

DÉCLARATION D'OUVERTURE AU [COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS](#) DE LA CHAMBRE DES COMMUNES À TITRE DE GROUPE DE TÉMOINS EN VUE DE SON ÉTUDE SUR LES [DÉVERSEMENTS DE CONTENEURS DE CARGAISON MARITIMES](#) CONFORMÉMENT AU PARAGRAPHE 108(2) DU RÈGLEMENT

par

Stafford Reid – EnviroEmerg Consulting
Duncan (Colombie-Britannique)
(EnviroEmerg.ca)
Le 29 mars 2022

DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE

Le gouvernement du Canada, la province de la Colombie-Britannique et l'alliance des Coastal First Nations ne sont pas prêts, sur le plan opérationnel, à gérer efficacement un porte-conteneurs nécessitant un lieu de refuge sûr et la mise en place d'opérations de sauvetage pour prévenir ou atténuer une pollution étendue ou un naufrage. En cas de perte de ses conteneurs, il n'existe pas de capacité d'intervention pour suivre les conteneurs flottants, trouver et récupérer les conteneurs coulés, dégager les conteneurs échoués et récupérer les débris provenant de leur contenu qui comprennent des substances dangereuses. Nous faisons face à des difficultés institutionnelles et techniques.

Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu du travail et des accréditations d'EnviroEmerg Consulting, de la circulation des porte-conteneurs et des risques le long de la côte ouest de la Colombie-Britannique, ainsi qu'un résumé des principales lacunes de l'état de préparation du Canada pour appuyer la déclaration préliminaire ci-dessus. Les propos qui suivent sont strictement l'opinion de Stafford Reid (directeur d'EnviroEmerg Consulting) et non celle d'une agence, d'une Première Nation ou d'une organisation mentionnée.

À PROPOS D'ENVIROEMERG CONSULTING

Stafford Reid, directeur d'EnviroEmerg Consulting, a consacré 48 ans de carrière aux questions environnementales régionales, nationales et internationales liées aux risques de déversement de pétrole et de matières dangereuses, à la prévention, à l'état de préparation et à l'intervention. Ses spécialités comprennent la formation à la gestion des urgences dans le cadre du *système de commandement d'intervention* (SCI) international et les *techniques d'évaluation pour la restauration des rives* (TERR) pour les déversements d'hydrocarbures en milieu marin. Ses secteurs de travail comprennent le transport (navire, rail, route, pipeline) et l'industrie (fabrication, stockage). Ses clients sont des gouvernements, des entreprises, des Premières Nations et des organisations non gouvernementales. Ses travaux comprennent des évaluations d'impact pour de grands projets côtiers en Colombie-Britannique.

Titres de compétences : *Maîtrise en sciences* à l'*Université de Calgary* (1980). Spécialisé dans la gestion des ressources et la politique environnementale. Mémoire de maîtrise : *Une analyse environnementale, sociale et économique de l'atténuation et de la compensation des pertes de poissons et d'animaux sauvages* [TRADUCTION]. *Baccalauréat en sciences* de l'*Université de Victoria* (1974). Majeure en biologie marine.

CIRCULATION DE PORTE-CONTENEURS ET RISQUES SUR LA CÔTE OUEST

Les porte-conteneurs font escale dans trois ports de la Colombie-Britannique, soit Prince-Rupert, Vancouver et Nanaimo. La demande actuelle et future de porte-conteneurs augmente considérablement et est satisfaite par l'expansion des infrastructures (terminaux et chemins de fer) dans les ports de Vancouver et de Prince-Rupert. Cette stimulation provient en grande partie des investissements de plusieurs milliards de dollars dans les initiatives fédérales et provinciales de *transport de la Porte du Pacifique*.

Plus de 4 000 grands navires empruntent les routes commerciales passant par les eaux de la région canadienne du Pacifique. La circulation des porte-conteneurs est dominante. Ils sont gros et transportent une grande quantité d'hydrocarbures persistants comme combustibles de soute. Le plus grand porte-conteneurs à faire escale dans un port canadien a été le Prince Rupert en 2017 avec 14 500 EVP (équivalent vingt pieds). Les conteneurs sont construits pour une longueur de 20 pieds ou de 40 pieds. Un conteneur de 40 pieds est égal à 2 EVP.

Clear Seas (clearseas.org) – centre pour le transport maritime responsable – a entrepris de nombreuses études sur la côte ouest concernant la circulation des porte-conteneurs et les interventions en cas d'accident : analyse de la dérive des navires et des interventions (2018), évaluation des besoins des remorqueurs d'urgence (2018), disponibilité des remorqueurs de passage (2019) et analyse du trafic maritime (2020). Ce qui ressort, c'est que les porte-conteneurs sur la côte ouest deviennent plus grands et plus nombreux. Ils sont les plus problématiques pour le sauvetage par remorquage d'urgence en raison de leur fardage élevé et de la vitesse de dérive correspondante qui augmente la probabilité d'un échouement rapide sur un rivage côtier en cas de perte de propulsion. Le fardage et la masse élevés nécessitent une force de remorquage d'urgence extrême pour stabiliser un porte-conteneurs à la dérive. En 2016, il n'y avait aucun remorqueur de passage capable de secourir les plus grands navires de la côte ouest. La location par la Garde côtière canadienne de deux remorqueurs d'urgence dans le cadre du *plan de protection des océans* fédéral comble temporairement cette lacune.

Au cours des trois dernières décennies, la planification, la préparation et l'intervention en cas de déversement majeur d'hydrocarbures en mer ont été au centre des préoccupations des organismes, des industries et du public. Il y a encore du travail à faire. Cependant, il est important de ne pas perdre de vue les autres risques et conséquences maritimes le long de la côte de la Colombie-Britannique, notamment un accident de porte-conteneurs. L'incident du porte-conteneurs *Zim Kingston* survenu cet hiver près de l'entrée du détroit de Juan de Fuca n'était qu'un coup de semonce. En 2016, un incident du porte-conteneurs *Hanjin Seattle* avait eu plus d'impact sur l'île de Vancouver, bien que 35 conteneurs seulement soient passés par-dessus bord, contre 109 pour le *Zim Kingston*.

Ces incidents de porte-conteneurs sur la côte ouest étaient des événements mineurs comparés à ceux qui ont eu lieu dans le monde entier, notamment : *Hanjin Pennsylvanna* (incendie et explosion dans l'océan Indien en 2002); *Hyundai Fortune* (incendie et explosion dans le golfe d'Aden en 2006); *MSC Napoli* (échouage intentionnel dans la Manche en 2007); *Rena* (échouage

motorisé au large de la Nouvelle-Zélande en 2011); *MSC Flaminia* (incendie et explosion dans l'Atlantique Nord en 2013); *MOL Comfort* (brisé en deux et coulé dans l'océan Indien en 2013); *Maersk Honam* (incendie dans la mer d'Arabie en 2018).

LES LACUNES DU CANADA EN MATIÈRE D'ÉTAT DE PRÉPARATION ET D'INTERVENTION

PARTIE 1 : INTERVENTIONS CRITIQUES EN CAS D'ACCIDENT DE PORTE-CONTENEURS

Il y a trois interventions critiques si un porte-conteneurs perd sa puissance de propulsion ou la direction du gouvernail et dérive sans maîtrise de la manœuvre. Il peut être sur le point s'échouer par dérive sur un rivage, en perdant des conteneurs, en subissant une défaillance structurelle de la coque, en prenant feu, en étant inondé ou une combinaison de ces possibilités. Les trois interventions pour éviter la perte du navire et les impacts environnementaux sont les suivantes :

1. Un remorquage d'urgence pour stabiliser et manœuvrer le navire en détresse.
2. Une décision sur un lieu de refuge ou un autre plan d'action pour fournir une position ou un lieu sûrs pour entreprendre des réparations à bord, des opérations de sauvetage, ou limiter la pollution de la côte à une zone localisée telle qu'une anse ou un bras de mer.
3. Une opération de sauvetage pour entreprendre la lutte contre l'incendie, le rafistolage de la coque du navire, le pompage de l'eau infiltrée ou la stabilisation des conteneurs.

Remorquage d'urgence : L'appel à des remorqueurs de sauvetage d'urgence spécialisés (également appelés remorqueurs d'urgence) a été lancé en 1995 par le gouvernement de la Colombie-Britannique. Le quasi-échouement en 2014 du cargo M/V Simushir à Haida Gwaii a suscité un regain d'attention et d'étude. Les fonds du *Plan de protection des océans* ont permis à la Garde côtière canadienne de louer deux remorqueurs d'urgence : *Atlantic Eagle* et *Atlantic Raven*. L'*Atlantic Raven* a joué un rôle essentiel dans l'incident du *Zim Kingston*. Leur bail de deux ans, d'une valeur de 60 millions de dollars, a été prolongé d'une année au coût de 20 millions de dollars. Leur utilisation dans le long terme est incertaine, car le Canada entreprend sa *Stratégie nationale sur le remorquage d'urgence*. Un argument politique est que ces coûteux remorqueurs d'urgence subventionnent essentiellement l'industrie du transport maritime – celle qui prend les risques – bien que les remorqueurs d'urgence protègent leurs navires ainsi que l'environnement marin.

Lieux de refuge et plan d'action : Une fois qu'un navire est à la remorque ou qu'il navigue par ses propres moyens, la prochaine grande décision est de savoir ce qu'il faut en faire. Un lieu de refuge est un endroit physique tel qu'une anse, un bras de mer ou un port, tandis qu'un plan d'action peut consister à laisser le navire sur place, à l'envoyer plus loin au large ou à l'échouer intentionnellement.

Les obligations du Canada envers un grand navire qui a besoin d'aide découlent de la *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)* de l'*Organisation maritime internationale (OMI)*. Transports Canada est le principal organisme fédéral chargé de veiller à ce que les lignes directrices de l'OMI, ainsi que le *Plan d'urgence national pour les lieux de refuge du Canada* – et ses plans de soutien régionaux – soient pris en compte et mis en œuvre dans toute la mesure du possible.

Une décision sur les lieux de refuge, y compris les plans d'action, est essentiellement une urgence environnementale dans le cadre de laquelle des efforts de collaboration sont déployés pour reconnaître et traiter de façon équilibrée les valeurs sociales, culturelles, écologiques et commerciales, la sécurité d'une collectivité et le désir de sauver le navire touché. Pour cette raison, la décision de fournir un lieu de refuge ou de prendre un autre plan d'action doit être prise en tenant pleinement compte des intérêts de la province, des Premières Nations, des collectivités côtières et des autres personnes dont les intérêts pourraient être directement touchés. Une décision finale de lieu de refuge ou de plan d'action peut avoir des ramifications importantes pour le propriétaire de navire, le bien-être des populations côtières et la vitalité écologique.

À partir de 2015, Transports Canada a collaboré avec le *Conseil de la Nation Haïda* pour réviser et améliorer son *Plan d'urgence sur les lieux de refuge de la région du Pacifique*, qui était dépassé. Au cours de plusieurs années d'ateliers et de réunions, l'initiative a donné lieu à un plan d'urgence révisé de TC qui fait intervenir stratégiquement les Premières Nations et les gouvernements fédéral et provincial dans le processus de lieux de refuge et de plan d'action. Elle a permis d'élaborer des modèles de lieux de refuges pour les ressources, les services, la logistique, a identifié les lieux de refuge potentiels sur Haida Gwaii, et a développé un outil sophistiqué de décision basé sur le risque des lieux de refuge et des plans d'action. Les produits et les collaborations ont fourni un modèle pour un engagement supplémentaire avec les collectivités côtières. Cependant, une fois que ces produits ont été examinés par le groupe des politiques de Transports Canada à Ottawa, tout ce qui est resté intact, ce sont les modèles de lieux de refuge et les emplacements de lieux de refuge pour Haida Gwaii. En particulier, l'outil de décision fondé sur le risque en matière de lieux de refuge et de plans d'action, qui était en préparation depuis des mois, a été converti en une simple liste de vérification. Ces changements ont été effectués sans consultation de la Nation Haïda. L'outil permet aux collectivités côtières, aux agences et au public de savoir quelles valeurs ont été prises en compte et ont contribué à la recommandation du lieu de refuge ou du plan d'action, comment, par qui, et de quelle façon ces éléments ont été classés, pondérés et comparés. L'importance de l'exhaustivité, de la transparence et de l'équité a été réduite, sans parler de la confiance dans la collaboration entre gouvernements.

Sauvetage : Bien qu'il y ait de grands remorqueurs de haute mer en Colombie-Britannique, il n'y a essentiellement aucune capacité d'opérations de sauvetage de grands navires. Les opérations de sauvetage sont un domaine spécialisé qui comprend l'analyse de la stabilité d'un navire endommagé, l'utilisation de rustines spéciales pour la coque, l'utilisation de grosses pompes de vidange d'eau et de carburant, de véhicules sous-marins télécommandés (ROV) et plus encore. Les grandes entreprises internationales de sauvetage n'ont aucune présence ou représentation en Colombie-Britannique, par exemple SMIT et Mammoet – deux des quelque 50 entreprises.

Au Canada, il n'y a pas d'obligation légale pour les grands navires entrant dans ses eaux d'avoir un arrangement avec une société de sauvetage, et il n'y a aucune spécification des exigences de performance d'une société de sauvetage. Ces exigences existent aux États-Unis. L'industrie du transport maritime n'a pas investi dans le renforcement des capacités régionales de sauvetage,

par exemple en achetant des équipements essentiels le long de la côte et en organisant des exercices. Elle considère que la faible probabilité d'utiliser des ressources coûteuses ne justifie pas de tels investissements.

PARTIE 2 – GESTION DES CONTENEURS ET DE LEUR CONTENU

Si un porte-conteneurs doit rejeter des conteneurs par-dessus bord, la direction tiendra compte de ce qui suit :

1. Le suivi de la dérive du conteneur, de ses conditions (en cas de brèche).
2. La récupération des petites particules de polystyrène brisé et des granulés de plastique industriel (appelés « nurdles ») avant qu'ils ne s'échouent sur le rivage et ne s'incrustent dans les sédiments (sable, gravier, galets, etc.).
3. L'évaluation et le nettoyage des rivages du contenu des conteneurs en tant que débris largement répandus, composés de produits de consommation et industriels comprenant des matières dangereuses.
4. La localisation des conteneurs coulés et échoués sur le rivage pour entreprendre une opération de sauvetage.

Suivi des conteneurs : Le suivi des conteneurs se fait généralement par une reconnaissance aérienne en hélicoptère ou en avion. Des bouées dérivantes de positionnement géographique peuvent être déployées pour suivre la trajectoire des conteneurs par satellite, comme cela a été fait pour le *Zim Kingston*. Ces mesures sont pertinentes. Cependant, la modélisation de la trajectoire des conteneurs en fonction de leur niveau de submersion n'a pas été développée comme cela peut être fait pour une marée noire. Une méthode novatrice consiste à attacher une longue ligne avec une bouée flottante à un conteneur semi-submergé. Cette opération peut être effectuée à partir d'un petit navire, tel qu'un navire de sauvetage-recherche de la GCC ou un bateau Guardian d'une Première Nation. La bouée peut être équipée d'un réflecteur radar, d'un dispositif de repérage GPS et de localisateurs acoustiques sous-marins (cliquetis). Cela permet un suivi et une localisation à la fois en surface et sous l'eau. Cette technologie simple n'a pas été développée.

Pour ce qui est des conteneurs échoués sur le rivage et de tout autre champ de débris, il est nécessaire d'effectuer une enquête structurée du terrain par hélicoptère en utilisant des cartes du littoral. *EnviroEmerg Consulting* fournit la seule formation à ce sujet dans le cadre d'un cours d'*observation aérienne des déversements côtiers* – parrainé par le *Conseil de la Nation Haïda*.

Récupération de la mousse de polystyrène et des granulés industriels (nurdles) : L'une des conséquences courantes de la rupture des conteneurs est le rejet d'une grande quantité de polystyrène d'emballage qui se brise rapidement en petites particules et s'accumule près des côtes et sur celles-ci. De grandes quantités de granulés de plastique industriels, appelés *nurdles*, font partie des cargaisons courantes des conteneurs. Elles sont utilisées pour la fabrication de produits en plastique. Les particules de polystyrène et les *nurdles* ont un impact écologique très élevé et insidieux sur les poissons, les mammifères et les oiseaux marins, car ceux-ci peuvent les

ingérer. Les particules ne se biodégradent pas et peuvent rapidement s'incruster dans les sédiments d'un rivage – sable, gravier, cailloux et galets. À l'heure actuelle, il n'y a pas eu de recherche et développement sur la façon de récupérer les polystyrènes et les nurdles qui s'accumulent et se concentrent dans la zone du littoral (*p. ex.* les anses, les crevasses, les chenaux de refoulement) ou de les retirer des sédiments de la plage. Non récupérés, ils entraînent des décennies de dommages écologiques.

Évaluation et nettoyage des rivages : Comme pour les déversements d'hydrocarbures, il existe un processus très bien développé pour documenter les endroits où les hydrocarbures se sont rendus sur les rivages, pour déterminer les méthodes de nettoyage et pour établir des niveaux de nettoyage convenus (points finaux). Ce processus est appelé *Techniques d'évaluation pour la restauration des rives* (TERR). Ce n'est pas le cas pour un champ de débris de conteneurs qui peut comprendre des fûts, des seaux, de la mousse de polystyrène, des nurdles, des boîtes, des emballages alimentaires, etc. Une directive opérationnelle de l'organisation non gouvernementale française appelée CEDRE sur les « Conteneurs et colis perdus en mer » décrit la portée et la classification des déchets créés ainsi que les décisions qui doivent être prises pour évaluer les débris de conteneurs. Il n'existe aucune directive équivalente pour le Canada et aucune formation.

Localisation des conteneurs coulés : En général, les conteneurs coulés sont laissés au fond de la mer. Il est souvent trop coûteux et problématique de les trouver et de les récupérer. Il faut un navire de sauvetage utilisant des sonars, des caméras, des magnétomètres ou une combinaison de ces éléments. D'où l'intérêt de fixer de manière proactive les bouées décrites ci-dessus avec leurs technologies de suivi et de localisation. Avec le temps, les conteneurs se désintègrent et libèrent leur contenu, qui peut être nocif pour les milieux marins ou contaminer les pêcheries commerciales et de subsistance. À ce jour, les 109 conteneurs du *Zim Kingston* et les 35 conteneurs du *Hanjin Seattle* restent au fond de la mer.

Matières dangereuses : La Colombie-Britannique dispose d'une capacité d'intervention marginale en ce qui concerne les matières dangereuses en cas d'incident sur un navire, à part la possibilité de faire appel à une entreprise terrestre expérimentée avec les matières dangereuses. Les matières dangereuses sont généralement des « marchandises dangereuses » qui ont des utilisations commerciales, mais peuvent également comprendre des déchets tels que des huiles usées, des peintures et des solvants. Elles peuvent être transportées en vrac ou en colis et peuvent être liquides, solides ou gazeuses. Elles peuvent être très dangereuses ou simplement nocives pour les personnes ou l'environnement. Dans le monde maritime, ces produits sont appelés « substances dangereuses et nocives » (SDN). Les porte-conteneurs transportent un large éventail de SDN, allant des solvants industriels aux peintures de magasin; elles doivent figurer sur le manifeste du navire.

Transports Canada est l'organisme fédéral responsable de l'intervention des SDN à bord ou à partir des navires. Le ministère de l'Environnement est l'organisme provincial responsable des déversements de matières dangereuses qui peuvent avoir un impact sur les terres provinciales et les intérêts financiers, sociaux, commerciaux ou environnementaux de la province. Le régime

canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en mer ne s'applique pas à l'intervention en cas d'incident lié à des matières dangereuses à bord ou à partir d'un grand navire. Cette activité ne fait pas partie du mandat de l'organisme d'intervention du Canada.

Sur le plan opérationnel, il n'y a eu aucun progrès dans le domaine d'intervention pour ces SDN. Il y a eu des ateliers et des études, mais aucune préparation opérationnelle significative sous forme d'exercices, de formation, de lignes directrices, d'équipement, de recherche et développement et plus encore. La chronologie suivante vient étayer cette affirmation :

- Trente-deux ans se sont écoulés depuis la première recommandation du *rapport Brander-Smith de 1990 sur la sécurité des navires-citernes et la capacité d'intervention en cas de déversement en milieu marin* – recommandation de ce rapport, qui stipulait : ... *d'impliquer les organisations gouvernementales concernées et l'industrie dans le processus de développement d'un système d'intervention en cas d'incidents maritimes de substances chimiques* [TRADUCTION].
- Des ateliers ont été organisés à Ottawa (1995) et à Toronto (1997) afin d'amorcer le processus d'établissement d'une capacité canadienne de gestion des incidents impliquant des matières dangereuses provenant de navires.
- En 1998, la Colombie-Britannique a mis sur pied un groupe de travail du Pacifique pour commencer à jeter les bases d'un *régime maritime d'intervention d'urgence chimique* (RMIUC) pour le Canada. Ce rapport a été envoyé à Transports Canada de manière proactive, sans entraîner de réponse ou de suivi.
- Le manque de progrès dans la préparation en vue d'accidents de navire libérant des matières dangereuses a été noté par la *vérificatrice générale du Canada* dans son rapport d'automne 2010 du *commissaire à l'environnement et au développement durable* : Chapitre 1 – Les déversements de pétrole provenant de navires, dans sa section sur la préparation aux déversements de produits chimiques provenant de navires.
- Transports Canada a rédigé un document d'information sur le sujet, qui ne contient essentiellement aucune préparation opérationnelle significative. Se reporter à : Transport Canada (TP 15093F), document de travail, 2010 : *Transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses : responsabilité et indemnisation*.
- En 2020, Transports Canada a chargé un groupe d'experts sur la sécurité des navires-citernes d'examiner les exigences relatives à un système pour les substances nocives et potentiellement dangereuses dans le cadre de la phase 2 de son examen des exigences en matière de préparation et d'intervention en cas de déversement provenant de navires dans l'Arctique.

Établissement d'une main-d'œuvre pour le nettoyage du littoral : Les habitants des collectivités côtières ont la possibilité de faire partie d'une main-d'œuvre rémunérée et supervisée pour contribuer au nettoyage des débris « non dangereux » échoués sur le rivage. Dans le cas d'hydrocarbures à terre, il est entendu par l'industrie et le gouvernement que les « bénévoles » ne seront pas utilisés pour nettoyer les côtes ou enlever les déchets. Au lieu de cela, une « main-d'œuvre » rémunérée sera mise en place au moment de l'incident afin que la personne puisse

être embauchée, supervisée et – si nécessaire – licenciée. C'est-à-dire qu'une personne peut s'inscrire volontairement pour faire partie d'une main-d'œuvre.

Une approche fondée sur la main-d'œuvre doit s'appliquer au nettoyage des débris après un incident impliquant un porte-conteneurs. Dans le cas des incidents du *Zim Kingston* et du *Hanjin Seattle*, la partie responsable (propriétaire du navire) s'est appuyée sur des volontaires non rémunérés. Dans le cas du *Zim Kingston*, ils étaient au moins supervisés. L'absence de développement de la main-d'œuvre – inscription, évaluation, affectation, sécurité, équipement, supervision et paiement – est déstabilisante pour les collectivités côtières. Par exemple, pour le *Hanjin Seattle* en 2016, les débris côtiers ont juste été laissés à une organisation non gouvernementale dont la directrice régionale a exprimé ce qui suit dans les médias :

Woodbury dit qu'elle a l'impression que l'industrie du transport maritime est déconnectée des répercussions des conteneurs perdus et ne voit pas le résultat final. « S'ils avaient été ici sur le terrain, ils auraient vu à quel point c'est désastreux pour le littoral, à quel point cela fait mal aux gens qui vivent ici. Honnêtement, c'est une forme de colonialisme des déchets pour les peuples autochtones, les Premières Nations. Ont-ils été dédommagés pour la catastrophe qui s'est produite sur leurs terres? Non. Mais ces déchets ont été expédiés sur leur territoire sans la moindre réflexion. »

Il s'agit d'un exemple de préjudice social subi par une communauté en raison d'un échec institutionnel fondé sur l'indifférence, l'inaction ou l'indécision, comme le fait de ne pas être préparé à récupérer tous les hydrocarbures mobiles ou les débris en tous lieux, comme les zones côtières et sur les côtes. Comme dans le cas de la non-récupération des conteneurs coulés, le nettoyage non rémunéré du littoral ne reflète pas le « *principe du pollueur-payeur* » du Canada pour les navires qui causent une pollution accidentelle.

Élimination des déchets : L'élimination des déchets est censée être payée par la partie responsable (PR) – le propriétaire du navire. Par conséquent, la PR s'attendra des mesures pragmatiques et raisonnables. Ces objectifs sont difficiles à atteindre sans une préparation préalable. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a des lignes directrices pour la gestion des déchets d'hydrocarbures, mais aucune stratégie ou plan actuel pour l'élimination finale. On n'a pas tenu compte de l'élimination temporaire et définitive des autres pollutions des navires, comme les débris provenant d'un accident de porte-conteneurs. En conséquence, des quantités massives de débris pourraient être stockées sur des terres provinciales éloignées ou sur des terres d'une Première Nation jusqu'à ce qu'une solution soit élaborée.

Exercices pour les incidents de navires porte-conteneurs : Il n'y a pas eu d'exercices en Colombie-Britannique qui se rapportent strictement à un accident de navire porte-conteneurs qui comprend des questions telles que : sa gestion d'incident liée aux rôles de commandement, aux opérations et à la planification, sa vitesse de dérive rapide, la capacité d'un remorqueur d'urgence à le stabiliser et à le remorquer, une décision de lieu de refuge ou de plan d'action, le suivi ou la modélisation des conteneurs à la dérive, la reconnaissance par observation aérienne et les enquêtes sur le terrain, et plus encore. L'occasion la plus proche de l'idéal a été un

exercice de simulation d'incident maritime en 2018, planifié comme un effort de collaboration entre Transports Canada, la Garde côtière canadienne (Pêches et Océans Canada) et le Conseil de la Nation Haïda. L'exercice a été réalisé sous les auspices du *Système d'information sur la sensibilisation au milieu marin* en cours d'élaboration dans le cadre du *Plan de protection des océans*.

EnviroEmerg Consulting a été invitée à suggérer et à préparer l'exercice d'incident maritime sur la base du risque le plus élevé et du scénario à développer, à savoir un grand porte-conteneurs dérivant au large de la côte ouest. On n'a prévu ni déversement d'hydrocarbures ni un autre élément de menace. Une semaine avant l'exercice, la Garde côtière canadienne a unilatéralement changé l'incident maritime en un événement de déversement d'hydrocarbures – malgré des mois de préparation comprenant des cartes et des graphiques de la dérive du navire, des ressources côtières à risque, des lieux de refuge établis, etc. La réalisation du projet s'est transformée en un atelier où Transports Canada et la Garde côtière canadienne ont passé la plupart de leur temps à définir qui serait l'organisme responsable dans différents scénarios. Par exemple, un porte-conteneurs en feu, mais sans marée noire, ou juste une marée noire. Cela démontre comment les agences fédérales travaillent de façon cloisonnée et dans leur zone de confort en fonction de leurs mandats officiels.

Gestion des incidents pour un accident de navire majeur et de la pollution : Pour les urgences environnementales telles que l'incident d'un navire porte-conteneurs qui n'implique pas de recherche et de sauvetage, l'incident est géré selon le système de commandement d'intervention (SCI) adopté au niveau provincial, international ou autre. Cela comprend l'adoption et l'application d'un commandement unifié (partagé) avec toutes les juridictions concernées. Il peut s'agir des gouvernements d'une province, du Canada, d'une ou de plusieurs administrations locales et d'une ou de plusieurs Premières Nations. Le commandement unifié comprend également la partie responsable (propriétaire du navire). Le commandement unifié reconnaît qu'aucune entité ne possède et ne gère les diverses valeurs écologiques, sociales, culturelles et commerciales des côtes et des mers – il s'agit d'une responsabilité partagée. Bien qu'il s'agisse d'un arrangement « confus », le commandement unifié est aussi une question de respect. Il permet de s'assurer que tout le monde accepte les objectifs, les stratégies, les tactiques, les évaluations et les messages de l'intervention, et y contribue, entre autres.

La Garde côtière canadienne n'a adopté le SCI/commandement unifié qu'en 2013 et travaille encore sur les processus. Transports Canada, en tant qu'organisme fédéral principal potentiel, souscrit au SCI/commandement unifié, mais n'a pas développé de capacité pour le mettre en œuvre, comme la création d'une équipe de gestion des incidents. Par défaut, Transports Canada renonce essentiellement à son rôle de commandement au profit de la GCC. La province de la Colombie-Britannique a adopté le SCI/commandement unifié en 1991 avec ses plans d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures et de matières dangereuses en mer et la mise sur pied d'une équipe de gestion des incidents. Les Coastal First Nations de la C.-B. – particulièrement sur la côte centrale, la côte nord et à Haida Gwaii – sont toutes en faveur du SCI/commandement unifié et reçoivent une formation continue.

Pour l'incident du *Zim Kingston*, la GCC a établi un commandement unifié avec le propriétaire du navire, la province (ministère de l'Environnement et du Changement climatique) et une Première Nation – la Première Nation Sc'ianew (Beecher Bay) située près de Victoria. Bien que les conteneurs dérivent jusqu'à l'extrémité nord de l'île de Vancouver (près du cap Scott), aucune des quatorze Premières Nations de la côte ouest membres du *conseil tribal Nuu-chah-nulth* n'a été invitée à participer au commandement unifié. Elles ont plutôt été dirigées vers l'unité environnementale de la Section de la planification.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique et les Coastal First Nations ne considèrent pas l'unité environnementale comme le bon endroit pour jouer leurs rôles de gouvernance. En effet, l'unité est reléguée à la formulation de recommandations indépendantes au commandement – elle a essentiellement le même niveau d'autorité qu'un biologiste ou un scientifique de Pêches et Océans Canada ou d'Environnement et Changement climatique Canada. La section de commandement du SCI est le lieu de la « gouvernance ».

Le fait d'avoir une représentation juridictionnelle dans une unité environnementale est une recreation de la façon dont la GCC travaillait dans les années 1970 à 2013 lorsqu'elle ne souscrivait pas au SCI et au protocole de commandement unifié qu'il contient. Une fois le SCI utilisé, il n'est plus possible de choisir les participants; les impacts de l'incident et les menaces pour les juridictions sont déterminants.

En ce qui concerne la résolution des conflits, lorsqu'un consensus ne peut être atteint, il faut comprendre qu'une urgence environnementale concerne les valeurs communautaires et côtières. La question devient politique et est envoyée en haut de l'échelle pour qu'un ministre, un premier ministre, un maire, un conseil de bande ou un chef de la direction la résolve avec des informations de base de leurs commandants d'incidents respectifs. L'abus de pouvoir pour forcer une décision de commandement unifié peut entraîner un héritage de sentiments acrimonieux de la part de ceux qui ont été écartés. Il est rare qu'une décision relative à un commandement unifié doive être portée au niveau de la politique exécutive; les Canadiens sont passés maîtres dans l'art d'établir un consensus.

Du point de vue de l'industrie du transport maritime, les propriétaires de navires et leurs agents (avocats) préfèrent un seul commandant d'incident. Il leur est plus facile d'influencer et d'orienter l'intervention en fonction de leurs intérêts – en maintenant le profil de l'entreprise et les dépenses aussi bas que possible. Comme pour la GCC, il y a un fort désir de garder le commandement unifié aussi petit que possible.

Quant aux organisations non gouvernementales (industrielles ou environnementales), elles ne font pas partie de l'équipe intégrée de gestion des incidents établie par le commandement unifié. Une ONG ne peut être mise à contribution que si on le lui demande, si elle doit rendre des comptes à un commandant d'incident et si le commandement unifié l'approuve. À ce stade, le personnel de l'ONG est supervisé et rémunéré pour ses services, et respecte la hiérarchie et les protocoles du SCI comme tous les autres membres de l'équipe d'intervention. Les ONG n'ont pas le droit d'agir de façon indépendante.

Limites de la responsabilité financière pour un accident de navire : Dans le cas d'un accident de navire majeur, le propriétaire du navire peut limiter sa responsabilité financière pour les coûts d'intervention et les indemnités. Cette possibilité est prévue par la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* du Canada. Le montant peut être calculé en fonction de la taille du navire, c'est-à-dire de sa jauge brute – plus elle est importante, plus le plafond est élevé. Lorsqu'un propriétaire de navire atteint cette limite au cours d'une intervention, son commandant d'intervention peut légalement renoncer à son rôle dans la gestion de l'incident et de l'intervention. Tous les coûts de gestion et d'intervention ultérieurs sont laissés à la charge des collectivités qui restent sous commandement unifié. Ce transfert de commandement peut se produire bien avant la clôture d'un incident : il peut y avoir encore des conteneurs et des débris sur les côtes, et des conteneurs coulés sur le fond marin. La brièveté du délai est souvent une surprise pour les membres du commandement unifié.

Lors d'un sinistre comme celui du *Zim Kingston*, le niveau de responsabilité financière n'est jamais révélé, pas plus que la vitesse à laquelle l'argent est dépensé (appelé « temps d'absorption »), le moment où le seuil est atteint, le statut du sinistre à ce moment-là ou enfin le montant que le propriétaire du navire peut garder en réserve en vue de futures demandes d'indemnisation. Enfin, le propriétaire du navire a pour stratégie de dépenser et d'engager le maximum d'argent d'intervention dès le départ. Lorsqu'une demande d'indemnisation est présentée devant les tribunaux d'amirauté, la défense juridique du propriétaire de navire pour ne pas payer est qu'il a atteint la limite de sa responsabilité financière en raison de ses efforts d'intervention.

Il n'existe qu'un seul niveau de financement des interventions immédiates et des indemnités futures pour un incident de porte-conteneurs sans déversement d'hydrocarbures ou menace. Ce financement est fourni par les assureurs du Club de protection et d'indemnisation. Tous les grands navires exploités dans les eaux navigables canadiennes doivent présenter une preuve d'assurance financière. En revanche, en cas de déversement d'hydrocarbures persistants en tant que cargaison, les membres du commandement unifié peuvent demander le remboursement des coûts d'intervention et une indemnisation auprès de fonds supplémentaires tels que les *Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* (*Fonds de 1992* et *Fonds complémentaire* combinés) et, en dernier recours, la *Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires* du Canada.

Après les récents changements apportés à la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* du Canada, la GCC peut immédiatement obtenir de la *Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires* jusqu'à 10 millions de dollars pour les interventions d'urgence et présenter une demande pour un montant maximal de 50 millions de dollars. Cela protège son budget ministériel. Le recours à la CIDPHN a été la situation pour l'intervention de 2020 en cas de déversement et les opérations de sauvetage du M/V *Schiedyk* près de l'île Bligh sur la côte ouest de l'île de Vancouver. Il n'y avait pas de partie responsable pour s'occuper d'un suintement chronique de combustible de soute provenant de ce naufrage

survenu il y a 52 ans. Ces options de fonds d'urgence ne sont pas disponibles pour un incident de porte-conteneurs sans composante de menace d'hydrocarbures.

À titre d'information : La *Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires* (CIDPHN) du Canada ne peut pas être véritablement considérée comme un système de pollueur-payeur qui protège les contribuables canadiens. Il y a quarante ans (1976), les industries pétrolières ont cessé de cotiser à la Caisse. Depuis lors, des intérêts ont été versés sur la contribution financière initiale de 34,8 millions de dollars provenant des fonds généraux consolidés. En 2020, les intérêts versés au fonds s'élèvent à 477,4 millions de dollars. Ainsi, 99 % de la croissance du fonds provient des contribuables. Le rendement du capital investi (RCI) pour l'industrie est de plus de 1000 %, alors que pour les demandes d'indemnisation – qui constituent le seul avantage pour les Canadiens – de 30,5 millions de dollars, le RCI pour les Canadiens est de moins de 4 %. La CIDPHN ne sert pas pleinement les intérêts des Canadiens lorsqu'on considère tous les différents types de navires, les risques et les conséquences – comme un accident de porte-conteneurs.

L'adhésion du Canada à la *Convention sur le transport par mer des substances nocives et potentiellement dangereuses* de l'OMI – qui n'a pas été ratifiée – suit le même modèle restrictif de type de pollution.

Le Canada devrait reconsidérer l'indemnisation des accidents de navires en tenant compte de tous les secteurs de navires (pétroliers, barges, marchandises diverses, conteneurs, vraquiers, passagers et roulier) qui présentent des risques environnementaux. Chaque secteur pourrait contribuer sur la base d'une redevance marginale pour chaque conteneur, passager, tonne métrique de cargaison et mètre cube d'hydrocarbures exporté ou importé au Canada. Le fonds n'a pas besoin d'être lié aux exigences des fonds internationaux, mais plutôt aux besoins réels des Canadiens en matière de compensation complète et équitable.

Indemnisation : Les régimes d'indemnisation fédéraux, provinciaux et internationaux pour un accident de navire qui endommage les valeurs écologiques, sociales et culturelles d'une collectivité côtière sont fondamentalement défectueux et inadéquats. Après les phases d'urgence et de nettoyage, les règlements, les politiques et les guides limitent toutes les actions ultérieures à de simples « mesures d'atténuation » de la part de l'entreprise, conformément aux *régimes de compensation* (provinciaux), ou bien les travaux ou les fonds ultérieurs ne peuvent être consacrés qu'à la *restauration* (fédéral) ou à la *remise en état de l'environnement*, comme dans les manuels de réclamation internationaux et de la CIDPHN. Il s'agit d'une utilisation restrictive d'une sentence dictée par une tierce partie – et non par les personnes lésées, comme la communauté d'une Première Nation. Il ne s'agit pas d'une approche équitable. L'absence d'autodétermination quant au lieu, au moment et à la manière d'utiliser l'indemnisation peut être considérée comme un non-respect des droits et des titres des Premières Nations. Au lieu de cela, l'indemnisation devrait être fournie sous forme de récompense monétaire directe à ceux qui ont subi un préjudice social, écologique ou commercial, comme la communauté d'une Première Nation. Le montant peut ensuite être réparti et utilisé de la manière décidée par la bande ou le conseil d'une Première Nation – en tant que gouvernement – pour sa communauté.

Il peut s'agir, par exemple, de l'achat d'un nouveau bateau Guardian, de la création d'une bourse d'études universitaires, de l'achat de barrages flottants de protection du littoral, ou de tout autre moyen permettant de reconstituer le tissu social déchiré de la communauté.

Les sommes versées ne devraient pas être dictées ou limitées par une tierce partie, comme le Fonds pour dommages à l'environnement d'*Environnement et Changements climatiques Canada*, ou l'administrateur de la *Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires*, ni laissées au promoteur qui a causé le préjudice en se contentant de prendre davantage de mesures d'atténuation (c.-à-d. compenser, redresser, restaurer, rétablir – ce qui revient au même).

Le Canada ne dispose pas d'un processus d'évaluation des dommages causés aux ressources naturelles (NRDA) pour déterminer les pertes non marchandes de biens et services côtiers et marins. La NRDA est bien établie aux États-Unis par la *National Atmospheric Administration Agency* (NOAA) et l'*Environmental Protection Agency* (EPA). Par conséquent, les dommages environnementaux non atténués (résiduels) ne sont pas entièrement documentés et indemnisés au Canada. Les dommages environnementaux non atténués (résiduels) découlent du fait que le gouvernement et l'industrie respectent deux exigences opérationnelles lors d'un déversement pour s'assurer que : 1) toutes les mesures d'intervention sont d'un coût raisonnable (prouvées et économiquement efficaces); 2) il y a un avantage environnemental net (aucun autre dommage écologique).