

# **CHAMBER OF SHIPPING**

**Étude sur les déversements de  
conteneurs de cargaison maritimes**

**Mémoire présenté par la Chamber of  
Shipping**

au

**Comité permanent des pêches et des océans**

**Avril 2022**

## INTRODUCTION

La Chamber of Shipping représente les intérêts des armateurs internationaux, des agents et des exportateurs/importateurs canadiens qui sont à l'origine de plus de 60 % du commerce international canadien par navire. Le transport maritime englobe tout, des personnes dans les traversiers et les bateaux de croisière aux marchandises en vrac, comme les céréales exportées vers l'Asie, en passant par les grands porte-conteneurs qui transportent les marchandises que les entreprises canadiennes vendent à l'échelle mondiale et les produits manufacturés que les Canadiens utilisent dans leur vie quotidienne. Le transport maritime et ses nombreux avantages dérivés touchent la vie de presque tous les Canadiens.

Le secteur maritime commercial soutient activement les efforts déployés par le Canada en vue de protéger ses côtes vierges, notamment par l'intermédiaire de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, de la *Loi sur les océans* et de la *Loi sur les espèces en péril*, mais aussi d'initiatives et de programmes pilotes. Le Plan de protection des océans est par ailleurs une initiative positive qui permet de coordonner les efforts entre les trois principaux ministères fédéraux, les groupes autochtones et les intervenants externes. La Chamber of Shipping a rédigé et signé le premier accord de conservation des espèces aquatiques au Canada en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* de concert avec le ministère des Pêches et des Océans, la Garde côtière canadienne et Transports Canada.

La Chamber of Shipping est heureuse de pouvoir présenter au Comité permanent des pêches et des océans son point de vue dans le cadre de l'étude sur les déversements de conteneurs de cargaison maritimes. Le présent mémoire comprend des renseignements généraux pertinents et des recommandations particulières en matière de prévention. La prévention des pertes de conteneurs est essentielle à la protection continue des écosystèmes côtiers du Canada et à la réputation commerciale internationale de celui-ci.

## CONTEXTE

Le 23 octobre 2022, le N/M ZIM KINGSTON a perdu 109 conteneurs d'expédition à environ 40 milles nautiques à l'ouest du détroit de Juan de Fuca. Il se trouvait alors dans les eaux côtières à l'ouest de l'île de Vancouver. Après la perte des conteneurs, le navire a jeté l'ancre à Constance Bank, dans les environs de la ville de Victoria, en Colombie-Britannique. Par la suite, un incendie a été détecté à bord du navire et n'a pu être éteint qu'après une longue lutte complexe et dangereuse menée par l'équipage du navire, les navires de soutien et une équipe de sauvetage professionnelle américaine. Le Bureau de la sécurité des transports du Canada mène actuellement une enquête de catégorie 3 sur cet incident<sup>1</sup>.

## EXPLOITATION DES NAVIRES

Les navires, grands et petits, opèrent dans des environnements divers et souvent exigeants. Leur capacité de naviguer en toute sécurité dépend d'un certain nombre de facteurs tant

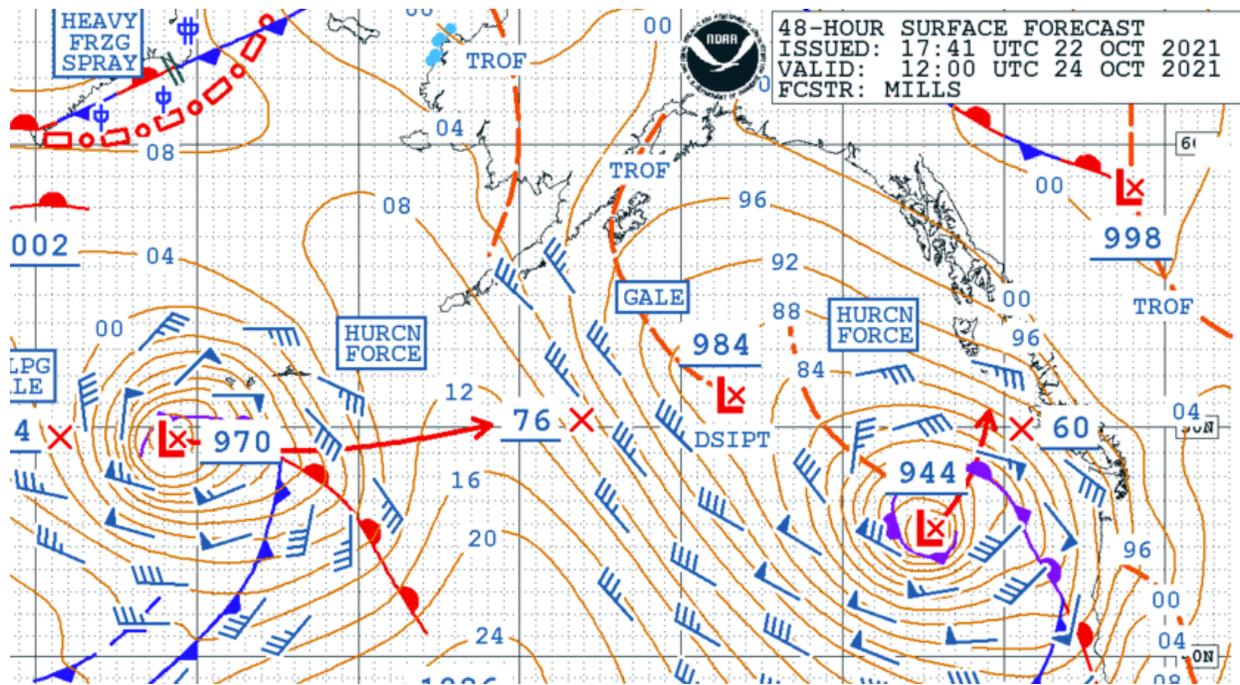
---

<sup>1</sup> Ces enquêtes consistent à analyser un nombre restreint de problèmes de sécurité et peuvent aboutir à des recommandations. Les enquêtes de catégorie 3 sont réalisées dans un délai de 450 jours.

extérieurs aux bâtiments qu'intrinsèques à ceux-ci, notamment la météo, l'hydrographie, les marchandises transportées et l'élément humain, comme la fatigue de l'équipage. Les porte-conteneurs sont conçus pour résister à des conditions météorologiques défavorables et se conforment à des normes de construction et de chargement définies par des conventions internationales et appliquées par l'intermédiaire d'un régime d'inspection connu sous le nom de contrôle par l'État du port.

À l'automne 2021, on a observé dans le port de Vancouver et l'Ouest canadien une congestion importante dans la chaîne d'approvisionnement en raison des perturbations causées par la pandémie et les incendies de forêt en Colombie-Britannique. Par le passé, à leur arrivée dans les eaux canadiennes, les porte-conteneurs se rendaient directement à un terminal pour y effectuer les opérations de manutention de la cargaison, mais la congestion les a obligés et continue de les obliger à jeter l'ancre ou à flâner au large des côtes canadiennes.

Les navires et le personnel à terre surveillent normalement la météo en permanence et modifient l'itinéraire des navires. Éviter le mauvais temps fait partie intégrante de la sécurité des opérations, du respect des exigences des assureurs et des affréteurs, et de l'exploitation efficace des navires. Au cours d'un voyage transpacifique typique, un navire modifie son itinéraire plusieurs fois afin de maximiser la sécurité et l'efficacité du voyage. Une grande partie de cette planification est soutenue par le siège social de l'entreprise et par des conseillers tiers. De nombreux transporteurs maritimes ont constaté que les changements climatiques se traduisent par une fréquence accrue des conditions météorologiques défavorables. Malgré cette planification avancée, un navire est plus limité dans sa capacité à changer de direction et à éviter le mauvais temps vers la fin de son voyage, car il ne dispose pas de la grande marge de manœuvre qu'offre la haute mer pendant la traversée d'un océan.



(Prévisions des conditions en surface indiquant une forte probabilité de vents de la force d'un ouragan – émises la veille du jour où le ZIM KINGSTON a perdu 109 conteneurs.)

## SUJETS DE PRÉOCCUPATION

**Congestion dans la chaîne d'approvisionnement :** L'incident a mis en évidence plusieurs points faibles. Tout d'abord, les perturbations et la congestion dans la chaîne d'approvisionnement font qu'un nombre anormal de porte-conteneurs arrivent dans les eaux canadiennes avant de pouvoir effectuer les opérations de manutention de la cargaison dans les terminaux du port de Vancouver et de certains autres ports. Si certains navires arrivent à jeter l'ancre dans les ports ou à proximité de ceux-ci, beaucoup sont obligés d'attendre au large jusqu'à ce qu'un espace se libère. Ils sont ainsi plus vulnérables que s'ils mouillaient dans des eaux abritées. D'autres ports, comme celui de Long Beach, en Californie, ont demandé aux navires de retarder leur arrivée et d'attendre à 100 milles au large, mais il est impossible d'adopter une telle approche en Colombie-Britannique en raison du risque accru que courraient les navires pendant une grande partie de l'année, les conditions météorologiques étant plus souvent défavorables dans le nord-ouest du Pacifique.

**Évaluation des risques posés par les navires :** Comme le capitaine d'un navire est responsable en dernier ressort de son exploitation en toute sécurité, les autorités fédérales canadiennes responsables de la sécurité maritime n'ont pas pour habitude de réaliser des évaluations des risques posés par les navires. Même dans les eaux où la Garde côtière canadienne offre des services de trafic maritime, il n'est pas courant qu'elle, ou Transports Canada, évaluent les itinéraires et les opérations des navires en fonction des conditions météorologiques actuelles ou prévues<sup>2</sup>.

Un autre aspect de l'évaluation des risques est la connaissance des types de cargaison transportés sur un navire donné. Bien que cette information soit disponible, elle n'est pas facilement échangée entre les ministères et les autorités fédérales ni entre les communautés autochtones qui pourraient être en mesure d'intervenir. La Chamber of Shipping, Transports Canada et cinq Premières nations de la côte centrale envisagent de lancer cette année un projet pilote en vue d'échanger rapidement l'information relative aux manifestes de cargaison afin d'orienter la gestion des ressources d'intervention en cas de déversement.

**Autorités ministérielles :** Le Canada dispose d'un cadre complexe de sécurité maritime qui fait intervenir plusieurs ministères et autorités fédérales dont les responsabilités découlent de plusieurs textes législatifs. Indépendamment de ce cadre qui peut prêter à confusion, c'est la Garde côtière canadienne qui connaît le mieux le milieu marin grâce à ses Services de communication et de trafic maritimes et à ses centres d'opérations régionales. Néanmoins, c'est le ministre des Transports qui a le pouvoir, en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, de prendre un arrêté d'urgence s'il estime qu'une action immédiate est nécessaire pour « parer à un risque – direct ou indirect – à la sécurité maritime ou au milieu marin ».

---

<sup>2</sup> En novembre 2017, le remorqueur-chaland articulé JAKE SHEARER s'est détachée de sa barge, qui se serait échouée si deux membres de l'équipage n'avaient pas réussi à l'ancre. Le JAKE SHEARER traversait le détroit d'Hécate par mauvais temps et transportait environ 12,4 millions de litres d'essence et de diesel.

**Convention sur les substances nocives et potentiellement dangereuses :** Le Protocole SNPD de 2010 entrera en vigueur 18 mois après sa ratification par au moins 12 États, dont quatre détiennent chacun au moins deux millions d'unités de tonneaux de jauge brute et ont reçu au cours de l'année civile précédente une quantité totale d'au moins 40 millions de tonnes de cargaisons qui contribueraient au compte général. La Convention établit un régime de responsabilité partagée pour indemniser les demandeurs pour les dommages découlant du transport international ou national de SNPD par des navires océaniques. Sous ce régime, la responsabilité est partagée entre le propriétaire d'un navire (1<sup>er</sup> niveau) et le Fonds SNPD composé des contributions des réceptionnaires ou des importateurs de cargaisons de SNPD (2<sup>e</sup> niveau).

**Examen des incidents et leçons apprises :** Malheureusement, de nombreux événements maritimes ne font pas l'objet d'une enquête, et/ou les leçons apprises ne sont pas communiquées aux organismes de réglementation, aux experts maritimes et aux parties prenantes. Certaines Premières Nations ont souligné qu'il s'agissait d'une faiblesse lors de récentes initiatives menées dans le cadre du Plan de protection des océans. Par exemple, deux incidents très médiatisés survenus au large de la côte de la Colombie-Britannique n'ont pas fait l'objet d'une enquête par le Bureau de la sécurité des transports, et aucun rapport d'intervention n'a été publié par la Garde côtière canadienne ou par Transports Canada<sup>3</sup>. L'absence de rapports officiels et de communication des leçons apprises amène de la désinformation et des malentendus concernant le cadre de sécurité maritime du Canada.

**Capacité de lutte contre les incendies et de sauvetage :** Le Canada ne dispose pas d'une norme uniforme en matière de lutte contre les incendies et de sauvetage en mer. Ce sont deux navires de soutien en mer qui, par pure coïncidence, étaient temporairement amarrés à Victoria qui sont intervenus lors du premier incendie à bord du ZIM KINGSTON. Ils ont été en mesure de fournir des capacités importantes lors d'un incendie complexe pendant que des sauveteurs professionnels étaient engagés par le propriétaire/exploitant du navire.

## RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes, à court et à long terme, sont fournies pour aider le Comité à mener son étude :

1. Le gouvernement du Canada devrait modifier la *Loi sur la marine marchande du Canada*, plus précisément le paragraphe 10.1(1), afin de donner au ministre des Océans, des Pêches et de la Garde côtière canadienne le pouvoir de prendre un arrêté d'urgence « s'il estime qu'une intervention immédiate est nécessaire pour parer à un risque – direct ou indirect – à la sécurité maritime ou au milieu marin ». Bien que le ministre des Transports ait ce pouvoir, il peut ne pas être aussi bien informé de l'évolution de la situation que le ministre des Océans, des Pêches et de la

---

<sup>3</sup> En octobre 2014, le N/M SIMUSHIR a été désamarré en raison du mauvais temps et a dérivé de façon précaire près de Haida Gwaii. La Garde côtière canadienne et un navire de remorquage commercial ont déployé des efforts considérables pour protéger le navire et le remorquer en lieu sûr.

Garde côtière canadienne.

2. Le gouvernement du Canada devrait faire progresser rapidement la conception et la mise en œuvre d'un cadre de guichet unique pour l'échange d'informations clés sur les manifestes de cargaison entre les autorités responsables de la prévention et de l'intervention en cas de déversement de cargaison maritime. Cela est essentiel pour l'évaluation des risques et la gestion des incidents.
3. Le gouvernement du Canada devrait favoriser la surveillance proactive des navires et l'orientation des navires lorsque la sécurité peut être compromise par des conditions météorologiques défavorables. Il devrait notamment envisager d'étendre la compétence et les services des Services de communication et de trafic maritimes de la Garde côtière canadienne à la gestion des risques en mer.
4. Le gouvernement du Canada devrait examiner sa capacité de remorquage d'urgence, de lutte contre les incendies en mer et de sauvetage pour s'assurer qu'elle est adaptée à la complexité du trafic maritime commercial actuel et à venir.
5. Le gouvernement du Canada devrait revoir son cadre d'enquête et de production de rapport sur les incidents maritimes dans le but de transmettre plus rapidement des renseignements utiles aux communautés autochtones et aux intervenants du milieu maritime.
6. Le gouvernement du Canada devrait encourager l'adoption rapide de dispositifs de localisation des conteneurs pour faciliter la localisation des conteneurs en surface et sous l'eau.