

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale
Notification du Secrétariat en vertu du paragraphe 24.28(1)
de l'Accord Canada–États-Unis–Mexique

Auteur : Stand Environmental Society
Partie : Canada
Date de la communication initiale : 2 novembre 2023
Date de la communication révisée : 11 janvier 2024
Date de la présente notification : 14 juin 2024
N° de la communication : SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux
canadiennes du Pacifique*)

RÉSUMÉ

Le 30 octobre 2023, la Stand Environmental Society, également connue sous l'appellation « Stand.earth » (l'« auteur »), a déposé auprès du Secrétariat de la CCE une communication alléguant que le Canada (la « Partie ») omet d'appliquer de manière effective ses lois environnementales, en particulier le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* de 1985, afin de prévenir la pollution de l'environnement marin par les navires de croisière et d'autres bâtiments équipés de « systèmes d'épuration de gaz d'échappement » le long de la côte canadienne du Pacifique.

Le 4 décembre 2023, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*) satisfaisait aux critères d'admissibilité des paragraphes 24.27(1) et 24.27(2) de l'Accord Canada–États-Unis–Mexique, et qu'elle répondait également aux critères des alinéas 24.27(3)a), b) et d), mais qu'elle *ne satisfaisait pas* au critère de l'alinéa 24.27(3)c), et il en a avisé l'auteur. Le Secrétariat a conclu que l'auteur n'avait pas fourni d'informations sur la question de savoir si les recours privés prévus par le droit de la Partie avaient été exercés, en conformité avec le critère de l'alinéa 24.27(3)c), et que l'auteur devait le faire pour permettre au Secrétariat de déterminer si la communication justifiait la demande d'une réponse à la Partie.

Le 11 janvier 2024, le Secrétariat a reçu une communication révisée, contenant des renseignements supplémentaires fournis par l'auteur. Le 12 février 2024, le Secrétariat a établi que la communication satisfaisait au critère de l'alinéa 24.27(3)c) et a décidé qu'elle justifiait la demande d'une réponse à la Partie aux termes du paragraphe 24.27(3).

Le 12 avril 2024, le Secrétariat a reçu la réponse du Canada. Le Canada répond en expliquant le cadre juridique de la *Loi sur les pêches* de 1985 et la manière dont Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) met cette loi en application. La Partie explique également le cadre juridique de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* et la manière dont Transports Canada (TC) met cette loi en application. La Partie décrit comment ECCC et TC coordonnent leurs activités de mise en application en vue de lutter contre les problèmes de pollution marine et d'assurer une surveillance continue de l'utilisation croissante des systèmes d'épuration de gaz d'échappement dans les eaux relevant de la compétence du Canada. En outre, la Partie fournit des renseignements sur les recours privés du droit canadien que le public pourrait exercer pour traiter certaines des allégations faites par l'auteur.

Dans la réponse, la Partie reconnaît que des navires rejettent des eaux de lavage des épurateurs contenant des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), des nitrates et des métaux lourds dans des eaux au large des côtes canadiennes où vivent des poissons, et qu'elle n'a pas pris de règlements relatifs aux systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires au titre du paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches*. La réponse fournit des informations sur les rejets d'eaux de lavage des épurateurs à l'intérieur et à proximité de l'habitat essentiel de la population d'épaulards résidents du Sud, en voie de disparition.

Le Secrétariat a examiné les informations contenues dans la communication à la lumière de la réponse du Canada, et conclut que la réponse laisse en suspens des questions centrales quant à savoir si les eaux de lavage des épurateurs répondent à la définition de « substance nocive » énoncée dans la *Loi sur les pêches*. Le Secrétariat conclut également que la réponse laisse en suspens des questions centrales concernant l'application, par la Partie, du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en ce qui a trait aux rejets d'eaux de lavage des épurateurs dans des eaux où vivent des poissons, compte tenu des données fournies par la Partie qui montrent que ces rejets introduisent des polluants dans le milieu marin.

Étant donné l'utilisation croissante des épurateurs et l'augmentation du volume des rejets d'eaux de lavage ces dernières années, ainsi que la réponse l'indique, le Secrétariat estime qu'un dossier factuel pourrait fournir des renseignements sur l'état actuel de la recherche dans ce domaine, en examinant davantage les répercussions des eaux de lavage des épurateurs, y compris des polluants qu'elles contiennent, sur la population d'épaulards résidents du Sud, le saumon quinnat et d'autres espèces de poissons, et sur l'environnement marin en général.

Le Secrétariat estime que la réponse laisse en suspens des questions centrales quant à savoir si les eaux de lavage des épurateurs répondent à la définition de « polluant » énoncée dans la *Loi sur la marine marchande*, de même qu'au sujet de l'application, par la Partie, de l'interdiction prévue à l'article 187 en ce qui a trait aux eaux de lavage des épurateurs, en particulier à l'égard des navires canadiens, pour lesquels aucune donnée sur l'application de la loi n'est fournie. Le Secrétariat estime en outre qu'un dossier factuel pourrait présenter des informations relatives à l'application de l'article 187, notamment l'utilisation d'outils d'exécution et la prise de mesures telles que les arrêtés d'urgence en vertu du paragraphe 10.1(1) de la *Loi sur la marine marchande*.

S'agissant du *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, le Secrétariat conclut que la réponse laisse en suspens des questions centrales au sujet de l'application de l'article 132, relatif aux comptes rendus des rejets ou des risques de rejet interdits par l'article 187 de la *Loi sur la marine marchande*.

Le Secrétariat expose son raisonnement ci-après et, par la présente, notifie le Conseil en application du paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM.

I. INTRODUCTION

1. L'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM) et l'*Accord de coopération environnementale* (ACE) sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2020 et, depuis lors, le processus de présentation de communications sur les questions d'application (SEM), initialement instauré en vertu des articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), est maintenant régi par les articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM.

- Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (ci-après le « Secrétariat¹ ») demeure responsable de la mise en œuvre du processus SEM, comme le stipule l'ACE².
2. Les articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM décrivent le processus par lequel tout ressortissant d'une Partie ou toute entité constituée en vertu des lois d'une Partie (ci-après l'« auteur » de la communication) peut présenter une communication [nommée « observation » dans le nouvel Accord] dans laquelle il allègue qu'une Partie à l'ACEUM omet d'assurer l'application effective de ses lois environnementales. Le Secrétariat de la CCE procède à un examen initial d'une communication conformément aux critères énoncés aux paragraphes 24.27(1) et (2) de l'ACEUM et, s'il juge que la communication satisfait à ces critères, il détermine ensuite au titre du paragraphe 24.27(3) si elle justifie la demande d'une réponse à la Partie mise en cause. À la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat détermine alors si la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel et, le cas échéant, il en informe le Conseil et le Comité sur l'environnement³, en indiquant les motifs de sa recommandation, conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM; dans le cas contraire, il n'examine pas la communication plus en détail⁴.
 3. Le 30 octobre 2023, la Stand Environmental Society, également connue sous l'appellation « Stand.earth » (l'« auteur »), a déposé auprès du Secrétariat de la CCE une communication alléguant que le Canada (la « Partie ») omet d'appliquer de manière effective ses lois environnementales, en particulier le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* de 1985, afin de prévenir la pollution de l'environnement marin par les navires de croisière et d'autres bâtiments équipés de « systèmes d'épuration de gaz d'échappement » le long de la côte du Pacifique du Canada.

Remarque : Dans le présent texte de la CCE, les numéros de page indiqués dans les références pour les documents officiels liés à la communication SEM-23-007 (communication, réponse de la Partie) renvoient à l'original anglais.

¹ La Commission de coopération environnementale (CCE) a été créée en 1994 aux termes de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE) conclu par le Canada, le Mexique et les États-Unis (les « Parties »). Les organes constitutifs de la CCE comprennent le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM).

² Le Secrétariat part du principe que, bien que les dispositions régissant le processus SEM soient définies dans le chapitre 24 de l'ACEUM, certaines procédures connexes ont été établies en application de l'*Accord de coopération environnementale* (ACE) conclu par les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis, à savoir : le rôle du Secrétariat dans la mise en œuvre du processus relatif aux communications sur les questions d'application, le rôle du Conseil dans l'échange d'informations avec le Comité sur l'environnement, la constitution et la diffusion publique de dossiers factuels, et les activités de coopération du Conseil. Le Secrétariat est conscient du paragraphe 2(3) de l'ACE, qui prévoit, entre autres, que « [l]a Commission continuera d'exercer ses activités conformément aux modalités en place au moment de l'entrée en vigueur du présent accord, ce qui comprend ses règles, politiques, lignes directrices, procédures et résolutions, dans la mesure où ces modalités sont compatibles avec le présent accord ». [ACE, paragr. 2(3), al. 4(l)] et 4(1)m), paragr. 4(4) et 5(5)].

³ Le Comité sur l'environnement a été constitué en vertu du paragraphe 24.26(2) de l'ACEUM et son rôle consiste à « superviser la mise en œuvre » du chapitre 24 de l'ACEUM.

⁴ Le site Web de la CCE, à l'adresse <<http://www.cec.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/>>, donne davantage de détails à propos des diverses étapes du processus SEM ainsi que du registre public des communications, des décisions antérieures du Secrétariat et des dossiers factuels constitués.

4. Le 2 novembre 2023, le Secrétariat a informé l'auteur de certaines erreurs de forme mineures, plus précisément du fait que la communication était d'une longueur dépassant 15 pages dactylographiées. L'auteur a présenté une communication corrigée, condensant la version antérieure et la ramenant à 18 pages, le 15 novembre 2023⁵.
5. Le 4 décembre 2023, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*) satisfaisait aux critères d'admissibilité des paragraphes 24.27(1) et 24.27(2) de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique, et qu'elle répondait également aux critères des alinéas 24.27(3)a), b) et d), mais qu'elle *ne satisfaisait pas* au critère de l'alinéa 24.27(3)c), et il en a avisé l'auteur⁶.
6. Le Secrétariat a conclu que l'auteur n'avait pas fourni d'informations sur la question de savoir si les recours privés prévus par le droit de la Partie avaient été exercés en conformité avec le critère de l'alinéa 24,27(3)c), et que l'auteur devait le faire pour permettre au Secrétariat de déterminer si la communication justifiait la demande d'une réponse à la Partie.
7. Le 11 janvier 2024, le Secrétariat a reçu une communication révisée, contenant des renseignements supplémentaires fournis par l'auteur⁷.
8. Le 12 février 2024, le Secrétariat a établi que la communication satisfaisait au critère de l'alinéa 24.27(3)c) et a décidé qu'elle justifiait la demande d'une réponse à la Partie aux termes du paragraphe 24.27(3)⁸.
9. Le 12 avril 2024, le Secrétariat a reçu la réponse du Canada⁹. Le Canada répond en expliquant le cadre juridique de la *Loi sur les pêches* de 1985 et la manière dont Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) met cette loi en application. La Partie explique également le cadre juridique de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* et la manière dont Transports Canada (TC) met cette loi en application. La Partie décrit comment ECCC et TC coordonnent leurs activités de mise en application en vue de lutter contre les problèmes de pollution marine et d'assurer une surveillance continue de l'utilisation croissante des systèmes d'épuration de gaz d'échappement dans les eaux relevant de la compétence du Canada. En outre, la Partie fournit des renseignements sur les recours privés du droit canadien que le public pourrait exercer pour traiter certaines des allégations faites par l'auteur.

⁵ SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*), Communication déposée en vertu du paragr. 24.27(1) de l'ACEUM (15 nov. 2023) [la « communication »]; en ligne : <http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/23-7-sub_corrected_redacted_fr.pdf>.

⁶ SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*), Décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) de l'ACEUM (4 déc. 2023) [la « première décision »]; en ligne : <http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/23-7-det_fr.pdf>.

⁷ SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*), Communication (11 janv. 2024) [la « communication révisée »]; en ligne : <http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/23-7-rsub_fr.pdf>.

⁸ SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*), Décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (12 fév. 2024) [la « deuxième décision »]; en ligne : <http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/23-7-det31_fr.pdf>.

⁹ SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*), Réponse du Canada au titre du paragraphe 24.27(4) (12 avril 2024) [la « réponse »]; en ligne : <http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/23-7-rsp_fr.pdf>.

10. Au titre du paragraphe 24.28(1), le Secrétariat a examiné la communication SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*) à la lumière de la réponse fournie par le gouvernement du Canada. Le Secrétariat a établi que des questions centrales soulevées dans la communication demeurent en suspens et justifient la constitution d'un dossier factuel.
11. Le Secrétariat conclut que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel relativement à :
 - a. l'application effective de la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne les rejets, dans les eaux de pêche canadiennes, d'eaux de lavage provenant des systèmes d'épuration de gaz d'échappement à bord des navires; .
 - b. l'application effective de la *Loi canadienne sur la marine marchande* en ce qui concerne les rejets d'eaux de lavage provenant des systèmes d'épuration de gaz d'échappement à bord des navires;
 - c. l'application effective du *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* en ce qui concerne les rejets d'eaux de lavage provenant des systèmes d'épuration de gaz d'échappement à bord des navires.

Le raisonnement du Secrétariat est exposé ci-après.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

12. L'auteur de la communication allègue que le Canada omet de « prévenir la pollution de l'environnement marin, en particulier la pollution causée par les navires de croisière utilisant des systèmes d'épuration de gaz d'échappement le long de la côte du Pacifique du Canada¹⁰ ».
13. Plus particulièrement, l'auteur allègue que le Canada omet d'appliquer de manière effective le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, qui interdit le rejet ou l'immersion d'une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons¹¹.
14. L'auteur affirme que cette interdiction s'aligne sur l'objet de la Loi qui consiste à « encadrer [...] la conservation et la protection du poisson et de son habitat, notamment par la prévention de la pollution¹² ». De plus, la communication mentionne et décrit d'autres dispositions de la *Loi sur les pêches* qui énoncent les définitions pertinentes, l'autorité réglementaire, l'autorisation des inspecteurs, l'obligation d'informer, l'obligation de prendre des mesures correctives, ainsi que les infractions et sanctions pour les violations de la Loi¹³. Ces dispositions fournissent une mise en contexte et un soutien supplémentaires pour l'affirmation selon laquelle le Canada omet d'appliquer de manière effective le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*.
15. En outre, l'auteur allègue que le Canada omet d'appliquer de manière effective diverses dispositions de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*¹⁴ (ci-après la « *Loi sur la*

¹⁰ Communication à la p. 1.

¹¹ Id. à la p. 2.

¹² Id.

¹³ Id. aux p. 2-3.

¹⁴ Id. aux p. 6-8.

marine marchande » ou la « LMMC ») ainsi que du *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*¹⁵, qui mettent en application les obligations du Canada en vertu de la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires* (Convention MARPOL) et réglementent la pollution marine attribuable aux navires¹⁶. L'auteur signale que le Canada a contracté des obligations en tant que pays signataire de MARPOL, « y compris l'obligation d'adopter et d'appliquer des réglementations pour prévenir la pollution de l'environnement marin ou la pollution atmosphérique¹⁷ ».

16. S'agissant de la *Loi sur la marine marchande*, la communication mentionne et décrit des dispositions qui en prévoient les objectifs, le champ d'application/la sphère de compétence, l'autorité réglementaire, l'autorisation de prendre un arrêté d'urgence, l'interdiction de rejeter un « polluant précisé par les règlements », sauf si le rejet est conforme aux règlements ou à un permis, ainsi que les sanctions pour la violation de l'interdiction du rejet d'un « polluant prescrit par les règlements¹⁸ ».
17. La communication mentionne des dispositions du *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, pris en application de la *Loi sur la marine marchande*, qui régissent le rejet de résidus et d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement, également appelés « épurateurs », et qui incorporent par renvoi la Résolution MEPC.184(59) de MARPOL, à savoir les *Directives de 2009 sur les dispositifs d'épuration des gaz d'échappement*¹⁹
18. En outre, la communication mentionne et décrit d'autres dispositions du *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* qui énoncent une définition des polluants visés, autorisent le rejet de substances précises dans certaines circonstances, prévoient des exceptions pour certains navires, réglementent la pollution atmosphérique causée par les navires, interdisent les rejets de « substances polluantes », sauf dans certaines circonstances, réglementent les rejets d'eaux grises, et prescrivent la déclaration des rejets de polluants²⁰.
19. La communication cite le *Bulletin de la sécurité des navires* de 2022 et l'*Arrêté d'urgence relatif au rejet des eaux usées et à la libération des eaux grises par les navires de croisière dans les eaux canadiennes* en tant qu'exemples de mesures récemment prises par le gouvernement du Canada pour lutter contre les rejets des navires dans le milieu marin. L'auteur signale que le Bulletin de 2022 prévoit des mesures volontaires et que l'Arrêté d'urgence de 2023 établit des mesures obligatoires concernant les rejets d'eaux usées et d'eaux grises, mais que ni l'un ni l'autre ne couvre les rejets d'eaux de lavage des épurateurs²¹.
20. La communication renvoie également à des réglementations locales comme les lignes directrices modifiées publiées en 2022 par le Port de Vancouver, qui interdisent le rejet des

¹⁵ Id. aux p. 8-9.

¹⁶ Id. à la p. 4.

¹⁷ Id.

¹⁸ Id. aux p. 6-7.

¹⁹ Id. à la p. 8.

²⁰ Id à la p. 9.

²¹ Id.

eaux de lavage des épurateurs lorsque les navires sont à quai ou à l'ancre, de même que les modifications apportées en 2023 au guide d'information portuaire du Port de Prince Rupert pour interdire les épurateurs en boucle ouverte²².

21. La communication explique le fonctionnement des systèmes d'épuration de gaz d'échappement installés sur les navires, et les rejets potentiels de substances dans les eaux de compétence canadienne par ces systèmes, citant un rapport de l'*International Council for Clean Transportation* (ICCT, Conseil international pour des transports propres) qui concluait que « tous les épurateurs, en boucle ouverte, en boucle fermée ou hybrides, rejettent une eau plus acide et plus trouble que l'eau environnante. En outre, tous les systèmes d'épuration de gaz d'échappement émettent des nitrates, des HAP [hydrocarbures aromatiques polycycliques] et des métaux lourds²³ » [traduction].
22. L'auteur affirme que les épurateurs rejettent des eaux résiduelles qui causent une pollution dommageable pour le milieu marin et les espèces marines, en violation de l'engagement pris par le Canada dans la *Loi sur les pêches* de protéger le poisson et son habitat, ce qui comprend la population d'épaulards résidents du Sud, en voie de disparition²⁴.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

23. Le Canada répond en fournissant des renseignements sur les normes et lignes directrices internationales relatives aux systèmes d'épuration de gaz d'échappement (SEGE) établies par l'Organisation maritime internationale (OMI), et signale que « [l]e Canada dispose d'une loi nationale pour la protection de l'environnement marin qui est conforme aux normes internationales et qui relève de l'autorité de divers ministères fédéraux, dont ECCC [Environnement et Changement climatique Canada], TC [Transports Canada] et Pêches et Océans Canada [ministère des Pêches et des Océans, MPO]²⁵ ».
24. La Partie donne une vue d'ensemble de chacun des ministères (ECCC, TC et le MPO) et décrit notamment leur mandat et leurs pouvoirs²⁶.
25. La Partie décrit les activités d'application de la loi d'ECCC sous le régime de la *Loi sur les pêches* et donne des précisions sur les efforts que ce ministère a déployés pour mettre à

²² Id.

²³ Id. aux p. 11-13, citant Comer, Georgeff et Osipova, *Air Emissions and Water Pollution Discharges from Ships with Scrubbers* (2020), à la p. 29; en ligne : <<https://theicct.org/publication/air-emissions-and-water-pollution-discharges-from-ships-with-scrubbers>> [ci-après le « rapport de 2020 de l'ICCT sur les épurateurs »]. Remarque : les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) sont considérés collectivement, car il en existe plus de 100 et ils « se présentent généralement sous forme de mélanges complexes (par exemple, en tant que composantes de produits de combustion comme les suies) et non en tant que composés isolés » [traduction]. US Agency for Toxic Substances and Disease Registry, *Public Health Statement for Polycyclic Aromatic Hydrocarbons (PAHs)* (2014); en ligne : <<https://wwwn.cdc.gov/TSP/PHS/PHS.aspx?phsId=120&toxicid=25>>.

²⁴ Id. aux p. 14, 16-17.

²⁵ Réponse à la p. 5.

²⁶ Id. aux p. 5-8.

- exécution les dispositions de la législation de l'environnement soulevées dans la communication²⁷ au cours des 10 dernières années²⁸.
26. La Partie explique que les agents d'application de la loi exercent deux principales mesures d'application : (1) les inspections (planifiées, proactives ou réactives) et les vérifications administratives (collecte de renseignements sans devoir se rendre sur place) ; (2) les enquêtes (collecte d'éléments de preuve pour étayer ou réfuter une violation présumée)²⁹. Elle traite aussi de l'approche fondée sur les risques adoptée par ECCC à l'égard des activités d'application de la loi³⁰.
27. La Partie affirme que 26 poursuites fructueuses ont été engagées depuis 2014 pour des infractions aux dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution dans la région du Pacifique et du Yukon³¹.
28. S'agissant de la pollution par les navires, la Partie rapporte que, depuis 2014, les agents d'application de la loi d'ECCC ont mené au total 120 activités d'application liées à la pollution par les navires dans la région du Pacifique et du Yukon, parmi lesquelles 69 étaient des inspections, 44 étaient des vérifications administratives et sept étaient des enquêtes. Deux de ces enquêtes concernaient des navires de croisière (et ont été closes, faute de preuves suffisantes)³². Plus précisément, « [c]e sont 82 activités d'application de la loi qui ont été menées en vertu de l'interdiction générale de la LP [*Loi sur les pêches*] [...] »³³.
29. La réponse fournit des renseignements sur les inspections menées dans la région du Pacifique et du Yukon pendant l'exercice financier fédéral 2023–2024. Elle indique que 14 inspections portaient directement sur les rejets de navires de croisière, y compris les eaux de lavage des épurateurs, et que la collecte des renseignements pertinents se poursuit³⁴.

²⁷ Sauf les articles 2.1 et 2.2, et les paragraphes 38(5) et 38(6) de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-19; en ligne : <<https://canlii.ca/t/543j4>>. Ces dispositions étaient mentionnées dans la communication et n'ont pas été abordées dans la réponse. Elles portent respectivement sur l'objet de la Loi, son application territoriale, l'obligation d'informer si une substance nocive est rejetée dans des eaux où vivent des poissons et l'obligation de prendre des mesures correctives si une substance nocive est rejetée dans des eaux où vivent des poissons.

²⁸ Réponse aux p. 8-16.

²⁹ Id. à la p. 11.

³⁰ Id. à la p. 12. (Selon cette approche, « [l]es agents d'application de la loi d'ECCC doivent [...] cibler de manière proactive et efficace les secteurs présentant le plus haut risque de non-conformité qui représentent le plus grand risque pour l'environnement et la santé humaine [...] ».)

³¹ Id. à la p. 14. La réponse indique aussi à la p. 15 qu'une poursuite fructueuse a également été engagée et des sanctions administratives pécuniaires ont été imposées à trois organisations en Colombie-Britannique pour des infractions aux dispositions relatives à l'immersion en mer de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

³² Id. aux p. 15-16.

³³ Id. Remarque : la Partie utilise l'expression « l'interdiction générale de la LP » pour désigner le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, qui interdit le rejet ou l'immersion d'une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons.

³⁴ Id. à la p. 16. (« De plus, la Direction générale de l'application de la loi d'ECCC dans la région de l'Atlantique a procédé à quatre inspections portant sur les eaux de lavage des épurateurs en 2023–2024. Les détails sur ces inspections ne seront pas communiqués, car la communication ne porte pas sur la région de l'Atlantique, mais bien sur la côte du Pacifique. »)

30. La Partie décrit les activités d'application de la loi de TC au titre de la *Loi sur la marine marchande* et, notamment, du *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* (RPBPCD). Elle explique en outre les efforts déployés pour assurer l'application des dispositions soulevées dans la communication, de même que les activités d'application de la loi de TC au cours des 10 dernières années³⁵.
31. La Partie explique le régime d'inspection et de surveillance de TC, dans le cadre du Programme de contrôle des navires par l'État du port (programme CNEP), pour les navires étrangers, et du Programme de surveillance réglementaire des bâtiments canadiens, pour les navires immatriculés au Canada³⁶.
32. Elle donne des détails sur les inspections de navires étrangers sous le régime du programme de contrôle des navires par l'État du port, ainsi que les résultats obtenus, au cours des 10 dernières années :
- De janvier 2014 à janvier 2024, 12 623 inspections ont été menées dans le cadre du programme de CNEP. Au cours de cette période, 188 manquements et mesures correctives en lien avec l'Annexe VI de la Convention MARPOL ont été notés pour les exploitants de navires avant leur départ du Canada. Les systèmes d'épuration de gaz d'échappement étaient en cause dans quatre de ces cas. Deux de ces manquements ont été corrigés dans le délai imparti, tandis que les autres ont entraîné la détention des navires en question jusqu'à la résolution du problème³⁷.
33. La réponse fournit des informations sur les manières dont TC assure une surveillance des navires canadiens, à savoir les inspections obligatoires, les inspections basées sur les risques, les campagnes d'inspections concentrées, le Programme national de surveillance aérienne et la délivrance des certificats internationaux de prévention de la pollution de l'atmosphère conformément à l'Annexe VI de la Convention MARPOL³⁸.
34. La Partie aborde brièvement la question de la coordination entre ECCC et TC, traitant des inspections conjointes ainsi que d'un protocole d'entente, entré en vigueur en 2006, « qui décrit la manière dont les ministères doivent coopérer pour veiller à l'application des lois relatives à la prévention de la pollution et à la protection de la faune afin de protéger l'environnement marin de la pollution causée par les navires³⁹ ». Elle indique que ce protocole d'entente fait l'objet d'un examen et pourrait être mis à jour « de sorte qu'il reflète le cadre législatif actuel qui régit la pollution par les navires⁴⁰ ».
35. Bien que cela ne soit pas abordé dans la communication, la Partie traite des dispositions relatives à l'immersion en mer de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*

³⁵ Id. aux p. 16-22.

³⁶ Id. à la p. 20.

³⁷ Id. à la p. 21.

³⁸ Id. à la p. 22 (notant qu'« [e]n vertu du paragraphe 12(1) de la LMMC, le ministre des Transports peut autoriser toute société de classification (ci-après « les organismes reconnus ») à effectuer des inspections ou à délivrer des documents maritimes canadiens au nom de TC. Ce programme est administré par le Programme de délégation des inspections obligatoires. Les organismes reconnus remplissent une partie des fonctions d'inspection et de certification des navires canadiens, y compris la délivrance des certificats internationaux de prévention de la pollution de l'atmosphère (CIPPA) »).

³⁹ Id. à la p. 23.

⁴⁰ Id.

- (LCPE) en vue de clarifier le lien entre la LCPE, la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la marine marchande*, et traite des cas où le Canada autorise certains rejets dans les eaux marines⁴¹. Le paragraphe 125(1) des dispositions de la LCPE relatives à l'immersion en mer interdit à toute personne et à tout navire de procéder à l'immersion de substances dans un espace maritime⁴² relevant du Canada, « sauf a) s'il s'agit de déchets ou autres matières, et b) que l'immersion est effectuée conformément à un permis canadien⁴³ ». La Partie donne l'explication suivante : « Le paragraphe 125 ne s'applique pas aux rejets autorisés par la LMMC. Si une personne possédant un permis d'immersion en mer rejette des matières conformément aux dispositions du permis, le paragraphe 36(3) de la LP ne s'appliquera pas au rejet⁴⁴. »
36. La Partie décrit également divers « recours privés accessibles au public, notamment aux particuliers, aux pêcheurs et aux victimes de la pollution⁴⁵ ». Plus précisément, elle mentionne le signalement d'infractions alléguées au titre du paragraphe 216(1) de la partie 11 de la *Loi sur la marine marchande*⁴⁶, un recours privé pour les pêcheurs au paragraphe 42(3) de la *Loi sur les pêches*⁴⁷, des recours privés prévus dans de multiples dispositions de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*⁴⁸ et des recours sous le régime de la common law, comme la nuisance privée et la négligence, ainsi que des recours civils tels que les réclamations en dommages-intérêts et les injonctions⁴⁹.
37. La Partie affirme que « [l]'auteur n'a pas illustré ses tentatives d'utiliser des recours disponibles en vertu de la LMMC, qui permettent aux individus de signaler une infraction présumée directement à TC⁵⁰ ».
38. La réponse de la Partie se termine par un exposé des activités menées par le Canada pour surveiller et prendre en compte les effets potentiels de l'utilisation croissante des épurateurs ces dernières années⁵¹. Les données recueillies par ECCC montrent que « l'utilisation d'épurateurs dans les eaux canadiennes était relativement rare avant 2018⁵² ». Après l'entrée en vigueur de la limite mondiale prescrite par l'OMI pour la teneur en soufre des carburants marins, le 1^{er} janvier 2020, « [l]e nombre de navires uniques actifs dans les eaux canadiennes équipés d'épurateurs a quadruplé de 2019 à 2022, passant de 5 % à 18 % [...]»⁵³.

⁴¹ Id. à la p. 14; voir aussi la note en bas de page 11, à la p. 6 de la réponse.

⁴² Tel que défini dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 1999, L.C. 1999, ch. 33, al. 122(2)a) à e) [*Loi canadienne sur la protection de l'environnement*]; en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-15.31/page-13.html>>.

⁴³ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, paragr. 125(1).

⁴⁴ Réponse à la p. 14.

⁴⁵ Id. aux p. 23, 25.

⁴⁶ Id. à la p. 23.

⁴⁷ Id. à la p. 24.

⁴⁸ Id. aux p. 24-25, citant la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, art. 17, 22-38, 39, 40, 291, paragr. 292(1).

⁴⁹ Id. à la p. 23.

⁵⁰ Id. aux p. 25-26.

⁵¹ Id. aux p. 26-31.

⁵² Id. à la p. 26.

⁵³ Id.

39. Selon la Partie, ECCC a effectué le calcul suivant :

[...] en 2022, des navires munis d'épurateurs ont rejeté plus de 88 millions de tonnes d'eau de lavage sur la côte du Pacifique du Canada. En 2019, des navires ont rejeté 44 millions de tonnes d'eau de lavage, ce qui signifie que ce type de rejet a presque doublé de 2019 à 2022. En 2022, les navires de croisière étaient responsables de près de 46 % de l'eau de lavage rejetée⁵⁴.

40. La Partie fournit des données récentes sur les rejets d'eau de lavage des épurateurs et sur les niveaux de polluants que contiennent les eaux de lavage, et décrit les effets potentiels pour la population d'épaulards résidents du Sud, en voie de disparition, au large de la côte canadienne du Pacifique⁵⁵. La réponse indique : « D'après le *Programme de rétablissement des épaulards résidents (Orcinus orca) du Nord et du Sud au Canada*, les contaminants environnementaux constituent une grave menace pour la survie et le rétablissement des populations d'épaulards⁵⁶ ». Et : « Le ministère estime que les épurateurs des navires produisent entre 40 et 98 % des contaminants prioritaires dans un rayon de 300 m autour de l'habitat essentiel des épaulards résidents du Sud⁵⁷ ».

IV. ANALYSE

A. Questions préliminaires

i. La communication démontre que des recours privés disponibles en vertu du droit canadien ont été exercés

41. Le Canada affirme qu'il existe des recours privés que l'auteur n'a pas exercés, et énumère divers recours privés accessibles aux particuliers, aux pêcheurs et aux victimes de la pollution⁵⁸. L'auteur a abordé dans la communication révisée certains des recours privés soulevés dans la réponse et a expliqué les obstacles à l'exercice de ces recours⁵⁹.

42. S'agissant du signalement des infractions présumées en vertu du paragraphe 216(1) de la partie 11 de la *Loi sur la marine marchande*, la réponse indique que « quiconque a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un navire a enfreint ou a l'intention d'enfreindre une disposition peut signaler l'infraction présumée⁶⁰ ». Bien qu'il n'ait pas fait référence à cette disposition précise de la *Loi sur la marine marchande*, l'auteur a abordé la question des obstacles posés par la collecte d'échantillons d'eaux de lavage des épurateurs, et même par la

⁵⁴ Id. à la p.28, citant l'Outil d'affichage d'inventaire des émissions marines d'ECCC; en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/gestion-pollution/outil-affichage-inventaire-emissions-marines.html>>.

⁵⁵ Id. à la p. 28 (notant que les épaulards sont des mammifères marins qui répondent à la définition de « poisson » aux termes de la *Loi sur les pêches*, et qu'ils sont désignés en voie de disparition en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*).

⁵⁶ Id., citant : Pêches et Océans Canada, *Programme de rétablissement des épaulards résidents (Orcinus orca) du Nord et du Sud au Canada* (2018); en ligne : <https://wildlife-species.az.ec.gc.ca/species-risk-registry/virtual_sara/files/plans/Rs-ResidentKillerWhale-v00-2018dec-Fra.pdf>.

⁵⁷ Id. à la p. 29.

⁵⁸ Voir le paragraphe 29 ci-dessus.

⁵⁹ Id. à la p. 24; voir aussi la communication révisée aux p. 3-4.

⁶⁰ Réponse à la p. 23.

détermination des moments où les navires rejettent ces eaux de lavage⁶¹. Les difficultés liées à la collecte de preuves de dommages à l'environnement, que l'auteur a expliquées dans le contexte des recours privés, sont les mêmes que celles auxquelles il serait confronté s'il cherchait à réunir des « motifs raisonnables » pour étayer le signalement d'une infraction présumée en vertu du paragraphe 216(1) de la partie 11 de la *Loi sur la marine marchande*.

43. En ce qui concerne l'exercice de recours privés en vertu de divers articles de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)⁶², l'auteur n'affirme pas que la Partie omet d'assurer l'application effective de la LCPE⁶³. Les dispositions mentionnées et décrites dans la réponse concernent toutes des recours liés à des violations de la LCPE⁶⁴.
44. Au sujet des recours civils tels que les réclamations en dommages-intérêts et les injonctions⁶⁵, l'auteur a déclaré ce qui suit :
- [...] le fait d'intenter des poursuites civiles devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique contre des dizaines de propriétaires et exploitants de navires (y compris de nombreuses entités non canadiennes) [ainsi que des poursuites civiles devant les tribunaux d'autres provinces et territoires canadiens où sont rejetées des substances nocives] pose d'importants obstacles financiers, procéduraux et de preuve⁶⁶.
45. L'auteur a expliqué en détail ces obstacles⁶⁷, qui constituent également des obstacles à l'exercice de recours en vertu de doctrines de la common law comme « la nuisance privée et la négligence », ainsi que cela a été soulevé dans la réponse⁶⁸. La communication reconnaît que « [...] Stand [n'a] pas subi de préjudice direct du fait que le Canada a omis de mettre en application de façon effective le paragraphe 36(3) de sa *Loi sur les pêches* [...] »⁶⁹. En ce qui concerne plus particulièrement le droit de la responsabilité délictuelle, l'auteur discute des

⁶¹ Communication révisée à la p. 4 (« Il faut aussi prendre en compte la difficulté pour Stand, une entité non gouvernementale et à but non lucratif, de recueillir et d'analyser des échantillons d'effluents d'eaux de lavage provenant de dizaines [ou de centaines] de navires, y compris des navires exploités dans des zones extracôtières et des zones portuaires restreintes. Les propriétaires et exploitants de navires ne divulguent pas le calendrier des rejets des eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement, ce qui complique davantage le processus de collecte de preuves des dommages à l'environnement à l'appui d'un litige privé. La législation canadienne impose également des restrictions à la navigation à proximité d'autres navires, ce qui complique la collecte d'échantillons d'eau de lavage d'une concentration appropriée pour étayer un litige »).

⁶² Réponse aux p. 24-25, citant la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, art. 17, 22-38, 39, 40, 291, paragr. 292(1).

⁶³ La communication mentionne une seule fois la LCPE, à la p. 7, mais cette mention concerne un permis délivré en vertu de la LCPE qui rendrait légaux certains rejets, et non une assertion d'une omission d'assurer l'application de la LCPE. (« L'article 187 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* interdit à toute personne ou à tout navire de rejeter un "polluant précisé par les règlements", sauf si le rejet se fait en conformité avec les règlements de la présente partie ou un permis délivré en vertu de la partie 7 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999). »)

⁶⁴ Réponse aux p. 24-25.

⁶⁵ Id. à la p. 25.

⁶⁶ Communication révisée à la p. 3.

⁶⁷ Id. aux p. 3-4.

⁶⁸ Réponse à la p. 23.

⁶⁹ Communication à la p. 1.

limites imposées à l'introduction d'actions en responsabilité délictuelle par la doctrine actuelle de la qualité pour agir :

Il n'existe pas de « tuteur » (ou d'entité équivalente) représentant les intérêts juridiques des entités non humaines en droit canadien [...] Stand se heurte donc à un obstacle de taille lorsqu'il s'agit de faire reconnaître sa qualité par les tribunaux de la Colombie-Britannique pour tenter une poursuite civile au nom des épaulards résidents du Sud et d'autres espèces de faune et de flore sauvages affectées par le rejet de substances nocives dans les eaux côtières du Canada par des propriétaires et exploitants de navires privés⁷⁰.

46. En ce qui a trait au recours privé pour les pêcheurs prévu au paragraphe 42(3) de la *Loi sur les pêches*⁷¹, il ne serait pas approprié que l'auteur exerce ce recours étant donné qu'il ne mène aucune activité de pêche et que le recours est limité à la responsabilité pour « les pertes de revenu subies par les titulaires d'une licence de pêche commerciale⁷² ».
47. Le Secrétariat a conclu que l'exercice de recours privés doit être interprété au sens large et que ce critère peut être respecté par le dépôt d'une plainte ou la référence à une plainte déposée par une autre personne, organisation ou entité. Ce critère est évalué selon une norme de raisonabilité, tout en tenant compte qu'il existe dans certains cas des obstacles à l'exercice de tels recours⁷³.
48. Le Secrétariat a conclu antérieurement que « [...] l'alinéa 14(2)c) n'impose aucune obligation d'épuiser tous les recours⁷⁴ ».

⁷⁰ Communication révisée à la p. 3.

⁷¹ *Loi sur les pêches*, paragr. 42(3). (« En cas de pollution des eaux où vivent des poissons par une substance nocive lors d'un rejet ou d'une immersion défendu, les personnes mentionnées aux alinéas (1)a) et b) sont, sous réserve du paragraphe (4) dans le cas de celles qui sont mentionnées à l'alinéa (1)a), et dans la mesure de leur faute ou négligence respective dans le cas de celles qui sont mentionnées à l'alinéa (1)b), solidairement responsables de toutes les pertes de revenu subies par les titulaires d'une licence de pêche commerciale dans la mesure où il peut être établi que ces pertes sont occasionnées par le rejet ou l'immersion ou par l'interdiction de pêcher qui en résulte, leur recouvrement pouvant être poursuivi avec dépens devant tout tribunal compétent. »)

⁷² Id. Remarque : l'auteur est un organisme de défense de l'intérêt public en matière d'environnement. Communication à la p. 1.

⁷³ SEM-18-001 (*Brûlage agricole transfrontalier*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2), aux paragr. 27-28 (19 fév. 2018); en ligne : <http://www.ccc.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/18-1-det_141-142_en.pdf>. (« Dans des situations similaires, le Secrétariat a déterminé si des mesures raisonnables avaient été prises avant la présentation d'une communication. Il a également tenu compte du fait que, dans certains cas, le manque de ressources peut limiter la capacité d'un auteur à exercer des recours privés avant de présenter une communication. Le Secrétariat considère que des facteurs économiques et sociaux peuvent constituer un obstacle à de tels recours ». [traduction])

⁷⁴ SEM-19-004 (*Chouette rayée*), Décision en vertu du paragraphe 14(3) de l'ANACDE, au paragr. 16 (20 mars 2020); en ligne : <http://www.ccc.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/19-4-det143_fr.pdf>. (En réponse à un auteur affirmant qu'il avait « entièrement épuisé tous les recours privés nationaux disponibles ».) Le libellé de l'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE est identique à celui de l'alinéa 24.27(3)c) de l'ACEUM.

49. Le Secrétariat a également conclu antérieurement que « [...] l'existence de recours privés n'empêche pas de poursuivre l'examen de la communication ou de recommander la constitution d'un dossier factuel⁷⁵ ».
50. À la suite de son analyse en vertu du paragraphe 24.27(3), dans sa décision datée du 12 février 2024, le Secrétariat a conclu que « [...] la transmission de la lettre au ministre de l'Environnement et l'examen d'autres recours privés constituent des mesures raisonnables qui ont été prises pour exercer des recours privés, compte tenu de la nature généralisée des manquements allégués et compte tenu des obstacles identifiés par l'auteur⁷⁶ ».
51. Le Secrétariat n'a vu aucune raison de réviser sa décision en vertu du paragraphe 24.27(3) datée du 12 février 2024.

B. Au sujet des affirmations contenues dans la communication SEM-23-007

52. Dans la partie qui suit, le Secrétariat examine si, à la lumière de la réponse du Canada, la constitution d'un dossier factuel est justifiée relativement à l'omission alléguée, de la part de la Partie, d'appliquer de manière effective ses lois environnementales.
- i. Omission d'appliquer de manière effective le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne les rejets d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires**
53. L'auteur affirme que le Canada n'applique pas de manière effective le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* pour ce qui est de prévenir la pollution du milieu marin causée par les navires de croisière et d'autres bâtiments qui utilisent des systèmes d'épuration de gaz d'échappement et qui rejettent les eaux de lavage ainsi produites le long de la côte canadienne du Pacifique⁷⁷. Plus précisément, la communication fournit l'explication suivante : « Les systèmes d'épuration de gaz d'échappement éliminent les dioxydes de soufre, les métaux lourds, les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et d'autres toxines des émissions de gaz des navires et rejettent ces toxines dans l'océan par le biais des rejets d'eaux de lavage⁷⁸ ».
54. Aux termes de l'article 2.2, la *Loi sur les pêches* s'applique aux eaux de pêche canadiennes, lesquelles comprennent « les eaux de la zone de pêche et de la mer territoriale du Canada, ainsi que les eaux intérieures canadiennes⁷⁹ ».
55. Le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* prescrit l'interdiction générale de l'immersion ou du rejet d'une substance nocive :

(3) Sous réserve du paragraphe (4), il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive — ou d'en permettre l'immersion ou le rejet — dans des eaux où vivent des poissons, ou en

⁷⁵ SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*), Notification en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE aux p. 15-16 (5 décembre 2005) [*Centrales électriques au charbon*]; en ligne : <http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/04-5-adv_fr.pdf>.

⁷⁶ Deuxième décision à la p. 4.

⁷⁷ Communication à la p. 11.

⁷⁸ Id.

⁷⁹ *Loi sur les pêches*, paragr. 2.2(1). (« La présente loi s'applique non seulement au Canada, mais aussi : a) aux eaux de pêche canadiennes; [...] ».) Les « eaux de pêche canadiennes » sont ainsi définies au paragr. 2(1) : « Les eaux de la zone de pêche et de la mer territoriale du Canada, ainsi que les eaux intérieures canadiennes (*Canadian fisheries waters*) ».

quelque autre lieu si le risque existe que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux.

56. Le terme « substance nocive » est défini au paragraphe 34(1); cette définition est en partie libellée ainsi :
- a) Toute substance qui, si elle était ajoutée à l'eau, altérerait ou contribuerait à altérer la qualité de celle-ci au point de la rendre nocive, ou susceptible de le devenir, pour le poisson ou son habitat, ou encore de rendre nocive l'utilisation par l'homme du poisson qui y vit⁸⁰;
57. Au sujet de la définition de « substance nocive », la réponse indique :
- La jurisprudence canadienne a toutefois précisé que les eaux réceptrices ne doivent pas nécessairement être rendues nocives pour les poissons. Dans l'affaire *R. c. Kingston* (2004 ONCA), le tribunal a déclaré : « Le paragraphe 36(3) traite principalement de l'ajout de substances dans les eaux où vivent des poissons. Il interdit le rejet de substances nocives dans ces eaux, mais n'interdit pas le rejet de substances qui peuvent rendre les eaux réceptrices nocives. La substance ajoutée à l'eau où vivent des poissons est définie, mais pas l'eau après l'ajout de la substance. Une substance nocive ne doit pas rendre l'eau dans laquelle elle est introduite toxique ou nuisible aux poissons; elle ne peut qu'être susceptible de rendre l'eau nocive pour les poissons » [traduction]⁸¹.
58. La réponse fournit l'explication suivante : « Le paragraphe 36(4) de la LP autorise la création de règlements autorisant le rejet de substances nocives, sous réserve de certaines conditions⁸². » Elle indique ensuite : « Aucun règlement applicable aux systèmes d'épuration de gaz d'échappement n'a été créé en vertu de ce paragraphe⁸³. »
59. En l'absence de règlements pris en application du paragraphe (4) pour les systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires, il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de réglementer, et ainsi de légaliser, les rejets de substances nocives provenant de ces systèmes d'épuration des navires dans des eaux où vivent des poissons. Faute d'une telle réglementation, tout rejet, dans des eaux où vivent des poissons, de substances nocives provenant de systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires équivaldrait à une omission présumée d'appliquer de manière effective le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*. La question de l'adoption de règlements ou d'instruments réglementaires appropriés pour mettre en œuvre les

⁸⁰ *Loi sur les pêches*, paragr. 34(1). La définition comporte également les deux éléments suivants :

- b) toute eau qui contient une substance en une quantité ou concentration telle — ou qui, à partir de son état naturel, a été traitée ou transformée par la chaleur ou d'autres moyens d'une façon telle — que, si elle était ajoutée à une autre eau, elle altérerait ou contribuerait à altérer la qualité de celle-ci au point de la rendre nocive, ou susceptible de le devenir, pour le poisson ou son habitat, ou encore de rendre nocive l'utilisation par l'homme du poisson qui y vit.

La présente définition vise notamment les substances ou catégories de substances désignées en application de l'alinéa (2)a), l'eau contenant une substance ou une catégorie de substances en quantités ou concentrations égales ou supérieures à celles fixées en vertu de l'alinéa (2)b) et l'eau qui a subi un traitement ou une transformation désignés en application de l'alinéa (2)c). (*deleterious substance*)

⁸¹ Réponse aux p. 9-10, citant *R. c. Kingston* (2004), Cour d'appel de l'Ontario, au paragr. 65; en ligne : <<https://www.canlii.org/en/on/onca/doc/2004/2004canlii39042/2004canlii39042.pdf>>.

⁸² Id. à la p. 10.

⁸³ Id.

- exigences du droit statutaire a été abordée dans le passé dans le cadre du processus SEM⁸⁴. L'absence de cadre réglementaire pour la mise en œuvre des lois fédérales de la Partie a également été soulignée dans le contexte du processus de constitution de dossiers factuels, en particulier à l'égard du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*⁸⁵.
60. L'auteur déclare que « l'approche du gouvernement du Canada, qui consiste en l'observation volontaire de la part de l'industrie, a donné des résultats insatisfaisants et ne respecte pas l'intérêt public en matière de protection des écosystèmes marins⁸⁶ ».
61. Il affirme que la Partie omet d'appliquer de manière effective le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en se fondant sur le nombre de mesures d'application, compte tenu du nombre de navires qui utilisent des systèmes d'épuration de gaz d'échappement et qui sont susceptibles de rejeter des substances nocives dans les eaux de pêche canadiennes⁸⁷. La communication indique que seules deux enquêtes d'application de la loi concernant l'exploitation de navires de croisière ont été ouvertes au titre du paragraphe 36(3) entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2022, que les deux enquêtes sont closes et qu'aucune n'a donné lieu à une mesure d'exécution⁸⁸.
62. La réponse du Canada donne des précisions sur ces deux enquêtes, indiquant qu'elles ont toutes deux été ouvertes en tant qu'interventions liées à la présence potentielle d'une nappe

⁸⁴ *Centrales électriques au charbon, supra* note 74, aux p. 21-22 (« Une fois l'approbation de l'EPA obtenue, “les plans d'eau identifiés et les TMDL sont intégrés au processus de planification des États mis en place en vertu du sous-alinéa 303(e)(3)” et sont visés par la législation fédérale sur la lutte contre la pollution de l'eau » (notes en bas de page omises). Voir aussi SEM-21-003 (*Baleine noire de l'Atlantique Nord*), Notification du Secrétariat en vertu du paragraphe 24.28(1) de l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (3 juin 2022), aux paragr. 48-49 (notant les affirmations de l'auteur selon lesquelles la *Final Risk Reduction Rule* (règle finale de réduction des risques) ne répond pas aux conditions légales imposées en vertu de la MMPA (Loi sur la protection des mammifères marins) — à savoir le but visé d'un taux zéro de mortalité et les exigences relatives à un plan de diminution des prises concernant un stock stratégique afin de réduire le taux de mortalité ou de blessures graves accessoires à des niveaux inférieurs au niveau de prélèvement biologique potentiel établi — mais excluant néanmoins ces affirmations de tout examen plus approfondi en raison des procédures judiciaires en instance susceptibles de résoudre ces questions.)

⁸⁵ SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*), Dossier factuel constitué en vertu du paragraphe 15(7) (1^{er} septembre 2020), au paragr. 7; en ligne : <http://www.ccc.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/17-1-ffr_fr.pdf>

Il n'existe pas de règlement applicable au rejet de substances provenant des bassins de résidus des exploitants des sables bitumineux, et il n'en existait pas au cours de la période visée par la communication. Cependant, comme le mentionne la section 3.1, le Canada est en train d'élaborer une réglementation concernant les effluents de l'exploitation des sables bitumineux en application de la Loi sur les pêches. Ainsi, le paragraphe 36(3) de ladite Loi interdit le déversement de toute eau de traitement des sables bitumineux (ETSB), y compris les dépôts exfiltrés des bassins de résidus, dans des eaux où vivent des poissons ou à tout endroit où elle peut pénétrer dans ces eaux (notes en bas de page omises).

⁸⁶ Communication à la p. 15.

⁸⁷ Id. aux p. 1, 11-12, 17 (traitant de la « prolifération des systèmes d'épuration de gaz d'échappement sur les navires de croisière ces dernières années » et citant un document d'information du Conseil international pour l'exploration de la mer : « Si un seul navire équipé d'un système d'épuration de gaz d'échappement peut présenter un risque limité et local pour la santé de l'écosystème marin, il est très préoccupant d'envisager une communauté maritime mondiale utilisant de tels épurateurs pour respecter les limites d'émissions atmosphériques » [*traduction*]).

⁸⁸ Id. à la p. 1.

- d'hydrocarbures signalée par des images satellites, et que dans les deux cas, le dossier a été clos faute de preuves suffisantes⁸⁹.
63. La Partie déclare qu'au cours des 10 dernières années, 26 poursuites fructueuses ont été engagées pour des infractions aux dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution dans la région du Pacifique et du Yukon⁹⁰. Aucun des cinq « cas notables » décrits en détail à titre d'exemples dans la réponse ne concernait des rejets d'eaux de lavage d'épurateurs par des navires dans les eaux de pêche canadiennes. La réponse n'indique pas si l'une quelconque de ces 26 poursuites avait trait à des rejets d'eaux de lavage d'épurateurs.
64. La réponse fournit des renseignements précis sur l'application de la loi à l'égard de la pollution des navires. Elle indique que 120 activités d'application de la loi ont été menées depuis 2014 en lien avec la pollution par les navires dans la région du Pacifique et du Yukon, à savoir 69 inspections, 44 vérifications administratives et sept enquêtes, dont deux étaient liées à des navires de croisière⁹¹. La réponse fait état du fondement juridique de certaines de ces activités d'application, notant que 82 d'entre elles ont été menées en vertu du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*⁹², mais elle n'indique pas si l'une ou l'autre de ces activités concernait des rejets d'eaux de lavage d'épurateurs, ce qui est la question soulevée par l'auteur de la communication.
65. Au cours de l'exercice financier fédéral 2023–2024, il y a eu dans la région du Pacifique et du Yukon 14 inspections directement liées aux rejets des navires de croisière, notamment des eaux de lavage d'épurateurs, et la collecte d'information se poursuit⁹³. La réponse n'indique pas combien, parmi ces 14 inspections récentes, concernaient des eaux de lavage d'épurateurs.
66. La Partie « reconnaît la croissance rapide de l'utilisation d'épurateurs dans les eaux canadiennes et internationales au cours des dernières années, d'où l'importance de mieux comprendre les effets des épurateurs sur la qualité de l'air et de l'eau ». La réponse signale que les eaux de lavage des épurateurs « [...] contiennent des substances toxiques énumérées à l'Annexe 1 de la LCPE, notamment des HAP, des nitrates, de l'acide sulfurique et des métaux lourds⁹⁴ ».
67. Dans le cadre des efforts que la Partie déploie pour « évaluer les effets potentiels » de l'utilisation d'épurateurs, « ECCC a demandé à l'*International Council for Clean Transportation* (ICCT) d'évaluer la documentation disponible et de donner son avis sur les taux d'émission appropriés de polluants atmosphériques et de rejets d'eaux de lavage par suite de l'utilisation d'épurateurs⁹⁵ ». La réponse traite de quelques conclusions du rapport établi par

⁸⁹ Réponse aux p. 15-16.

⁹⁰ Id. à la p. 14. La réponse indique également, à la p. 15, qu'il y a eu une poursuite réussie et que des sanctions administratives pécuniaires ont été imposées à trois organisations en Colombie-Britannique pour violation des dispositions relatives à l'immersion en mer de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

⁹¹ Id. aux p. 15-16.

⁹² Id. à la p. 16. Remarque : la Partie utilise l'expression « interdiction générale de la LP » pour désigner le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, qui interdit le rejet de substances nocives dans des eaux où vivent des poissons.

⁹³ Id.

⁹⁴ Id. à la p. 26.

⁹⁵ Id.

l'ICCT en 2020, en particulier de certaines des différences sur le plan de la quantité et de la composition entre les rejets provenant des systèmes d'épuration en boucle ouverte et en boucle fermée. Les épurateurs en boucle ouverte rejettent généralement un plus grand volume d'eaux de lavage qui contiennent des HAP, des nitrates et des métaux lourds⁹⁶. Les épurateurs en boucle fermée rejettent généralement moins d'eaux de lavage, appelées *bleed-off water* (eaux de purge), et ces eaux ont tendance à contenir des concentrations plus élevées de métaux lourds⁹⁷. Le rapport de l'ICCT fait état d'autres différences : « Les rejets des épurateurs en boucle ouverte étaient généralement plus acides que les rejets d'eaux de purge des systèmes en boucle fermée [et] les eaux de purge en boucle fermée étaient plus troubles que les rejets en boucle ouverte⁹⁸ » [traduction].

68. L'auteur affirme que l'omission, par la Partie, d'appliquer de manière effective le paragraphe 36(3) entraîne une pollution du milieu marin en violation de la *Loi sur les pêches*, cette dernière ayant pour but de conserver et de protéger le poisson et son habitat, notamment en prévenant la pollution⁹⁹.
69. La communication décrit les « valeurs écologiques qui sont mises à mal par la décision du Canada de ne pas mettre en application de façon effective sa *Loi sur les pêches* en ce qui concerne la pollution causée par les systèmes d'épuration de gaz d'échappement¹⁰⁰ » et affirme qu'il y a « [...] des préjudices causés à l'environnement marin et à diverses espèces végétales et animales, découlant du manque d'application effective de cette loi au Canada [...]»¹⁰¹.
70. La communication fait expressément mention de la population d'épaulards résidents du Sud, en voie de disparition, parmi d'autres espèces de poissons au sens de la *Loi sur les pêches*, qui subit des dommages en raison des rejets d'eaux de lavage des épurateurs¹⁰². L'auteur décrit l'espèce, de même que la zone en question qui comprend le Puget Sound, le détroit de Juan de Fuca et le détroit de Géorgie, comme étant un :

[...] écosystème marin transfrontalier unique connu par les peuples autochtones et les conseils géographiques du Canada et des États-Unis sous le nom de mer des Salish. Cet écosystème

⁹⁶ Le rapport de 2020 de l'ICCT sur les épurateurs, *supra* note 23, à la p. 29, mentionne que « [...] tous les épurateurs émettent des nitrates, des HAP et des métaux lourds » [traduction]. La réponse du Canada, qui résume le rapport de 2020 de l'ICCT, indique : « L'ICCT a constaté que les épurateurs en boucle ouverte rejettent généralement les eaux de lavage dans l'océan à un taux de 45 tonnes/MWh afin de satisfaire aux exigences en matière de rejet maximal d'HAP_{phe} (équivalents de phénanthrène) autorisé. Ces eaux de lavage ont un pH faible et une turbidité élevée, et contiennent des substances toxiques énumérées à l'Annexe 1 de la LCPE, notamment des HAP, des nitrates, de l'acide sulfurique et des métaux lourds. » Le rapport de l'ICCT ne fait aucune mention de l'acide sulfurique et indique seulement que « l'eau rejetée est plus acide et plus trouble que l'eau environnante » [traduction].

⁹⁷ Réponse à la p. 26.

⁹⁸ Rapport de 2020 de l'ICCT sur les épurateurs, *supra* note 23, à la p. 29.

⁹⁹ Réponse à la p. 10.

¹⁰⁰ Communication à la p. 2.

¹⁰¹ Id. à la p. 1.

¹⁰² Id. aux p. 13, 16-17, citant Elise Georgeff, Xiaoli Mao et Bryan Comer, *A whale of a problem? Heavy fuel oil, exhaust gas cleaning systems, and British Columbia's resident killer whales*, ICCT, rapport de consultation établi pour le Fonds mondial pour la nature (2019); en ligne : <<https://wwf.ca/report/killer-whale-habitat-consulting-paper-2019>>.

abrite la population d'épaulards résidents du Sud, menacée d'extinction, et la population en déclin de saumons chinook [saumons quinnat] dont les épaulards dépendent. Les navires de croisière traversent également le détroit de Johnstone pour se rendre dans la mer Great Bear, un autre des écosystèmes marins uniques de la Colombie-Britannique, où des populations menacées de loutres de mer et d'épaulards résidents du Sud s'efforcent de survivre aux côtés de populations de saumons en déclin¹⁰³ [traduction].

71. La réponse fournit des données indiquant dans quelle mesure l'utilisation des épurateurs a augmenté au cours des dernières années à la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2020, de la limite mondiale prescrite par l'OMI pour la teneur en soufre des carburants marins : « Le nombre de navires uniques actifs dans les eaux canadiennes équipés d'épurateurs a quadruplé de 2019 à 2022, passant de 5 % à 18 % du nombre total de ces navires [...]»¹⁰⁴. Plus précisément, ce nombre est passé de 125 à 466 navires uniques munis d'épurateurs entre 2019 et 2022¹⁰⁵.
72. La réponse, se fondant sur les calculs de l'Outil d'affichage d'inventaire des émissions marines d'ECCC, décrit également l'augmentation connexe des rejets d'eaux de lavage des épurateurs au cours des dernières années :
- [...] en 2022, des navires munis d'épurateurs ont rejeté plus de 88 millions de tonnes d'eau de lavage sur la côte du Pacifique du Canada. En 2019, des navires ont rejeté 44 millions de tonnes d'eau de lavage, ce qui signifie que ce type de rejet a presque doublé de 2019 à 2022. En 2022, les navires de croisière étaient responsables de près de 46 % de l'eau de lavage rejetée. En 2022, les eaux de lavage provenant d'épurateurs contenaient 226 kg d'HAP_{phe} et près de 26 000 kg de métaux¹⁰⁶.
73. La réponse contient un tableau indiquant les eaux de lavage rejetées par les épurateurs, et les polluants qu'elles contiennent, sur la côte canadienne du Pacifique pour les années 2019 et 2022. Le tableau montre que la quantité de vanadium rejetée par les épurateurs est passée de 9140 kg en 2019 à 17 700 kg en 2022, et que parmi les autres polluants, le mercure et le plomb sont passés de 7 à 13 kg et de 509 à 984 kg, respectivement, entre 2019 et 2022¹⁰⁷.
74. La réponse confirme que les eaux de lavage des épurateurs sont responsables de l'augmentation des niveaux de métaux lourds et d'autres polluants dans l'environnement marin, en particulier dans l'habitat des épaulards :
- ECCC estime que plus de 26 millions de tonnes d'eau de lavage ont été déversées dans l'habitat essentiel de l'épaulard résident du Sud en 2022, qui contenaient 69 kg d'HAP_{phe} [équivalents de phénanthrène] et plus de 8000 kg de métaux. Les navires de croisière étaient à l'origine de 44 % des rejets d'eaux de lavage, de 40 % des HAP_{phe} et de 44 % des métaux dans cet habitat¹⁰⁸.

¹⁰³ Id. à la p. 16, citant Stand, *Covid Pandemic Results in a Cleaner Coast* (2020), p. 8; en ligne : <<https://stand.earth/resources/covid-pandemic-results-in-a-cleaner-coast>>.

¹⁰⁴ Réponse à la p. 26.

¹⁰⁵ Id. à la p. 28, tableau 1.

¹⁰⁶ Id. à la p. 28.

¹⁰⁷ Id. à la p. 28, tableau 1.

¹⁰⁸ Id. à la p. 29. Remarque : l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement des États-Unis) a expliqué pourquoi les HAP sont souvent mesurés en équivalents de phénanthrène (« HAP_{phe} »)

75. En ce qui a trait aux répercussions de ces rejets dans le contexte plus général des autres polluants dans la zone d'habitat :
- Le ministère estime que les épurateurs des navires produisent entre 40 et 98 % des contaminants prioritaires dans un rayon de 300 m autour de l'habitat essentiel des épaulards résidents du Sud. De plus, ECCC a calculé que les épurateurs étaient la source de la plus grande proportion de vanadium dans un rayon de 300 m autour de l'habitat essentiel des épaulards résidents du Sud¹⁰⁹.
76. Dans la réponse, la Partie reconnaît que Pêches et Océans Canada a déterminé que les contaminants environnementaux « constituent une grave menace pour la survie et le rétablissement des populations d'épaulards¹¹⁰ ».
77. Le rapport de l'ICCT, cité tant par l'auteur que par la Partie, explique comment les rejets d'eaux de lavage peuvent affecter la vie marine :
- Les HAP sont cancérigènes et les métaux lourds sont toxiques, et tous deux peuvent s'accumuler dans l'eau, les sédiments et la faune et la flore marines. Ils s'accumulent le long de la chaîne alimentaire et ont été associés au cancer et à la suppression du système immunitaire chez les mammifères marins, notamment chez les épaulards et les bélugas. Les systèmes en boucle ouverte émettent beaucoup plus de HAP que les systèmes en boucle fermée, souvent dans une proportion de plusieurs ordres de grandeur supérieure, tandis que les systèmes en boucle fermée ont tendance à émettre plus de métaux lourds [...] ¹¹¹ [traduction].
78. Le *Programme de rétablissement des épaulards résidents (Orcinus orca) du Nord et du Sud au Canada*, document établi par Pêches et Océans Canada et cité dans la réponse, indique : « Certains métaux à l'état de trace, comme le cadmium, le mercure, le cuivre et le plomb, auraient des effets toxiques même à des concentrations relativement faibles et pourraient avoir une incidence sur les épaulards, bien que les effets sur leurs proies ou sur l'habitat soient plus probables¹¹² ». Le rapport note également que les HAP sont persistants et cancérigènes, mais ne les classe pas dans la catégorie des polluants biocumulatifs¹¹³.

dans le contexte de l'analyse des eaux de lavage des épurateurs : « Bien que 16 HAP soient habituellement analysés et mesurés en tant que substances chimiques individuelles, les directives de l'OMI établissent les critères relatifs aux eaux de lavage pour les HAP en termes d'équivalents de phénanthrène. La raison d'être de ces critères n'est pas claire, mais pourrait tenir au fait que la mesure des HAP constitue un substitut pour les hydrocarbures, et qu'il a été constaté que le phénanthrène était le HAP le plus abondant dans les analyses des eaux de lavage pendant les essais réalisés à bord du *Pride of Kent* » [traduction]. United States Environmental Protection Agency, Office of Wastewater Management, *Exhaust Gas Scrubber Washwater Effluent*, EPA-800-R-11-006 (novembre 2011), p. 31; en ligne : <https://www3.epa.gov/npdes/pubs/vgp_exhaust_gas_scrubber.pdf>.

¹⁰⁹ Réponse à la p. 29.

¹¹⁰ Id. à la p. 28, citant Pêches et Océans Canada, *Programme de rétablissement des épaulards résidents (Orcinus orca) du Nord et du Sud au Canada* (2018) ; en ligne : <https://wildlife-species.az.ec.gc.ca/species-risk-registry/virtual_sara/files/plans/Rs-ResidentKillerWhale-v00-2018dec-Fra.pdf>.

¹¹¹ Rapport de 2020 de l'ICCT sur les épurateurs, *supra* note 23, à la p. 29.

¹¹² Pêches et Océans Canada, *Programme de rétablissement des épaulards résidents (Orcinus orca) du Nord et du Sud au Canada*, Série des programmes de rétablissement au titre de la *Loi sur les espèces en péril*, Ottawa (2018), à la p. 22.

¹¹³ Id. à la p. 20, tableau 1.

79. La réponse indique également : « Selon le groupe de travail technique sur les contaminants pour le rétablissement de l'épaulard résident du Sud, les HAP, le cuivre, le cadmium et le plomb sont des contaminants prioritaires pour la proie principale des épaulards résidents du Sud, le saumon chinook, en raison de leur présence, des problèmes de santé qu'ils posent et de la probabilité d'exposition. Le mercure est un contaminant prioritaire pour l'épaulard résident du Sud comme pour le saumon chinook¹¹⁴ ».
80. Après avoir examiné les renseignements fournis dans la communication à la lumière de la réponse du Canada, le Secrétariat conclut que la Partie reconnaît que des navires rejettent des eaux de lavage des épurateurs, qui contiennent des HAP, des nitrates et des métaux lourds, dans des eaux au large des côtes canadiennes où vivent des poissons¹¹⁵. La Partie reconnaît également qu'elle n'a pas pris de règlements relatifs aux systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires au titre du paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches*¹¹⁶. Le Secrétariat conclut que la réponse laisse en suspens des questions centrales soulevées dans la communication quant à savoir si les eaux de lavage des épurateurs répondent à la définition de « substance nocive » au sens de la *Loi sur les pêches*, compte tenu des données fournies par la Partie qui montrent que ces rejets introduisent des polluants dans le milieu marin¹¹⁷. Le Secrétariat conclut que la réponse laisse également en suspens des questions centrales relatives à l'application, par la Partie, du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne les rejets d'eaux de lavage des épurateurs dans des eaux où vivent des poissons, et que la constitution d'un dossier factuel pourrait apporter des précisions à cet égard.
81. Étant donné l'utilisation croissante des épurateurs et l'augmentation du volume des rejets d'eaux de lavage ces dernières années, ainsi la réponse l'indique¹¹⁸, le Secrétariat estime qu'un dossier factuel pourrait fournir des renseignements sur l'état actuel de la recherche dans ce domaine, en examinant davantage les répercussions des eaux de lavage des épurateurs, y compris des polluants qu'elles contiennent, sur les poissons et le milieu marin.
- ii. Omission d'appliquer de manière effective la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* en ce qui concerne les rejets par les navires d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement**
82. L'auteur affirme que le Canada n'applique pas de manière effective la *Loi sur la marine marchande* pour réglementer la pollution marine. La communication mentionne et décrit plusieurs dispositions de la *Loi sur la marine marchande* qui autorisent la prise de règlements et d'arrêtés d'urgence pour protéger le milieu marin contre la pollution et les risques, et qui interdisent les rejets de polluants prescrits, sauf en conformité avec les règlements ou avec un permis¹¹⁹.
83. La communication fait référence au paragraphe 35.1(1) de la *Loi sur la marine marchande*, qui autorise la prise de règlements pour « la protection du milieu marin contre les répercussions des activités de navigation et de transport maritimes », ainsi qu'à l'alinéa 35(1)d), qui autorise

¹¹⁴ Réponse aux p. 28-29.

¹¹⁵ Id. aux p. 26-28.

¹¹⁶ Id. à la p. 10.

¹¹⁷ Id. aux p. 26-29.

¹¹⁸ Id. aux p. 26-28.

¹¹⁹ Communication aux p. 6-8.

le gouvernement du Canada à prendre des règlements pour la mise en œuvre de la Convention MARPOL et d'autres traités, et notamment à prescrire des normes plus rigoureuses que celles prévues dans les accords internationaux¹²⁰.

84. En outre, la communication relève que le ministre des Transports peut prendre en vertu du paragraphe 10.1(1) un arrêté d'urgence, pouvant comporter les mêmes dispositions qu'un règlement, s'il « [...] estime qu'une intervention immédiate est nécessaire pour parer à un risque — direct ou indirect — à la sécurité maritime ou au milieu marin¹²¹ ». La communication renvoie au *Bulletin de la sécurité des navires* de 2022, qui prévoit des mesures environnementales à l'intention des navires de croisière dans les eaux canadiennes¹²², ainsi qu'à l'*Arrêté d'urgence relatif au rejet des eaux usées et à la libération des eaux grises par les navires de croisière dans les eaux canadiennes*¹²³, comme exemples de mesures récemment prises par la Partie pour lutter contre les rejets des navires dans le milieu marin. La communication note que, si le Bulletin de 2022 prévoit des mesures volontaires concernant le traitement et le rejet des eaux usées et des eaux grises, et que l'Arrêté d'urgence de 2023 établit des mesures obligatoires visant les rejets d'eaux usées et d'eaux grises¹²⁴, ni l'un ni l'autre ne couvre les rejets d'eaux de lavage des épurateurs¹²⁵.
85. Enfin, la communication se réfère à l'article 187 de la *Loi sur la marine marchande*¹²⁶, qui interdit à toute personne et à tout navire de rejeter polluants désignés par règlement¹²⁷, sauf en

¹²⁰ Id. à la p. 7.

¹²¹ *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, paragr. 10,1(1) [*Loi sur la marine marchande* ou *LMMC*]; en ligne : <<https://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-2001-c-26/derniere/lc-2001-c-26.html>>.

¹²² Transports Canada, « Nouvelles mesures environnementales pour les navires de croisière dans les eaux de compétence canadienne – saison 2022 », *Bulletin de la sécurité des navires*, BSN n° 10/2022 (12 avril 2022, modifié le 18 août 2022); en ligne : <<https://tc.canada.ca/fr/transport-maritime/securite-maritime/bulletins-securite-navires/nouvelles-mesures-environnementales-navires-croisiere-dans-eaux-competece-canadienne-saison-2022-bsn-no-10-2022-modifie-18-aout-2022>> (énonçant de « nouvelles mesures environnementales non obligatoires » liées au traitement et au rejet d'eaux usées et d'eaux grises, et indiquant que « Transports Canada [...] s'engagera davantage auprès de l'ensemble de l'industrie du transport maritime et tout partenaire intéressé à élaborer et à mettre en œuvre d'autres mesures concernant les rejets pour d'autres domaines de préoccupation, comme les rejets des systèmes d'épuration de gaz d'échappement »).

¹²³ *Arrêté d'urgence relatif au rejet des eaux usées et à la libération des eaux grises par les navires de croisière dans les eaux canadiennes* (9 juin 2023); en ligne : <<https://tc.canada.ca/fr/arrete-ministeriel-arrete-urgence-injonction-ministerielle-ordres-lettre-reponse/arrete-urgence-relatif-rejet-eaux-usees-liberation-eaux-grises-navires-croisiere-dans-eaux-canadiennes>>.

¹²⁴ *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, DORS/2012-69, paragr. 131.1(1) [le « *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* » ou le « *RPBPCD* »]; en ligne : <<https://www.canlii.org/fr/ca/legis/regl/dors-2012-69/derniere/dors-2012-69.html>> (« **eaux grises** Eaux provenant des éviers, des machines à laver, des baignoires, des douches et des lave-vaisselle. La présente définition exclut les eaux usées et les eaux provenant des salles des machines ou des ateliers. (*greywater*) »)

¹²⁵ Communication à la p. 9.

¹²⁶ *Loi sur la marine marchande*, art. 187 (« Il est interdit à tout bâtiment ou à toute personne de rejeter un polluant précisé par les règlements, sauf si le rejet se fait en conformité avec les règlements d'application de la présente partie ou un permis délivré sous le régime de la section 3 de la partie 7 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* »).

¹²⁷ La définition pertinente de « polluant » est ainsi libellée à l'article 185 de la *Loi sur la marine marchande* :

conformité avec les règlements pris en application de la partie 9 de la *Loi sur la marine marchande*¹²⁸ ou avec un permis accordé en vertu de la LCPE¹²⁹. L'article 187 est inclus dans la partie 9 de la *Loi sur la marine marchande*, qui porte sur la prévention de la pollution et qui « s'applique à l'égard des bâtiments dans les eaux canadiennes et dans les eaux de la zone économique exclusive du Canada¹³⁰ ».

86. La réponse du Canada énumère et résume les dispositions de la *Loi sur la marine marchande* soulevées dans la communication¹³¹. Elle explique le régime d'inspection et de surveillance de TC, comportant : (1) le Programme de contrôle des navires par l'État du port (CNEP), pour les navires étrangers; (2) le Programme de surveillance réglementaire des bâtiments canadiens, pour les navires immatriculés au Canada¹³².
87. Au sujet du lien entre les normes internationales et le droit national, la réponse explique : « Le programme canadien de CNEP est administré par une politique nationale d'inspection des navires commerciaux étrangers, et par des politiques, des lignes directrices et des procédures complémentaires de l'OMI et du protocole d'entente de Paris sur le CNEP [...] et le protocole d'entente de Tokyo sur le CNEP [...], dont le Canada est un État signataire ». Et : « Le paragraphe 211(1) de la LMMC confère l'autorité au programme de CNEP d'inspecter les opérations des navires étrangers et de veiller à l'application de la loi¹³³ ».
88. La Partie fournit des détails sur les inspections de navires étrangers effectuées dans le cadre du Programme de contrôle des navires par l'État du port, ainsi que sur leurs résultats, au cours des 10 dernières années :

De janvier 2014 à janvier 2024, 12 623 inspections ont été menées dans le cadre du programme de CNEP. Au cours de cette période, 188 manquements et mesures correctives en lien avec l'Annexe VI de la Convention MARPOL ont été notés pour les exploitants de navires avant leur départ du Canada. Les systèmes d'épuration de gaz d'échappement étaient en cause dans

Les substances ci-après, y compris celles désignées par règlement, nommément ou par catégorie, comme polluants pour l'application de la partie 8 (pollution : prévention et intervention — ministère des Transports et ministère des Pêches et des Océans), les hydrocarbures et les substances nocives et potentiellement dangereuses :

- a) les substances qui, ajoutées à l'eau, produiraient, directement ou non, une dégradation ou altération de la qualité de celle-ci de nature à nuire à son utilisation par les êtres humains ou par les animaux ou les plantes utiles aux êtres humains;
- b) l'eau qui contient une substance en quantité ou concentration telle — ou qui a été chauffée ou traitée ou transformée depuis son état naturel de façon telle — que son addition à l'eau produirait, directement ou non, une dégradation ou altération de la qualité de cette eau de façon à nuire à son utilisation par les êtres humains ou par les animaux ou les plantes utiles aux êtres humains. (*pollutant*)

¹²⁸ Ces règlements pourraient être pris en vertu du paragraphe 190(1) de la *Loi sur la marine marchande* relativement à la protection du milieu marin, où sont notamment prévus des règlements précisant des polluants pour l'application de l'article 187 et du paragraphe 189(1) et régissant les circonstances dans lesquelles il est permis de les rejeter.

¹²⁹ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, partie 7, section 3.

¹³⁰ *Loi sur la marine marchande*, paragr. 186(1).

¹³¹ Réponse aux p. 17-18.

¹³² Id. à la p. 20.

¹³³ Id.

quatre de ces cas. Deux de ces manquements ont été corrigés dans le délai imparti, tandis que les autres ont entraîné la détention des navires en question jusqu'à la résolution du problème¹³⁴.

89. Dans le cas des navires immatriculés au Canada, « TC assure la surveillance du système de transport de multiples façons, notamment par le biais d'inspections obligatoires, d'inspections basées sur les risques, de campagnes d'inspections concentrées ou du Programme national de surveillance aérienne (PNSA)¹³⁵ ».
90. La réponse explique chaque type d'inspection pour les navires immatriculés au Canada¹³⁶, et signale que des « organismes reconnus » peuvent être autorisés « [...] à effectuer des inspections ou à délivrer des documents maritimes canadiens au nom de TC » en application du paragraphe 12(1) de la *Loi sur la marine marchande*¹³⁷.
91. La réponse ne fournit aucune donnée relative aux manquements ou aux mesures correctives en ce qui concerne les navires canadiens. Elle indique que les mesures visant à remédier à la non-conformité à la *Loi sur la marine marchande* sont prises conformément à la politique d'application de la loi de TC, qui « [...] met en œuvre un ensemble d'actions graduelles, fondées sur les risques, cohérentes et transparentes afin d'encourager le respect des règles avant d'instaurer des mesures d'application de la loi ». La réponse précise que les mesures d'application possibles « comprennent la délivrance d'une ordonnance de détention, l'envoi d'un ordre à un navire, la conclusion d'une transaction en vue de l'observation de la disposition enfreinte, l'application d'une SAP [sanction administrative pécuniaire] ou des poursuites judiciaires¹³⁸ ».
92. Après avoir examiné les informations contenues dans la communication à la lumière de la réponse du Canada, le Secrétariat estime que la réponse laisse en suspens des questions centrales soulevées dans la communication quant à savoir si les eaux de lavage des épurateurs répondent à la définition de « polluant » énoncée dans la *Loi sur la marine marchande*. Le Secrétariat estime également que la réponse laisse en suspens des questions centrales concernant l'application, par la Partie, de l'interdiction prévue à l'article 187 de la *Loi sur la marine marchande* à l'égard des eaux de lavage des épurateurs, en particulier dans le cas des navires canadiens, pour lesquels aucune donnée relative à l'application de la loi n'est fournie.
93. Le Secrétariat estime qu'un dossier factuel pourrait présenter des informations relatives à l'application de l'article 187, notamment l'utilisation d'outils d'exécution et la prise de mesures telles que les arrêtés d'urgence en vertu du paragraphe 10.1(1) de la *Loi sur la marine marchande*. Le Secrétariat a auparavant recommandé la constitution de dossiers factuels et le Conseil a auparavant « [...] donné instruction au Secrétariat de constituer des dossiers factuels réunissant des faits qui illustrent la façon dont un gouvernement exerce son pouvoir discrétionnaire, pour permettre aux personnes intéressées de tirer leurs propres conclusions sur

¹³⁴ Id. à la p. 21.

¹³⁵ Id.

¹³⁶ Id.

¹³⁷ Id. à la p. 22.

¹³⁸ Id.

la question de savoir si l'exercice par le gouvernement de ce pouvoir constitue une omission de s'acquitter pleinement de ses obligations¹³⁹ ».

iii. Omission d'appliquer de manière effective le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* relativement aux rejets d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires

94. L'auteur affirme que le Canada omet d'appliquer de manière effective le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* (RPBPCD), pris en application de la *Loi sur la marine marchande*, qui est destiné à réglementer les rejets d'eaux de lavage des épurateurs conformément aux obligations contractées par le Canada sous le régime de la Convention MARPOL¹⁴⁰.
95. La communication fait référence au paragraphe 111(6) et à l'article 111.2 du RPBPCD, qui régissent les rejets de résidus et d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement. Ces dispositions imposent des exigences concernant les épurateurs et incorporent par renvoi les *Directives de 2009 de l'OMI sur les dispositifs d'épuration des gaz d'échappement*, lesquelles établissent des critères pour les eaux de lavage, des exigences relatives à la surveillance et au compte rendu de ces eaux, ainsi que des exigences en matière d'essai, de surveillance et de compte rendu des systèmes d'épuration de gaz d'échappement¹⁴¹.
96. La communication mentionne et décrit également d'autres dispositions du RPBPCD qui, respectivement, énoncent une définition de « polluant prescrit », autorisent le rejet de certaines substances dans certaines circonstances, prévoient des exemptions pour certains bâtiments, réglementent la pollution atmosphérique causée par les navires, interdisent les rejets de « substances polluantes » sauf dans certaines circonstances, réglementent les rejets d'eaux grises et exigent la déclaration des rejets de polluants¹⁴².
97. Fait digne de mention, l'article 132 prévoit que le capitaine d'un navire qui se trouve dans des eaux de compétence canadienne doit rendre compte de « [...] tout rejet ou risque de rejet par le bâtiment si [...] le rejet ou le risque de rejet est interdit par l'article 187 de la Loi ou le présent règlement [...] »¹⁴³. De même, le capitaine d'un bâtiment canadien qui se trouve hors des eaux de compétence canadienne doit rendre compte de « tout rejet ou risque de rejet par le bâtiment d'hydrocarbures, de substances liquides nocives transportées en vrac ou d'un polluant marin qui n'est pas transporté en vrac, si [...] le rejet ou le risque de rejet est interdit par l'article 187 de la Loi ou par le présent règlement [...] »¹⁴⁴.
98. Le Canada répond que le RPBPCD a été créé en application des dispositions de la *Loi sur la marine marchande* concernant la prévention et l'intervention en matière de pollution, et a été adopté « [...] afin d'introduire de strictes normes environnementales visant à prévenir les rejets délibérés, négligents et accidentels de polluants provenant de navires dans les eaux

¹³⁹ *Centrales électriques au charbon*, supra note 74, à la p. 27.

¹⁴⁰ Communication aux p. 8-9.

¹⁴¹ Id. à la p. 8.

¹⁴² Id aux p. 7-9.

¹⁴³ *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, al. 132(1)a).

¹⁴⁴ *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, al. 132(2)a).

- canadiennes¹⁴⁵ ». Le RPBPCD s'applique « à l'égard des bâtiments dans les eaux de compétence canadienne [et] à l'égard de bâtiments canadiens où qu'ils soient¹⁴⁶ ».
99. La réponse explique que « [...] ce règlement vise, entre autres, à protéger le milieu marin et à mettre en œuvre, en tout ou en partie, les conventions internationales que le Canada a signées et qui portent sur des questions relevant du champ d'application de la LMMC¹⁴⁷ ».
100. La réponse indique que l'OMI a élaboré les *Lignes directrices de 2021 sur les dispositifs d'épuration de gaz d'échappement* « [...] pour permettre les essais, la surveillance, la certification et l'approbation des systèmes d'épuration de gaz d'échappement conformément à la règle 4 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL¹⁴⁸ ». Il convient de mentionner que le RPBPCD du Canada continue de mettre en vigueur et d'incorporer par renvoi les *Directives de 2009 sur les dispositifs d'épuration de gaz d'échappement* de l'OMI¹⁴⁹, plutôt que les nouvelles *Lignes directrices de 2021 sur les dispositifs d'épuration de gaz d'échappement*¹⁵⁰.
101. Les données mentionnées au paragraphe 88 plus haut concernant les inspections de navires étrangers et les résultats connexes du Programme de contrôle des navires par l'État du port (CNEP) au cours des 10 dernières années sont pertinentes au regard des affirmations faites sur le RPBPCD. Ces données montrent que la Partie prend des mesures pour appliquer l'Annexe VI de la Convention MARPOL et inspecte les épurateurs de gaz d'échappement des navires étrangers pour déterminer si des manquements nécessitent des mesures correctives¹⁵¹.
102. La réponse ne fournit aucune donnée sur l'application du RPBPCD relativement aux manquements ou aux mesures correctives dans le cas des navires canadiens. Aucune information n'est fournie sur la question de savoir si le *Règlement sur les certificats de sécurité des bâtiments* incorpore le RPBPCD et si les autres types d'inspection décrits dans la réponse permettent d'assurer la conformité des navires canadiens au RPBPCD¹⁵².
103. Après avoir examiné l'information contenue dans la communication à la lumière de la réponse du Canada, le Secrétariat conclut que la réponse laisse en suspens certaines questions concernant la manière dont le *Règlement sur les certificats de sécurité des bâtiments* et les processus d'inspection permettent de vérifier que les navires canadiens se conforment au

¹⁴⁵ Réponse à la p. 18.

¹⁴⁶ *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, paragr. 3(1).

¹⁴⁷ Réponse à la p. 18.

¹⁴⁸ Id. aux p. 19-20.

¹⁴⁹ Voir : le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, paragr. 111(6) et art. 111.2. Voir aussi : *2009 Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems* (Directives de 2009 relatives aux dispositifs d'épuration de gaz d'échappement), résolution MEPC.184(59), Annexe 9 (17 juillet 2009); en ligne : <[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MEPCDocuments/MEPC.184\(59\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MEPCDocuments/MEPC.184(59).pdf)>.

¹⁵⁰ Organisation maritime internationale, Comité de la protection du milieu marin (MEPC), *2021 Exhaust Gas Cleaning Systems Guidelines* (Lignes directrices de 2021 relatives aux dispositifs d'épuration de gaz d'échappement), résolution MEPC.340(77), Annexe 1 (26 novembre 2021), en ligne : <[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MEPCDocuments/MEPC.340\(77\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MEPCDocuments/MEPC.340(77).pdf)>.

¹⁵¹ Réponse à la p. 20.

¹⁵² Id. à la p. 21 (énumérant les types d'inspection suivants : inspections obligatoires, inspections fondées sur les risques et inspections dans le cadre de campagnes d'inspections concentrées).

paragraphe 111(6) et à l'article 111.2 du RPBPCD. Cependant, le Secrétariat conclut également que ces questions sont de nature opérationnelle et ne sont pas liées aux questions centrales soulevées dans la communication concernant les rejets d'eaux de lavage des épurateurs par les navires.

104. Après avoir examiné les informations contenues dans la communication à la lumière de la réponse du Canada, le Secrétariat conclut que la réponse laisse en suspens des questions centrales soulevées dans la communication au sujet de l'application de l'article 132 du RPBPCD, lequel concerne le compte rendu des rejets ou des risques de rejet interdits par l'article 187 de la *Loi sur la marine marchande*, questions à propos desquelles le dossier factuel pourrait apporter des précisions.

iv. Omission d'appliquer de manière effective le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* pour réglementer la pollution marine imputable aux navires

105. L'auteur invoque le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*, affirmant que la Partie « dispose de règlements régissant le rejet de substances nocives dans les eaux usées », dont « une procédure de demande d'autorisation de rejet conformément au paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches*¹⁵³ », dans le cadre de ses assertions selon lesquelles le Canada omet d'appliquer de manière effective la *Loi sur les pêches* pour réglementer les rejets d'eaux de lavage des épurateurs¹⁵⁴.
106. Le Canada répond que le règlement invoqué s'applique uniquement aux « systèmes d'assainissement des eaux usées situés sur la terre ferme, et non à la pollution causée par les navires¹⁵⁵ ».
107. Le Secrétariat conclut que le règlement invoqué n'est pas pertinent au regard des affirmations faites dans la communication, car il ne s'applique pas aux rejets d'eaux usées par les navires.

V. NOTIFICATION

108. Après avoir examiné la communication SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*) à la lumière de la réponse du Canada, le Secrétariat conclut que des questions centrales demeurent en suspens en ce qui concerne les rejets d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires, et recommande la constitution d'un dossier factuel relatif à l'application effective de la *Loi sur les pêches*, de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* et du *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*. Plus précisément, il faut établir :
- a. si le Canada applique de manière effective les paragraphes 36(3) et 38(3), et les alinéas 40(2)a) et 40(2)b), de la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne les rejets d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires;

¹⁵³ Communication à la p. 4.

¹⁵⁴ Id.

¹⁵⁵ Réponse aux p. 4, 10.

- b. si le Canada applique de manière effective le paragraphe 10.1(1), l'article 187 et les paragraphes 191(1) et 191(3) de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* en ce qui concerne les rejets d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires;
 - c. si le Canada applique de manière effective l'article 132 du *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* en ce qui concerne les rejets d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires.
109. En application du paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat avise par les présentes le Conseil de la CCE et le Comité sur l'environnement, formé en vertu du chapitre 24 de l'ACEUM, de sa décision voulant qu'afin d'atteindre les objectifs dudit chapitre 24, il est justifié et il convient de constituer un dossier factuel relativement à la communication SEM-23-007 (*Pollution par les navires dans les eaux canadiennes du Pacifique*).
110. Aux termes du paragraphe 24.28(2) de l'ACEUM, le Secrétariat « constitue un dossier factuel si au moins deux membres du Conseil lui en donnent instruction ».

Le tout respectueusement soumis à votre attention.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(originale signée)

Par : Jorge Daniel Taillant
Directeur exécutif

c.c. : Sandra McCardell, représentante suppléante du Canada
Miguel Ángel Zerón, représentant suppléant du Mexique
Jane Nishida, représentante suppléante des États-Unis
Personnes-ressources du Comité sur l'environnement
Paolo Solano, directeur des affaires juridiques et des communications sur les questions d'application
Auteur de la communication