

Benjamin Isitt, avocat

Le 15 novembre 2023

Jorge Daniel Taillant, directeur exécutif
Commission de coopération environnementale
700, rue De La Gauchetière Ouest, bureau 1620
Montréal (Québec) H3B 5M2, Canada
Courriel : jdtaillant@cec.org

ENVOYÉ PAR COURRIEL

Monsieur,

Objet : Plainte concernant l'omission du Canada d'assurer l'application du
paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*

Nous écrivons au nom de notre client Stand.earth (ci-après « Stand ») pour demander à la Commission de coopération environnementale (CCE) d'ouvrir une enquête sur l'omission du Canada d'assurer l'application effective du paragraphe 36(3) de sa *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, afin 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 Canada.

La présente plainte est déposée en vertu des articles 24.4 et 24.27 du chapitre 24 de l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) [2020]*¹.

Stand est un organisme de défense de l'intérêt public dûment enregistré en tant que société à but non lucratif en vertu des lois de la Colombie-Britannique, sous le nom de Stand Environmental Society. En tant que tel, Stand a la qualité requise pour soumettre cette communication et demander une enquête en vertu de l'article 24.27. Bien que Stand n'ait 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*, l'organisme attire l'attention de la CCE sur les préjudices causés à l'environnement marin et à diverses espèces végétales et animales, découlant du manque d'application effective de cette loi au Canada, comme décrit ci-après. Stand soutient que l'intérêt public d'apporter une solution à ce préjudice relève à juste titre du pouvoir discrétionnaire de la CCE en vertu de l'alinéa 24.27(3)a).

En avril 2023, Stand a écrit au ministre canadien de l'Environnement et du Changement climatique, l'honorable Steven Guilbeault, pour lui demander des renseignements sur les moyens mis en œuvre par le Canada pour faire appliquer le paragraphe 36(3) de sa *Loi sur les pêches*, en particulier en ce qui concerne la pollution causée par les navires de croisière et autres vaisseaux utilisant des systèmes d'épuration de gaz d'échappement (épurateurs) pour contourner les exigences internationales de limitation des émissions. Une copie de la lettre de Stand au ministre Guilbeault est jointe à l'annexe A de la présente lettre.

Le ministre Guilbeault a répondu à Stand dans une lettre datée du 18 août 2023, en déclarant :

[traduction]

- a. *Il n'existe actuellement aucune réglementation en vertu de cette loi qui autorise le rejet*

des substances nocives par les exploitants de navires de croisière dans les eaux où vivent des poissons;

- b. *Entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2022, Environnement et Changement climatique Canada a ouvert deux enquêtes d'application de la loi concernant l'exploitation des navires de croisière en vertu du paragraphe 36(3) de la Loi; ces enquêtes sont maintenant closes. Aucune n'a donné lieu à une mesure d'exécution.*

Une copie de la lettre du ministre Guilbeault à Stand est jointe à l'annexe B de la présente lettre.

Dans les pages qui suivent, nous exposons notre compréhension (1) des dispositions antipollution de la *Loi sur les pêches* du Canada; (2) des obligations du Canada de protéger l'environnement marin en vertu de l'ACEUM et d'autres instruments internationaux; (3) de la recherche scientifique sur les incidences écologiques de la pollution que causent les systèmes d'épuration de gaz d'échappement; (4) des considérations transnationales concernant les eaux côtières de la mer des Salish, de la mer des Kwakwaka'wakw et de la mer Great Bear; et (5) des 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'échappement.

Nous sommes convaincus que ces renseignements seront suffisants pour inciter la CCE à ouvrir une enquête sur la décision du Canada de ne pas mettre en application de façon effective sa *Loi sur les pêches*, afin de garantir un cadre réglementaire et concurrentiel équitable pour les entités qui mènent leurs activités dans la zone régie par l'ACEUM et d'empêcher que la pollution que génèrent les systèmes d'épuration de gaz d'échappement ne compromette davantage les valeurs écologiques dans les eaux sensibles de la côte du Pacifique.

A. *Loi sur les pêches du Canada et pollution illégale de l'environnement marin*

En vertu de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, il est illégal pour toute personne de rejeter ou de permettre le rejet de tout type de substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, sauf si cela est autorisé par des règlements promulgués par le gouvernement du Canada. Cette interdiction est prévue au paragraphe 36(3) et s'aligne sur l'objectif explicite de la *Loi*, qui est de fournir un cadre pour « la conservation et la protection du poisson et de son habitat, notamment par la prévention de la pollution » (art. 2.1) :

Rejet de substances nocives prohibé

Paragraphe 36(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 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. »

La *Loi sur les pêches* s'applique à toutes les eaux territoriales et intérieures du Canada et, en ce qui concerne les espèces sédentaires, à toute partie du plateau continental du Canada située au-delà des limites des eaux de pêche canadiennes (art. 2.2).

La *Loi* prévoit une dérogation limitée pour la pollution des eaux où vivent des poissons, énonçant qu'une personne ne contrevient pas au paragraphe 36(3) en rejetant ou en permettant le rejet d'un déchet, d'un polluant ou d'une substance nocive dans des conditions autorisées par des règlements [par. 36(4)]. Le gouvernement du Canada est autorisé à adopter des règlements prescrivant :

- les substances ou catégories de substances nocives dont le rejet est autorisé;
- les eaux et les lieux ou leurs catégories où le rejet de substances nocives est autorisé;
- les quantités ou les degrés de concentration de substances nocives dont le rejet est autorisé;
- les conditions ou circonstances dans lesquelles le rejet de substances nocives est autorisé;
- les personnes habilitées à autoriser le rejet de substances nocives en l'absence de toute autre autorité [par. 36(5)].

Une substance nocive est définie comme suit au paragraphe 34(1) :

- (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 vit;*
- (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.*

Le décret C.P. 2014-196 (édicte par le gouverneur général en 2014 en vertu de l'article 43.2 de la *Loi sur les pêches*) désigne le ministre de l'Environnement comme ministre canadien responsable de l'exécution et de l'application du paragraphe 36(3)².

Lorsque le rejet d'une substance nocive a été autorisé par règlement, le ministre peut exiger de toute personne ainsi autorisée qu'elle procède à des échantillonnages, des analyses, des tests, des mesures ou des contrôles, qu'elle installe ou utilise des appareils ou qu'elle se conforme à des procédures, et qu'elle communique tout renseignement nécessaire pour que le ministre puisse vérifier si la personne rejette la substance nocive de la manière autorisée [par. 36(5.5)].

La *Loi sur les pêches* contient des dispositions strictes en matière d'application (art. 38), permettant au ministre de désigner des inspecteurs et d'autoriser ces derniers à « entrer dans tout lieu – y compris un véhicule ou navire –, à l'exclusion d'un local d'habitation privé » dans lequel les inspecteurs ont des motifs raisonnables de croire :

- (a) *qu'il s'y trouve toute chose dommageable pour l'habitat du poisson;*
- (b) *qu'il y ait été, y est ou y sera vraisemblablement exploité un ouvrage ou une entreprise ou exercé une activité qui entraîne ou entraînera vraisemblablement :*
 - (i) *soit la mort du poisson,*
 - (i.1) *soit la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson,*
 - (ii) *soit l'immersion ou le rejet d'une substance dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu où la substance ou toute autre substance provenant de son immersion ou rejet risque de pénétrer dans ces eaux.*

Si une substance nocive est rejetée dans des eaux où vivent des poissons d'une manière contraire à la loi, toute personne qui possède ou a la charge, la gestion ou le contrôle de la substance (ou de l'ouvrage, de l'entreprise ou de l'activité qui a entraîné le rejet, ou qui fait en sorte que la substance soit rejetée dans les eaux) a l'obligation d'en informer sans délai un inspecteur, un agent des pêches, un garde-pêche ou une autorité prescrite par les règlements [par. 38(5)]. Une personne liée par cette obligation est également tenue de prendre des mesures de correction, ce qui signifie qu'elle doit, dès que possible, prendre toutes les mesures raisonnables pour prévenir l'événement ou « pour neutraliser, atténuer ou réparer les dommages qui en résultent ou pourraient normalement en résulter » [par. 38(6)].

Lorsqu'il prend des décisions concernant l'application de la disposition antipollution du paragraphe 36(3) et d'autres dispositions, le ministre peut prendre en compte plusieurs facteurs, notamment :

- a. l'application d'approches axées sur la précaution et sur les écosystèmes;
- b. l'information scientifique;
- c. les connaissances autochtones des peuples autochtones du Canada qui lui ont été communiquées;
- d. les connaissances des collectivités;
- e. les facteurs sociaux, économiques et culturels dans la gestion des pêches [al. 2.5a), c), d), e), f) et g)]³.

Toute personne qui contrevient au paragraphe 36(3) commet une infraction et est passible, sur

déclaration de culpabilité par mise en accusation, d'une amende de 15 000 \$ à 1 000 000 \$ (pour une première infraction) et d'une amende de 30 000 \$ à 2 000 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 ans (ou les deux) en cas de récidive. Une société reconnue coupable par mise en accusation est passible d'une amende de 500 000 \$ à 6 000 000 \$ (pour une première infraction) et de 1 000 000 \$ à 12 000 000 \$ pour une deuxième infraction et toute infraction subséquente [al. 40(2)a)].

Si la Couronne procède par déclaration sommaire de culpabilité, la personne est passible d'une amende de 5000 \$ à 300 000 \$ (pour une première infraction) et d'une amende de 10 000 \$ à 600 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 6 mois (ou les deux) pour une deuxième infraction et toute infraction subséquente. Une société reconnue coupable par déclaration sommaire de culpabilité est passible d'une amende de 100 000 \$ à 4 000 000 \$ (pour une première infraction) et de 200 000 \$ à 8 000 000 \$ en cas de récidive [al. 40(2)b)].

La compétence des tribunaux du Canada d'appliquer les dispositions antipollution de la *Loi sur les pêches* contre les navires, leurs propriétaires et leurs équipages, y compris contre les navires étrangers, leurs propriétaires et leurs équipages, même lorsqu'ils se trouvent au large des côtes du Canada, est expressément prévue à l'article 88 de la *Loi sur les pêches* et aux articles 257 et 258 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch. 26.

Les règlements régissant le rejet de substances nocives dans les eaux usées sont établis dans le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* (DORS/2012-139), y compris une procédure de demande d'autorisation de rejet conformément au paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches* [par. 25(1)].

B. Obligations internationales du Canada en matière de protection de l'environnement marin contre la pollution causée par les navires de croisière

Un certain nombre d'instruments internationaux soutiennent le principe selon lequel le Canada ne doit pas polluer l'environnement marin. Il s'agit notamment de l'ACEUM (qui succède au traité de l'ALENA), de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (la Convention MARPOL) et de la Convention sur la diversité biologique de 1992.

Obligation de protéger l'environnement marin contre la pollution imputable aux navires

Le Canada a l'obligation expresse, en vertu du paragraphe 24.10(1) de l'ACEUM, de prendre des mesures « de prévention de la pollution de l'environnement marin par les navires⁴ ». Cette obligation découle des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention MARPOL, telle qu'amendée par les Protocoles de 1978 et 1997, dont le Canada est signataire. Un certain nombre d'annexes à la Convention MARPOL précisent les obligations des parties (avec des modifications, de temps à autre, pour répondre aux nouvelles informations techniques ou aux questions émergentes), y compris l'obligation d'adopter et d'appliquer des réglementations pour prévenir la pollution de l'environnement marin ou la pollution atmosphérique⁵. Les lignes directrices sur la pollution atmosphérique de la Convention MARPOL ont été modifiées en 2008 avec l'annexe VI (appelées « OMI 2020 »), une réglementation mondiale imposant la combustion de combustibles plus propres d'ici 2020, et avec l'établissement de zones de contrôle des émissions en Amérique du Nord en 2012⁶.

La norme que le Canada doit respecter pour s'acquitter de cette obligation en vertu de la Convention MARPOL est définie à la note de bas de page 14 de l'article 24.10 de l'ACEUM :

Une Partie est réputée se conformer à la présente disposition si elle maintient la ou les mesures énumérées à l'annexe 24-B mettant en œuvre ses obligations au titre de la Convention MARPOL ou adopte une ou des mesures subséquentes offrant une protection environnementale de niveau équivalent ou supérieur à la ou aux mesures énumérées⁷.

L'annexe 24-B du chapitre 24 indique que la mesure applicable au Canada est la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* et ses règlements connexes⁸.

En ce qui concerne son obligation de prévenir la pollution marine par les navires, le Canada a le devoir de coopérer avec les États-Unis et le Mexique pour régler les questions d'intérêt mutuel liées à la pollution de l'environnement marin, notamment dans les domaines suivants :

- Pollution causée par les activités normales des navires;
- Pollution par les navires par acte délibéré;
- Développement de technologies visant à minimiser la production de déchets par les navires;
- Émissions des navires;
- Protection accrue dans des zones géographiques particulières;
- Mesures d'application, y compris les notifications aux États du pavillon et, s'il y a lieu, par les États du port⁹.

Obligation de faire respecter ses propres lois environnementales et d'enquêter sur les plaintes déposées en vertu de l'ACEUM

En vertu de l'ACEUM, le Canada a l'obligation « [d']adopte[r], [de] maint[enir] et [de] met[tre] en œuvre les lois, les règlements et toutes autres mesures nécessaires pour remplir ses obligations respectives au titre » de la Convention MARPOL, telle que modifiée par le Protocole de 1978 [par. 24.8(4)]¹⁰.

Le Canada doit aussi, en vertu de l'ACEUM, veiller à ce qu'« une personne intéressée puisse demander que les autorités compétentes de cette Partie fassent enquête sur des allégations d'infractions à ses lois environnementales, et que les autorités compétentes accordent l'attention nécessaire à ces demandes, conformément à son droit¹¹ ».

Le Canada se doit également, en vertu du paragraphe 24.5(2) de l'ACEUM, de « prend[re] des dispositions visant la réception et l'examen de questions ou commentaires écrits sur la mise en œuvre du présent chapitre présentés par des personnes » et de « répond[re] en temps opportun à ces questions ou commentaires par écrit et conformément à ses procédures nationales, et met[tre] à la disposition du public les questions ou commentaires et les réponses, par exemple en les affichant sur un site Web public approprié¹² ».

Le Canada a l'obligation « [de] se ser[vir] des mécanismes de consultation existants, ou [d']en établi[r] de nouveaux, par exemple des comités consultatifs nationaux, afin de recueillir des points de vue sur des questions se rapportant à la mise en œuvre du présent chapitre. Ces mécanismes peuvent comprendre la participation de personnes possédant une expérience pertinente, s'il y a lieu, y compris de l'expérience des affaires, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles ou d'autres questions environnementales¹³ ».

Obligation de promouvoir la préservation de la diversité biologique

En vertu de l'article 24.15 de l'ACEUM, le Canada a l'obligation « [d']encourage[r] et [de] favorise[r] la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique conformément à son droit ou à ses politiques¹⁴ ». Cela inclut la reconnaissance de « l'importance de respecter, de préserver et de maintenir les connaissances et les pratiques des peuples autochtones et des collectivités locales qui incarnent des modes de vie traditionnels contribuant à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique¹⁵ ». L'obligation de favoriser la diversité biologique comprend également la reconnaissance de « l'importance de la participation et de la consultation du public [...] dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures concernant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » et la coopération pour l'échange de renseignements et d'expériences concernant « la protection et [...] la sauvegarde des écosystèmes et des services écosystémiques¹⁶ ».

En ce qui concerne la diversité biologique, les obligations du Canada dans l'ACEUM sont conformes aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention sur la diversité biologique, adoptée en 1992. Cette convention définit la diversité biologique (à l'article 2) comme la « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes

terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes¹⁷ ».

Le Canada et les autres parties contractantes se sont engagés à « élaborer[r] des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » et à « intégrer[r] dans toute la mesure possible et comme il convient, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents » (art. 6)¹⁸.

Obligation de conserver les pêches et de protéger les espèces de poissons sauvages

Le Canada a reconnu dans l'article 24.17 de l'ACEUM « l'importance de prendre des mesures de conservation [...] des pêches¹⁹ ». Il s'est également engagé dans l'article 24.18 à appliquer un système de gestion des pêches conçu pour « protéger les habitats marins » et fondé « sur les meilleures données scientifiques disponibles et sur les pratiques exemplaires internationalement reconnues de gestion et de conservation des pêches²⁰ ».

Les instruments internationaux applicables à l'exercice de cette obligation sont les suivants :

- (a) La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), signée à Montego Bay le 10 décembre 1982;
- (b) L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons), conclu à New York le 4 décembre 1995;
- (c) Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO;
- (d) L'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (Accord de conformité) de la FAO, conclu à Rome le 24 novembre 1993;
- (e) Le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR) de la FAO, adopté à Rome le 23 février 2001;
- (f) L'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port), conclu à Rome le 22 novembre 2009²¹.

Obligation de conserver les espèces marines, y compris les mammifères marins

En vertu de l'article 24.19 de l'ACEUM, le Canada a l'obligation de promouvoir la conservation à long terme des mammifères marins et d'autres espèces marines par « la mise en œuvre et l'application efficace de mesures de conservation et de gestion²² ».

Obligation de ne pas polluer en vertu du Traité relatif aux eaux limitrophes

Outre ces obligations énumérées dans l'ACEUM et d'autres instruments, le Canada a l'obligation de prévenir la pollution « au préjudice des biens ou de la santé » le long des eaux limitrophes du Canada et des États-Unis, conformément au *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis* (Traité relatif aux eaux limitrophes de 1909). Ce dernier énonce à l'article IV :

Il est de plus convenu que les eaux définies au présent traité comme eaux limitrophes non plus que celles qui coupent la frontière ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté.

L'article VII a créé la Commission mixte internationale, une entité binationale composée de 6 membres qui, depuis sa création en 1912, s'est employée à résoudre plus de 100 questions soulevées par les gouvernements fédéraux respectifs²³.

C. Obligations internationales et domestiques du Canada en matière de protection de l'environnement marin contre la pollution causée par les navires en vertu de la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada

Comme indiqué précédemment, le Canada a accepté, au chapitre 24 de l'ACEUM, de mettre en œuvre ses obligations en vertu de la Convention MARPOL en ce qui concerne la pollution marine imputable aux navires, par le biais de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch. 26 et ses règlements. Cette loi comprend les objectifs suivants : « protéger le milieu marin contre les dommages causés par les activités de navigation et de transport maritimes » et « établir un programme efficace d'inspection et d'exécution de la loi²⁴ ».

La *Loi* s'applique « à l'égard des bâtiments canadiens où qu'ils soient [et] des bâtiments étrangers dans les eaux canadiennes » et les règlements contre la pollution adoptés en vertu de l'alinéa 35(1)d) s'appliquent également (s'ils le précisent) aux « bâtiments étrangers dans les eaux de la zone économique exclusive du Canada²⁵ ». La zone économique exclusive du Canada est définie [en vertu de l'article 35 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, et du paragraphe 13(1) de la *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31] comme une zone maritime dont chaque point est à 200 milles marins du point le plus proche de la mer territoriale du Canada (qui est elle-même définie comme une ceinture de mer s'étendant sur 12 milles marins à l'extérieur de la laisse de basse mer le long de la côte²⁶).

L'alinéa 35(1)d) de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* autorise le gouvernement du Canada (par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre des Transports) à prendre un règlement d'application pour mettre en œuvre les mesures antipollution de la Convention MARPOL et d'autres traités, y compris « établir des normes plus sévères que celles qui [...] sont prévues [par l'instrument international] ». Une personne ou un navire qui contrevient à l'un de ces règlements est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 000 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 18 mois, ou les deux [par. 38(1)]²⁷.

La *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* autorise également le gouvernement du Canada (par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre des Transports) à prendre des règlements pour « la protection du milieu marin contre les répercussions des activités de navigation et de transport maritimes » [par. 35.1(1)], y compris des règlements « régissant la conception, la construction, la fabrication et l'entretien des bâtiments ou catégories de bâtiments » (a), « régissant l'inspection et la vérification des bâtiments » (g) et « concernant l'élaboration, la tenue et la mise à exécution de systèmes de gestion qui énoncent la façon dont les mesures visant à protéger le milieu marin seront mises en œuvre dans le cadre des activités de navigation et de transport maritimes courantes » (i).

Le paragraphe 10.1(1) de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* autorise le ministre des Transports à prendre un arrêté d'urgence, comprenant toute disposition pouvant figurer dans 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 marin ».

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)*. Le paragraphe 190(1) de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements « précisant des polluants [...] et régissant les circonstances dans lesquelles il est permis de rejeter ces polluants ».

Toute personne ou tout navire qui rejette un polluant en violation de l'article 187 se rend coupable d'une infraction passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 000 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 18 mois sur déclaration sommaire de culpabilité [par. 191(1)-(2)]. Si une infraction est commise ou poursuivie pendant plus d'une journée, la personne

ou le navire est susceptible d'être condamné pour une infraction distincte pour chaque jour pendant lequel l'infraction est commise ou poursuivie [par. 191(3)]. Pour déterminer une peine appropriée, le tribunal peut prendre en compte les facteurs suivants :

- a. Le dommage ou le risque de dommage causé par l'infraction;
- b. Les prévisions du coût total du nettoyage, le dommage causé et les meilleures mesures d'atténuation disponibles;
- c. Les mesures de réparation que prend ou que se propose de prendre le contrevenant pour atténuer le dommage;
- d. La question de savoir si le rejet ou risque de rejet a été signalé conformément à la loi;
- e. Tout avantage économique procuré par la perpétration de l'infraction;
- f. Tout élément de preuve d'après lequel il peut être fondé à croire que le contrevenant a, dans le passé, accompli des actes contraires aux lois portant sur la prévention ou la réduction de la pollution [par. 191(4)].

Les poursuites pour infraction à la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* doivent être engagées dans les deux ans suivant la date à laquelle le ministre a eu connaissance de l'objet de l'infraction [par. 256(1)].

À l'instar des dispositions antipollution de la *Loi sur les pêches*, les tribunaux canadiens sont compétents pour appliquer les dispositions antipollution de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* à l'encontre des navires étrangers, de leurs propriétaires et de leurs équipages, même lorsqu'ils se trouvent au large des côtes du Canada (art. 257-258).

Lorsque le ministre des Transports estime, selon toute vraisemblance, qu'un navire peut rejeter ou a pu rejeter un polluant prescrit, il peut ordonner au navire de se rendre à un endroit désigné, par un itinéraire et d'une manière spécifiés par le ministre, pour (a) décharger le polluant, ou (b) s'y amarrer, y jeter l'ancre ou y rester pendant toute période raisonnable que le ministre peut spécifier [al. 189(1)d)]. Le ministre des Transports est également habilité à ordonner à un navire étranger de quitter les eaux canadiennes (ou de ne pas y entrer) s'il a des motifs raisonnables de croire que le navire a enfreint une convention internationale, y compris la Convention MARPOL [par. 227(1)].

La *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* autorise également le gouvernement du Canada (par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre des Transports) à prendre des règlements « régissant la conception, la construction, la fabrication et l'entretien des bâtiments ou catégories de bâtiments », « régissant l'inspection et la vérification des bâtiments » et « concernant l'élaboration, la tenue et la mise à exécution de systèmes de gestion qui énoncent la façon dont les mesures visant à protéger le milieu marin seront mises en œuvre dans le cadre des activités de navigation et de transport maritimes courantes », en vue de « la protection du milieu marin contre les répercussions des activités de navigation et de transport maritimes » [par. 35.1(1)].

Des règlements ont été adoptés conformément aux dispositions antipollution de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, notamment le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* (DORS/2012-69). Le paragraphe 111(6) de ce règlement régit le rejet des résidus et des eaux de lavage provenant des systèmes d'épuration de gaz d'échappement, indiquant ce qui suit :

Résidus des systèmes de contrôle des émissions

(6) *Lorsqu'un ou plusieurs bâtiments utilisent un système de contrôle des émissions qui est certifié conformément à la résolution MEPC.184(59), le représentant autorisé de ceux-ci veille à ce que les exigences suivantes soient respectées :*

- (a) *les résidus du dispositif d'épuration des gaz d'échappement sont livrés à une installation de réception à terre;*
- (b) *les eaux de lavage résultant de l'utilisation du dispositif, ainsi que la surveillance et la consignation des eaux de lavage, sont conformes à l'exigence de l'article 10 de la résolution.*

La section 10 de la résolution MEPC.184(59) de la Convention MARPOL (Directives de 2009 sur les dispositifs d'épuration des gaz d'échappement) établit des critères de rejet des eaux de lavage. Ces critères imposent des limites au pH, à la teneur en huile (mesurée par les hydrocarbures aromatiques polycycliques [HAP]), à la turbidité, aux solides en suspension, aux nitrates et aux additifs dans les eaux de lavage rejetées, et imposent également les exigences suivantes en matière de surveillance et de consignation :

[traduction]

10.1.1 *Lorsque le dispositif d'épuration des gaz d'échappement est utilisé dans des ports ou des estuaires, la surveillance et la consignation des eaux de lavage doivent être continues. Les valeurs contrôlées et consignées doivent comprendre le pH, les HAP, la turbidité et la température. Dans d'autres domaines, l'équipement de surveillance et de consignation en continu doit également être en service chaque fois que le dispositif d'épuration des gaz d'échappement fonctionne, à l'exception de courtes périodes d'entretien et de nettoyage de l'équipement. Les eaux de rejet doivent respecter les limites suivantes [...]²⁸.*

La résolution MEPC.184(59) impose également des exigences en matière d'essai, de surveillance et de consignation des systèmes d'épuration de gaz d'échappement, y compris les exigences suivantes :

[traduction]

- a. *Le dispositif de consignation et de traitement doit être de conception robuste et inviolable, avec une capacité de lecture seule (art. 7.1);*
- b. *Les données doivent être consignées contre l'UTC et la position des navires par un système mondial de navigation par satellite (GNSS) [art. 7.2];*
- c. *Les données doivent être conservées pendant une période d'au moins 18 mois à compter de la date de consignation et conservées à bord (même en cas de changement d'unité) [art. 7.4];*
- d. *L'appareil doit être capable de télécharger une copie des données consignées et des rapports dans un format facilement utilisable. Cette copie des données et des rapports doit être mise à la disposition de l'administration ou de l'autorité de l'État du port sur demande (art. 7.5).*

Le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, adopté en vertu de l'article 111.2 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, indique que si un navire exploite un système d'épuration de gaz d'échappement :

- a. *le bâtiment est titulaire d'un certificat d'approbation de type attestant que le système est conforme aux exigences applicables visées à la résolution MEPC.184(59) et le conserve à son bord;*
- b. *le bâtiment conserve à son bord le manuel technique du dispositif EGC – système A qui est conforme aux exigences de l'article 4.2.2 de la résolution MEPC.184(59) ou le manuel technique du dispositif EGC – système B qui est conforme aux exigences de la section 5.6 de la résolution MEPC.184(59);*
- c. *le bâtiment conserve à son bord un plan de conformité des émissions SO_x qui est conforme aux exigences de l'article 9.1.1 de la résolution MEPC.184(59);*
- d. *le représentant autorisé s'assure que les renseignements exigés par la résolution MEPC.184(59) à l'égard de l'utilisation, de l'entretien, du service, des réglages et de la surveillance du système soient consignés comme l'exige cette résolution;*
- e. *le bâtiment conserve à son bord les renseignements visés à l'alinéa d) selon les modalités exigées par la résolution MEPC.184(59).*

D'autres dispositions pertinentes du *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* comprennent l'article 4, qui définit les polluants comme (a) « [d]es hydrocarbures et tout mélange d'hydrocarbures », (b) « [d]es ordures » et (c) « [d]es composés organostanniques agissant en tant que biocides ». Les articles 30 et 31 autorisent le rejet d'un mélange huileux dans certaines circonstances. Le paragraphe 96(1) autorise le rejet d'eaux usées dans certaines circonstances. Les navires plus âgés (c.-à-d. ceux dont la quille a été posée avant le 3 mai 2007 ou qui ont été livrés avant le 3 mai 2010) sont exemptés du règlement sur les eaux usées, à l'exception des navires dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent au-dessus de Montréal ou des navires dans une « zone désignée pour les eaux usées » (généralement des

zones d'amarrage pour embarcations de plaisance), qui sont toutes assujetties au règlement (art. 84). La pollution atmosphérique, y compris les systèmes d'épuration de gaz d'échappement comme indiqué ci-dessus, est réglementée par la division 6 (art. 108-125). Le rejet de substances polluantes est interdit par l'article 126, sauf dans certaines circonstances, les substances étant énumérées à l'annexe 1 du règlement. La réglementation des rejets d'eaux grises est prévue à l'article 131.1. L'obligation pour le capitaine d'un navire ou l'exploitant d'une installation de traitement des hydrocarbures de signaler les rejets de polluants est prévue aux articles 132 et 133.

En 2022, le Canada a introduit des mesures environnementales non obligatoires visant les navires de croisière exploités dans les eaux de compétence canadienne. Les mesures recommandaient que les eaux usées et les eaux grises ne soient pas déversées à moins de 3 milles nautiques du rivage et que les eaux usées et les eaux grises déversées entre 3 et 12 milles nautiques du rivage ne laissent pas de reflets ou de résidus à la surface. Les mesures ne s'appliquaient pas aux rejets d'eaux de lavage des épurateurs²⁹.

En juin 2023, ces mesures volontaires sont devenues obligatoires, lorsque le ministre canadien des Transports a pris 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, conformément au paragraphe 10.1(1) de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*³⁰. Cependant, comme les mesures volontaires précédentes, l'arrêté d'urgence de 2023 n'interdit pas le rejet des eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement par les navires de croisière dans les eaux canadiennes³¹.

Des réglementations locales ont également été introduites ces dernières années dans certaines eaux canadiennes, comme les lignes directrices modifiées publiées en 2022 par le Port de Vancouver, un organisme fédéral, qui interdisent le rejet des eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement lorsque les navires sont à quai ou à l'ancre. Les lignes directrices s'appliquent aux systèmes d'épuration de gaz d'échappement en boucle ouverte et fermée et interdisent expressément la purge des systèmes d'épuration de gaz d'échappement en boucle fermée. Cependant, l'interdiction des rejets des systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires a été reportée³². La décision du Port d'introduire ces restrictions a été fortement influencée par les recherches qu'il avait commandées et qui montraient l'impact des eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement sur la vie aquatique locale³³.

En 2023, le Port de Prince Rupert a modifié son guide d'information portuaire pour interdire les épurateurs en boucle ouverte³⁴. À notre connaissance, aucune restriction similaire n'a été mise en œuvre dans d'autres ports de la côte ouest du Canada, tels que celui de Victoria, ce qui laisse une importante lacune en matière de réglementation et de mise en œuvre qui expose les écosystèmes marins sensibles à des risques déraisonnables.

D. Obligation du Canada d'appliquer sa Loi sur les pêches en vertu de l'article 24.4 de l'ACEUM

L'ACEUM interdit au Canada (ainsi qu'aux États-Unis et au Mexique) de ne pas appliquer ses propres lois environnementales. L'article 24.4 du chapitre 24 de l'ACEUM énonce ceci :

1. Aucune Partie n'omet d'appliquer et de faire respecter de manière effective ses lois environnementales par des actions ou inactions soutenues ou récurrentes d'une manière qui a une incidence sur le commerce ou l'investissement entre les Parties, après la date d'entrée en vigueur du présent accord.

L'ACEUM est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

La *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, est une loi environnementale en vertu de l'article 24.1 de l'ACEUM, qui est définie (pour le Canada) comme « une loi du Parlement du Canada ou un règlement pris sous le régime d'une loi du Parlement du Canada pouvant être mis en application par une action du gouvernement central », « dont l'objet premier est la protection

de l'environnement, ou la prévention d'un danger pour la santé ou la vie humaine par, selon le cas :

- (a) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de l'écoulement ou de l'émission de polluants ou de contaminants de l'environnement;
- (b) le contrôle des produits chimiques, substances, matières ou déchets dangereux ou toxiques pour l'environnement et la diffusion de renseignements à ce sujet;
- (c) la protection ou la conservation de la flore et de la faune sauvages, y compris des espèces menacées, de leur habitat et des zones naturelles spécialement protégées³⁵ ».

La définition des lois environnementales dans l'ACEUM reconnaît expressément que « la protection ou la conservation » peut inclure la protection ou la conservation de la diversité biologique et définit les « zones naturelles spécialement protégées » comme « les zones ainsi définies par la Partie dans son droit³⁶ ». Les exemptions prévues à l'article 24.1 concernant la sécurité des travailleurs et la gestion de l'exploitation des ressources à des fins de subsistance ou par les populations autochtones ne sont pas pertinentes pour les dispositions antipollution de la *Loi sur les pêches* du Canada.

L'interdiction prévue à l'article 24.4 est conforme aux objectifs énoncés au chapitre 24 (à l'art. 24.2), notamment pour « promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement et l'application efficace des lois environnementales ». Cet article énonce également que « les Parties reconnaissent que l'environnement joue un rôle important dans le bien-être économique, social et culturel des peuples autochtones et des collectivités locales, et reconnaissent l'importance de collaborer avec ces groupes pour la conservation de l'environnement à long terme³⁷ ».

L'accord indique que « les Parties reconnaissent le droit souverain de chacune des Parties de fixer ses propres niveaux de protection de l'environnement à l'échelle nationale et ses propres priorités environnementales, et d'établir, d'adopter ou de modifier en conséquence ses lois environnementales et ses politiques en matière d'environnement », en ajoutant que « chacune des Parties s'efforce de faire en sorte que ses lois environnementales et ses politiques en matière d'environnement prévoient et favorisent des niveaux élevés de protection de l'environnement, et elle s'efforce de continuer à hausser ses propres niveaux de protection de l'environnement » (art. 24.3 : Niveaux de protection)³⁸.

La détermination du caractère soutenu ou récurrent d'une action ou d'une inaction particulière, et donc de sa soumission à l'interdiction de l'article 24.4, est accompagnée d'un texte explicatif dans les notes de bas de page :

Il est entendu qu'une « action ou inaction soutenue ou récurrente » est « soutenue » si l'action ou l'inaction est constante ou continue et « récurrente » si l'action ou l'inaction se produit périodiquement ou à répétition, dans des cas qui sont liés ou de même nature. Une action ou inaction exclut les cas isolés³⁹.

Une action ou inaction « est commise “d'une manière qui a un effet sur le commerce ou l'investissement entre les Parties” si elle concerne : 1) une personne ou un secteur qui produit des produits ou fournit des services faisant l'objet d'un échange commercial entre les Parties ou qui a un investissement sur le territoire de la Partie qui a omis de se conformer à l'obligation; ou 2) une personne ou un secteur qui produit un produit ou fournit un service qui, sur le territoire d'une Partie, entre en concurrence avec un produit ou service d'une autre Partie⁴⁰. »

Il incombe à la partie accusée de ne pas appliquer sa législation environnementale de démontrer que cette prétendue omission n'affecte pas le commerce ou l'investissement entre les Parties⁴¹.

Le chapitre 24 reconnaît aux Parties « le droit d'exercer une discrétion et de prendre des décisions concernant : a) les questions relatives aux enquêtes, aux poursuites judiciaires, à la réglementation et au respect des lois; et b) l'affectation des ressources de mise en application de la loi en matière d'environnement en ce qui a trait à d'autres lois environnementales jugées plus

prioritaires » [par. 24.4(2)]. Une Partie est réputée être en conformité avec le paragraphe 24.4(1) si « une action ou une inaction témoigne de l'exercice raisonnable de ce pouvoir discrétionnaire, ou résulte d'une décision prise de bonne foi concernant l'affectation de ces ressources selon les priorités définies pour l'application de ses lois environnementales⁴² ».

Toutefois, l'ACEUM reconnaît expressément qu'« il est inapproprié d'encourager le commerce ou l'investissement en affaiblissant ou en réduisant la protection que confèrent [les] lois environnementales respectives [des Parties]. En conséquence, une Partie ne renonce pas ou ne déroge pas d'une autre manière ni n'offre de renoncer ou de déroger d'une autre manière, à ses lois environnementales d'une manière qui affaiblit ou réduit la protection conférée par ces lois, dans le but d'encourager le commerce ou l'investissement entre les Parties » [par. 24.4(3)]⁴³. Les motifs économiques de la non-application de la législation sur la pollution par les navires de croisière ne constituent pas un fondement acceptable pour la dérogation du Canada à ses obligations d'application de la loi en vertu du chapitre 24.

Le paragraphe 24.27(1) du chapitre 24 de l'ACEUM prévoit expressément le droit pour toute personne du Canada, des États-Unis ou du Mexique de « présenter des observations par lesquelles elle soutient qu'une Partie omet d'appliquer de manière effective ses lois environnementales⁴⁴ ».

E. Preuves de rejets de substances nocives par des navires de croisière sur la côte du Pacifique du Canada, y compris les eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement, et inaction apparente du Canada

Les effets néfastes des effluents des navires de croisière sur les poissons, les autres espèces marines et la santé humaine sont bien documentés. Il y a plus de 20 ans, Linda Nowlan et Ines Kwan (2001) notaient ce qui suit dans leur étude *Cruise Control: Regulating Cruise Ship Pollution on the Pacific Coast of Canada* :

[traduction]

Les eaux usées peuvent avoir un effet néfaste sur les poissons en réduisant la quantité d'oxygène dans l'eau. La Loi sur les pêches a été utilisée à de nombreuses reprises pour tenter des poursuites pour des infractions de pollution dans les eaux marines provenant de diverses sources. Pourtant, à ce jour, aucune poursuite n'a été engagée contre des navires de croisière pour violation de la Loi sur les pêches au Canada⁴⁵.

La prolifération des systèmes d'épuration de gaz d'échappement sur les navires de croisière ces dernières années, mise en place par le secteur du transport maritime pour se conformer aux obligations internationales en matière de pollution atmosphérique, offre une voie alternative (ou équivalente) vers la conformité. Ces systèmes permettent aux propriétaires de navires de continuer à brûler des carburants moins chers et à plus forte teneur en soufre que ce qui serait autrement autorisé par les lignes directrices de la Convention MARPOL sur les émissions, en particulier l'OMI 2020, la réglementation mondiale imposant la combustion de carburants plus propres, et les réglementations sur les émissions introduites dans la zone de contrôle des émissions d'Amérique du Nord en 2012⁴⁶.

Les systèmes d'épuration de gaz d'échappement sont installés pour réduire les coûts et augmenter les bénéfices des propriétaires de navires, en évitant les coûts élevés liés à l'utilisation de carburants à faible teneur en soufre. Une conséquence de cette lacune réglementaire est un risque accru pour les espèces marines découlant des activités des navires de croisière. 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 lavage⁴⁷.

Les scientifiques du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) ont décrit le problème comme suit :

[traduction]

Le transfert des contaminants des émissions atmosphériques vers l'océan n'atténue pas leur impact. Au contraire, l'utilisation de systèmes d'épuration est à l'origine d'un nouveau problème mondial. L'utilisation croissante de systèmes d'épuration de gaz d'échappement par les navires pour respecter les limites d'émission de soufre réduites produira des quantités importantes d'eaux de rejet acides et contaminées. Il est prouvé que les eaux de rejet des épurateurs contiennent un cocktail de métaux lourds, d'HAP et d'autres composés organiques qui n'ont pas encore été identifiés. Ce mélange a démontré qu'il pouvait avoir des effets toxiques importants lors d'études en laboratoire, en provoquant une mortalité immédiate du plancton et en présentant des effets synergiques négatifs. Les substances trouvées dans les eaux de rejet des épurateurs sont susceptibles d'avoir d'autres effets par bioaccumulation, acidification et eutrophisation dans l'environnement marin. 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. L'utilisation de carburants de remplacement, tels que des carburants distillés à faible teneur en soufre, permettrait d'éviter entièrement les effets néfastes des eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement. Les carburants distillés présentent l'avantage supplémentaire d'éliminer la menace de déversement de mazout lourd lors des activités de transport maritime. Si l'utilisation de tels carburants n'est pas adoptée, il est alors urgent de mettre en place :

- (1) d'importants investissements dans les avancées technologiques et les installations de réception portuaires afin de permettre des épurateurs en boucle fermée sans rejet;*
- (2) des normes et protocoles améliorés de production de rapport sur l'acidité et les polluants des eaux de rejet des épurateurs, et de mesure et de surveillance de ces éléments;*
- (3) des réglementations fondées sur des données probantes concernant les limites de rejet des eaux de lavage qui tiennent compte de l'ensemble des contaminants⁴⁸.*

Le Fonds mondial pour la nature (WWF) a également noté que « l'eau de lavage est acide et contient de grandes quantités de métaux lourds et d'hydrocarbures aromatiques polycycliques, qui peuvent être toxiques et avoir des propriétés cancérigènes. Elle réduit également la capacité de l'océan à amortir les changements climatiques; chaque tonne de dioxyde de soufre rejetée par les systèmes d'épuration de gaz d'échappement réduit la capacité de l'océan d'absorber environ une demi-tonne de dioxyde de carbone de l'atmosphère⁴⁹ » *[traduction]*.

Cette mise en garde contre les effets globaux des rejets d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement a été reprise par l'équipe de travail sur les systèmes d'épuration de gaz d'échappement de l'Organisation maritime internationale (convoquée par le GESAMP, le Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la pollution des mers), qui a déclaré en 2019 qu'« il était clair qu'une approche tenant compte des effets mondiaux potentiels en matière d'acidification et d'eutrophisation placerait l'évaluation des risques des contaminants des effluents de gaz d'échappement dans le bon contexte⁵⁰ » *[traduction]*. L'équipe a repéré des lacunes dans les données relatives aux effets (éco-)toxicologiques des contaminants des effluents de gaz d'échappement concernés et a noté des incertitudes substantielles concernant les effets néfastes du rejet des eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement :

[traduction]

Il existe encore de nombreuses incertitudes en ce qui concerne les systèmes d'épuration de gaz d'échappement : la quantité de substances dans les gaz d'échappement était plutôt faible, mais le nombre de substances était énorme. Dans de nombreux cas, les effets toxicologiques (santé humaine) et écotoxicologiques (organismes aquatiques) n'étaient pas suffisamment connus, et le comportement dans l'environnement ([bio-]dégradation et sorption) pour de nombreuses substances était inconnu, etc.⁵¹.

L'équipe de travail a déclaré qu'elle n'était pas en mesure de parvenir à une conclusion sur les

risques des rejets des systèmes d'épuration de gaz d'échappement sur l'environnement marin, ayant découvert plusieurs incertitudes et lacunes dans les données⁵². Le groupe de travail du GESAMP a toutefois déclaré : « En ce qui concerne les quantités totales de contaminants rejetés par les systèmes d'épuration de gaz d'échappement, il est apparu que l'utilisation à grande échelle de ces systèmes peut entraîner une détérioration de l'état de l'environnement, en particulier dans les zones écologiquement vulnérables et fragiles telles que les eaux côtières, les mers semi-fermées et également dans les ports et les havres⁵³ » [traduction].

Stand et West Coast Environmental Law (WCEL) ont eux aussi cerné le problème de la pollution par les systèmes d'épuration de gaz d'échappement des navires de croisière sur la côte du Pacifique⁵⁴. Dans un rapport datant de 2020, Stand a noté ceci :

[traduction]

La plus grande source de pollution marine est de loin les 31 milliards de litres d'eaux de lavage produites par les systèmes d'épuration de gaz d'échappement, qui contiennent des substances cancérigènes et d'autres substances toxiques, telles que des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et des métaux lourds. Comme pour les eaux usées et les eaux grises, l'exposition aux eaux de lavage peut nuire aux organismes aquatiques et aux réseaux trophiques. Les métaux lourds et les HAP sont persistants dans l'environnement marin et peuvent s'accumuler dans les sédiments, ce qui a une incidence négative sur les poissons de fond. Même de faibles concentrations d'HAP peuvent provoquer des lésions du foie et réduire la fertilité des poissons. Les nitrates peuvent accroître le risque d'eutrophisation pendant les mois d'été, lorsque la prolifération d'algues et les horaires des navires de croisière se chevauchent.

Lorsqu'elles sont rejetées dans l'océan, les nombreuses substances toxiques contenues dans les flux de déchets des navires de croisière constituent une menace importante et aggravante pour la faune aquatique, son habitat et les réseaux trophiques dont elle dépend, y compris les populations de loutres de mer qui se rétablissent, mais qui demeurent menacées, ainsi que les populations menacées et en danger critique d'extinction d'épaulards résidents qui vivent au large de la côte de la Colombie-Britannique⁵⁵.

Les chercheurs de l'International Council for Clean Transportation (ICCT) ont examiné et décrit les polluants émis par les eaux de rejet des systèmes d'épuration de gaz d'échappement sur la côte de la Colombie-Britannique :

[traduction]

En ce qui concerne les polluants des eaux, nous avons constaté que tous les épurateurs, en boucle ouverte, 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 et des métaux lourds. Les acides émis par ces épurateurs contribuent à l'acidification des océans. Les rejets des épurateurs en boucle ouverte étaient généralement plus acides que les rejets d'eau de purge des épurateurs en boucle fermée. Les eaux turbides dégradent la qualité de l'eau et les particules en suspension dans ces eaux peuvent contenir des HAP et des métaux lourds. Nous avons constaté que l'eau de purge des systèmes en boucle fermée était plus trouble que les rejets des systèmes en boucle ouverte. Nous ne disposons pas de suffisamment de renseignements pour déterminer quel système, en boucle ouverte ou fermée, émet le plus de nitrates. Les rejets de nitrates contribuent à l'acidification et peuvent conduire à l'eutrophisation⁵⁶.

En particulier, nous attirons l'attention de la CCE sur l'analyse détaillée de l'ICCT aux pages 18 à 20 de son rapport de 2019, *A Whale of a Problem*, concernant les effets des eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement rejetées par les navires de croisière dans l'habitat essentiel de la population d'épaulards résidents en danger d'extinction dans la mer Great Bear, la mer des Kwakwaka'wakw et la mer des Salish entre les ports de Prince Rupert, de Vancouver, de Victoria et de Seattle⁵⁷.

Les effets des eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement sur le milieu biologique marin ont été récemment examinés par le Port de Vancouver, dans des rapports commandés à Northwest Hydraulic Consultants (en 2019) et à Golder Associés (en 2020). L'autorité portuaire a décrit la méthodologie comme suit :

[traduction]

Afin de mieux comprendre les impacts environnementaux des rejets d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement au port de Vancouver, nous avons commandé une étude à la baie Burrard en 2019. Elle a montré que les rejets d'eaux de lavage de ces épurateurs pouvaient entraîner des concentrations de métaux supérieures aux seuils fixés pour la protection de la vie aquatique. [...]

Afin de mieux évaluer les impacts environnementaux et aquatiques des rejets d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement dans l'environnement marin, l'autorité portuaire a demandé à Golder Associés d'estimer les niveaux potentiels de contaminants dans les eaux de lavage (Golder Associés Ltée, 2020). [...]

On a comparé les niveaux estimés de contaminants à la baie Burrard aux lignes directrices provinciales et fédérales relatives à la vie aquatique dans l'environnement marin. Les Recommandations canadiennes pour la qualité des eaux du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) et les lignes directrices sur la qualité de l'eau pour la protection de la vie aquatique de la Colombie-Britannique fixent des seuils pour protéger la vie aquatique et son habitat contre la pollution due aux apports humains (ou anthropiques). Les recommandations sont des limites numériques fondées sur des données toxicologiques scientifiquement défendables accessibles pour le paramètre concerné. Les valeurs guides sont destinées à protéger à long terme toutes les formes de vie aquatique et tous les aspects des cycles de vie aquatique, y compris les stades de vie les plus sensibles des espèces les plus sensibles. Les recommandations pour la qualité des eaux constituent la base de l'évaluation de la qualité des eaux et contribuent à éclairer nos décisions de gestion. [...]

Le modèle a montré que les zones de la baie Burrard où les courants de marée sont faibles et où les volumes d'eaux de lavage sont susceptibles d'être plus importants se situent près de Canada Place et des terminaux Centerm, Vanterm, Neptune et Lynnterm. Des concentrations plus élevées d'eaux de lavage ont été prévues dans ces zones en raison du trafic maritime élevé, des courants de marée plus faibles et de la dispersion. Des concentrations élevées d'eaux de lavage ont également été prévues dans le bras de Port Moody en raison de la circulation et des courants de marée limités.

Le modèle et l'évaluation de la qualité de l'eau ont prédit que les concentrations de contaminants dans les zones mentionnées ci-dessus pourraient dépasser les recommandations pour la vie aquatique marine en ce qui concerne les métaux (cadmium, chrome, cuivre, nickel, zinc, mercure, vanadium et sélénium, p. ex.) et les composés d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) [naphtalène et chrysène, p. ex.] dans le scénario le plus pessimiste où 100 % des navires utilisent des systèmes d'épuration de gaz d'échappement (cas 2). Dans le scénario modélisé où seulement 30 % des navires de croisière et des porte-conteneurs et 10 % des autres vaisseaux utilisent des systèmes d'épuration de gaz d'échappement (cas 1), les niveaux de contaminants devraient également être supérieurs aux recommandations pour la vie aquatique marine pour des métaux et des composés d'HAP semblables (cadmium, cuivre, mercure, nickel, sélénium, zinc, vanadium et naphthalène, p. ex.). [...]

Bien qu'il ne soit pas prévu que les concentrations des eaux de lavage rejetées par les navires au mouillage soient supérieures aux recommandations pour la vie aquatique, les eaux de lavage contiennent des contaminants (métaux, hydrocarbures, acides sulfureux et nitreux, turbidité) qui peuvent contribuer à une charge de contaminants à long terme dans l'environnement marin. [...]

Les résultats du modèle indiquent que les niveaux de contamination de certains métaux et composés d'HAP pourraient être supérieurs aux lignes directrices pour la vie aquatique dans la baie Burrard, après un mois de rejet des eaux de lavage des épurateurs. Les métaux et les composés d'hydrocarbures peuvent s'accumuler dans les sédiments ou se bioaccumuler (ou s'accumuler) dans le réseau trophique. Par exemple, les composés d'HAP sont connus pour leur capacité de bioaccumulation et leur impact sur la santé des mammifères marins, tels que les épaulards. L'accumulation de ces composés dans les sédiments peut également affecter les espèces de niveaux trophiques inférieurs (p. ex., les invertébrés benthiques) qui vivent dans les sédiments et fournissent de la nourriture aux poissons et autres organismes marins.

Les effets cumulés des rejets d'eaux de lavage à long terme n'ont pas été évalués, pas plus que les conditions actuelles dans les zones où les rejets sont les plus importants (c.-à-d. les terminaux Canada Place, Centerm, Vanterm, Neptune et Lynnterm). Si, par exemple, les niveaux de métaux

ou d'HAP sont déjà élevés dans l'eau ou les sédiments de ces zones, l'ajout de ces paramètres peut atteindre des niveaux toxiques plus rapidement et entraîner une contamination de l'eau ou des sédiments au fil du temps⁵⁸.

Alors que les États-Unis ont pris des mesures pour réduire la pollution marine causée par les navires de croisière le long de la côte du Pacifique, tant à l'échelle fédérale, par le biais de poursuites engagées par l'Environmental Protection Agency (EPA) qu'à l'échelle des États, par le biais de réglementations et de mesures d'application en Alaska, dans l'État de Washington et en Californie, le Canada est loin derrière, laissant largement le champ libre au respect volontaire⁵⁹. Stand et WCEL ont abordé ce problème dans leur rapport de 2021, notant que les réglementations canadiennes en matière de pollution causée par les navires de croisière ont pris du retard par rapport aux réglementations en vigueur dans d'autres endroits :

[traduction]

Lorsque le gouvernement fédéral a adopté le Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux en 2012, il s'agissait déjà des protections les plus faibles contre la pollution imputable aux navires de croisière sur la côte ouest de l'Amérique du Nord, de la Californie à l'Alaska. Les autorités voisines de l'État de Washington et de l'Alaska avaient reconnu la menace que représentait la croissance rapide du secteur des navires de croisière plus d'une décennie auparavant, et avaient adopté une série de lois et de réglementations qui tenaient les exploitants de navires de croisière responsables des vastes quantités de pollution de l'eau que ces villes flottantes créent lors de leurs voyages le long de la côte ouest⁶⁰.

Cette lacune réglementaire a été expliquée il y a plus de 20 ans dans l'étude *Cruise Control: Regulating Cruise Ship Pollution on the Pacific Coast of Canada* (2001) :

[traduction]

Les gouvernements des États-Unis et de l'Alaska ont reconnu l'importance de la protection de l'environnement pour le développement continu du marché des navires de croisière et ont mis au point un ensemble complet d'exigences réglementaires pour contrôler et limiter efficacement la pollution imputable aux navires de croisière.

Ces réglementations comprennent la loi récemment adoptée en Alaska sur la réglementation et les redevances applicables aux navires de passagers commerciaux, élaborée après qu'un programme volontaire de lutte contre la pollution se soit révélé inefficace face à la croissance de l'industrie des croisières.

Des restrictions plus sévères ont également été imposées aux États-Unis après la publication de preuves du mauvais bilan environnemental de l'industrie. De 1993 à 1998, 104 poursuites ont été engagées aux États-Unis contre des navires de croisière pour des infractions de pollution. Les poursuites ont donné lieu à des amendes de plus de 30 millions de dollars américains pour les entreprises.

[...] Alors qu'il existe des contrôles et des réglementations aux États-Unis, il n'y en a pas au Canada : il n'y a pas de normes pour les rejets d'eaux grises ni d'interdiction générale pour les rejets d'eaux usées non traitées. Les normes américaines pour les déchets dangereux et solides sont considérablement plus strictes que les normes canadiennes⁶¹.

En 2017, le département de la Justice des États-Unis a ordonné à Princess Cruise Lines, filiale de Carnival, de payer une amende de 40 millions de dollars, la plus importante jamais infligée, après que cinq navires de Princess Cruise Lines furent accusés d'avoir rejeté illégalement des déchets contaminés par des hydrocarbures pendant près d'une décennie, trafiqué des équipements de surveillance de la pollution et falsifié des registres pour dissimuler leurs actions⁶². Stand a noté que : « des dizaines de navires de croisière polluants de Carnival, dont le *Westerdam*, font escale au terminal de croisière de Victoria lors de leurs voyages entre Seattle (Washington) et Ketchikan (Alaska)⁶³ » *[traduction]*. Les dossiers conservés dans le cadre du litige entre l'EPA et Princess Cruise Lines révèlent des problèmes liés aux systèmes d'épuration de gaz d'échappement à bord des navires qui font escale dans le port de Victoria, comme le *Ruby Princess* (qui a fait escale à Victoria 17 fois en 2022) et le *Noordam*⁶⁴.

Même aux États-Unis, où la réglementation environnementale et son application sont plus strictes, des recherches ont montré que les exploitants de navires de croisière ne respectent pas les normes minimales requises en matière de traitement des eaux usées :

[traduction]

L'utilisation d'appareils d'épuration marine obsolètes ou mal entretenus à bord des navires ne signifie pas que le traitement des eaux usées est adéquat. L'EPA a constaté que les eaux usées traitées à l'aide de cette technologie obsolète contiennent souvent des quantités importantes de bactéries fécales, de métaux lourds et de nutriments dépassant les normes fédérales de qualité de l'eau. Une étude menée par l'État de l'Alaska a révélé que des échantillons d'eaux noires (eaux usées) et d'eaux grises traitées présentaient des niveaux de coliformes fécaux allant de 9 à 24 millions de colonies par échantillon de 100 millilitres, ce qui dépasse de 10 000 à 100 000 fois la limite fixée par les États-Unis. Sur les 22 navires concernés par l'étude, aucun n'était en totale conformité avec les normes relatives aux eaux noires et 75 % dépassaient la norme américaine relative aux coliformes⁶⁵.

Stand soutient 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 marins. Comme indiqué plus haut, Transports Canada a introduit des mesures volontaires pour les rejets des navires de croisière, soit les *Lignes directrices en matière de prévention de la pollution pour l'exploitation des navires de croisière relevant de la compétence du Canada* (2013). Selon Stand, celles-ci ont permis à Carnival et à d'autres exploitants de navires de croisière de traiter les magnifiques et sensibles écosystèmes marins de la Colombie-Britannique comme la plus grande cuvette de toilette touristique du monde⁶⁶. En 2022, ces mesures volontaires ont été renforcées d'une certaine manière dans les zones proches du rivage, mais ne s'appliquaient pas aux eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement. Lorsque le Canada a rendu ces mesures volontaires obligatoires en juin 2023, l'arrêté d'urgence du ministre a continué d'exempter les rejets nocifs d'eaux de lavage des systèmes d'épuration de gaz d'échappement.

En 2022, environ 370 navires sont arrivés à Ogden Point dans le port de Victoria, en Colombie-Britannique, le nombre total de navires faisant escale à Victoria chaque année ayant presque doublé au cours de la décennie précédente⁶⁷.

La faiblesse du régime législatif et réglementaire du Canada est particulièrement préoccupante au regard de ses obligations internationales en matière de protection de l'environnement marin, comme indiqué plus haut.

Pour en revenir aux obligations du Canada en vertu de l'ACEUM (2020) et au problème de la pollution causée par les systèmes d'épuration de gaz d'échappement, nous notons l'obligation des parties (y compris le Canada) de veiller à ce que des renseignements véridiques soient accessibles concernant les produits qui prétendent améliorer les performances environnementales. Conformément au paragraphe 24.14(3), le Canada doit s'assurer que les mécanismes volontaires de promotion des produits visant à améliorer la performance environnementale, y compris les systèmes d'épuration de gaz d'échappement, « sont clairs, sont non trompeurs et tiennent compte des renseignements scientifiques et techniques pertinents » et « sont fondés sur les normes, les recommandations, les lignes directrices ou les pratiques exemplaires internationales pertinentes, s'il y a lieu⁶⁸ ».

F. Valeurs écologiques de l'environnement marin de la côte du Pacifique et nécessité d'une action et d'une coopération transnationales, y compris de la part du Canada

La CCE (créée dans le cadre de l'ALENA et maintenue dans le cadre de l'ACEUM) a rédigé ou commandé un certain nombre d'études soulignant les valeurs écologiques de l'environnement marin de la côte du Pacifique et la nécessité d'une action étatique transnationale pour protéger ces valeurs contre de multiples risques.

Dans son étude intitulée *Les régions écologiques de l'Amérique du Nord : vers une perspective commune* (1997), la CCE a noté que la région écologique des forêts maritimes de la côte occidentale a « certaines des rivières à saumon les plus productives » et qu'« il y a également un grand nombre d'estuaires importants ». L'étude note que « dans le milieu marin environnant, on trouve un nombre élevé de baleines (y compris des épaulards), de lions de mer, de phoques et de dauphins. Le saumon et la truite arc-en-ciel sont présents dans toute la région, de même que les frayères qui leur sont associées. Sur la côte, les remontées d'eau profonde et l'écoulement des rivières d'eau douce dans la mer stimulent le maintien d'une vie marine abondante⁶⁹ ».

La CCE a également indiqué :

Les enjeux entourant les normes de qualité de l'eau, les critères biologiques et la lutte contre la pollution de sources diffuses sont devenus des préoccupations majeures au cours des dernières années. Comme d'autres aspects de la qualité des écosystèmes, les problèmes touchant les écosystèmes aquatiques ne s'arrêtent pas aux frontières politiques. En général, les problèmes relatifs à la qualité de l'eau sont traités à l'échelle des bassins hydrographiques en cause. Même s'il est important de connaître les limites de ces bassins afin de déterminer quelles régions influent sur la quantité et la qualité de l'eau en un point donné sur une rivière, de nombreux organismes de gestion des ressources, aux échelons tant national que régional, reconnaissent que les régions ayant les effets les plus marqués sur la quantité et la qualité de l'eau ne correspondent pas aux limites des bassins.

Si les bassins hydrographiques permettent tout au plus de définir des limites topographiques de drainage (le cas échéant), les régions écologiques, par contre, permettent d'englober les similitudes spatiales de combinaisons de caractéristiques qui causent ou traduisent des différences dans la qualité, la santé et l'intégrité des écosystèmes. Comme telles, les régions écologiques se sont avérées efficaces dans la structuration des programmes de réglementation portant sur les ressources en eau et dans le domaine de la biosurveillance [...]. Les régions écologiques fournissent également un mécanisme essentiel pour traiter des problèmes de qualité de l'eau et pour évaluer et gérer les écosystèmes aquatiques à une échelle internationale⁷⁰.

En ce qui concerne l'impact de l'homme sur les écosystèmes, la CCE a déclaré que « les intrants anthropiques comme les engrais et les pesticides varient souvent d'une entité politique à l'autre (comté, État, province ou pays) et peuvent contribuer à la dégradation de la qualité de l'eau⁷¹ ».

Stand a décrit la diversité biologique des écorégions de la mer des Salish et de la mer Great Bear :

[traduction]

Cela inclut Puget Sound, le détroit de Juan de Fuca et le détroit de Géorgie, 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 abrite la population d'épaulards résidents du Sud, menacée d'extinction, et la population en déclin de saumons chinook 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 déclin⁷².

Des efforts transnationaux concernant la pollution des navires de croisière et d'autres bâtiments sont nécessaires pour préserver les ressources et valeurs marines vitales des écorégions de la mer des Salish, de la mer des Kwakwaka'wakw et de la mer Great Bear⁷³. La CCE a noté que les approches transnationales basées sur les écosystèmes « sont essentielles pour évaluer les conflits environnement-économie découlant des exigences de la société dans le temps⁷⁴ ». L'action transnationale basée sur les écosystèmes est particulièrement importante dans le contexte des changements climatiques, qui, comme l'a noté le gouvernement du Canada, ont des répercussions profondes sur les systèmes naturels et humains : « L'évolution du climat exerce une influence croissante sur le rythme et la nature des changements le long des côtes très dynamiques du Canada et a des impacts généralisés sur les systèmes naturels et humains⁷⁵. »

Il est nécessaire et urgent d'aborder le problème de la pollution causée par les navires de

croisière sous l'angle des écorégions transnationales et de la gestion de l'eau. La coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de planification de la gestion de l'eau et des bassins hydrographiques, de détection de la dégradation de l'environnement, de surveillance, de réglementation et d'application de la loi, avec l'encouragement de la CCE, peut atténuer d'autres dommages et risques pour les valeurs écologiques et la santé humaine, y compris le soutien à la survie et au rétablissement de la population d'épaulards résidents du Sud et d'autres espèces en péril⁷⁶.

L'action concertée des États-Unis et du Mexique sur l'eau et la pollution marine dans la métropole de Tijuana-San Diego depuis les années 1990 est instructive pour déterminer une stratégie efficace visant à atténuer les risques auxquels fait face l'environnement marin dans les écorégions de la mer des Salish, de la mer des Kwakwaka'wakw et de la mer Great Bear, y compris les risques posés par la pollution imputable aux navires de croisière⁷⁷.

La CCE a ciblé la « réduction de la pollution imputable au transport maritime » comme projet coopératif et priorité stratégique, déclarant : « Le transport maritime entre le Canada, le Mexique et les États-Unis, ainsi qu'avec les partenaires commerciaux du reste du monde, stimule nos économies et améliore notre bien-être. Mais il produit également un niveau élevé de pollution, qui a un impact sur la qualité de l'air et de l'eau et sur la santé de nos collectivités⁷⁸. »

Le Canada a pris des mesures préliminaires en vue d'une action transnationale visant à soutenir la survie et le rétablissement de la population d'épaulards résidents du Sud, notamment en créant en 2018 le Groupe de travail technique (GTT) sur les contaminants, dirigé par Environnement et Changement climatique Canada avec des représentants d'autres ministères et organismes fédéraux de la Colombie-Britannique et de l'État de Washington. En 2020, le GTT a cerné des lacunes en ce qui concerne le rétablissement des épaulards résidents du Sud et a recommandé la mise en œuvre de contrôles additionnels pour réduire la menace des contaminants. Le GTT a également recommandé aux organismes partenaires de prendre des décisions éclairées qui tiennent compte des données scientifiques accessibles⁷⁹. À notre connaissance, le Canada n'a ni élaboré ni mis en œuvre d'autres contrôles réglementaires visant à réduire la menace que représentent les contaminants de la pollution imputable aux navires pour les épaulards résidents du Sud⁸⁰.

Stand soutient fermement une action concertée efficace du Canada et des États-Unis visant à réduire la pollution marine imputable aux navires de croisière qui naviguent le long de la côte du Pacifique et à protéger les écosystèmes vitaux et les espèces menacées dans les écorégions de la mer des Salish, de la mer des Kwakwaka'wakw et de la mer Great Bear.

Conclusion

En conclusion, Stand soutient que le Canada ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu de l'ACEUM (2020), de la Convention MARPOL et d'autres instruments internationaux visant à prévenir la pollution de l'environnement marin, notamment celle causée par les navires de croisière qui naviguent le long de la côte du Pacifique, en particulier pour ce qui est de l'obligation du Canada de mettre en application de façon efficace le paragraphe 36(3) de sa *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14.

Nous demandons donc à la CCE d'ouvrir une enquête conformément aux articles 24.4 et 24.27 du chapitre 24 de l'ACEUM sur l'omission du Canada de mettre en application de façon efficace le paragraphe 36(3). En déposant cette plainte, Stand cherche : (1) à rendre le Canada responsable de ses obligations internationales

en vertu de l'ACEUM; (2) à garantir un environnement réglementaire équitable; et (3) à empêcher la pollution illégale et nuisible des écosystèmes marins par les navires de croisière et autres vaisseaux utilisant des systèmes d'épuration de gaz d'échappement pour contourner les réglementations internationales en matière de contrôle des émissions, en particulier les navires de croisière exploités dans les eaux canadiennes et transnationales sensibles des écorégions de la mer des Salish, de la mer Kwakwaka'wakw et de la mer Great Bear le long de la côte du Pacifique.

Le lancement d'une enquête sur l'omission du Canada d'appliquer ses lois environnementales nationales aiderait à prévenir d'autres dommages à ces écosystèmes fragiles tout en s'attaquant à la concurrence déloyale qui favorise les exploitants commerciaux dans les eaux et les ports canadiens au détriment d'exploitants de l'Alaska, de l'État de Washington et de la Californie, territoires aux environnements réglementaires plus stricts qui semblent se conformer à la lettre et à l'esprit de l'ACEUM et d'autres instruments internationaux.

Nous notons la disposition expresse du paragraphe 24.4(3) de l'ACEUM, selon laquelle « il est inapproprié d'encourager le commerce ou l'investissement en affaiblissant ou en réduisant la protection que confèrent [les] lois environnementales respectives [des Parties]⁸¹ ». Les motifs économiques de la non-application de la législation sur la pollution par les systèmes d'épuration de gaz d'échappement ne constituent pas un fondement acceptable pour la dérogation du Canada à ses obligations en matière d'application de la loi environnementale en vertu du chapitre 24.

Nous sommes convaincus que les renseignements contenus dans cette lettre sont suffisants pour aider la CCE à ouvrir une enquête sur la décision du Canada de ne pas mettre en application de façon efficace sa *Loi sur les pêches* afin de prévenir la pollution par les systèmes d'épuration de gaz d'échappement dans les eaux côtières du Canada.

N'hésitez pas à nous faire savoir si nous pouvons aider à soutenir la CCE dans l'exercice de son important mandat.

Veillez recevoir, Monsieur, mes salutations distinguées,
Benjamin Isitt, B.A., M.A., LL. B., Ph. D. (histoire), Ph. D. (droit)
Avocat de Stand.earth

cc. Paolo Solano Tovar, directeur, Affaires juridiques et Communications sur les questions d'application, Commission de coopération environnementale

Pièces jointes :

1. Lettre de Stand.earth à l'honorable Steven Guilbeault, 12 avril 2023
2. Lettre de l'honorable Steven Guilbeault à Stand.earth, 18 août 2023

Bibliographie

¹ *Accord Canada–États-Unis–Mexique* (ACEUM), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

² Décret C.P. 2014-196 (28 février 2014), décret édictant TR/2014-21, *Décret désignant le ministre de l'Environnement pour l'exécution et le contrôle d'application des paragraphes 36(3) à (6) de la Loi sur les pêches*, art. 2. Voir également Environnement Canada (novembre 2001), *Politique de conformité et d'application de la Loi sur les pêches relatives à l'habitat et à la pollution*, p. 1.

³ *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 2.5; décret édictant TR/2014-21, *Décret désignant le ministre de l'Environnement pour l'exécution et le contrôle d'application des paragraphes 36(3) à (6) de la Loi sur les pêches*, art. 3.

⁴ ACEUM, ch. 24, par. 24.10(1).

⁵ Les particularités de ces instruments internationaux sont décrites au chapitre 24, à la note de bas de page 13 du paragraphe 24.10(1) comme : « Il est entendu que la présente disposition concerne la pollution régie par la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, faite à Londres, le 2 novembre 1973, amendée par le Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, fait à Londres, le 17 février 1978, et le Protocole de 1997 modifiant la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif, fait à Londres, le 26 septembre 1997 (MARPOL), et tous les amendements existants et à venir à la Convention MARPOL auxquels les Parties sont parties. »

⁶ OMI 2020 (annexe VI de la Convention MARPOL); OMI (2019), *OMI 2020 – application de l'Annexe VI de MARPOL*; United States Environmental Protection Agency (mars 2010), *Designation of North American Emission Control Area to Reduce Emissions from Ships*. Pour une discussion sur les émissions provenant du transport maritime en Amérique du Nord, voir CEC (2018), *Réduction des émissions provenant du transport maritime de marchandises en Amérique du Nord*, Commission de coopération environnementale, Montréal, Canada.

⁷ ACEUM, ch. 24, art. 24.10, note de bas de page 14.

⁸ ACEUM, ch. 24, annexe 24-B.

⁹ ACEUM, ch. 24, par. 24.10(3).

¹⁰ ACEUM, ch. 24, par. 24.8(4).

¹¹ ACEUM, ch. 24, par. 24.6(1).

¹² ACEUM, ch. 24, par. 24.5(2).

¹³ ACEUM, ch. 24, par. 24.5(3).

¹⁴ ACEUM, ch. 24, par. 24.15(2).

¹⁵ ACEUM, ch. 24, par. 24.15(3).

¹⁶ ACEUM, ch. 24, par. 24.15(5) et (6).

¹⁷ Convention sur la diversité biologique (1992), art. 2.

¹⁸ Convention sur la diversité biologique (1992), art. 2.

¹⁹ ACEUM, ch. 24, par. 24.17(2).

²⁰ ACEUM, ch. 24, par. 24.18(1) et (3).

²¹ ACEUM, ch. 24, par. 24.18(3), note de bas de page 19.

²² ACEUM, ch. 24, par. 24.19(1).

²³ Commission mixte internationale, *Traité relatif aux eaux limitrophes de 1909*, à l'adresse : <www.ijc.org/fr/traite-relatif-aux-eaux-limitrophes-de-1909>.

²⁴ *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch. 26, art. 6.

²⁵ *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch. 26, art. 8.

²⁶ *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35; *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31, art. 4 et par. 13(1).

²⁷ Si un tribunal estime qu'il existe une disposition équivalente dans la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* prévoyant une peine moins sévère, le navire ou la personne reconnue coupable de la contravention est passible de la peine la moins sévère [par. 38(2)]. ²⁸ Résolution MEPC.184(59) [2009], *Directives de 2009 sur les dispositifs d'épuration des gaz d'échappement*, adoptée le 17 juillet 2009, à l'adresse : <[www.cdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/184\(59\).pdf](http://www.cdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/184(59).pdf)>.

²⁹ Transports Canada (12 avril 2022, modifié le 18 août 2022), « Nouvelles mesures environnementales pour les navires de croisière dans les eaux de compétence canadienne – saison 2022 », *Bulletin de la sécurité des navires*, n° BSN : 10/2022, à l'adresse : <<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>>.

³⁰ Transports Canada (9 juin 2023), *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*. Consulté en ligne le 12 octobre 2023 à l'adresse : <<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>>.

Transports Canada (23 juin 2023), « Le ministre des Transports annonce des mesures environnementales obligatoires pour les navires de croisière », *Communiqué de presse du gouvernement du Canada*. Consulté en ligne le 12 octobre 2023 à l'adresse : <www.canada.ca/fr/transports-canada/nouvelles/2023/06/le-ministre-des-transports-annonce-des-mesures-environnementales-obligatoires-pour-les-navires-de-croisiere.html>.

³¹ « Canada's new cruise ship rules don't plug loopholes for major source of wastewater pollution », *Times Colonist*, 3 juillet 2023; WCEL (6 juillet 2023), *Canada issued a long-awaited cruise ship dumping order, but is it still the cruise ship toilet bowl?* Consulté en ligne le 12 octobre 2023 à l'adresse : <www.wcel.org/blog/canada-issued-long-awaited-cruise-ship-dumping-order-it-still-cruise-ship-toilet-bowl>.

³² Port de Vancouver (mars 2022), *Guide d'information du Port*, section 14.5 (« Exhaust gas cleaning system [EGCS] wash water discharge »), p. 183; Port de Vancouver (1^{er} mars 2022), « Entrée en vigueur des restrictions sur le rejet des eaux de lavage par les épurateurs des navires », *site Web du Port de Vancouver*. Consulté en ligne le 12 octobre 2023 à l'adresse : <www.portvancouver.com/fr/a-propos/mise-a-jour-concernant-les-operations-du-port-de-vancouver/entree-en-vigueur-des-restrictions-sur-le-rejet-des-eaux-de-lavage-par-les-epurateurs-des-navires/>.

³³ Port de Vancouver (novembre 2021), *Scrubber wash water discharge restrictions: Information package*; Golder Associés (28 avril 2020), *Technical Memorandum: Evaluation of Concentrations of Contaminants in Scrubber Wash Water in Burrard Inlet, BC*; Northwest Hydraulic Consultants Ltd. (16 juin 2020), *Final Report: Vancouver Harbour Scrubber Wash Water Impact Assessment*.

³⁴ Administration portuaire de Prince Rupert (janvier 2023), *Guide d'information portuaire*, p. 96 et 104. Consulté en ligne le 12 octobre 2023 à l'adresse : <www.rupertport.com/fr/guide-dinformation-portuaire/>; « Prince Rupert Wants to Ban Open-Loop Exhaust Scrubbers on Large Ships to Safeguard Marine Life from Polluted Wastewater » (10 janvier 2023), *West Coast Now*. Consulté en ligne le 12 octobre 2023 à l'adresse : <<https://westcoastnow.ca/2023/01/10/prince-rupert-scrubber-ban/>>.

³⁵ ACEUM, ch. 24, art. 24.1.

³⁶ ACEUM, ch. 24, art. 24.1, notes de bas de page 1 et 2.

³⁷ ACEUM, ch. 24, art. 24.2.

³⁸ ACEUM, ch. 24, art. 24.3.

³⁹ ACEUM, ch. 24, art. 24.4, note de bas de page 3.

⁴⁰ ACEUM, ch. 24, art. 24.4, note de bas de page 4.

⁴¹ ACEUM, ch. 24, art. 24.4, note de bas de page 5. Cette note de bas de page stipule : « Aux fins du règlement des différends, un groupe spécial présume qu'un manquement est commis d'une manière qui a un effet sur le commerce ou l'investissement entre les Parties, à moins que la Partie défenderesse ne démontre le contraire. »

⁴² ACEUM, ch. 24, par. 24.4(2).

⁴³ ACEUM, ch. 24, par. 24.4(3).

⁴⁴ ACEUM, ch. 24, par. 24.27(1).

⁴⁵ Linda Nowlan et Ines Kwan (2021), *Cruise Control: Regulating Cruise Ship Pollution on the Pacific Coast of Canada*, *West Coast Environmental Law*, Vancouver, p. 9. Voir également James P. Meador, Andrew Yeh et Evan P. Gallagher (mai 2018), « Adverse Metabolic Effects in Fish Exposed to Contaminants of Emerging Concern in the Field and Laboratory », *Environmental Pollution*, vol. 236, p. 850-861; James P. Meador, Andrew Yeh, Graham Young et Evan P. Gallagher (juin 2016), « Contaminants of Emerging Concern in a Large Temperate Estuary », *Environmental Pollution*, vol. 213, p. 254-267; James P. Meador (janvier 2014), « Do Chemically Contaminated River Estuaries in Puget Sound (Washington, USA) Affect the Survival Rate of Hatchery-reared Chinook Salmon », *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, vol. 71, n° 1.

⁴⁶ OMI 2020 (annexe VI de la Convention MARPOL); OMI (2019), *OMI 2020 – application de l'Annexe VI de MARPOL*; United States Environmental Protection Agency (mars 2010), *Designation of North American Emission Control Area to Reduce Emissions from Ships*. Pour une discussion sur les émissions provenant du transport maritime en Amérique du Nord, voir CEC (2018), *Réduction des émissions provenant du transport maritime de marchandises en Amérique du Nord*, Commission de coopération environnementale, Montréal, Canada.

⁴⁷ Bryan Comer, Elise Georgeoff et Liudmila Osipova (novembre 2020), *Air Emissions and Water Pollution Discharges from Ships with Scrubbers*, International Council on Clean Transportation, Washington, DC; Elise Georgeoff, Xiaoli Mao et Bryan Comer (2019), *A Whale of a Problem: Heavy Fuel Oil, Exhaust Gas Cleaning Systems, and British Columbia's Resident Killer Whales*, International Council on Clean Transportation, Washington, DC; Stand (2020), *Covid Pandemic Results in a Cleaner Coast: An Investigation into Unregulated Cruise Ship Pollution in Canada's West Coast Waters*, p. 12; Erik Stokstad (13 mai 2021), « Shipping rule cleans the air but dirties the water », *Science*; Richa Syal (12 juillet 2022), « Shipping's dirty secret: how 'scrubbers' clean the air – while contaminating the sea », *Guardian*.

⁴⁸ I.M. Hassellöv et coll. (2020), « ICES Viewpoint Background Document: Impact from Exhaust Gas Cleaning Systems (scrubbers) on the Marine Environment (Ad Hoc) », *ICES Scientific Reports*, vol. 2, n° 86, p. 32. Voir

également Erik Ytreberg et coll. (août 2019) « Effects of scrubber washwater discharge on microplankton in the Baltic Sea »,

Marine Pollution Bulletin, vol. 145, p. 316-324.

⁴⁹ S. Davin et coll. (2022), *National Vessel Dumping Assessment: Quantifying the Threat of Ship Waste to Canada's Marine Protected Areas*, Fonds mondial pour la nature, Toronto, p. 6.

⁵⁰ GESAMP (Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la pollution des mers) [décembre 2019], *Exhaust Gas Cleaning Systems: A Roadmap to Risk Assessment*, Organisation maritime internationale, sous-comité de la prévention de la pollution et de l'intervention, p. 14.

⁵¹ GESAMP, *Exhaust Gas Cleaning Systems: A Roadmap to Risk Assessment*, p. 14 et 91.

⁵² GESAMP, *Exhaust Gas Cleaning Systems: A Roadmap to Risk Assessment*, p. 94.

⁵³ GESAMP, *Exhaust Gas Cleaning Systems: A Roadmap to Risk Assessment*, p. 96.

⁵⁴ Stand et WCEL (2022), *Regulating the West Coast Cruise Industry: Canada at the Low Water Mark: An Investigation into the Regulations for Cruise Ship Pollution along the West Coast from California to Alaska*, Stand et WCEL, Vancouver, p. 1; Comer, Georgeoff et Osipova (2020), *Air Emissions and Water Pollution Discharges from Ships with Scrubbers*; Georgeoff, Mao et Comer (2019), *A Whale of a Problem*; Kevin Jiang (19 juillet 2022), « They treat us like a toilet bowl': Cruise ships dump billions of litres of toxic waste in Canada, report finds », *Toronto Star*; Vard Marine Inc. (17 juin 2019), *Greywater Generation Estimates for the BC Coast, Report #381-000*.

⁵⁵ Stand (2020), *Covid Pandemic Results in a Cleaner Coast*, p. 13.

⁵⁶ Comer, Georgeoff et Osipova (2020), *Air Emissions and Water Pollution Discharges from Ships with Scrubbers*, p. 29; Georgeoff, Mao et Comer (2019), *A Whale of a Problem*; Erik Stokstad (13 mai 2021), « Shipping rule cleans the air but dirties the water », *Science*.

⁵⁷ Georgeoff, Mao et Comer (2019), *A Whale of a Problem*, p. 18-20.

⁵⁸ Port de Vancouver (novembre 2021), *Scrubber wash water discharge restrictions: Information package*, p. 1, 6 et 7; Northwest Hydraulic Consultants Ltd. (16 juin 2020), *Final Report: Vancouver Harbour Scrubber Wash Water Impact Assessment*; Golder Associés (28 avril 2020), *Technical Memorandum: Evaluation of Concentrations of Contaminants in Scrubber Wash Water in Burrard Inlet*, Colombie-Britannique.

⁵⁹ Voir US EPA (29 décembre 2008), *Cruise Ship Discharge Assessment Report, EPA842-R-07-005*, US EPA, Washington, DC; Claudia Copeland (novembre 2008), *Cruise Ship Pollution: Background, Laws and Regulations, and Key Issues*, Congressional Research Service, Washington, DC; US EPA (novembre 2011), *Graywater Discharges from Vessels, EPA-800-R-11-001*, US EPA, Washington, DC. Pour des exemples de l'approche réglementaire de l'Alaska, voir Alaska Department of Environmental Conservation (février 2020), *2019 Annual Compliance Report Cruise Ship Wastewater*, Alaska Department of Environmental Conservation (décembre 2019), *2019 Ocean Ranger Annual Report*.

⁶⁰ Stand et WCEL, *Regulating the West Coast Cruise Industry*, p. 1.

⁶¹ Linda Nowlan et Ines Kwan (2021), *Cruise Control: Regulating Cruise Ship Pollution on the Pacific Coast of Canada*, West Coast Environmental Law, Vancouver, p. 3-4.

⁶² Département de la Justice des États-Unis (19 avril 2017), *Cruise Line Ordered to Pay \$40 Million for Illegal Dumping of Oil Contaminated Waste and Falsifying Records*, à l'adresse :

<www.justice.gov/opa/pr/cruise-line-ordered-pay-40-million-illegal-dumping-oil-contaminated-waste-and-falsifying>; Stand (2020), *Covid Pandemic Results in a Cleaner Coast*, p. 8. Voir également Nowlan et Kwan, *Cruise Control*, p. 7.

⁶³ Stand (2020), *Covid Pandemic Results in a Cleaner Coast*, p. 8.

⁶⁴ Exhibit A, « January 6, 2021 Quarterly Issue Tracker », *United States v. Princess Cruise Lines, Ltd.*, 1:16-cr-20897 (S.D. Fla.), p. 38-40; Greater Victoria Harbour Authority, *2022 Cruise Ship Schedule – Ogden Point, Victoria, BC*. Consulté en ligne le 4 octobre 2022 à l'adresse : <www.victoriacruise.ca/page/cruise-schedule>.

⁶⁵ Stand (2020), *Covid Pandemic Results in a Cleaner Coast*, p. 10; Karen Gorecki et Bruce Wallace (2003), *Ripple Effects: The Need to Assess the Impacts of Cruise Ships in Victoria, B.C.*, Victoria :

Vancouver Island Public Interest Research Group, à l'adresse :

<<https://creansociety.ca/publications/2017/3/16/ripple-effects-the-need-to-assess-the-impacts-of-cruise-ships-in-victoria-bc>>.

⁶⁶ Stand (2020), *Covid Pandemic Results in a Cleaner Coast*, p. 9.

⁶⁷ Stand (2020), *Covid Pandemic Results in a Cleaner Coast*, p. 9.; « Victoria's Cruise Ship Conundrum » (2 décembre 2019), *Capital Daily*. Consulté en ligne le 3 février 2023 à l'adresse :

<www.capnews.ca/news/cruise-ship-victoria-ogdenpoint-carbon-climate>; Greater Victoria Harbour Authority, *2022 Cruise Ship Schedule - Ogden Point, Victoria, BC*. Consulté en ligne le 4 octobre 2022 à l'adresse : <www.victoriacruise.ca/page/cruise-schedule>.

⁶⁸ ACEUM, ch. 24, par. 24.14(3).

⁶⁹ CCE (1997), *Les régions écologiques de l'Amérique du Nord : vers une perspective commune*, Commission de coopération environnementale, Montréal, Canada, p. 22-23.

⁷⁰ CCE (1997), *Les régions écologiques de l'Amérique du Nord : vers une perspective commune*, p. 42-43.

⁷¹ CCE (1997), *Les régions écologiques de l'Amérique du Nord : vers une perspective commune*, p. 43.

⁷² Stand (2020), *Covid Pandemic Results in a Cleaner Coast*, p. 8.

⁷³ Pour une discussion sur ce type d'approche binationale de planification et de gestion, voir CCE (1997), *Les régions écologiques de l'Amérique du Nord : vers une perspective commune*, p. 46.

⁷⁴ Pour une discussion sur ce type d'approche binationale de planification et de gestion, voir CCE (1997), *Les régions écologiques de l'Amérique du Nord : vers une perspective commune*, p. 46.

⁷⁵ D.S. Lemmen et coll., éditeurs (2016), *Le littoral maritime du Canada face à l'évolution du climat*, gouvernement du Canada, Ottawa, p. 3.

⁷⁶ L'épaulard résident du Sud (« épaulard [*Orcinus orca*] population résidente du sud du Pacifique Nord-Est ») est inscrit comme espèce en voie de disparition dans la partie 2 de l'annexe 1 de la *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, ch. 29.

⁷⁷ Richard Wright, Kathryn Ries et Alain Winckell, éditeurs (1995), *Identifying priorities for a Geographic Information System (GIS) for the Tijuana River Watershed*, Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego State University, San Diego; CCE (1997), *Les régions écologiques de l'Amérique du Nord : vers une perspective commune*, p. 45-46.

⁷⁸ CCE (2017), *Plan opérationnel de la Commission de coopération environnementale pour 2017 et 2018*, Commission de coopération environnementale, Montréal, Canada, p. 6.

⁷⁹ Gouvernement du Canada (mise à jour le 23 juin 2021), *Réalisations, faits saillants et recommandations de l'année 2020 du Groupe de travail technique sur les contaminants pour les épaulards résidents du sud*.

⁸⁰ Gouvernement du Canada (mise à jour le 13 décembre 2022), *Groupe de travail technique sur les contaminants pour l'épaulard résident du Sud – Mesures recommandées concernant les contaminants en 2022*.

⁸¹ ACEUM, ch. 24, par. 24.4(3).