happens in part because of the lack of understanding of standards and in part because government and public servants are so busy. I confess to looking at a standard and saying, for example, “Good; now we have the latest elevator code in place.” You forget that they will come back in three years with a new one; and you better be on top of it. When it is technical, and then it has to go back through some legislative process, it takes time; it is not always understood; it does not always get to the top of a minister’s agenda, quite frankly; and it is better that there is some kind of ambulatory way of referencing those standards.

Senator Fraser: I want to come back to this business of incorporating foreign elements on an ambulatory basis into our regulations.

Mr. Walter, you spoke about the system you have essentially to ensure that the foreign thing being brought in is “Canadian-ized” — that it meets Canadian needs and situations that may differ. As I read this bill, it seems that it would be perfectly possible for regulations to circumvent that process down the road. For example, on tires, a regulation adopts a standard based on whatever the EPA has decided, for the sake of argument. Down the road, the EPA adopts a new standard that is basically better suited to southern climates. However, if our regulation has permitted the incorporation on an ambulatory basis of the original regulation, you would not have a word to say about the continued application of the now different American rule, would you?

Mr. Walter: No. That is why we need guidelines as to when those standards could be used either in a static or ambulatory way.

Mr. Girard and I get involved in too many statistics. There are 300 standards referenced in federal regulations that come in from U.S. standards development organizations. They are being used in our country right now. We are taking steps to ensure that when those standards need to be used by federal regulators, they go through a process to create them as national standards of Canada. Perhaps one would put in the guidelines that the ambulatory process could not be used unless the standard had gone through a process to Canadian-ize it, to use your word. I keep saying: The ambulatory process has very positive attributes for Canada. Let us make sure that the rules are set to have it used properly.

Senator Fraser: You have made that clear, and I am not disputing that there are areas in which the ambulatory process operates to the benefit of ordinary Canadians. I truly am not. However, I am concerned about the open-ended nature of this bill

Le sénateur Jaffer : Si j’ai bien compris, vous nous avez dit dans votre exposé que les normes subissaient des modifications, mais que les fonctionnaires du gouvernement n’intégraient pas ces modifications parce que la procédure était trop lourde. C’est bien ce que vous avez dit?

M. Walter : Oui. Cela s’explique en partie parce que les normes sont mal comprises et en partie parce que les fonctionnaires sont terriblement occupés. Je vous avoue qu’il m’arrive de consulter une norme et de dire, par exemple, « Bien; les dernières normes concernant les ascenseurs sont maintenant en place dans le code. » On oublie qu’il va falloir attendre trois ans pour instituer le nouveau code; et il ne faut pas se tromper. Lorsque ce sont des spécifications techniques et qu’il faut repasser par la voie législative, cela prend du temps; la procédure n’est pas toujours bien comprise; la chose ne fait pas toujours partie des priorités du ministre, je le reconnais; il est donc préférable de procéder au renvoi de ces normes de façon dynamique.

Le sénateur Fraser : Je voudrais revenir sur cette incorporation dynamique de certains textes étrangers dans notre réglementation.

Monsieur Walter, vous avez évoqué le système actuel en précisant en somme que les textes étrangers sont « canadiansés » — en ce sens qu’ils doivent répondre aux besoins canadiens et que certaines situations diffèrent. En lisant ce projet de loi, je constate qu’il serait tout à fait possible de contourner la règle à l’avenir. Prenons l’exemple des pneus. Imaginons qu’un règlement adopte une norme s’appuyant sur des spécifications fixées par l’EPA. Par la suite, l’EPA adopte une nouvelle norme mieux adaptée aux climats du Sud. Si cependant notre réglementation a autorisé l’incorporation dynamique du règlement d’origine, vous n’aurez plus votre mot à dire concernant le maintien de l’application d’une règle américaine désormais différente, n’est-ce pas?

M. Walter : Non. Voilà pourquoi nous avons besoin de directives concernant l’application statique ou dynamique de ces normes.

M. Girard et moi-même avons affaire à de trop nombreuses statistiques. Il y a 300 normes répertoriées dans la réglementation fédérale qui nous viennent des organismes d’élaboration des normes aux États-Unis. Elles sont utilisées actuellement dans notre pays. Nous prenons des mesures pour nous assurer que lorsqu’elles sont reprises par les responsables de la réglementation fédérale, elles sont soumises à une procédure qui en fait des normes nationales du Canada. Il faudrait peut-être établir dans ces directives que l’on ne pourra recourir à une procédure d’incorporation dynamique que si elle a été canadiansée, pour reprendre le terme que vous avez employé. Je ne manque jamais de rappeler que la procédure d’incorporation dynamique a de gros avantages pour le Canada. Nous devons nous assurer que les règles sont fixées de manière à être bien employées.

Le sénateur Fraser : Vous nous l’avez bien expliqué, et je ne conteste pas que dans certains domaines le mécanisme d’incorporation dynamique rend service à la population canadienne. J’en suis vraiment convaincue. Ce qui me

and about the potentially vast new area that will be opened up that will escape scrutiny by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. This will be a tremendous convenience for the civil service, but I am not sure that it is in the public interest.

In your experience, does the fact that the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations exists operate to the disadvantage of the regulatory system from the point of view of ordinary Canadians, not from the point of view of the people who have to appear before the committee and justify their regulation?

Mr. Walter: I have never appeared before that committee on a federal basis. I have done so a number of times for the Province of Ontario. Certainly, there is value in it coming forward, but I have to say that on many occasions, unfortunately, the legislators did not have the technical expertise to understand what was coming through on the standard in the first place. Therefore, it seemed to me to be a roadblock that was not helpful to Canadians.

Senator Fraser: It is not that no regulation takes effect until the committee has pronounced upon it, but it is that the joint committee has the right to focus in on and, on occasion, overturn if upheld by Parliament.

Mr. Walter: I would not suggest that be taken away.

Senator Fraser: However, it will be. The more you have that is ambulatory, the less you have potential scrutiny by Parliament.

Mr. Walter: Unless there are guidelines put in place to ensure that static and ambulatory are used appropriately.

Senator Fraser: This really is my last question, chair, I promise. You are so patient with me.

At the moment, as I understand it, ambulatory incorporation must occur on a law-by-law basis and not necessarily on a case-by-case basis. Specific statutes must say that, for the purposes of this statute, we may use ambulatory incorporation. What is wrong with that?

Mr. Walter: I am not sure there is anything wrong with it.

Mr. Girard: It creates uncertainty for regulators. Right now, there are many thousands of laws. The process is you find them a couple at a time in a bill. It is pretty hard for all the stakeholders to know what is happening.

When we compiled our statistics, we started with a manual process, and now we are going into more of an electronic process. We had to go back, and not only did we have to worry about the standard itself and the regulation, but we had to go back to the

préoccupe, cependant, c'est l'étendue de l'application de ce projet de loi et le fait qu'il risque d'ouvrir tout un champ d'activités qui échappera au contrôle du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Ce sera extrêmement pratique pour la fonction publique, mais je ne suis pas sûre que ce soit dans l'intérêt du public.

Selon votre expérience, est-ce que l'existence du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation opère au détriment de la réglementation en tenant compte de l'intérêt de la population canadienne en général et non pas de celui des responsables appelés à comparaître devant le comité pour justifier leur réglementation?

M. Walter : Je n'ai encore jamais comparu devant un tel comité au niveau fédéral. Je l'ai fait un certain nombre de fois pour la province de l'Ontario. Il est bien évidemment utile de venir témoigner, mais je dois vous avouer malheureusement que bien souvent le législateur n'a pas la compétence technique pour comprendre au départ ce que représente la norme. Cela m'apparaît par conséquent comme un obstacle qui ne sert pas les intérêts de la population canadienne.

Le sénateur Fraser : Cela ne veut pas dire que la réglementation ne prend effet qu'à partir du moment où le comité s'est prononcé, mais cela signifie que le comité mixte est appelé à se pencher sur la question et, à l'occasion, à procéder à une annulation si sa décision est entérinée par le Parlement.

M. Walter : Je ne propose pas qu'on supprime cette procédure.

Le sénateur Fraser : Elle le sera pourtant. Plus on procède de manière dynamique, moins le Parlement pourra exercer un contrôle.

M. Walter : Sauf si des directives sont mises en place pour faire en sorte que l'on utilise à bon escient la procédure statique et la procédure dynamique.

Le sénateur Fraser : Ce sera effectivement ma dernière question, monsieur le président, je vous le promets. Vous faites preuve d'une grande patience à mon égard.

À l'heure actuelle, si je comprends bien, la procédure d'incorporation dynamique doit être prévue au niveau de chaque loi et ne concerne pas l'ensemble d'un secteur. La loi doit expressément disposer que l'on pourra faire appel à la procédure d'incorporation dynamique pour les besoins de la législation concernée. Quels sont les inconvénients de cette façon de procéder?

M. Walter : Je n'en vois pas vraiment les inconvénients.

M. Girard : C'est un facteur d'incertitude pour les responsables de la réglementation. Nous avons aujourd'hui, plusieurs milliers de lois. Selon la procédure actuelle, on retrouve ces dispositions plusieurs fois dans un même projet de loi. Il est bien difficile pour tous les intervenants de savoir ce qui se passe.

En compilant nos statistiques, nous sommes partis d'une procédure manuelle et nous faisons davantage appel maintenant à l'informatique. Nous avons dû retourner en arrière et non seulement nous préoccuper de la norme en soi et du règlement,

act itself to see whether “as amended from time to time” was mentioned or not. Imagine the regulatee, the person who needs to comply with the regulation or the act. That creates an additional issue that they need to worry about. We found it difficult and time consuming to manage all of that.

Senator Fraser: You were going from a standing start, but if there is a statute involving widgets, then widget makers are aware of that statute and aware of the regulatory framework and aware if that regulatory framework includes ambulatory incorporation or not.

The Chair: That clearly was a comment. No response is required. Senator Fraser promised that was her last question.

Senator Joyal: Mr. Walter, you had a distinguished career in Ontario, and you were probably instrumental in having the Ontario legislation adopted in 2006. Let me give you the title of the legislation. It is the legislation 1006 of Ontario that was adopted in 2006 in reference to the incorporation of standards.

Why do you think the legislation we have in front of us is better than the one you yourself were involved with that was adopted in 2006?

Mr. Walter: Let me clarify that I was not involved in that in 2006. I was obviously aware of it, but I was not part of the process.

Senator Joyal: You were deputy minister at the time.

Mr. Walter: I was an assistant deputy minister of a division that used standards, but there would be dozens of people involved in that at the time. It was not part of my portfolio at the time.

Senator Joyal: You know the legislation.

Mr. Walter: Yes. The Ontario legislation fixed the static aspect. I think that the Ontario legislation missed the opportunity to use ambulatory. This is better because it gives more flexibility to the regulatory community. It provides faster adoption of standards for health and safety and competitiveness reasons. It is simply a better way of doing it.

You would now have to go back, and I have not done it, obviously, since I left that role many years ago. In fact, you said 2006. I left the Ontario public service in 2001, so no, I was not part of it.

Senator Joyal: Good alibi.

Mr. Walter: I was not even working there then, sir.

mais revenir à la loi elle-même et vérifier si elle comportait bien la mention « telle que modifiée de temps à autre ». Imaginez ce qui se passe au niveau de la personne soumise à la réglementation, qui doit respecter les dispositions du règlement ou de la loi. Il nous a paru difficile et bien long d’assumer toutes ces obligations.

Le sénateur Fraser : Vous partez d’un point donné, mais si une loi mentionne différentes babioles, les fabricants de ces babioles vont s’en apercevoir, prendre connaissance de la réglementation et savoir si le cadre réglementaire fait appel à une procédure d’incorporation dynamique ou non.

Le président : Il s’agit là de toute évidence d’un commentaire. Aucune réponse n’est requise. Le sénateur Fraser nous a promis que ce serait sa dernière question.

Le sénateur Joyal : Monsieur Walter, vous avez fait une excellente carrière en Ontario et vous avez été probablement l’un des artisans de la législation adoptée en 2006 par cette province. Laissez-moi vous donner la référence correspondante. Il s’agit de la loi 1006 de l’Ontario adoptée en 2006 concernant l’incorporation des normes.

Qu’est-ce qui vous fait penser que la législation qui nous est présentée est meilleure que celle qui a été instituée en 2006 et que vous avez contribué à faire adopter?

M. Walter : Je tiens à préciser que je n’ai pas participé à l’adoption de cette loi en 2006. J’étais évidemment au courant, mais je n’ai pas pris part à la procédure.

Le sénateur Joyal : Vous étiez sous-ministre à l’époque.

M. Walter : J’étais sous-ministre adjoint d’une division qui s’intéressait aux normes, mais il y avait des dizaines de personnes impliquées à ce moment-là. Cela ne faisait pas partie de mon portefeuille à l’époque.

Le sénateur Joyal : Vous connaissez cette loi.

M. Walter : Oui. La loi de l’Ontario a fait appel à une procédure statique. Je pense que l’on a manqué l’occasion de recourir à une procédure dynamique. Cette dernière est préférable parce qu’elle confère une plus grande marge de manœuvre aux responsables de la réglementation. Elle permet d’adopter plus rapidement les normes pour des raisons de santé et de sécurité ou de compétitivité. C’est tout simplement une meilleure solution.

Il faudrait maintenant revoir la chose, et je ne l’ai pas fait, évidemment, depuis que j’ai quitté cette fonction il y a bien des années. D’ailleurs, vous parlez de 2006. J’ai quitté la fonction publique de l’Ontario en 2001 et, par conséquent, je n’ai pas pris part à cette opération.

Le sénateur Joyal : Voilà un excellent alibi.

M. Walter : Sachez que je n’étais même pas en fonction à l’époque.

This is better because it allows that flexibility that is needed. If we stay with static, we take away the opportunities to move Canada in the right direction in the use of standards, and that is very important for the country, health and safety and for competitiveness.

Senator Joyal: Would you say that if we move on the other approach, that the need for policy and guidelines is even more acute in the context of the option that this bill is taking in comparison to a static approach?

Mr. Walter: It certainly supports the need for that communication at all stages, yes. There needs to be guidelines to explain how it can be used, yes.

Senator Joyal: It makes it so open that it would better for the stakeholder to have a source of information that would give them the parameters of what is to be done and how.

Mr. Walter: Yes.

Senator Joyal: I come back to my point: you would support any statement in the bill that would recognize the obligation to come forward with policy and guidelines for the stakeholder.

Mr. Walter: I am not an expert in legislation. All I would like to see is that the guidelines and the policy are there. You are the expert in how it gets there, sir.

The Chair: Thank you, gentlemen, for your appearance here today. It is very much appreciated and helpful to the committee members in their deliberations.

This concludes our hearings on Bill S-12. We are tentatively scheduled to meet next Wednesday at 3:30, when the Minister of Justice will appear. He will answer any questions the committee members have with respect to Bill S-12 as well as Bill C-36, the next legislation the committee will be dealing with.

That concludes today's meeting.
(The committee adjourned.)

L'avantage, c'est que l'on obtient plus facilement la souplesse nécessaire. En se limitant à une procédure statique, on empêche le Canada de tirer un parti maximum de l'utilisation des normes, ce qui est très important pour le pays, pour la santé et la sécurité, et pour la compétitivité.

Le sénateur Joyal : Selon vous, si l'on adopte l'autre solution, est-ce que le besoin d'une politique et de directives se fera encore davantage sentir compte tenu de l'option qui est prise dans ce projet de loi par opposition à une procédure statique?

M. Walter : Effectivement, cela entraîne évidemment un besoin de communication à tous les stades. Oui, il faut des directives pour expliquer le mode d'utilisation.

Le sénateur Joyal : Le champ des possibilités est si vaste qu'il est préférable que les intervenants disposent d'une source d'information leur permettant de savoir ce que l'on fait et de quelle manière.

M. Walter : En effet.

Le sénateur Joyal : J'en reviens à ma proposition : vous seriez en faveur d'une disposition quelconque dans le projet de loi qui ferait état de l'obligation d'élaborer une politique et des directives pour les besoins des intervenants.

M. Walter : Je ne suis pas un spécialiste de la législation. Je veux simplement qu'il y ait des directives et une politique. C'est vous qui êtes le spécialiste et qui devez faire en sorte que ces dispositions soient là.

Le président : Merci, messieurs, d'avoir comparu aujourd'hui. Nous avons bien apprécié votre témoignage, qui ne manquera pas d'aider les membres du comité dans leurs délibérations.

Voilà qui met fin à nos auditions sur le projet de loi S-12. Nous avons prévu de nous rencontrer mercredi prochain à 15 h 30 pour entendre le témoignage du ministre de la Justice. Il se chargera de répondre à toutes les questions que peuvent se poser les membres de notre comité au sujet du projet de loi S-12 ainsi que du projet de loi C-36, la prochaine législation que nous serons appelés à étudier.

Voilà qui met fin à notre séance.
(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday November 28, 2012

Department of Justice Canada:

John Mark Keyes, Chief Legislative Counsel;
Philippe Hallée, Deputy Chief Legislative Counsel.

Consumer Health Products Canada:

Robert White, Director of Regulatory Affairs.

Thursday November 29, 2012

Standards Council of Canada:

John Walter, Chief Executive Officer;
Michel Girard, Vice President, Policy and Stakeholder Relations.

TÉMOINS

Le mercredi 28 novembre 2012

Ministère de la Justice Canada :

John Mark Keyes, premier conseiller législatif;
Philippe Hallée, premier conseiller législatif adjoint.

Produits de santé consommateurs du Canada :

Robert White, directeur des Affaires réglementaires.

Le jeudi 29 novembre 2012

Conseil canadien des normes :

John Walter, directeur général;
Michel Girard, vice-président, Politiques et relations avec les intervenants.