

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-48

Loi concernant la réglementation des bâtiments transportant du pétrole brut ou des hydrocarbures persistants à destination ou en provenance des ports ou des installations maritimes situés le long de la côte nord de la Colombie-Britannique

Présenté au Comité sénatorial permanent des transports et des communications

Le 19 mars 2019

1. INTRODUCTION

La Fédération maritime du Canada est le porte-parole des armateurs et des agents de navires étrangers qui transportent des produits importés au Canada à partir de ports étrangers et des produits exportés du Canada vers des ports étrangers. Nos membres représentent plus de 200 sociétés de transport maritime dont les navires effectuent chaque année des milliers de voyages entre des ports canadiens et des marchés étrangers pour transporter des centaines de millions de tonnes de marchandises diverses, qu'il s'agisse de marchandises sèches en vrac comme des céréales ou du charbon, de marchandises liquides en vrac comme du pétrole brut ou des produits du pétrole, ou encore des conteneurs de produits de consommation ou manufacturés.

Nous savons gré au Comité de nous inviter à lui faire part de nos observations au sujet du projet de loi C-48, Loi concernant la réglementation des bâtiments transportant du pétrole brut ou des hydrocarbures persistants à destination ou en provenance des ports ou des installations maritimes situés le long de la côte nord de la Colombie-Britannique, qui est actuellement à l'étude par le Comité sénatorial permanent des transports et des communications. Comme le Comité le sait, le projet de loi C-48 interdit aux pétroliers transportant une cargaison de plus de 12 500 tonnes métriques de pétrole brut ou d'hydrocarbures persistants de s'arrêter ou de décharger leur cargaison dans les ports ou les installations maritimes situés le long de la côte nord de la Colombie-Britannique, soit de la pointe nord de l'île de Vancouver jusqu'à la frontière avec l'Alaska.

2. JUSTIFICATION DU MORATOIRE

Notre association a pour mandat de contribuer aux discussions de fond sur la sécurité et l'efficacité du transport de marchandises dans les eaux canadiennes. C'est pourquoi nous abordons le projet de loi C-48 sous l'angle des transports et de la sécurité afin de comprendre les faits et les éléments qui ont amené le gouvernement à conclure qu'un moratoire est le meilleur moyen de gérer les risques liés au transport de pétrole le long de la côte nord de la Colombie-Britannique. Par conséquent, nous n'avons pas manqué de relever les propos suivants du ministre des Transports, lorsqu'il a comparu devant le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes :

Toutefois, la côte nord n'a pas toute l'infrastructure que la côte sud possède — ou encore la côte est ou le Saint-Laurent — et c'est une zone particulièrement sensible. C'est pourquoi nous mettons en place le moratoire et y superposons le Plan de protection des océans [...] De plus, dans cette zone, il n'y a pas autant de systèmes en place pour réagir en cas de déversement qu'il y en a dans la partie sud de la Colombie-Britannique, où se trouve le plus grand port du Canada, le port de Vancouver¹.

Il est peut-être vrai que l'infrastructure et la capacité d'intervention en cas de déversement le long de la côte nord de la Colombie-Britannique ne sont pas aussi solides que dans d'autres régions du Canada (qui gèrent une circulation de pétroliers de loin supérieure), mais nous ne voyons pas comment cela empêche de déployer une plus grande capacité et d'appliquer

¹ Transports Canada, *Rapport du processus d'examen TERMPOL sur le projet Enbridge Northern Gateway*, 20 février 2012.

d'autres mesures d'atténuation des risques pour tenir compte de futurs changements touchant la circulation.

À cet égard, il faut signaler qu'en 2012, Transports Canada a réalisé une étude des aspects du projet Northern Gateway liés au transport maritime (projet qui permettrait d'exporter le bitume dilué, depuis les sables bitumineux d'Athabasca jusqu'aux marchés asiatiques, par le terminal maritime Kitimat sur la côte nord de la Colombie-Britannique). Cette étude visait à déterminer si le projet pourrait être exécuté dans les limites des niveaux de risque acceptables qui sont conformes au régime réglementaire et aux normes de sécurité du Canada, ainsi qu'aux meilleures pratiques de l'industrie.

L'étude de Transports Canada a mené à la conclusion suivante :

Le processus n'a pas fait ressortir de problèmes ou de lacunes réglementaires, ni de nécessité d'étudier d'autres exigences réglementaires dans l'immédiat. Les lois et les règlements encadrant le transport maritime, tant au Canada qu'au plan international, complétés par les mesures de sécurité renforcées que le promoteur s'est engagé à appliquer et à faire respecter, assureront une meilleure sécurité du transport maritime dans le cadre du projet Northern Gateway [...] Les routes de navigation proposées conviennent pour les types de pétroliers destinés à desservir le terminal proposé [...] Étant entendu qu'il y a toujours un risque résiduel dans tout projet, après examen des études du promoteur et considération de ses engagements, aucune préoccupation réglementaire n'a été identifiée pour les navires, les modes d'exploitation, les routes proposées, les aspects concernant la navigabilité, les autres utilisateurs des routes en question et les opérations du terminal maritime dans le cadre des mouvements de navires utilisés pour le projet Northern Gateway. Les engagements du promoteur aideront à assurer une sécurité optimale, allant au-delà des exigences réglementaires².

Autrement dit, selon la propre évaluation de Transports Canada, le régime réglementaire existant, conjugué à des mesures de sécurité accrue, **permettrait la circulation sécuritaire des pétroliers le long de la côte nord de la Colombie-Britannique**. À notre connaissance, il n'y a eu aucun changement factuel depuis 2012 (ni aucune autre évaluation des risques) qui viendrait démentir cette affirmation ou qui permettrait de conclure qu'il n'est pas possible d'atténuer autrement que par un moratoire les risques associés au transport de pétrole dans le nord.

Compte tenu de ce qui précède, nous ne savons toujours pas si le moratoire proposé a pour but d'assurer la sécurité du transport du pétrole dans les eaux canadiennes ou s'il a trait à la capacité du Canada de réaliser certaines activités d'extraction des ressources (et à l'acceptabilité sociale qui s'y rattache).

3. BILAN EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Nous craignons également que le fait de présenter le moratoire comme étant une mesure de sécurité du transport – sans élément de preuve plus éclairé démontrant qu'il n'est pas possible

² *Ibid.*

de gérer autrement les risques liés au transport de pétrole dans le nord de la Colombie-Britannique – rend un bien mauvais service à notre industrie et au public en créant un doute quant à l’efficacité du cadre qui régit l’activité et la sécurité maritimes dans les eaux canadiennes. Le Comité n’ignore certainement pas que ce cadre repose sur les trois piliers que sont la préparation, la prévention et l’intervention, et qu’il prévoit une approche à plusieurs niveaux pour la sécurité maritime, qui allie les conventions et normes internationales, les lois et règlements nationaux, sans parler des mesures et des meilleures pratiques de l’industrie.

L’efficacité de ce cadre n’est plus à démontrer : plus de 200 millions de tonnes de pétrole et de produits pétroliers (représentant 94 % des mouvements des pétroliers dans l’ensemble du Canada) quittent les ports de la côte est du Canada en toute sécurité ou y sont acheminées chaque année (principalement par Come-by-Chance, Port Hawkesbury, Saint John, Montréal et Québec).

L’efficacité du cadre de réglementation est également reconnue dans le rapport final du Comité d’experts sur la sécurité des navires-citernes, qui a été présenté au ministre des Transports à l’automne 2013 au terme d’une longue étude du contexte canadien :

Nous avons constaté que le Canada n’a pas subi d’importants déversements d’hydrocarbures depuis la mise en œuvre du Régime, ce qui est largement attribuable aux mesures strictes de prévention de la pollution actuellement en place. Cela comprend une variété d’aspects réglementés de la sécurité maritime, comme la sécurité des navires-citernes, le pilotage et les aides à la navigation, de même que les pratiques volontaires de l’industrie, telles que l’examen approfondi des navires-citernes, les zones d’exclusion et les remorqueurs d’escorte³.

Certes, nous reconnaissons que toute activité industrielle comporte des risques et que l’établissement de niveaux de risque acceptables doit faire l’objet d’une décision de principe publique. Nous croyons toutefois que de telles évaluations doivent s’appuyer sur des éléments de preuve. À cet égard, nous signalons que plusieurs études des risques de déversement dans les eaux canadiennes ont été réalisées à la demande de diverses parties ces dernières années; à notre connaissance, aucune ne renferme de conclusion qui justifierait la nécessité d’interdire la circulation de pétroliers n’importe où au sud du 60^e parallèle. En fait, l’étude d’évaluation des risques qui portait précisément sur la circulation des pétroliers le long de la côte nord de la Colombie-Britannique, c’est-à-dire l’examen TERMPOL réalisé par Transports Canada et mentionné précédemment, n’a relevé aucun risque qui ne pourrait pas être géré efficacement.

4. ASPECTS JURIDIQUES

Outre les points susmentionnés, nous craignons aussi que la mise en œuvre du moratoire proposé ne soulève des questions juridiques et diplomatiques, en vertu du droit international, au sujet de la capacité du Canada de priver les pétroliers du droit à un passage inoffensif (et à la liberté de navigation) le long de la côte nord de la Colombie-Britannique (y compris l’entrée Dixon et le détroit Hectate).

³ Rapport du Comité d’experts sur la sécurité des navires-citernes (*Un examen du régime canadien de préparation et d’intervention en cas de déversements d’hydrocarbures par des navires – Mettre le cap sur l’avenir*), présenté à Transports Canada le 15 novembre 2013, p. 9.

Il semble que le gouvernement ait tenté d'éviter l'éventuel conflit en rédigeant un moratoire pour interdire le chargement, le déchargement ou l'ancrage dans certains ports et installations maritimes au lieu d'interdire le passage des pétroliers (accomplissant ainsi par derrière ce qu'il n'aurait pu faire par devant). Néanmoins, nous estimons que l'approche soulève la question de savoir si le projet de loi C-48 outrepasserait l'interdiction imposée aux États côtiers, dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), d'adopter des lois et des règlements ou toutes autres mesures qui « nieraient » ou « entraveraient » la liberté de navigation.

À cet égard, indiquons que le droit international permet aux États côtiers de désigner des zones particulièrement sensibles qu'ils peuvent soumettre à des mesures strictes (par exemple des zones devant être évitées ou des exigences en matière d'acheminement) après avoir mené à bien le processus d'évaluation des risques que prévoit la CNUDM. À notre avis, les discussions concernant la limitation de la circulation des pétroliers le long de la côte nord de la Colombie-Britannique devraient se dérouler à l'intérieur de ce cadre international, duquel elles relèvent en bonne et due forme.

5. MÉCANISMES D'EXAMEN

Nous constatons que, dans son exposé présenté au Comité, Transports Canada a indiqué qu'il recourrait à une approche scientifique fondée sur des éléments probants pour étudier tout changement prévu à la liste des hydrocarbures persistants, qui figure à l'annexe du projet de loi C-48. À ce propos, nous constatons que l'article 24 du projet de loi prévoit la modification de l'annexe par voie de règlement, mais il ne prévoit pas l'examen périodique de cette annexe. Nous croyons qu'une telle exigence renforcerait le projet de loi et ferait en sorte que les efforts soutenus visant à ajouter des substances à l'annexe ou à en supprimer soient soumis au cadre avec plus de rigueur et de transparence.

Nous allons même jusqu'à dire qu'il importe d'établir des mécanismes d'examen plus rigoureux dans le projet de loi C-48 et recommandons fortement qu'il prévoit l'examen périodique du besoin de recourir au moratoire, ce qui est particulièrement important dans un contexte où le gouvernement prévoit réaliser un examen exhaustif du plan d'intervention sur la côte nord de la Colombie-Britannique conformément à l'un des engagements qu'il a pris dans le Plan de protection des océans. Pour le gouvernement, ce mécanisme d'examen constituerait un outil non négligeable par lequel s'assurer que le moratoire repose sur une évaluation appropriée des risques par suite de circonstances nouvelles.

Nous ne doutons pas que les membres du Comité jugeront ces observations utiles pour leurs délibérations. Nous serions heureux de leur fournir tout renseignement supplémentaire dont ils pourraient avoir besoin.

Respectueusement soumis,

Le président de la Fédération maritime du Canada,
Michael H. Broad