

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, May 16, 2023

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met with videoconference this day at 7:01 p.m. [ET], to examine the subject matter of those elements contained in Subdivisions A, B and C of Division 21 of Part 4 of Bill C-47, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 28, 2023; and, in camera, pursuant to rule 12-7(1), for the consideration of a draft report.

**Senator Fabian Manning** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, my name is Fabian Manning. I'm a senator from Newfoundland and Labrador. I have the pleasure of chairing this evening's meeting. Today, we are conducting a meeting of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans.

Should any technical challenges arise, particularly in relation to interpretation, please signal this to me or to the clerk, and we will work to resolve the issue.

Before we begin, I would like to take a few moments to allow the members of the committee to introduce themselves.

**Senator Ravalia:** Mohamed Ravalia, representing Newfoundland and Labrador. Welcome.

**Senator Kutcher:** Stan Kutcher, Nova Scotia.

**Senator McPhedran:** Marilou McPhedran, Manitoba.

**Senator Busson:** Bev Busson from British Columbia.

**Senator Cordy:** Jane Cordy from Nova Scotia.

**Senator Quinn:** Jim Quinn from New Brunswick.

**Senator Francis:** Brian Francis, P.E.I.

**The Chair:** On April 27, 2023, an order of reference to examine the subject matter of those elements contained in Subdivisions A, B and C of Division 21 of Part 4 of Bill C-47, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 28, 2023, was referred to this committee.

Today, under this mandate, the committee will be hearing from the following witness from the Shipping Federation of Canada, Mr. Chris Hall, President and Chief Executive Officer.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 16 mai 2023

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 19 h 1 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner la teneur des éléments des sous-sections A, B et C de la section 21 de la partie 4 du projet de loi C-47, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 28 mars 2023; et à huis clos, conformément au paragraphe 12-7(1) du Règlement, pour étudier un projet de rapport.

**Le sénateur Fabian Manning** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je m'appelle Fabien Manning et je suis sénateur de Terre-Neuve-et-Labrador. J'ai le plaisir de présider la réunion de ce soir du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans.

Veillez m'aviser ou aviser la greffière de tout problème technique qui pourrait survenir, en particulier relativement à l'interprétation, et nous tenterons de régler le problème.

Avant que nous commençons, je vais donner le temps aux membres du comité de se présenter.

**Le sénateur Ravalia :** Je suis Mohamed Ravalia et je représente Terre-Neuve-et-Labrador. Soyez le bienvenu.

**Le sénateur Kutcher :** Stan Kutcher, de la Nouvelle-Écosse.

**La sénatrice McPhedran :** Marilou McPhedran, du Manitoba.

**La sénatrice Busson :** Bev Busson, de la Colombie-Britannique.

**La sénatrice Cordy :** Jane Cordy, de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Quinn :** Jim Quinn, du Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Francis :** Brian Francis, de l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le président :** Le 27 avril 2023, le comité a reçu un ordre de renvoi lui enjoignant d'examiner la teneur des éléments des sous-sections A, B et C de la section 21 de la partie 4 du projet de loi C-47, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 28 mars 2023.

Aujourd'hui, dans le cadre de ce mandat, le comité entendra M. Chris Hall, président et chef de la direction de la Fédération maritime du Canada.

On behalf of the members of our committee, Mr. Hall, I thank you for being here with us today. I understand that you have some opening remarks. Following your presentation, I'm sure that we will have some questions from our senators. The floor is yours.

**Chris Hall, President and Chief Executive Officer, Shipping Federation of Canada:** Thank you very much, senators, for the warm welcome. It's a pleasure to be here.

The Shipping Federation of Canada is the national association that represents the interests of international ship owners, operators and the agents here in Canada that carries all of Canada's imports and exports to and from world markets.

We appreciate the opportunity to provide an ocean carrier perspective on Division 21 of Bill C-47 as it relates to the proposed amendments to the Canada Shipping Act.

I understand five minutes is often the normal time allotted for opening remarks. I may be a few minutes over, if I may beg the committee's indulgence for that. Thank you.

Our comments on the amendments can be grouped under two general themes. The first relates to the proposed imposition of certain new obligations on ship masters and the consequences this may have. The second relates to the nature of some of the powers being granted to the minister, which we view as evidence of an ongoing erosion of the regulatory process in the marine sector.

To elaborate on our first theme, the imposition of new obligations on shipboard personnel, clause 373 of Bill C-47 provides that the minister may direct a ship's master to take measures that are necessary to avoid an undue risk because of unsafe conditions.

Our specific concern is not with this requirement in principle but with one of the measures that the minister may impose on the master, which is to provide any information that is appropriate to assess or deal with risks to marine safety.

We are flagging this measure because it falls outside the scope of the other control measures set out in this section of the act, such as the master being directed to proceed by a specified route or manner, or to a specified place to unload. This is much more broadly construed than the existing measures. Indeed, the requirement for the master to provide the minister with any information that is appropriate to not only address but also assess risks to marine safety casts a very wide net as to the nature and extent of information that the master may be required to disclose.

Monsieur Hall, au nom des membres du comité, je vous remercie de votre présence aujourd'hui. Je crois que vous avez une déclaration préliminaire à présenter. Après celle-ci, les sénateurs auront certainement des questions à vous poser. La parole est à vous.

**Chris Hall, président et chef de la direction, Fédération maritime du Canada :** Merci beaucoup, honorables sénateurs, de votre accueil chaleureux. C'est un plaisir pour moi d'être ici.

La Fédération maritime du Canada est l'association nationale qui représente les intérêts des armateurs, des exploitants et des agents internationaux de navire au Canada qui transportent toutes les importations et les exportations canadiennes vers et depuis les marchés mondiaux.

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de présenter le point de vue d'un transporteur maritime sur la section 21 du projet de loi C-47 relativement aux modifications proposées à la Loi sur la marine marchande du Canada.

Je crois que vous accordez normalement cinq minutes pour les déclarations préliminaires. J'aimerais prendre quelques minutes de plus, si le comité me le permet. Je vous remercie.

Nos observations concernant les modifications peuvent être regroupées sous deux thèmes généraux. Le premier porte sur l'imposition de certaines nouvelles obligations aux capitaines de navire et sur les conséquences que cela pourrait avoir. Le deuxième concerne la nature de certains des pouvoirs accordés au ministre, que nous considérons comme la preuve d'une érosion continue du processus réglementaire dans le secteur maritime.

En ce qui a trait au premier thème, soit l'imposition de nouvelles obligations au personnel de bord, l'article 373 du projet de loi C-47 prévoit que le ministre peut ordonner au capitaine d'un navire de prendre les mesures qui sont nécessaires pour éviter un risque excessif en raison de l'existence de conditions dangereuses.

Ce n'est pas cette exigence qui nous préoccupe en principe, mais l'une des mesures que le ministre peut imposer au capitaine, soit de lui fournir tout renseignement qu'il estime utile pour évaluer le risque ou parer à un risque pour la sécurité maritime.

Nous signalons cette mesure parce qu'elle dépasse la portée des autres mesures de contrôle prévues dans cet article de la loi, le ministre pouvant ordonner au capitaine de suivre, de la façon qu'il prévoit, la route qu'il spécifie ou de se rendre au lieu qu'il précise pour y décharger la cargaison. Cette disposition se prête à une interprétation beaucoup plus large que les mesures existantes. En effet, l'obligation pour le capitaine de fournir au ministre tout renseignement utile non seulement pour parer à un risque, mais également pour évaluer le risque pour la sécurité

The fact that the master may be exposed to potential criminal liability for failure to comply with the requirement would likely only serve to make this net even wider, as it would increase pressure to share as much information as possible, especially in a context where the nature of the information to be shared, is very loosely defined to begin with. In other words, this could lead to a fishing expedition by the minister.

This measure could also potentially interfere with established safety protocols and reporting procedures on board the ship and break the chain of custody with respect to documenting and preserving information that is needed to not only deal with an evolving incident in real time but also to address all the resulting impacts.

We have similar concerns with respect to clause 374 of the proposed amendments, which extend the requirement to share “any” information to members of the ship’s crew, which would have the added impact of undermining the normal flow of communications between the ship’s master and the crew during a safety incident, and of even further degrading the all-important chain of custody as it relates to critical information.

Another issue we wish to raise relates to clause 400 of the bill, which introduces a new requirement on the master in paragraph 186.3(1) to “take all reasonable measures to ensure the protection of the marine environment” as a general obligation, along with a similar but more targeted obligation in subclause 188(1) to take “reasonable measures” in relation to discharges or risk of discharges of a pollutant. Moreover, under proposed subclause 245(2), failure to comply with these new obligations can lead to a fine of up to \$1 million, along with the possibility of imprisonment for up to 18 months.

I’d like to say from the outset that we fully recognize the need for Canada to have a strong legislative framework to protect its marine environment from shipping activities and for shipping activities to be conducted in accordance with that framework. However, we are concerned that the proposed amendments are not sufficiently aligned with Canada’s obligations under a number of international laws to which it has acceded, including the UN Convention on the Law of the Sea, known as UNCLOS, and the International Maritime Organization’s, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, also known as MARPOL.

In order to address these concerns, we recommend that the scope of what constitutes reasonable measures to protect the marine environment under clause 400 of the bill be clarified to

maritime a une portée très large quant à la nature et à l’étendue des renseignements que le capitaine peut être tenu de communiquer.

Le fait que le capitaine peut être exposé à une responsabilité pénale potentielle en cas de non-respect de cette exigence ne ferait probablement qu’élargir cette portée, car cela accentuerait la pression pour qu’il communique le plus de renseignements possible, en particulier dans un contexte où la nature des renseignements à communiquer est définie très vaguement au départ. Autrement dit, cela pourrait mener à une demande à l’aveuglette de la part du ministre.

Cette mesure pourrait aussi nuire aux protocoles de sécurité et aux procédures de signalement établis à bord du navire et rompre la chaîne de possession relativement à la collecte et à la conservation des renseignements nécessaires non seulement pour gérer un incident en temps réel, mais aussi pour faire face aux conséquences qui en découlent.

Nous avons des préoccupations semblables concernant l’article 374 des modifications proposées, qui étend aux membres de l’équipage l’obligation de fournir « tout renseignement », ce qui aurait comme effet supplémentaire de nuire au flux normal des communications entre le capitaine et l’équipage lors d’un incident lié à la sécurité, et de compromettre encore davantage la chaîne de possession, si importante, relativement aux renseignements essentiels.

Nous voulons aussi soulever un autre problème, cette fois concernant l’article 400 du projet de loi, qui prévoit une nouvelle obligation générale pour le capitaine, au paragraphe 186.3(1), soit de prendre « toutes les mesures raisonnables pour assurer la protection du milieu marin », ainsi qu’une obligation semblable mais plus ciblée, au paragraphe 188(1), de prendre des « mesures raisonnables » en cas de rejet ou de risque de rejet d’un polluant. En outre, le paragraphe 245(2) prévoit que le non-respect de ces nouvelles obligations peut entraîner l’imposition d’une amende maximale de 1 million de dollars ou la possibilité d’un emprisonnement maximal de 18 mois.

J’aimerais dire d’emblée que nous reconnaissons pleinement la nécessité pour le Canada de disposer d’un cadre législatif solide pour protéger son environnement marin contre les activités de transport maritime et pour que ces activités soient menées conformément à ce cadre. Cependant, nous craignons que les modifications proposées ne soient pas suffisamment alignées sur les obligations du Canada prévues dans nombre d’instruments internationaux auxquels il adhère, notamment la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, l’UNCLOS, et la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, ou MARPOL, de l’Organisation maritime internationale.

Afin de répondre à ces préoccupations, nous recommandons que la portée de ce qui constitue des mesures raisonnables pour protéger le milieu marin en vertu de l’article 400 du projet de loi

encompass any measures taken in accordance with applicable international law, which would help frame and circumscribe the master's responsibilities in a more appropriate manner.

We have included wording for the proposed amendment in a handout that I believe you have already received.

We also have concerns regarding the nature of penalties that can be imposed on the master because of clauses 404 and their proposed amendments, penalties which can include up to 18 months in prison.

This represents a significant divergence from international law and the UNCLOS convention in particular, under which penal sanctions for violations of national laws relating to pollution by a foreign flag vessel are limited to monetary fines, except in cases of willful and serious acts of pollution in the territorial sea. In other words, the international legal framework to which Canada has committed does not impose criminal liability — in other words imprisonment — on seafarers in cases of accidental pollution.

In order to ensure that Bill C-47's new obligations are enforced in accordance with that framework, we recommend that clause 404 of the bill be amended to ensure that imprisonment of a master for failing to take all reasonable measures to protect the marine environment should only occur in cases of willful and serious acts of pollution, as per international law and Part XII of UNCLOS, in particular.

Again, on your handout, we have a proposed amendment. I would note there is a slight clerical error in the numbering. It should read number 4, as opposed to number 5.

As I noted at the beginning of my remarks, our second major theme regarding the proposed changes to the Canada Shipping Act, or CSA 2001, relates to the ongoing erosion of the normal regulatory process we are seeing in the marine mode.

More specifically, we believe that the Canada Shipping Act has increasingly opened the door to the use of extra-regulatory instruments such as interim orders and ministerial orders to regulate certain aspects of shipping activity, many of which were first introduced in 2018, also by means of an omnibus budget implementation bill, I might add.

Bill C-47 further extends the reach of these extra-regulatory instruments in two important ways. First, clause 353 extends the scope of interim orders by providing that the minister may enter into agreements with third parties respecting their administration and enforcement.

soit précisée en vue d'englober toutes les mesures prises conformément au droit international applicable, ce qui permettrait d'encadrer et de circonscrire les responsabilités du capitaine d'une manière plus appropriée.

Nous avons inclus le libellé de la modification proposée dans un document que vous avez déjà reçu, je crois.

Nous sommes également préoccupés par la nature des sanctions pouvant être imposées au capitaine aux termes de l'article 404 du projet de loi, des sanctions qui peuvent inclure un emprisonnement maximal de 18 mois.

Cela s'écarte de façon importante du droit international et de l'UNCLOS en particulier, en vertu de laquelle les sanctions pénales pour les violations des lois nationales relatives à la pollution par un navire battant pavillon étranger sont limitées à des amendes, sauf en cas d'actes délibérés et graves de pollution dans les eaux territoriales. Autrement dit, le cadre juridique international que le Canada s'est engagé à respecter n'impose pas de responsabilité pénale — c'est-à-dire d'emprisonnement — aux marins en cas de pollution accidentelle.

Afin que les nouvelles obligations du projet de loi C-47 soient appliquées conformément à ce cadre, nous recommandons que l'article 404 du projet de loi soit modifié afin de garantir que l'emprisonnement d'un capitaine pour ne pas avoir pris toutes les mesures raisonnables pour assurer la protection du milieu marin ne se produise qu'en cas d'actes de pollution délibérés et graves, conformément au droit international et à la partie XII de l'UNCLOS, en particulier.

Comme je le disais, nous proposons un amendement dans le document que vous avez en main. Je signale qu'il y a une petite erreur dans les numéros. On devrait lire numéro 4, et non numéro 5.

Comme je l'ai indiqué au début de ma déclaration, notre deuxième thème principal concernant les modifications proposées à la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada concerne l'érosion continue du processus réglementaire normal que nous observons dans le mode maritime.

Plus précisément, nous croyons que la Loi sur la marine marchande du Canada ouvre de plus en plus la voie à l'utilisation d'instruments non réglementaires tels que les arrêtés d'urgence et les arrêtés ministériels pour réglementer certains aspects de l'activité maritime, dont bon nombre ont été instaurés en 2018, également au moyen d'un projet de loi omnibus d'exécution du budget, soit dit en passant.

Le projet de loi C-47 étend la portée de ces instruments non réglementaires de deux façons importantes. Premièrement, l'article 353 étend le champ d'application des arrêtés d'urgence en prévoyant que le ministre peut conclure des accords avec des tiers en ce qui concerne leur administration et leur application.

To provide some context, interim orders may be imposed in cases where immediate action is required to deal with a direct or indirect risk to marine safety or the marine environment. These orders are not subject to the basic safeguards provided in the regulatory process, including prepublication, consultation with stakeholders and impact assessments, and they could remain in effect for a period of up to three years. Clause 353 goes further by essentially providing that the administration and enforcement of an interim order could be outsourced to a third party, meaning that entities such as local authorities and representatives of external groups could have the authority to ensure a vessel's compliance with any of the broad range of activities that an interim order might cover, such as vessel design, equipment, compulsory routes, navigational procedures, et cetera.

A related concern can be found in clause 381 which gives the minister power to suspend or modify the operation of some GIC regulations, including those related to navigation, anchorage, mooring or berthing of vessels, by means of a ministerial order.

Like interim orders, ministerial orders also exist outside the normal regulatory process and, despite their potentially significant impacts on shipowners and their vessels, are subject to minimal publication requirements — within 23 days after they are made — and can remain in effect for a period of up to two years.

Given their scope and potential duration, we believe that these kinds of orders should be implemented with a great deal of caution and that their use should be circumscribed by the appropriate safeguards, including consultation with relevant entities, before being made.

It is worth noting that we first raised these issues with Parliament in 2018 and continue to remain concerned with the relatively uncircumscribed powers given to the minister with respect to the use of extra-regulatory powers in the marine sector. I might add that we are seeing similar language introduced in Bill C-33 on port modernization.

Thank you for the opportunity to comment on some of the key concerns that we have with C-47 from an ocean shipping perspective. I would be happy to answer any questions you might have.

**The Chair:** Thank you, Mr. Hall.

**Senator Busson:** Thank you very much, Mr. Chair. Thank you for being here. It is certainly informative to hear your take on this act and the changes that are being proposed.

Pour mettre les choses en contexte, les arrêtés d'urgence peuvent être imposés dans les cas où une action immédiate est nécessaire pour faire face à un risque direct ou indirect pour la sécurité maritime ou l'environnement marin. Ces arrêtés ne sont pas assujettis aux mesures de protection de base prévues dans le processus réglementaire, notamment la publication préalable, la consultation des parties prenantes et les évaluations d'impact, et ils peuvent rester en vigueur pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans. L'article 353 va plus loin en prévoyant essentiellement que l'administration et l'application d'un arrêté d'urgence peuvent être confiées à un tiers, ce qui signifie que des entités telles que les autorités locales et les représentants de groupes externes pourraient avoir le pouvoir de veiller à ce qu'un navire se conforme à l'une des nombreuses activités auxquelles pourrait s'appliquer un arrêté d'urgence, que la conception du navire, l'équipement, les routes obligatoires, les procédures de navigation, etc.

L'article 381, qui donne au ministre le pouvoir, au moyen d'un arrêté ministériel, de suspendre ou de modifier l'application de certains règlements du gouverneur en conseil, y compris ceux relatifs à la navigation, au mouillage, à l'amarrage ou à l'accostage des navires, suscite également des inquiétudes.

Comme les arrêtés d'urgence, les arrêtés ministériels existent également en dehors du processus réglementaire normal et, malgré leurs conséquences potentiellement importantes sur les armateurs et leurs navires, ils sont soumis à des exigences de publication minimales — dans les 23 jours suivant leur prise — et peuvent rester en vigueur pendant une période maximale de deux ans.

Compte tenu de leur portée et de leur durée potentielle, nous pensons que ces arrêtés doivent être mis en œuvre avec une grande prudence et que leur utilisation doit être encadrée par des garanties appropriées, notamment la consultation des entités concernées, avant qu'ils ne soient pris.

Il convient de noter que nous avons soulevé ces questions pour la première fois devant le Parlement en 2018 et que nous restons préoccupés par les pouvoirs relativement peu circonscrits accordés au ministre en ce qui concerne l'utilisation de pouvoirs non réglementaires dans le secteur maritime. J'ajouterais que nous voyons un libellé similaire dans le projet de loi C-33 sur la modernisation des ports.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de vous faire part de quelques-unes de nos préoccupations à l'égard du projet de loi C-47 du point de vue du transport océanique. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci, monsieur Hall.

**La sénatrice Busson :** Merci beaucoup, monsieur le président. Je vous remercie d'être ici, monsieur Hall. Il est très instructif d'entendre votre point de vue sur cette loi et les modifications proposées.

You made specific reference to clauses 373, 374, and 400 of the bill, and your concerns with regard to the wording of those. The crux of what you were concerned about was the supplying of “any information” at one point and “all reasonable measures” in another case. You felt that that was an overreach on the part of the bill.

Is there comparative wording in the old act if these measures?

**Mr. Hall:** Not that I’m aware of, no.

**Senator Busson:** This is new context, completely?

**Mr. Hall:** New as it relates to pollution, that’s for certain.

**Senator Busson:** In your expert opinion, what factors do you feel these sections would remediate? What do you think — what are they addressing that they would deal with this kind of strong wording with regard to — had there been a problem? I guess that’s the question I’m asking. Had there been such a problem that they had to put these clauses in to address something that was going horribly wrong?

**Mr. Hall:** The increased attention to the environment and particularly hazardous and noxious substances which was also introduced into the legislation — which are very positive and necessary to bring the act up to current standards with respect to these new substances.

With the increased focus on the environment, certainly more scrutiny from the public and government agencies and how that flows down to the shipboard personnel is very important.

The master’s understanding of what his or her obligations are at the moment is very important. We feel that the wording, as it’s currently presented, is rather vague, and it could lead to situations where more information than is required could be turned over to the authorities, and make no mistake, these would end up in some sort of legal proceedings to some degree or another. This isn’t simply providing information out of goodwill. These will become legal documents. It’s very important that the vessel master, the vessel owners and operators and the legal representation that is normally retained in an incident are aware of what the protocols are and what type of information can be deemed acceptable to be turned over.

**Senator Busson:** I’m wondering, then, so I can understand where we are with this, can I assume that before these sections were placed in the bill, that the responsibility and the directives that governed masters and their obligations and responsibilities were contained in international shipping law?

**Mr. Hall:** That is correct, yes. If I may add, the existing provisions are a little more specific. The minister may direct the master to take a specific route, move the vessel to a particular

Vous avez parlé expressément des articles 373, 374 et 400 du projet de loi et de vos préoccupations concernant leur libellé. Ce qui vous préoccupe principalement est l’obligation de fournir « tout renseignement » dans un cas, et de prendre « toutes les mesures raisonnables » dans l’autre. Vous estimez que le projet de loi va trop loin.

Y a-t-il quelque chose de comparable à ces mesures dans l’ancienne version de la loi?

**M. Hall :** Non, pas à ma connaissance.

**La sénatrice Busson :** C’est complètement nouveau?

**M. Hall :** C’est nouveau en ce qui concerne la pollution, assurément.

**La sénatrice Busson :** Selon vous, en votre qualité d’expert, quels sont les facteurs auxquels ces articles permettraient de remédier? À votre avis, qu’est-ce que ce genre de langage assez fort permettrait de faire? Y avait-il eu un problème? Voilà la question que je veux poser. Y avait-il eu un problème si important qu’il a fallu inclure ces dispositions pour remédier à une situation catastrophique?

**M. Hall :** Le projet de loi porte également une attention accrue à l’environnement et en particulier aux substances nocives et potentiellement dangereuses, et c’est très positif et nécessaire pour rendre la loi conforme aux normes actuelles relativement à ces nouvelles substances.

Compte tenu de l’attention accrue accordée à l’environnement, il est certainement très important que le public et les organismes gouvernementaux examinent de plus près la façon dont cela se répercute sur le personnel à bord des navires.

Il est très important aussi que le capitaine comprenne bien quelles sont ses obligations. Nous pensons que le libellé actuel est plutôt vague et qu’il pourrait mener à des situations où plus de renseignements que nécessaire pourraient être communiqués aux autorités, et il ne fait aucun doute que cela aboutirait à des procédures judiciaires d’une manière ou d’une autre. Il ne s’agit pas simplement de fournir des renseignements par bonne volonté. Ces renseignements deviendront des documents juridiques. Il est très important que le capitaine, les propriétaires et les exploitants du navire, ainsi que les représentants juridiques retenus en cas d’incident soient au courant des protocoles et du type de renseignements qu’il peut être jugé acceptable de fournir.

**La sénatrice Busson :** Puis-je supposer, alors, pour être sûre de bien comprendre, qu’avant que ces dispositions soient incluses dans le projet de loi, c’est dans le droit maritime international qu’étaient prévues les directives régissant les capitaines et leurs obligations et responsabilités?

**M. Hall :** Oui, c’est exact. Si vous me permettez, j’aimerais ajouter que les dispositions actuelles sont un peu plus précises. Le ministre peut ordonner au capitaine de suivre une route

location or do certain things with the cargo, for instance. So very specific, prescribed and understandable to anyone having to follow the legislation. But this is a little broader, when it's "any information."

**Senator Busson:** Thank you so much.

**Senator Francis:** Mr. Hall, you might have answered this question. I'll ask it again for further clarification. Bill C-47 proposes modifications to the Marine Liability Act, the Canada Shipping Act, 2001 and the Wrecked, Abandoned or Hazardous Vessels Act. Practically speaking, if adopted without amendments, how would subdivisions A, B and C of Division 21, Part 4 of Bill C-47 affect members of the Shipping Federation of Canada?

**Mr. Hall:** I will have to refer to what subdivisions A, B and C might be. Okay, so subdivision A — the Marine Liability Act, we didn't have many comments on that, actually, senator. In fact, we were pleased to see references to the *Hamburg Rules* removed. That was a housekeeping item, no longer an applicable reference to be in there. So that's gone. That's all positive. From the Marine Liability Act perspective, no comments from ourselves.

On the Wrecked, Abandoned or Hazardous Vessels Act, no significant commentary from ourselves on that. There is nothing in there that caused us any concern. It was purely the Canada Shipping Act amendments vis-à-vis the criminalization aspect and the overreach of the minister's powers that will directly implicate or directly affect members of the international shipping community here in Canada.

**Senator Francis:** Thank you for that.

**Senator Quinn:** Thank you for being here this evening, Mr. Hall. Just a few questions. In listening to your precise resumé of what is happening with the proposed changes, Canada has always been a leader in the development of international regulations. We have been very active at the International Maritime Organization, or IMO. Delegations on every aspect of the international laws that do come out.

These powers that we're giving to the minister could be problematic with respect to the actual operation of a vessel in the situation that the vessel is in. Is that something that we should be worried about?

précise, de se rendre à un lieu précis ou de faire telle ou telle chose avec la cargaison, par exemple. La mesure législative est donc très précise, circonscrite et compréhensible pour quiconque doit s'y conformer. Par contre, la portée est un peu plus large lorsqu'on dit « tout renseignement ».

**La sénatrice Busson :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Francis :** Monsieur Hall, vous avez peut-être déjà répondu à cette question, mais je vais la poser à nouveau pour plus de précision. Le projet de loi C-47 propose de modifier la Loi sur la responsabilité en matière maritime, la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada et la Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux. Concrètement, si elles sont adoptées sans amendement, quelle incidence les sous-sections A, B et C de la section 21 de la partie 4 du projet de loi C-47 auront-elles sur les membres de la Fédération maritime du Canada?

**M. Hall :** Je vais devoir vérifier les sous-sections A, B et C. D'accord, donc, pour la sous-section A, qui concerne la Loi sur la responsabilité en matière maritime, nous n'avons pas eu beaucoup de commentaires à ce sujet, en fait, sénateur. Par ailleurs, nous étions heureux de voir que les références aux Règles de Hambourg avaient été retirées. Il s'agissait d'une question d'ordre administratif, qui n'avait plus lieu d'être. Cela a donc été supprimé. C'est tout à fait positif. Pour ce qui est de la Loi sur la responsabilité en matière maritime, il n'y a aucun commentaire de notre part.

Au sujet de la Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux, nous n'avons pas vraiment de commentaire à formuler. Il n'y a rien dans ces dispositions qui nous a préoccupés. Il s'agissait uniquement des modifications à la Loi sur la marine marchande du Canada relatives à la criminalisation et à la portée excessive des pouvoirs du ministre qui toucheront directement les membres de la communauté du transport maritime international ici, au Canada.

**Le sénateur Francis :** Je vous remercie.

**Le sénateur Quinn :** Je vous remercie d'être parmi nous ce soir, monsieur Hall. J'ai seulement quelques questions. Je vous ai écouté décrire avec précision ce qu'il en est des modifications proposées et je pense que le Canada a toujours été un chef de file dans l'élaboration de règlements internationaux. Nous sommes très actifs au sein de l'Organisation maritime internationale, ou OMI, ainsi que sur le plan des délégations pour tous les aspects des lois internationales qui sont adoptées.

Les pouvoirs que nous accordons au ministre pourraient poser problème quant à l'exploitation proprement dite d'un navire et selon la situation dans laquelle il se trouve. Est-ce que nous devrions nous en inquiéter?

**Mr. Hall:** I believe so, yes. You have hit it right on the head. This will directly affect operations on board ships, and it will cause potentially different behaviour, and not necessarily positive behaviour, because of the powers that are created by this.

The lack of alignment with the international conventions that I mentioned, particularly the UNCLOS, to me would be the most important positive change that could be made. It has been a grey area in Canadian legislation for many years. It goes back into the early 2000s, I believe, with the Migratory Birds Convention Act and where notions of criminalization of a seafarer came out.

There are some understandings and some verbal commitments from officials that criminal prosecution will not be undertaken in cases of accidental pollution, but these are verbal commitments. It's anecdotal now. Those commitments were made decades ago, so we have one set of international regulations or conventions that we are a party to that say, no, we're not going to proceed with a jail term if it's accidental. Yet, in the new proposed amendments, that is still very much a possibility.

**Senator Quinn:** I'll go out on a limb here. There are different aspects of marine transportation, whether it's the running of a port, the running of a ship or the ship owner — all kinds of different subject matter. My comment would be that the skill sets and competencies that reside in government are harder and harder to come by. They're being more diluted, as they are in all professions. Those powers are given to a minister, and the minister turns to the officials, and I worry about the ability of the officials to provide advice to a minister to make decisions.

Is that a fair comment?

**Mr. Hall:** I'm not sure I'm totally qualified to provide a lot of comment on that.

**Senator Quinn:** Let me ask it in a different way. In making these changes, was your organization consulted? Are you aware of any organization that was consulted on some of the commentary this past time?

**Mr. Hall:** There was a discussion paper issued by Transport Canada in August of last year. It was very high level in nature, very general and, frankly, rather vague. We submitted comments to that as per the timelines. Our comments were due in September, I believe. Again, the discussion paper was very notional in tone. There were no specific indications of what the resulting language may be.

**M. Hall :** Je crois que oui. Vous avez frappé en plein dans le mille. Cela aura des conséquences directes sur les opérations à bord des navires et pourrait entraîner des comportements différents, et pas nécessairement positifs, en raison de ces pouvoirs.

Le changement positif le plus important qui pourrait être apporté, à mon avis, concerne le manque d'harmonisation avec les conventions internationales que j'ai mentionnées, en particulier la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. C'est une zone grise dans la législation canadienne depuis de nombreuses années. Cela remonte au début des années 2000, je crois, avec l'adoption de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et l'arrivée des notions de criminalisation relativement aux marins.

Il y a certaines ententes et certains engagements verbaux de la part des fonctionnaires selon lesquels il n'y aura pas de poursuites criminelles en cas de pollution accidentelle, mais il s'agit seulement d'engagements verbaux. C'est maintenant anecdotique. Ces engagements ont été pris il y a des décennies; nous avons donc un ensemble de règlements internationaux ou de conventions internationales auxquels nous sommes partie qui disent non, nous n'allons pas imposer de peine d'emprisonnement si c'est accidentel. Pourtant, dans les nouvelles modifications proposées, c'est encore très possible.

**Le sénateur Quinn :** Je vais m'avancer un peu ici. Le transport maritime comporte différents aspects, qu'il s'agisse de l'exploitation d'un port, de l'exploitation d'un navire ou de la propriété d'un navire — toutes sortes de sujets différents. Je dirais qu'il est de plus en plus difficile d'avoir accès aux compétences au sein du gouvernement. Elles sont de plus en plus diluées, comme c'est le cas dans toutes les professions. Ces pouvoirs sont conférés à un ministre, et le ministre se tourne vers les fonctionnaires, et je m'inquiète de la capacité des fonctionnaires de fournir des conseils à un ministre afin qu'il prenne des décisions.

Est-il juste de dire cela?

**M. Hall :** Je ne suis pas certain d'être tout à fait qualifié pour formuler des commentaires sur cette question.

**Le sénateur Quinn :** Je vais poser la question autrement. Votre organisation a-t-elle été consultée à propos de ces modifications? À votre connaissance, y a-t-il eu des organisations qui ont été consultées sur les questions dont vous avez parlé?

**M. Hall :** Un document de travail a été publié par Transports Canada en août de l'an dernier. Il était de nature assez générale et, bien honnêtement, assez vague. Nous avons soumis des commentaires à ce sujet dans les délais prévus; ils devaient être présentés en septembre, je crois. Encore une fois, le document de travail était très théorique. Il n'y avait aucune indication de ce que pourrait être le libellé.

A *What We Heard Report* was produced just a couple of weeks ago. It was promulgated, and that has been the extent of consultation with industry. There really was no consultation because what was produced in the initial discussion paper was not detailed enough to really provide any comment at all. So when we noticed these amendments in Bill C-47, we sat up and called you good folks.

**Senator Quinn:** This is my last question. This is a technical area that affects the operation of a vessel at the end of the day, and those are highly specialized operations at sea. Decisions count when you have to make them as a master. Yet, here we are dealing with this kind of operational issue in a budget implementation bill. It's happening across our committees where we're being asked to review things that are somewhat complex. This area is certainly complex. Is this the type of area where you would expect to have seen this type of work being presented?

**Mr. Hall:** No, it isn't, actually. The amendments are significant. There may not be that many, but they are significant from ours and an international shipping perspective. There are certainly more points than the ones I outlined. Other marine stakeholders — industry stakeholders — will certainly have more. I think they would echo ours. But to have them contained within a bill of this nature, in our opinion, doesn't provide for adequate consultation, discussion and debate on the issues at hand.

I guess I would be so bold as to suggest that if these amendments were broken out into its own stand-alone bill outside of the budget implementation act, that would be positively received by industry — that's for sure. It would just provide for a more fulsome avenue for debate and discussion on the important issues.

**Senator Quinn:** Thank you.

**Senator McPhedran:** I'm very interested in the second proposed amendment that you have tabled with us tonight. I have been trying to sort out its significance. I'm hoping you can help with that.

First of all, it's interesting to note that it took Canada 20 years to ratify this particular convention, so it's relatively recent for us as a country. It's short, so I'm just going to make sure that I have got this correct. At the end of clause 191, which is "Offences and Punishment," your organization is asking that there be an additional clause added?

**Mr. Hall:** Correct. I believe it's 191.

**Senator McPhedran:** It just says:

Offences under this Act will be administrated —

— which is an interesting, quite old-fashioned word —

Le rapport *Ce que nous avons entendu* a été produit il y a seulement quelques semaines. Il a été publié, et c'est là l'étendue des consultations qui ont eu lieu avec l'industrie. En fait, il n'y a pas vraiment eu de consultations, car le document de travail initial n'était pas suffisamment détaillé pour que nous puissions vraiment formuler des commentaires. C'est pourquoi, lorsque nous avons vu ces modifications dans le projet de loi C-47, nous avons décidé de faire appel à vous.

**Le sénateur Quinn :** Ma dernière question porte sur l'aspect technique et hautement spécialisé de l'exploitation d'un navire en mer. Les décisions que le capitaine prend sont importantes. Pourtant, nous examinons ce type de question opérationnelle dans un projet de loi d'exécution du budget. Nos différents comités sont appelés à examiner des enjeux assez complexes. Ce dont nous parlons ici est certainement complexe. Est-ce le type de document dans lequel vous vous attendez à ce qu'un tel enjeu soit présenté?

**M. Hall :** Non, en fait. Ce sont des modifications de fond, bien qu'elles ne soient pas si nombreuses. De notre point de vue et en matière de transport international, il s'agit de modifications importantes. Il y aurait plus à dire que ce que j'ai mentionné. D'autres acteurs de l'industrie maritime auront sûrement d'autres points à souligner. Je pense qu'ils feront écho à nos commentaires, mais selon nous, le fait que ces modifications soient présentées dans un tel projet de loi ne permet pas une consultation, une discussion et un débat adéquats.

J'irais jusqu'à dire que si ces modifications faisaient partie d'un projet de loi indépendant du projet de loi d'exécution du budget, il est certain que notre industrie le recevrait positivement. Cela permettrait de débattre de ces enjeux importants de manière plus complète.

**Le sénateur Quinn :** Je vous remercie.

**La sénatrice McPhedran :** Je m'intéresse beaucoup au deuxième amendement que vous nous avez proposé ce soir. J'essaie de bien saisir son importance et j'espère que vous pouvez donner un coup de main à ce propos.

Tout d'abord, il est intéressant de faire remarquer qu'il a fallu 20 ans au Canada pour ratifier cette convention, qui est donc d'application assez récente pour notre pays. Cette convention est assez courte, donc je veux m'assurer de ne pas me tromper. Votre organisation demande-t-elle d'ajouter un article à la fin de l'article 191 sur les infractions et les sanctions?

**M. Hall :** C'est exact. Je crois que c'est l'article 191.

**La sénatrice McPhedran :** Il est simplement écrit, je traduis :

Les infractions en vertu de cette loi seront administrées...

— je souligne que c'est un terme intéressant, assez vieilli —

— in accordance with applicable international law, including Section 7 of Part XII of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea.

I have a couple of aspects to my questioning here. As I'm sure you know, Canada is not one of the countries that typically takes international law into its national law, and generally speaking, for our courts, it's a question of how judges want to recognize what is considered to be our obligations under various treaties and conventions.

So it's very interesting that what you're really saying is that you would like to have this incorporated into our domestic law. I'm just hoping you can help us understand what difference this will make for your industry when you're taking a rather unusual position here.

**Mr. Hall:** Thank you for the question. I will preface my comments by saying that I'm not a legal expert. I'm not a lawyer. I'm a professional mariner by trade, so forgive me for not having all the legal arguments.

The reason for us inserting this or suggesting this amendment is to clearly indicate the international law with respect to UNCLOS and how seafarers are treated when an incident occurs, whether in an exclusive economic zone, or territorial waters. Whatever Canada does should be done in accordance with what we signed on to in UNCLOS. That should also be made clear in the Canada Shipping Act. It is not clear now. It has been vague for decades. We think it would be a significant win for industry and the country, to have that clarified.

**Senator McPhedran:** I haven't had a lot of time to go through it, but as a supplementary, there are 10 different clauses within this section 7 of Part 12. A quick reading of it would say to me that they aren't necessarily at the same level of procedure as what exists within our domestic law. When you say it would be of great benefit, I'm wondering if you could give us one or two examples. It's not unprecedented, but this is a rather unusual request.

**Mr. Hall:** I think the benefit would be creating certainty that criminal prosecution against the ship's master or crew would not be undertaken in cases where the discharge of a pollutant was not wilful or serious. If it were an accident, it would be treated as such in accordance with UNCLOS. I have a couple of sections from Article 230 of UNCLOS:

Monetary penalties only may be imposed with respect to violations of national laws and regulations or applicable international rules and standards for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment, committed by foreign vessels beyond the territorial sea.

... conformément au droit international applicable, y compris à la section 7 de la partie XII de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982.

Mes questions portent sur deux ou trois aspects différents. Je suis certaine que vous savez que le Canada n'intègre généralement pas les principes de droit international à ses lois nationales. En général, nos tribunaux et nos juges doivent établir comment reconnaître quelles sont nos obligations en vertu des divers traités et des diverses conventions.

Il est donc très intéressant qu'essentiellement, vous disiez que vous souhaitez voir ces éléments incorporés à notre régime de droit national. J'espère simplement que vous pouvez nous aider à comprendre la différence que cela ferait pour votre industrie, car votre position ici est plutôt inhabituelle.

**M. Hall :** Je vous remercie de cette question. Je dois dire tout d'abord que je ne suis pas expert en droit; je ne suis pas avocat. Je suis marin professionnel. Veuillez donc m'excuser de ne pas connaître tous les arguments juridiques.

Si nous insérons ou proposons cet amendement, c'est pour indiquer clairement comment le droit international et la Convention des Nations unies sur le droit de la mer traitent les marins lorsqu'un incident se produit, que ce soit dans une zone économique exclusive ou dans des eaux territoriales. Le Canada doit agir en conformité avec ce que nous avons accepté dans cette convention. Il faudrait aussi l'énoncer sans équivoque dans la Loi sur la marine marchande du Canada, ce qui n'est pas le cas présentement. Cette loi est vague depuis des dizaines d'années. Nous pensons que ce serait un gain important pour notre industrie et pour notre pays de la clarifier.

**La sénatrice McPhedran :** Je n'ai pas encore eu beaucoup de temps pour me pencher là-dessus, mais j'ai une question complémentaire. La section 7 de la partie 12 comprend 10 articles distincts. Une lecture rapide me donne à penser qu'il n'y a pas nécessairement de procédure aussi détaillée que ce qui existe dans notre droit national. J'aimerais avoir un ou deux exemples de ce qui serait très utile à vos yeux. Bien que ce ne soit pas sans précédent, cette demande est plutôt inhabituelle.

**M. Hall :** Je pense que cela aurait l'avantage de donner la certitude qu'aucune poursuite criminelle ne sera intentée contre le capitaine ou l'équipage du navire si le déversement d'un polluant n'est pas volontaire ou grave. Un accident sera traité comme tel, comme le prévoit la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. Je peux citer quelques passages de l'article 230 de la convention :

Seules des peines pécuniaires peuvent être infligées en cas d'infractions aux lois et règlements nationaux ou aux règles et normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, qui ont été commises par des navires étrangers au-delà de la mer territoriale.

So it would only be between 12 miles and 200 nautical miles, and only monetary penalties in those cases.

Here is the second part:

Monetary penalties only may be imposed with respect to violations of national laws and regulations or applicable international rules and standards for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment, committed by foreign vessels in the territorial sea, except in the case of a wilful and serious act of pollution in the territorial sea.

That is what our amendment is seeking to align with. If it's within 12 miles, and it's a wilful act, the government should proceed with whatever measures it deems necessary. But if it's not wilful or serious as defined in UNCLOS, then fines are the only measure that can be pursued.

That's the clarity that we're trying to bring to the situation because now it is very ambiguous as to what the government may do in the event of a serious incident.

**Senator McPhedran:** Has there been a particular incident or incidents that prompted this proposal from your association?

**Mr. Hall:** No particular incident. It's something that industry, not just ours, but industry in general, other associations and professional groups have been following for years and not particularly pleased with. But the amendments that were made a number of years ago within the act were implemented. They were not softened at all, other than these verbal assurances that were provided by Transport Canada: "It's okay; don't worry. We'll honour our obligations under UNCLOS, and we won't proceed with the prosecution of the master." Well, that's nice. Those are nice words; I would like to trust that, but we would love to have that a little more codified, if you will.

**Senator McPhedran:** Thank you very much.

**Senator Kutcher:** Thank you very much, Mr. Hall, for being with us. Your insights are very instructive.

I want to change from some of the technical issues to some of the wider components that you addressed. And thank you for this written submission. It was excellent and I enjoyed it.

I want to focus on green shipping. We're taking you from the international Law of the Sea to green shipping. I'm not an expert at all in this area, but I'm aware that there's a Green Marine certification program. Canada has the shipping corridor framework. This country declared a zero emissions criteria by 2050, and it signed on to the Clydebank Declaration. There is a whole slew of ways of green shipping: Ultra-low sulphur

Les peines ne s'appliqueraient donc qu'entre 12 miles et 200 miles nautiques, et ne seraient que pécuniaires.

Voici la deuxième partie :

Seules des peines pécuniaires peuvent être infligées en cas d'infractions aux lois et règlements nationaux ou aux règles et normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, qui ont été commises par des navires étrangers dans la mer territoriale, sauf s'il s'agit d'un acte délibéré et grave de pollution.

Notre amendement vise à harmoniser notre régime à ces règles. En cas de déversement délibéré à moins de 12 miles nautiques, le gouvernement devrait prendre les mesures qu'il estime nécessaires. Mais si l'incident n'est pas délibéré ou grave selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, alors là, seulement des amendes devraient pouvoir être imposées.

Nous cherchons à rendre la situation plus claire, parce qu'elle est très ambiguë à l'heure actuelle quant à ce que le gouvernement peut faire en cas d'incident grave.

**La sénatrice McPhedran :** Est-ce qu'un ou des incidents sont survenus pour que votre association fasse cette proposition?

**M. Hall :** Aucun incident en particulier n'est survenu. C'est une situation que l'industrie en général, pas seulement notre association, mais d'autres associations également et d'autres groupes professionnels, suit depuis des années et qui ne lui plaît pas particulièrement. Les modifications apportées il y a quelques années à la loi ont été mises en œuvre. Elles n'ont pas été adoucies du tout, autrement que par des garanties verbales de Transports Canada, selon qui nous n'avons pas à nous en faire, les obligations en vertu de la convention seront honorées, et le capitaine ne sera pas poursuivi. Ce sont de belles paroles, et j'aimerais y croire, mais nous aimerions bien que les règles soient un peu plus codifiées, si on veut.

**La sénatrice McPhedran :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Kutcher :** Merci beaucoup, monsieur Hall, d'être parmi nous. Votre point de vue est très instructif.

Je voudrais changer de sujet et laisser de côté les questions techniques pour revenir sur les éléments plus généraux que vous avez abordés. Je vous remercie également pour ce mémoire, qui est remarquable et que j'ai aimé lire.

Je voudrais me concentrer sur le transport maritime écologique. Nous passons du droit international sur la mer à la navigation écologique. Je ne suis pas du tout un expert dans ce domaine, mais je sais qu'il existe un programme de certification de l'Alliance verte. Le Canada dispose d'un cadre sur les corridors maritimes verts. Notre pays a déclaré qu'il ne produirait plus aucune émission d'ici à 2050 et a signé la

diesel, LNG fuels, slower speed ballast-free systems, speed nozzles, anti-fouling hull paint — a whole whack of different things.

I was intrigued by your idea of a green ship incentive program at ports. I thought what you provided us — and it may have been that you were just touching the top of the iceberg here — didn't help me understand what criteria you think would be consistent. Are there specific criteria that you would say are the criteria that Canada should use? There is a whack of them; I only touched on a couple.

Second, what is the percentage of the ships that are likely to be in compliance with the Green Marine certification program that currently enter Canadian ports?

Third, if there were an incentive program at Canadian ports, do you think it would have any impact, plus or minus, on regular shipping routes and volume of trade?

**Mr. Hall:** Those are all very good questions, and thank you.

The notion of green corridors and the greening or decarbonization of shipping is very important to the Shipping Federation and our members. The comments you're referring to were in a separate submission, but we were trying to underscore that some ports in Canada do offer incentives for vessels compliant with certain environmental initiatives. We were suggesting that alignment of those incentives would be a positive thing so that the standards were the same across all ports. In fact, perhaps all ports should consider incentives like these.

It wasn't meant to be critical in any way. The fact that ports are now offering incentives is hugely beneficial, but I think it would be even better if there were some alignment, which there isn't right now.

**Senator Kutcher:** Thank you for that.

**Senator Cordy:** Thank you, Mr. Hall, for being here. You've been very clear in what you think should be changed and why. It's been very helpful to us.

How do clauses 400 and 404 of the bill differ from international law? Are they more lax, or are they stricter in those parts of the bill?

**Mr. Hall:** In our opinion, they're more prescriptive yet they're vague, if that makes sense. These new requirements have language such as "any information" to be provided; that's a very

déclaration de Clydebank. Il existe toute une série de méthodes pour rendre le transport maritime plus écologique : le diésel à très faible teneur en soufre, les carburants à base de gaz naturel liquéfié, les navires sans lest à faible vitesse, les buses d'accélération, les peintures antisalissures pour la coque — une multitude de choses différentes.

J'ai été intrigué par votre idée d'un programme d'incitation pour les navires écologiques dans les ports. Je pense que les renseignements que vous nous avez fournis — et il se peut que vous n'ayez fait qu'effleurer la pointe de l'iceberg — ne m'ont pas aidé à comprendre les critères qui, selon vous, seraient appropriés. Selon vous, le Canada devrait-il utiliser des critères spécifiques? Il y en a un paquet; je n'en ai abordé que quelques-uns.

Deuxièmement, quel est le pourcentage de navires susceptibles d'être conformes au programme de certification de l'Alliance verte qui accèdent actuellement aux ports canadiens?

Troisièmement, si un programme d'incitation était mis en place dans les ports canadiens, pensez-vous qu'il aurait des répercussions, positives ou négatives, sur les voies maritimes habituelles et sur le volume des échanges commerciaux?

**M. Hall :** Ce sont de très bonnes questions, et je vous en remercie.

La notion de corridors verts et d'écologisation ou de décarbonation du transport maritime est très importante pour la Fédération maritime et ses membres. Les observations auxquelles vous faites référence figuraient dans un document distinct, dans lequel nous essayions de souligner que certains ports du Canada offrent des incitatifs aux navires qui se conforment à certaines initiatives environnementales. Nous avons suggéré que l'harmonisation de ces incitatifs serait une bonne chose, de sorte que les normes soient les mêmes dans tous les ports. En fait, tous les ports devraient peut-être envisager des incitatifs de ce type.

Il ne s'agissait en aucun cas d'une critique. Le fait que les ports offrent désormais des incitatifs est extrêmement bénéfique, mais je pense que ce serait encore mieux s'il y avait une certaine harmonisation, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

**Le sénateur Kutcher :** Merci.

**La sénatrice Cordy :** Merci, monsieur Hall, d'être venu. Vous avez été très clair sur ce que vous pensez qu'il faut changer et pourquoi. Cela nous a été très utile.

En quoi les articles 400 et 404 du projet de loi diffèrent-ils du droit international? Sont-ils plus laxistes ou plus stricts dans ces parties du projet de loi?

**M. Hall :** À notre avis, ils sont plus prescriptifs tout en étant vagues, si cela a du sens. Ces nouvelles exigences contiennent des termes tels que « fournir tout renseignement ». Il s'agit là

broad term. I'm not a legal expert, but I'm sure there would be quite a range of interpretation as to what "any information" means. The master of the ship may interpret "any information" to be that which is directly related to the incident at hand, but perhaps the government views it as a much broader definition of "any information." Maybe the master should have provided a number of other documents or evidence that the government saw fit. He or she would not know what the government is looking for, and by not providing all of that information, the master and the crew are now subject to penalties as envisioned in the new wording — a fine of up to \$1 million or imprisonment up to 18 months for not knowing what you're supposed to provide.

**Senator Cordy:** You're saying this section of the bill dealing with shipping would be very prescriptive in terms of telling you what you can do, but there's vagueness around it in that shipowners or those operating the ship are not quite sure what it means.

**Mr. Hall:** We believe so. Correct.

**Senator Cordy:** I've been around the Senate for quite a while. There's no government in all my years here that would ever bring in an amendment to a budget bill, because it could mean that there's an election. For senators, that's not so bad, but I'm not sure many in the House would want it.

Is there another way to get around it? The amendments you brought in were clear and concise, exactly what you said. They're not ambiguous. Is there another way to deal with this? Through observations?

**Mr. Hall:** I'm not sure. I may not be qualified to answer that, and we certainly didn't appreciate the dynamic that you just described as to what it would do to the budget implementation act and the ramifications of that. I guess I'm not qualified to answer, but we would like to see those amendments at least entertained or an ability for industry to debate and discuss them in an appropriate forum other than through a budget bill.

**Senator Cordy:** Thank you.

**Senator Ravalia:** Thank you very much, Mr. Hall. While appearing before the committee on May 9, 2023, Fabien Lefebvre, Acting Executive Director, Oceans Protection Plan Operations, Transport Canada, noted that the amendments proposed in subdivisions A, B and C of Division 21 of this bill were based on feedback received by the department through engagement activities that took place over several years and also based on experiences related to recent marine incidents.

d'un terme très général. Je ne suis pas un expert juridique, mais je suis sûr qu'il y aurait une grande variété d'interprétations quant à la signification de « tout renseignement ». Le capitaine du navire peut interpréter ce terme comme toute information étant directement liée à l'incident en question, mais le gouvernement pourrait considérer qu'il s'agit d'une définition beaucoup plus large. Le capitaine pourrait se retrouver dans une situation où il aurait dû fournir un certain nombre d'autres documents ou preuves que le gouvernement jugeait utiles. En ne fournissant pas toutes ces informations, le capitaine et l'équipage s'exposent aux sanctions prévues par le nouveau libellé —, soit, une amende maximale de 1 million de dollars et un emprisonnement maximal de 18 mois — parce qu'ils ne savent pas ce qu'ils sont censés fournir.

**La sénatrice Cordy :** Si je comprends bien, vous dites que cet article du projet de loi concernant le transport maritime serait très contraignant quant à ce que vous pouvez faire, mais qu'il est flou en ce sens que les armateurs ou ceux qui exploitent le navire ne sont pas tout à fait sûrs de ce qu'il veut dire.

**M. Hall :** C'est ce que nous pensons. C'est exact.

**La sénatrice Cordy :** Je suis au Sénat depuis un certain temps. Pendant toutes ces années, je n'ai jamais vu un gouvernement proposer un amendement à un projet de loi d'exécution du budget, parce que cela pourrait entraîner des élections. Pour les sénateurs, ce n'est pas si grave, mais je ne suis pas sûr que les députés partagent ce sentiment.

Existe-t-il un autre moyen de contourner ce problème? Les amendements que vous avez déposés étaient clairs et concis, exactement comme vous l'avez dit. Ils ne sont pas ambigus. Existe-t-il un autre moyen de traiter cette question? Par le biais d'observations?

**M. Hall :** Je n'en suis pas sûr. Je ne suis peut-être pas qualifié pour répondre à cette question, et nous n'avons certainement pas envisagé les implications que vous venez de décrire pour la loi d'exécution du budget et les conséquences qui en résulteraient. Je suppose que je ne suis pas qualifié pour répondre, mais nous aimerions que ces amendements soient au moins examinés ou que l'industrie ait la possibilité d'en débattre et d'en discuter dans un cadre approprié, et non dans le cadre de la loi d'exécution du budget.

**La sénatrice Cordy :** Merci.

**Le sénateur Ravalia :** Merci beaucoup, monsieur Hall. Le 9 mai 2023, le directeur exécutif par intérim des Opérations du Plan de protection des océans de Transports Canada, Fabien Lefebvre, a déclaré au comité que les modifications contenues dans les sous-sections A, B et C de la section 21 du projet de loi C-47 s'inspiraient de la rétroaction reçue par le ministère lors de diverses activités de mobilisation s'étendant sur plusieurs années et de l'expérience qu'a le ministère des accidents maritimes.

What was the extent of the Shipping Federation of Canada's participation in these engagements? Do you regularly meet with the transport department, with officials, with the minister's office? Do you, in your honest opinion, believe that this statement accurately reflects the feedback that your stakeholders have given?

**Mr. Hall:** There is a lot to address there. Yes, we do have a very good relationship with Transport Canada and the various officials. It's a very big department, as you well know. But we spend a lot of our time and energy cultivating those relationships and working with them almost on a day-to-day basis. So yes, great relationship with Transport Canada.

In terms of the specifics of the consultations on the Canada Shipping Act, that started last August when a discussion paper was issued. As I mentioned a while ago, it was very notional in nature, very general, rather vague, and the comments that we submitted were exactly to that point. We would love to comment more, but we need some specific language that you're proposing in order to be a little more targeted. Our remarks did cover some of what we touched on tonight, but again, we didn't know where the government was going with this at all. To be honest, the *What We Heard Report* that was released just a week or two ago, it certainly addressed a lot of what they heard, but they didn't really talk about anything that we said. I can say that for sure. So that's fine.

Also, the *What We Heard Report* did not discuss what the specific wording would be. It was general. There were some proposed legal changes that were talked about and they are not in misalignment with what is in the budget implementation bill, but they weren't specific. There was no indication as to how far or the degree to which the amendments would be. We were caught quite a bit off guard, and that's why we're a little bit concerned.

**Senator Ravalia:** Thank you very much.

**Senator McPhedran:** I'm returning to one of your proposed amendments, this one for section 400 of Bill C-47. I very much appreciate Senator Cordy reminding us of the practical implications here, but, nevertheless, I want to understand better some of the motivation behind this proposed amendment.

In particular, where you're adding (3) under the category of "Protection of marine environment." I'm picking up on what I think was a theme that came up in some of the previous questions. This is a very specific amendment. What it appears to be doing, in my reading of it, is taking the international law as a primary means of interpreting the domestic law. As I've

Quelle était la nature de la participation de la Fédération maritime du Canada dans ces activités de mobilisation? Rencontrez-vous régulièrement des représentants du ministère des Transports, des fonctionnaires, des membres du cabinet du ministre? Pensez-vous, en toute honnêteté, que cette déclaration reflète adéquatement la rétroaction des parties concernées?

**M. Hall :** Il y a beaucoup à dire à ce sujet. Oui, nous entretenons de très bonnes relations avec Transports Canada et ses différents représentants. C'est un très grand ministère, comme vous le savez, et nous consacrons beaucoup de temps et d'énergie à cultiver ces relations et à travailler avec eux presque quotidiennement. Donc oui, nous entretenons d'excellentes relations avec Transports Canada.

En ce qui concerne les consultations sur la Loi sur la marine marchande du Canada, elles ont commencé en août dernier, lorsqu'un document de consultation a été publié. Comme je l'ai mentionné il y a quelque temps, il était de nature très théorique, très générale, plutôt vague, et les commentaires que nous avons soumis allaient exactement dans ce sens. Nous serions ravis de faire d'autres commentaires, mais nous avons besoin du libellé spécifique que vous proposez afin d'être un peu plus précis. Nos remarques couvraient une partie de ce que nous avons abordé ce soir, mais encore une fois, nous ne savions pas du tout où le gouvernement voulait en venir. Pour être honnête, le rapport *Ce que nous avons entendu* qui a été publié il y a une semaine ou deux évoque certainement une grande partie des résultats des consultations, mais il ne parle pas du tout de ce que nous avons dit. Je peux l'affirmer avec certitude. Cela ne pose pas de problème.

Par ailleurs, il n'y avait pas de libellé spécifique dans le rapport *Ce que nous avons entendu*. Il était général. Certains changements législatifs proposés y étaient évoqués et ils concordent avec le projet de loi d'exécution du budget, mais ils n'étaient pas précis. Il n'y avait aucune indication quant à la portée ou au contenu des amendements. Nous avons été pris au dépourvu et c'est pourquoi nous sommes un peu inquiets.

**Le sénateur Ravalia :** Merci beaucoup.

**La sénatrice McPhedran :** Je reviens à l'un des amendements que vous avez proposés, celui concernant l'article 400 du projet de loi C-47. Je remercie la sénatrice Cordy de nous avoir rappelé les répercussions concrètes si l'on proposait un tel amendement, mais je voudrais néanmoins mieux comprendre certaines des motivations qui sous-tendent cette proposition d'amendement.

En particulier, dans l'alinéa (3) que vous proposez d'ajouter dans la catégorie « Protection de l'environnement marin ». Je reviens sur le thème qui, je pense, a été abordé dans certaines des questions précédentes. Il s'agit d'un amendement très spécifique. L'objectif de cet alinéa, il me semble, est d'utiliser le droit international comme principal moyen d'interprétation du droit

mentioned, you're talking about 10 sections in international law, so there's a lot there.

I'm also very interested by how specific this amendment is because it states: "Unless otherwise provided in regulations or ministerial orders adopted under this act." So not just Canadian domestic law, but this act, and arguably only this act.

My question is related as much to the title, "Protection of marine environment." There are a number of ways in which national laws in Canada address environmental protection. This would seem — and I think I'm exploring whether it was intended — to be kind of a vaccination, a protection, so there's only this act that you would seek to be subject to, if you will, with the international convention modifying and limiting, arguably, this act.

Was this a decision to go after such a specific amendment related to this act as a way of perhaps not being subject to other environmental protection laws in Canada?

**Mr. Hall:** I'll address that in two parts. We were proposing in subclause 186.3 because that is the clause that talks about duty to take reasonable measures. That was the wording that we had difficulty with; what is the definition of "reasonable measures"? We linked it to UNCLOS.

To your second point as to why we did it this way, frankly, we've probably had five to seven days to analyze this. There have not been a team of lawyers at the Shipping Federation of Canada, or a legal firm that has provided us with reams of paper on this. This was a few days of staff time trying to figure out how we were going to address a significant item in the bill. I'm sorry, I don't mean to be flippant, but our response is commensurate with the time that we had to address this. I hope you appreciate that answer.

**Senator McPhedran:** I appreciate the explanation. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Mr. Hall, for appearing before us this evening and giving us some things to think about.

I'm going to suggest we go in camera to discuss our report. We will recess for a few moments to get ready for that.

(The committee continued in camera.)

national. Comme je l'ai mentionné, on parle de 10 articles de droit international, ce qui n'est pas rien.

Je suis également très intéressée par la spécificité de cet amendement, car on peut y lire : « Sauf disposition contraire dans la réglementation ou des arrêtés ministériels adoptés en vertu de la présente loi. » Donc, le libellé ne parle pas simplement des lois canadiennes, mais bien de cette loi, et vraisemblablement uniquement de cette loi.

Ma question concerne également le titre « Protection de l'environnement marin ». Les lois nationales du Canada protègent l'environnement de plusieurs façons. Il semblerait que ce titre — et j'aimerais savoir si c'est voulu — soit une sorte de vaccination, de protection, de sorte que cette loi serait la seule à laquelle vous souhaiteriez être soumis, en quelque sorte, sachant que la convention internationale modifierait et limiterait, sans doute, cette loi.

Avez-vous décidé de proposer un amendement spécifique à cette loi afin de ne pas être soumis à d'autres lois sur la protection de l'environnement au Canada?

**M. Hall :** Je répondrai à cette question en deux temps. Nous avons proposé l'article 186.3 parce que c'est l'article qui parle de l'obligation de prendre des mesures raisonnables. C'est la formulation qui nous posait problème : comment définir l'expression « mesures raisonnables »? Nous avons fait le lien avec la Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

Pour ce qui est de votre deuxième point, à savoir pourquoi nous avons procédé de cette manière, franchement, nous ne disposions que de cinq à sept jours pour analyser la question. La Fédération maritime du Canada n'a pas fait appel à une équipe d'avocats ou à un cabinet juridique qui nous aurait fourni des tonnes de documents à ce sujet. Le personnel a passé quelques jours à essayer de comprendre comment nous allions répondre à cet élément important du projet de loi. Je suis désolé, je ne veux pas avoir l'air cavalier, mais la qualité de notre réponse est proportionnelle au temps que nous avons eu à consacrer à cette question. J'espère que vous comprenez cette réponse.

**La sénatrice McPhedran :** Je vous remercie pour cette explication

**Le président :** Merci, monsieur Hall, d'être venu témoigner devant nous ce soir et de nous avoir donné des pistes de réflexion.

Je vais proposer que nous nous réunissions à huis clos pour discuter de notre rapport. Nous allons suspendre la séance quelques instants pour nous préparer.

(La séance se poursuit à huis clos.)