



Projet de loi C-48 – *Loi sur le moratoire*

relatif aux pétroliers

Mémoire de la

LIVING OCEANS SOCIETY

présenté au

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES

TRANSPORTS ET DES COMMUNICATIONS

Le 25 février 2019

Par : Karen Wristen, directrice générale

kwristen@livingoceans.org

604-696-5044

La Living Oceans Society est une société sans but lucratif constituée sous le régime de la *Societies Act* de la Colombie-Britannique. Nos bureaux sont situés dans le village de Sointula et la ville de West Vancouver. Notre mandat est la conservation du milieu marin. Notre vision est la suivante : que les océans du Canada soient gérés de façon durable pour permettre une vie marine abondante et florissante favorisant des collectivités dynamiques et résilientes.

Pour réaliser cette vision, la Living Oceans Society :

- mène des recherches scientifiques, sociales et économiques pour s'assurer que les campagnes que nous menons soient fondées sur des faits et que les solutions que nous proposons reposent aussi sur des données scientifiques;
- interprète les données scientifiques pour les rendre plus accessibles à divers publics au moyen de cartes, de rapports et d'autres publications, pour que les intervenants soient mieux informés et puissent participer activement à la prise de décisions;
- collabore avec les gouvernements, l'industrie et les communautés côtières pour trouver des solutions économiques et écologiques aux problèmes de protection du milieu marin;
- encourage l'élaboration de politiques publiques saines et la responsabilité sociale des entreprises;
- aide les communautés côtières à protéger les ressources naturelles provenant de la mer dont elles dépendent.

Living Oceans travaille depuis une quinzaine d'années à obtenir l'interdiction législative de la circulation des pétroliers le long de la côte nord et centrale de la Colombie-Britannique. Les raisons pour lesquelles nous sommes en faveur de cette interdiction peuvent être résumées brièvement : ces eaux sont beaucoup trop périlleuses pour le transport de marchandises dangereuses et les conditions météorologiques et l'état de la mer empêcheraient toute véritable intervention en cas de déversement d'hydrocarbures pendant une bonne partie de l'année. La vie marine de la région est beaucoup trop précaire pour risquer les effets néfastes connus à long terme d'un déversement d'hydrocarbures ni, d'ailleurs, les effets néfastes immédiats causés par le bruit sous-marin ou les collisions avec des navires.

1. *Les eaux de la côte nord et centrale présentent des dangers uniques*

Le détroit d'Hécate est classé quatrième plan d'eau le plus dangereux au monde, principalement en raison de la vitesse à laquelle le vent et l'état de la mer peuvent changer. Dans le détroit d'Hécate, l'entrée Dixon et le bassin de la Reine-Charlotte, il n'est pas rare en hiver d'observer des vents de tempête soufflant entre 48 et 55 nœuds

ou entre 80 et 100 km à l'heure et des vagues d'une hauteur de 8 à 10 mètres. Des rafales atteignant 90 nœuds (167 km à l'heure) ont été observées dans le bassin de la Reine-Charlotte¹.

Comme ses eaux sont peu profondes, le détroit d'Hécate est bien connu pour ses conditions de navigation difficiles. Des vagues abruptes se formant à intervalles rapprochés peuvent surgir rapidement pendant une tempête. La hauteur maximale significative des vagues et la plus haute vague enregistrée par le ministère des Pêches et des Océans lors d'un relevé de vagues en 1988 étaient de 11,4 et de 18,5 mètres dans le bassin de la Reine-Charlotte, de 10,7 et de 19,8 mètres dans le détroit d'Hécate et de 9,0 et de 15,2 mètres à l'entrée Dixon². La vague la plus haute enregistrée dans le détroit d'Hécate avait une hauteur équivalant à celle d'un édifice de 10 étages.

On prévoit qu'avec les changements climatiques observés à l'échelle mondiale, les tempêtes de plus en plus violentes déclencheront des vagues encore plus fortes. Sur la côte Ouest du Canada, la hauteur des vagues enregistrée sur une période de 100 ans jusqu'en 1990 a été dépassée quatre fois depuis 1990, notamment le 10 décembre 1993 lorsque des vagues maximales de plus de 30 mètres ont été mesurées³.

Des conditions de vents et de vagues comme celles-ci rendent la navigation extrêmement difficile et peuvent même abîmer de grands bâtiments comme les pétroliers, dont la structure dépend de l'intégrité de milliers de joints soudés. Lorsqu'on ajoute à ces conditions la visibilité réduite qui peut survenir à tout moment de l'année en raison de la neige ou du brouillard, la côte nord et centrale constitue un endroit particulièrement périlleux pour la navigation.

Si l'on devait envisager de nouveau Kitimat comme lieu d'aménagement d'un terminal pour les pétroliers, il faudrait aussi tenir compte du chenal extrêmement étroit que devraient emprunter les pétroliers sur une distance de 120 à 150 milles marins. Les manœuvres dans le chenal Douglas exigent plusieurs changements de cap, ainsi que deux virages serrés qui peuvent dépasser les capacités d'un pétrolier naviguant à 12 nœuds ou moins.

¹ Environnement Canada, Service de l'environnement atmosphérique (1990), *Marine Weather Hazards Manual – a guide to local forecasts and conditions*, 2^e édition (Catalogue n° En 56-74/1990E), Ottawa, ministre de l'Approvisionnement et des Services [EN ANGLAIS SEULEMENT].

² B. Juszko et coll. (1988), *A Wave Climate Study of the Northern British Columbia Coast Final Report, Volume I: Wave Observations* (Canadian Contractor Report of Hydrography and Ocean Sciences No. 22) [EN ANGLAIS SEULEMENT].

³ L. Khandekar Madhav et Val R. Swail (1995), Storm waves in Canadian waters: A major marine hazard, *Atmosphere-Ocean*, 33:2, 329-357, doi: 10.1080/07055900.1995.9649536 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

Les résultats préliminaires d'essais simulés par ordinateur de transits de pétroliers dans le chenal Douglas ont été déposés lors de l'audience sur le projet Northern Gateway. Ces résultats ont montré que, même dans les conditions grossièrement modélisées utilisées par le simulateur, aux vitesses de vent les plus élevées (40 nœuds), certaines simulations nécessitaient 100 % de la puissance de deux remorqueurs amarrés au pétrolier pour éviter une collision ou un échouement. Cela signifie que, si l'un des facteurs modélisés changeait – une rafale, un courant local – les remorqueurs qui dirigeaient le navire seraient incapables de l'empêcher de s'échouer ou de heurter du roc.

Le caractère particulièrement dangereux de ces eaux commande à lui seul un moratoire général. Il y a certainement des zones dangereuses sur toutes les côtes du Canada, mais aucune ne se compare avec la gravité et la soudaineté des conditions météorologiques de cette région ni avec les difficultés de la navigation dans ces chenaux étroits. Un pétrolier quittant un port par beau temps peut s'y retrouver aux prises avec des tempêtes qui se déchaînent avec une intensité explosive. Avec peu de lieux de refuge et des côtes rocheuses et inhospitalières, les navires confrontés à pareilles conditions météorologiques mettent des vies, des cargaisons et des navires en danger.

Il n'est tout simplement pas sage d'autoriser le transport de marchandises intrinsèquement dangereuses dans de telles eaux. Confrontés aux obligations contractuelles de livrer des cargaisons de pétrole en temps voulu aux raffineries de destination, certains navigateurs prendront des risques qu'ils ne devraient jamais prendre. Les marins, comme les pilotes, peuvent être « âgés » ou « audacieux » mais jamais « âgés *et* audacieux ».

2. *Les conditions sur la côte nord et centrale empêchent toute intervention en cas de déversement*

En tant qu'intervenante lors de l'évaluation du projet de pipeline Northern Gateway par la Commission d'examen conjoint, Living Oceans a effectué une analyse des lacunes en matière d'intervention qui consistait essentiellement en une étude du pourcentage du temps de chaque année où l'état de la mer empêcherait d'intervenir en cas de déversements parce que les paramètres opérationnels de l'équipement d'intervention ne le permettraient pas.

Notre analyse a révélé des écarts saisonniers marqués, la saison hivernale présentant des conditions qui nuiraient aux interventions en cas de déversements d'hydrocarbures ou l'empêcheraient dans 60 à 98 % des cas. (Cet écart s'explique probablement par les différentes hauteurs de vagues enregistrées à des bouées spécifiques à l'intérieur de la

région). Au cours des mois d'été, les mesures de récupération seraient entravées ou impossibles entre 18 et 65 % du temps⁴.

Notre analyse des lacunes en matière d'intervention ne portait que sur l'état de la mer. Si l'on ajoute à cette évaluation des facteurs tels que la température, le vent et la visibilité, il y a fort à parier que ces pourcentages seraient plus élevés, ce qui signifierait que le matériel d'intervention en cas de déversement ne pourrait être mobilisé ou utilisé efficacement pendant la plus grande partie de l'année dans la région côtière nord et centrale.

En raison de ces lacunes en matière d'intervention, on peut s'attendre à ce que les hydrocarbures qui seraient déversés dans les eaux côtières du nord et du centre s'échouent sur les plages et polluent les estuaires. Le nettoyage des hydrocarbures échoués nécessite la mobilisation d'importants effectifs, une grande quantité d'eau chaude et de matériaux absorbants, ainsi qu'un endroit pour stocker et assainir les eaux usées et les absorbants produits par l'équipe de nettoyage. Or, on n'a accès à aucun de ces services nulle part dans la région.

3. *La riche diversité de la vie marine serait menacée*

Les eaux froides et riches en nutriments de la côte nord et centrale en font une zone exceptionnellement productive pour la vie marine. Un déversement de pétrole pourrait dévaster des populations d'espèces résidant n'importe où, du fond de l'océan jusqu'à la colonne d'eau, la surface de la mer et l'air au-dessus de l'océan. Or, même l'exploitation ordinaire des pétroliers pose des risques déjà connus pour certaines espèces, comme les baleines qui reviennent dans ces zones année après année pour s'y reproduire.

Les baleines, en particulier les baleineaux, sont susceptibles d'être heurtées par de grands bâtiments et de subir des blessures ou même périr. Il n'existe actuellement aucun moyen connu d'éviter les collisions avec les navires, bien que de nombreuses méthodes aient déjà été mises à l'essai.

Les collisions avec les navires ont été identifiées comme un des facteurs les plus importants dans les plans de reconstitution des populations du rorqual à bosse, du rorqual bleu, du rorqual commun et du rorqual boréal, ainsi que des épaulards résidents et des épaulards passagers. Des cas de collision de baleines grises avec des navires ont également été signalés. Bien que le problème n'ait pas été quantifié

⁴ K. Terhune, (2011), *Preliminary Mechanical Response Gap Analysis for the Enbridge Northern Gateway Project*, Sointula, BC: Living Oceans Society [EN ANGLAIS SEULEMENT].

scientifiquement, il est évident que l'un des facteurs nécessaires pour qu'il y ait collision avec un navire – la proximité des navires par rapport aux aires connues d'alimentation et d'élevage des baleines – peut être géré.

Le bruit sous-marin et les perturbations physiques causés par la navigation sont également un facteur identifié dans de nombreux plans de reconstitution des populations des baleines. Les baleines comme le rorqual à bosse font preuve d'une fidélité exceptionnelle à leurs aires d'alimentation et de croissance, retournant année après année dans les mêmes eaux. Lorsque les baleines sont expulsées de ces eaux en raison du bruit ou de l'intrusion physique de navires, l'alimentation et l'éducation des baleineaux en souffrent et, avec le temps, la santé des populations de baleines peut en être affectée.

Nous avons l'avantage d'avoir accès aux données scientifiques les plus remarquables sur les conséquences d'un déversement de pétrole lourd en mer, à la suite des travaux réalisés à la suite du déversement de l'*Exxon Valdez*. Trente ans après ce déversement, les plages du détroit de Prince William, en Alaska, continuent de porter la trace de gisements de pétrole visqueux qui sont aussi toxiques aujourd'hui qu'ils l'étaient à l'époque du déversement, et qui montrent peu ou pas de signes de dégradation naturelle. Le bilan à ce jour nous fournit des renseignements importants sur ce que nous mettrions en péril et sur la durée des déversements si nous autorisions le transport de pétrole dans la zone visée par le moratoire.

Sur le plan social et économique, les pertes subies ont été catastrophiques. Le déversement et les opérations de nettoyage ont entraîné des problèmes de santé (foie, rein, poumons, système nerveux et troubles sanguins chez les équipes de nettoyage), la perte de biens, qui ont été endommagés par le pétrole, ainsi que des pertes de revenus pour les Premières Nations, les pêcheurs, les exploitants de l'industrie touristique et toutes les entreprises que ceux-ci appuient. Il y a également eu une perte de ressources de subsistance pour les Premières Nations et pour d'autres collectivités locales. Beaucoup de ces pertes ont été subies immédiatement, mais elles sont toutes encore ressenties jusqu'à ce jour.

Les indemnités pour les pertes en question n'ont pas été versées en temps opportun, ou n'ont pas été versées du tout, ce qui a empiré les souffrances humaines et économiques liées aux déversements. Le régime actuel d'intervention en cas de déversement de pétrole au Canada prévoit l'indemnisation des pertes personnelles, mais on ne sait pas encore très bien à quelle vitesse et par quel processus l'indemnisation pourrait être offerte.

Du point de vue du risque pour les espèces – autres que les humains – et leurs habitats, le dossier de l'*Exxon Valdez* est tout aussi sombre et instructif :

- Risque immédiat : mort par asphyxie, hypothermie ou empoisonnement des oiseaux de mer ou de rivage, des loutres de mer et de rivière, des phoques, des baleines, des aigles, des mollusques, du hareng et du saumon. Mort de grandes populations d'organismes microbiens côtiers, tels que le plancton essentiel à la chaîne alimentaire.
- Risque à moyen terme (1-20 ans) : baisse des niveaux des populations de baleines, de loutres de mer, de harengs, de saumons et de mollusques, avec un risque de disparition de certaines espèces. Vulnérabilité accrue d'autres populations; perte de diversité génétique. Perturbations du réseau trophique par l'élimination du plancton côtier, du hareng et d'autres petits poissons. Le pétrole toxique continue d'affecter l'environnement littoral. Les impacts génétiques à long terme sur les populations de poissons commencent à être documentés.
- Risque à long terme (20 à 30 ans et plus) : disparition de petites populations, en particulier de baleines, incapacité des populations de harengs et d'oiseaux de mer à se repeupler. Le pétrole toxique continue d'affecter l'environnement littoral. Les impacts génétiques à long terme sur les poissons menacent le rétablissement de certaines populations et entraînent la disparition d'autres.

4. *Le projet de loi C-48 et la protection de la côte nord et centrale*

Living Oceans se réjouit des protections offertes par le projet de loi C-48, car il élimine toute incertitude quant au statut du moratoire sur le trafic des pétroliers qui avait été imposé en 1972 pour empêcher les pétroliers de circuler dans l'entrée Dixon, le détroit d'Hécate et le bassin de la Reine-Charlotte, entre l'Alaska et l'État de Washington. Depuis, les pétroliers américains ont, de leur plein gré, observé les accords d'acheminement, qui ont ensuite été officialisés sous forme de « zone d'exclusion des pétroliers » au large de nos côtes situées les plus à l'extrême ouest.

Toutefois, à certains égards, le projet de loi ne protège pas entièrement la côte :

a) *Exemption ministérielle*

L'article 6 du projet de loi prévoit que le ministre peut, sans avis ou consultations publics, exempter un pétrolier des dispositions de la *Loi* s'il estime que « l'exemption est essentielle au réapprovisionnement communautaire ou industriel ou est autrement dans l'intérêt public ». Il s'agit d'un large pouvoir discrétionnaire qui manque de transparence et de responsabilisation, et nous ne voyons aucune raison pour laquelle on devrait permettre aux autorisations de réapprovisionnement de mettre en péril tout ce que le projet de loi vise à protéger.

Nous recommandons de retirer complètement cette exemption du projet de loi ou, sinon, de mettre en place un processus d'avis et de consultations public afin d'assurer la transparence et des critères plus précis pour encadrer l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre. Le critère, « autrement dans l'intérêt public », qui permet au ministre d'exempter un pétrolier lorsqu'il l'estime indiqué est difficile à interpréter dans le contexte de ce projet de loi, qui repose vraisemblablement sur l'idée que l'intérêt public réside dans la protection de la côte nord et centrale contre les impacts du trafic des pétroliers et des déversements de pétrole.

Limiter le recours du pouvoir d'exemption du ministre aux situations d'urgence et imposer aux arrêtés d'exemption un délai d'expiration sont deux solutions possibles pour modifier cet article qui ont été proposées par West Coast Environmental Law dans [son mémoire](#) au comité permanent de la Chambre. Nous appuyons ces amendements à titre de solution de rechange à la suppression complète du pouvoir discrétionnaire du ministre.

b) *Le projet de loi ne vise que le pétrole brut et les hydrocarbures persistants*

D'un point de vue purement scientifique, rien ne justifie de limiter l'application de la *Loi sur le moratoire relatif au pétrolier* aux pétroliers transportant du pétrole brut et des hydrocarbures persistants. Le fait est que le pétrole raffiné est également toxique pour la vie marine et que les conditions qui s'appliquent à l'intervention en cas de déversements de pétrole brut et d'hydrocarbures persistants s'appliquent aussi en cas d'interventions pour les pétroles raffinés. Le meilleur scénario d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures raffinés dans l'océan est une récupération de 15 % du produit, ce qui signifie que ces hydrocarbures s'échoueront sur les plages et se mélangeront à la colonne d'eau, mettant en danger la vie marine et les communautés côtières qui dépendent d'un océan propre et sain.

Du point de vue pratique, le projet de loi prévoit une exemption pour le réapprovisionnement de la collectivité et de l'industrie en permettant aux navires transportant jusqu'à 12 500 tonnes de pétrole de toute nature de décharger leurs produits dans des installations portuaires situées dans la zone définie du moratoire. Nous soutenons que cette exemption représente une tentative d'établir un équilibre entre la fourniture de carburants essentiels aux besoins de la collectivité et de l'industrie et la protection de l'environnement. Bien que le volume choisi pour l'exemption ne soit pas étayé par des preuves – les volumes actuels de réapprovisionnement ne dépassent pas 3 200 tonnes –, il est évident que cette exemption est plus que suffisante pour répondre aux besoins des collectivités du Nord en produits raffinés.

Permettre aux pétroliers de transporter des produits raffinés de plus de 12 500 tonnes d'hydrocarbures dans la zone visée par le moratoire favorise des déversements de produits que nous ne pourrions pas nettoyer et qui pourraient causer des dommages à la vie marine aussi graves que ceux que causent le pétrole brut et les hydrocarbures persistants.