

**Mémoire préparé pour**  
**le Comité permanent de la Chambre des communes**  
**sur les pêches et les océans (FOPO)**  
**Étude : Déversements de conteneurs de cargaison maritimes**

Le 24 mars 2022



**Présenté par les membres du Groupe de travail sur les débris marins de la Colombie-Britannique :**

Living Oceans Society – témoin Karen Wristen

Epic Exeo

Rugged Coast Research Society

Ocean Legacy Foundation

## **À propos du Groupe de travail sur les débris marins de la Colombie-Britannique (GTDMCB)**

Les membres du GTDMCB couvrent la côte de Haida Gwaii à Victoria, et comprennent des organismes sans but lucratif dont le personnel est rémunéré, et des organisations et des sociétés purement bénévoles. Créé à l'origine pour coordonner les efforts d'enlèvement des débris marins des membres et partager les pratiques exemplaires, le groupe a pris de l'ampleur pour inclure la défense du contrôle des plastiques, de la fabrication à la fin de leur vie utile.

Nos membres ont plus d'une décennie d'expérience dans le travail sur les rives les plus éloignées de la province et dans l'élaboration de méthodes rentables pour retirer les débris marins des zones intertidales et près des côtes. Nous avons établi des relations avec les Premières Nations et les fournisseurs de services locaux; nous connaissons très bien les points d'accès, les dangers et les conditions de travail; et nous avons constitué et formé un grand nombre de bénévoles pour appuyer ces efforts. Nous tenons des inventaires des fournitures et de l'équipement nécessaires pour travailler en toute sécurité dans les rares infrastructures des régions les plus éloignées de notre province.

Lorsque le Zim Kingston a déversé 104 conteneurs dans l'océan en octobre 2021, nous étions prêts à intervenir et avons communiqué directement avec le Système de commandement des interventions dès qu'il a été confirmé que le premier conteneur avait été repéré. Les événements qui ont suivi — ou qui n'ont pas suivi — sont une parodie qui a pollué le littoral de Haida Gwaii à Tofino. On peut raisonnablement s'attendre à ce que cette pollution continue de s'accumuler à mesure que les conteneurs qui reposent actuellement sur le plateau continental relativement peu profond se brisent et libèrent leur contenu.

Nous présentons les commentaires et les recommandations qui suivent dans l'espoir qu'ils aideront le gouvernement à cerner et à combler les lacunes de notre capacité d'intervention en cas de déversement.

### **Les déversements de conteneurs et les risques connexes sont en hausse**

Le nombre de conteneurs d'expédition perdus dans l'océan Pacifique Nord a considérablement augmenté au cours des dernières années, avec plus de 3 000 pertes au cours des mois d'hiver 2020-2021, dépassant les pertes annuelles moyennes de 568 (World Council of Shipping). La tendance vers des navires de plus en plus gros capables de transporter plus de cargaisons se dessine peut-être bien dans la salle de conférence, mais les porte-conteneurs modernes sont en fait moins résistants aux tempêtes de plus en plus fréquentes et violentes en raison de la longueur des navires et de la hauteur des piles de cargaison.

Les perturbations de la chaîne d'approvisionnement liées à la COVID-19 ont créé un chaos dans les ports du monde qui n'est pas encore réglé; les gens qui arriment et saisissent ces cargaisons sont aussi sollicités que les travailleurs de la santé. Le volume total de la cargaison refoulée peut empêcher les procédures spéciales de manutention et d'arrimage qui sont des pratiques exemplaires pour les cargaisons dangereuses. Des erreurs peuvent être commises lors de l'arrimage du chargement, ou le code de pratiques exemplaires purement volontaire publié par l'Organisation maritime internationale (OMI) peut ne pas être observé en raison de contraintes de

temps. La perturbation de la chaîne d'approvisionnement a également créé des urgences qui pourraient faire en sorte qu'un plus grand nombre de navires tentent de traverser le Pacifique pendant les mois d'hiver, lorsque les tempêtes sont les plus fréquentes et violentes.

Un ensemble disparate de lois internationales régit le transport de marchandises en mer, la plupart des pays adhérant toujours aux « Règles de La Haye-Visby », établies en 1924, bien avant l'existence du transport multimodal par conteneurs. Les limites de la responsabilité du transporteur n'incitent pas à opter pour des chargements plus sûrs. Les efforts déployés pour mettre à jour ces règles ont donné lieu à de nouvelles conventions dont le Canada n'est pas signataire; bien que la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* exige que le ministre reconsidère la signature des Règles de Hambourg tous les cinq ans après 2005, même ces règles ont été dépassées par une version subséquente, connue sous le nom de Règles de Rotterdam.

Le nombre croissant de déversements a un rapport direct avec la manière dont nous demandons des comptes aux pollueurs. Au cours des quelques mois qui ont suivi le déversement du Zim Kingston, nous avons déjà été confrontés à une situation où des débris portant toutes les marques d'un déversement récent de produits de consommation pourraient en fait provenir d'un déversement survenu le 1<sup>er</sup> décembre 2020 à bord du navire ONE Apus qui a perdu 1816 conteneurs à plusieurs centaines de milles au nord-ouest de Midway. Il a fallu près d'un an pour que ces débris commencent à apparaître sur les côtes continentales des États-Unis; et les découvertes faites cette année par les membres du GTDMCB qui travaillent sur le déversement du Zim pourraient être les premiers rapports de débris correspondants au Canada.

Bien sûr, le Zim aurait pu transporter une cargaison du même expéditeur qui a perdu une cargaison du ONEA pus; le fait est qu'en vertu des régimes actuels régissant l'expédition de marchandises, nous n'avons aucun moyen de le savoir. Le risque c'est que, à mesure que les débris continuent de s'accumuler, les agents de ces pollueurs refusent de reconnaître leur responsabilité parce qu'on ne sait pas exactement lequel d'entre eux est responsable. Et comme le Canada n'a actuellement aucun plan d'intervention ni financement réservé pour s'occuper des débris échoués, c'est l'océan et ses habitants qui en paient le prix, les membres du GTDMCB faisant des pieds et des mains pour trouver du financement auprès de philanthropes privés afin de permettre des opérations d'enlèvement coûteuses et complexes.

La nature des marchandises expédiées et les risques qu'elles posent pour l'environnement ont également changé radicalement depuis l'élaboration des règles sur le transport en mer. Le transport de produits chimiques dangereux, comme l'amyloxanthate de potassium déversé par le Zim Kingston, est particulièrement préoccupant. Il s'agit d'une catégorie de produits chimiques qui peuvent brûler spontanément en présence d'eau et qui peuvent avoir été responsables des dommages importants causés par l'incendie à la cargaison. L'incapacité du Canada à réagir efficacement à de tels incendies a été mise en évidence par l'incident; si deux remorqueurs de sauvetage de Maersk, qui se trouvaient par hasard dans le port de Victoria, n'avaient pas accepté d'intervenir, l'incendie aurait pu détruire le navire et sa cargaison tout en libérant des gaz toxiques. C'est le sort qu'a connu le porte-conteneurs X-Press Pearl en juin dernier, dans ce qui a été décrit comme la pire catastrophe environnementale du Sri Lanka.

## Répercussions environnementales

L'amyloxanthate de potassium se dissout dans l'eau et est très toxique pour la vie aquatique. Il se décompose en d'autres composés toxiques, y compris le sulfure d'hydrogène très toxique. L'emplacement des conteneurs conservant le produit chimique (s'ils le « conservent » toujours) est inconnu. Si ces conteneurs avaient été transportés dans les eaux côtières, leur contenu aurait pu dévaster la vie marine locale. Les répercussions réelles de ce déversement sont actuellement inconnues.

L'impact le plus évident et le plus durable du déversement du Zim Kingston est la mousse de polystyrène expansé (PSE) qui recouvre maintenant toutes les plages concernées. Le PSE est largement utilisé dans l'emballage et se décompose très rapidement dans les zones intertidales. À la deuxième semaine suivant le déversement, lorsque les membres du GTDMCB ont été autorisés à se rendre sur les plages, il était déjà dégradé à la taille de miettes, des miettes blanches brillantes résultant clairement du déversement, recouvrant les plages comme si une forte tempête de grêle venait de passer. Ces miettes sont facilement confondues avec de la nourriture par la faune et peuvent entraîner la mort par inanition ou par l'étranglement du tube digestif. Les poissons, les oiseaux de mer et les mammifères marins sont tous potentiellement touchés par la pollution par le PSE. Les miettes de PSE ne peuvent pratiquement pas être enlevées et se renflouent à chaque marée, ce qui exposera plus de vie marine. À mesure qu'ils vieillissent, ils adsorbent les polluants de l'eau de mer et deviennent des vecteurs de toutes sortes de pollution chimique pour les organismes marins qui entrent en contact avec eux ou les ingèrent.

Bon nombre des articles en plastique de couleur vive qui sont déversés intéresseront particulièrement les oiseaux de mer, qui semblent réagir à la couleur comme indicateur de la valeur alimentaire. Ces articles sont donnés de préférence aux poussins et entraînent la mort par inanition.

D'autres articles trouvés à ce jour à la suite du déversement, comme des sacs de plastique, se retrouvent souvent dans l'estomac des tortues de mer, des cétacés et des pinnipèdes. Les sangles en plastique, les cordons, les longueurs de tissu et les articles similaires présentent un risque d'enchevêtrement.

## Temps de réponse et efficacité du nettoyage

Les membres du GTDMCB auraient pu dépêcher des équipes d'intervention sur les plages dans les 24 à 48 heures, parce que nous connaissons les points d'accès, les gens et l'infrastructure disponibles pour appuyer une telle intervention. Une réponse rapide permet d'éviter le problème que nous connaissons aujourd'hui, soit les renflouements et la dispersion à grande échelle. « Pollueur-payeur » ne devrait pas signifier qu'on permette l'intensification du problème de pollution pendant l'embauche d'un entrepreneur qui devra étudier l'environnement et trouver les ressources nécessaires. On nous a ignoré 10 jours, durant lesquels nous repoussions les volontaires pendant qu'on mettait sur pied un système de commandement d'intervention et qu'un consultant essayait d'établir un plan d'intervention.

Pendant ce temps, il est évident que plusieurs personnes ont ignoré nos avertissements et sont allées sur les plages dans des conditions extrêmement dangereuses. Si quelqu'un avait été blessé, cela aurait pu compliquer et retarder encore plus l'intervention. Pendant les opérations de transport hélicoptéré, il est important de savoir qui peut se trouver dans la zone pour assurer leur protection. Aucune route n'a été fermée et même si BC Parks a fini par fermer des parcs, bon nombre des plages touchées ne sont pas des parcs et sont facilement accessibles par la route. La mise en place de points de contrôle pour restreindre l'accès aux plages aux personnes non formées ou mal équipées aurait dû être d'emblée une priorité.

La concertation préalable auprès des Premières Nations est une exigence du système de commandement des interventions et certaines ont été entreprises sans leur accord, selon la garde côtière. Malheureusement, Tom Nelson, le chef de Quatsino, où les conteneurs se sont échoués, affirme avoir été consulté seulement lorsque la planification de l'intervention était bien avancée. Lorsque le consultant d'Amix a finalement communiqué avec les membres du GTDMCB pour les autoriser à dépêcher leurs bénévoles, c'était seulement en raison d'une relation personnelle. Nous savions que les membres de Quatsino n'avaient pas encore été embauchés pour le travail, ce qui a encore plus retardé la réponse.

Lorsque, le 5 novembre, le GTDMCB s'est rendu sur le site avec 19 membres hautement qualifiés équipés pour nettoyer et hélicoptérer, il semble qu'aucune disposition n'avait été prise pour nous transporter par hélicoptère vers les sites nécessitant encore du nettoyage et aucune provision de sacs de levage n'avait été mise de côté pour nous (heureusement que nous avons apporté les nôtres). On nous a demandé de marcher jusqu'à une plage qui avait déjà été nettoyée et de « ramasser les petits débris ». Des miettes de PSE étaient tout ce qu'il y avait à l'arrivée.

Parce que nous connaissons le terrain, nous avons formé des équipes pour nous rendre sur les plages les plus polluées, et ce, après avoir obtenu l'accord d'Amix pour débarrasser les débris par hélicoptère. Nous avons ensaché et caché une dizaine de sacs de levage, soit environ 15 mètres cubes, dans les quelques heures où nous avons pu travailler en raison des marées hautes. Les efforts continus et volontaires d'Epic Exeo ont abouti à l'enlèvement total de quelque 24 sacs de débris. Les survols des derniers jours ont permis de constater qu'il ne s'agit que d'une infime quantité des débris restant sur les plages où l'accès est plus difficile, comme sur les îles et dans les criques du nord-ouest, et aux îles Scott.

L'établissement des priorités pour le processus de nettoyage a également été difficile. La décision de l'entrepreneur de vider d'abord le conteneur échoué, plutôt que de recueillir les débris qui flottaient déjà, a démontré qu'il privilégiait plutôt l'apparence de nettoyage (retrait du conteneur) que le danger réel que représentaient les débris libres pour la faune.

La plupart des débris récupérés ont été envoyés directement au site d'enfouissement, sans avoir été préalablement triés, et sans que le personnel en ait été averti. Par conséquent, des tonnes d'emballages de PSE, qui ne sont habituellement pas autorisés dans les sites d'enfouissement, y sont maintenant enfouies, ainsi que de nombreuses tonnes d'articles récupérables provenant du déversement. C'est un travail que nous aurions pu faire, nous nous y attendions, mais l'entrepreneur a insisté pour dire que cela ne servait à rien.



Des dizaines de milliers de boîtes comme celles-ci ont été enfouies entières, tandis que d'autres parsèment les plages où elles se détériorent rapidement.



Des efforts de nettoyage continus par des personnes inconnues ont été découverts dans le cadre d'efforts de nettoyage et de surveillance subséquents par Epic Exeo. Dans certains cas, elles ont été contre-productives, les sacs de débris partiellement remplis et laissés dans la zone intertidale où ils seront bientôt enterrés ou emportés à nouveau par la mer. D'autres encore ont été remplis et arrimés à la rive, mais à des endroits où l'héliportage ne sera pas possible. Nous avons entendu parler d'équipes de nettoyage dépêchées par hélicoptère sur des plages avec des sacs à ordures ordinaires, dans l'intention de les ramener à l'intérieur de l'hélicoptère. C'est une façon extrêmement coûteuse et inefficace de nettoyer les plages.

Photo : De la mousse de PSE recouvre toutes les plages touchées, qui comprennent maintenant la majorité de la WCVI, Haida Gwaii et probablement la côte centrale.

## Lacunes des compétences et problèmes de communication

### *Compétence fédérale*

La garde côtière n'a pas le pouvoir d'exiger que le propriétaire du navire emploie des groupes locaux bien informés. Il n'a pas de temps de réponse obligatoire prévu par la loi pour la faire respecter. Conséquemment, il a fallu essayer de persuader Amix de se prévaloir des ressources locales. Apparemment, il n'y avait pas de liste à jour des personnes-ressources pour les Premières Nations et il n'y avait aucun moyen de s'assurer que les membres contractuels embauchés pour le travail étaient bien formés.

Les points d'extrémité des travaux d'assainissement de cette nature sont, à juste titre, établis au cas par cas par l'entremise du commandement des interventions. Nous, les membres du public étant étroitement impliqués sommes impatients de planifier adéquatement les travaux réguliers de la saison estivale. Nous n'avons aucune idée de ce qui constitue un point d'extrémité pour les efforts du pollueur. Nous savons qu'il y a une surveillance continue, parce qu'un membre a rencontré quelqu'un sur le sentier qui s'est porté volontaire pour agir à titre de surveillant. Nous savons que quelqu'un travaille périodiquement à la collecte, parce que nous avons vu leurs caches de débris. Cette information devrait être du domaine public, mais nous n'avons pas pu obtenir de réponse de la garde côtière à nos questions. Nous avons présenté une demande d'accès à l'information pour essayer de déterminer ce qui est en place pour faire face à ce qui pourrait bien être des décennies d'impacts de la pollution.

Aucune information concernant les fonds disponibles pour financer les futurs travaux de nettoyage n'a été fournie. À ce jour, le GTDMCB a fourni du travail bénévole. Les coûts remboursés au cas par cas sont le résultat des efforts continus d'Ashley Tapp d'Epic Exeo pour surveiller et nettoyer les plages polluées, tout en maintenant une bonne relation avec Amix. Cela pourrait prendre fin à tout moment.

### *Compétence provinciale*

Nous n'entrevoions aucun problème qui aurait pu survenir entre la province et le gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre ce déversement, sauf pour faire remarquer que BC Parks dispose de peu de ressources pour assurer l'entretien des parcs de la côte ouest qui relèvent de sa compétence et qu'il n'avait certainement pas de personnel spécialisé pour répondre aux exigences du commandement des interventions. Du point de vue de la compétence, les déversements de conteneurs impliquent à la fois la province et le gouvernement fédéral, car les zones intertidales et les fonds marins relèvent de la compétence provinciale. Les poissons et les mammifères marins ainsi que la santé des océans sont tous potentiellement touchés par un déversement de conteneurs. La province de la Colombie-Britannique doit participer à la création et à la gestion d'un régime d'intervention efficace.

### *Compétence des Premières Nations*

De même, la compétence en matière d'intendance territoriale des Premières Nations est engagée. Les collectivités des Premières Nations, les terres de réserve et les zones importantes sur le plan culturel sont représentées de façon disproportionnée sur les rives éloignées de l'île de Vancouver, de la côte centrale et de Haida Gwaii, et il est impensable qu'un régime d'intervention soit créé sans leur pleine participation. Ce déversement démontre clairement que des questions de communication et de compétence ont surgi entre la Première Nation Quatsino et la garde côtière. En ce sens, l'intendance territoriale de Quatsino aurait dû lui valoir un siège immédiat au commandement des interventions, et l'assurance que ses membres sont formés, équipés et payés comme priorité pour les travaux de nettoyage. Nous croyons savoir qu'aucune des nations Nuuchahnulth n'était représentée au sein du commandement des interventions.

### *Compétence des gouvernements locaux*

Enfin, la communication avec la circonscription régionale et ses exploitants de sites d'enfouissement était incontestablement médiocre. Les règles relatives à la l'enfouissement ont été enfreintes pour tenir compte des débris recueillis et aucun effort de tri pour récupérer n'a été fait. Il aurait été coûteux pour Amix de le faire, mais cela aurait pu être organisé selon le principe de recouvrement des coûts par le GTDMCB. Une intervention efficace en cas de déversement doit être intégrée par les gouvernements régionaux et les collectivités.

### **Améliorer la responsabilisation des pollueurs**

**Améliorer la responsabilisation doit commencer par la création d'un régime dont le pollueur sera tenu responsable.** Le Canada n'a pas de plan d'intervention en cas de déversement de conteneurs. Il n'a pas de plan (géographique ou autre) pour orienter la priorisation des efforts de nettoyage, par exemple en donnant la priorité à l'enlèvement des matériaux susceptibles d'être renfloués dans un délai d'intervention fixe.

À notre connaissance, il n'y a pas de politique concernant le nettoyage des points d'extrémité. L'immersion d'une grande majorité des conteneurs ne peut être considérée comme la fin de l'histoire. C'était aussi le cas après le déversement de ONE Apus et plus d'un an plus tard, des débris continuent de s'échouer sur la plage. Il est tout à fait déraisonnable de s'attendre à ce que les conteneurs coulés demeurent intacts. Nous serons probablement aux prises avec des problèmes de plastique et d'autres formes de polluants pendant des années. Il est probable que l'assurance offerte par le Zim Kingston ne suffira pas à répondre à toutes les demandes créées par ce déversement au fil du temps, et nous ne connaissons aucun mécanisme de financement des efforts d'intervention futurs.

Si le Canada veut créer un régime qui précise les points d'extrémité et les délais de réponse, il doit également s'assurer que ses objectifs stratégiques ou réglementaires sont raisonnablement réalisables, et cela exige de la main-d'œuvre pour atteindre ces objectifs.

Il existe des parallèles évidents avec le régime d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, avec la même lacune importante : le Canada n'a ni plan ni infrastructure pour

gérer l'importante main-d'œuvre nécessaire pour intervenir efficacement en cas de déversement. La tâche de recruter, de former, d'équiper, de mobiliser, d'accommoder, de superviser et de payer les centaines et les milliers de personnes nécessaires à une intervention efficace en cas de déversement ne peut être laissée entièrement à la planification de l'intervention après le déversement.

Dans le cas des déversements de pétrole, l'industrie était tenue d'établir et d'entretenir certains équipements d'intervention, maintenant gérés par la Western Canada Marine Response Corporation. De plus, le Canada a créé la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires en imposant une taxe sur le volume d'hydrocarbures qui transitent par ses ports, afin de tenir compte de la possibilité que les coûts d'intervention dépassent l'assurance offerte par le pollueur. Cette approche a été adoptée parce qu'il était clair que la capacité d'intervention stipulée dans les accords internationaux pourrait être bien inférieure aux coûts réels de nettoyage.

Bien que la situation soit semblable dans le cas des déversements de conteneurs, il y a aussi une différence importante, à savoir que le trafic de conteneurs engage beaucoup trop d'exploitants, dont la plupart n'ont pas d'actifs ou d'intérêts au Canada, pour qu'un régime d'intervention semblable puisse être mis en œuvre. Alors que relativement peu de sociétés pétrolières pourraient facilement être imposées sur le volume de pétrole expédié par le pays vers nos ports et être tenues de collaborer à l'établissement de ressources d'intervention, il n'est pas pratique de laisser entendre que les exploitants de conteneurs pourraient faire la même chose. Toutefois, le grand nombre de conteneurs qui sont expédiés pourrait donner lieu à une très petite redevance par conteneur, imposée et perçue dans les ports, afin de créer rapidement un fonds d'intervention important qui pourrait être administré par un groupe de travail mixte d'intervention en cas de déversement composé de représentants fédéraux, personnel provincial et des Premières Nations.

## Recommandations :

1) En collaboration avec les ministres de l'Environnement et des Transports, la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne devra poursuivre les travaux avec les entités suivantes :

- l'Organisation maritime internationale (OMI), pour inciter les principaux pays expéditeurs à s'asseoir à la table en vue de signer et de ratifier les Règles de Rotterdam ou de créer de nouvelles règles relatives aux porte-conteneurs qui tiennent compte du volume et des risques du trafic de conteneurs moderne;
- l'OMI, pour exiger que les manifestes des navires indiquent plus précisément les marchandises transportées et qu'ils soient mis à la disposition de l'autorité portuaire et du groupe de travail mixte d'intervention en cas de déversement avant l'entrée au port;
- l'OMI, pour prévoir l'installation de dispositifs de localisation dans les conteneurs;
- le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), pour interdire l'utilisation de mousse de polystyrène étirée dans les emballages destinés au transport maritime;
- le PNUE et l'OMI, pour examiner et mettre à jour les règles relatives au transport maritime de produits chimiques dangereux et, plus particulièrement, les produits chimiques qui réagissent avec l'eau et qui sont sujets à la combustion.

2) Établir une redevance par conteneur expédié en partance des ports canadiens et créer un fonds d'intervention en cas de déversement de conteneurs. Veiller à ce que le fonds soit structuré de manière à financer les efforts d'intervention immédiats.

3) Établir et financer un groupe de travail mixte d'intervention en cas de déversement composé de représentants fédéraux, provinciaux et des Premières Nations, et lui confier les tâches suivantes :

- Créer les plans d'intervention géographique nécessaires pour intervenir efficacement en cas de déversement de conteneurs sur toutes les côtes.
- Établir la politique relative aux objectifs et aux délais d'intervention.
- Recruter, former, outiller et entraîner une main-d'œuvre à même d'intervenir en cas de déversement dans les régions les plus susceptibles d'être touchées.
- Mettre en place l'infrastructure nécessaire pour intervenir rapidement en cas de déversement.



4) Retenir sans tarder les services de remorqueurs de sauvetage capables d'intervenir en cas d'urgence pour les navires de la taille et les cargaisons de la nature qui passent par nos ports.