

[Text]

March 1985

The Honourable Donald F. Mazankowski, P.C., M.P.
Minister of Transport,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Re: SOR/84-306, Arctic Shipping Pollution Prevention
Regulations, amendment
SOR/84-803, Arctic Shipping Pollution Prevention
Regulations, amendment

Dear Mr. Mazankowski:

The referenced amendments were considered by the Joint Committee at its meeting of March 7, 1985, and we are instructed to convey the Committee's objection to the practice of retroactively authorizing ships to navigate in prescribed shipping safety control zones. In relation to a similar amendment registered as SOR/82-409, the Committee had sought "an assurance that future regulations will not provide for retroactivity absent specific statutory authority", and was informed that "every reasonable precaution will henceforth be taken to ensure that sufficient lead time is provided to reduce the chances of this situation recurring".

Despite this assurance, the amendment registered as SOR/84-306 applied as of January 1, 1984, although the amendment itself was made on April 12, 1984 and came into force on April 13, 1984. That registered as SOR/84-803 applied August 1, 1984 although it was made and registered on October 1, 1984. It was earlier explained to the Committee that it is sometimes necessary to allow a ship to navigate in a zone on the basis of "ministerial approval for the voyage" and to subsequently amend the Regulations so as to retroactively authorize a voyage that has already taken place. Needless to say, neither the Act nor the Regulations vest in you, as Minister of Transport, the authority to grant exemptions from the law made pursuant to the Arctic Waters Pollution Prevention Act so as to allow certain ships to navigate in a zone in contravention of a lawful prohibition.

Your approval of a voyage that is in contravention of the rules enacted pursuant to the Act having no legal value, the result is that a ship navigating in a prohibited zone pursuant to such an "authorization" is committing an offence under Section 19(2) of the Act and is liable on summary conviction to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars. In retroactively authorizing such a voyage, the Governor in Council can be seen as attempting to relieve a ship from the consequences of a breach of the Act, a power Parliament did not grant Her Excellency in Council.

We suggest your Department should explore the possibility of re-defining the class of ships which may not navigate in shipping safety control zones in such a way as to exclude those ships which are authorized to navigate in these zones pursuant

[Translation]

mars 1985

L'honorable Donald F. Mazankowski, c.p., député
Ministre des Transport
Chambre des communes
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A6

Objet: DORS/84-306, Règlement sur la prévention de la
pollution des eaux arctiques par les navires—
Modification
DORS/84-803, Règlement sur la prévention de la
pollution des eaux arctiques par les navires—
Modification

Monsieur le Ministre,

Le comité a étudié les modifications susmentionnées à l'occasion de sa séance du 7 mars 1985 et nous a chargés de vous faire part de son objection au sujet de la pratique consistant à autoriser rétroactivement les navires à naviguer dans des zones désignées de contrôle de la sécurité de la navigation. Relativement à une modification semblable enregistrée sous la référence DORS/82-409, le comité avait demandé l'assurance que les règlements futurs ne contiendraient aucune mesure rétroactive, à moins d'une disposition habilitante expresse dans la loi, ce à quoi on avait répondu que toutes les précautions raisonnables seraient désormais prises pour accorder des délais suffisants afin de réduire la possibilité que ce genre de situation se reproduise.

Malgré cette assurance, la modification enregistrée par le DORS/84-306 s'appliquait à compter du 1^{er} janvier 1984, alors qu'elle a été adoptée le 12 avril 1984 et n'est entrée en vigueur que le 13 avril 1984. Le DORS/84-803 s'appliquait dès le 1^{er} août 1984, alors qu'il a été pris et enregistré le 1^{er} octobre 1984. On avait expliqué plus tôt au comité qu'il était parfois nécessaire d'autoriser un navire à naviguer dans une zone comme si le ministre avait approuvé le voyage, et qu'il fallait par la suite modifier le règlement afin d'autoriser rétroactivement un voyage déjà effectué. Il va sans dire que ni la loi ni le règlement ne vous autorise, en tant que ministre des Transports, à accorder des exemptions au règlement adopté aux termes de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques afin de permettre à certains navires de naviguer dans une zone à laquelle la loi interdit l'accès.

Puisque votre approbation concernant une voyage qui contrevient aux règles adoptées aux termes de la loi n'a aucune valeur juridique, il s'ensuit que le responsable d'un navire qui navigue en vertu d'une telle autorisation dans une zone interdite enfreint les dispositions du paragraphe 19(2) de la loi, ce qui le rend passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende maximale de 25 000 \$. On peut estimer qu'en autorisant rétroactivement un tel voyage, le gouverneur en conseil essaie de soustraire un navire aux conséquences d'une infraction à la loi; or le Parlement n'a accordé à Son Excellence le gouverneur en conseil aucun pouvoir de cet ordre.

Nous sommes d'avis que votre ministère devrait étudier la possibilité de redéfinir la catégorie de navires qui ne peuvent naviguer dans les zones de contrôle de la sécurité de la navigation afin d'en exclure les navires autorisés à naviguer dans ces