



EXPOSÉ

présenté à

TRANSPORTS CANADA Sécurité maritime

dans le cadre des consultations sur

LE PROJET DE MODIFICATION DE LA *LOI SUR LE PILOTAGE*

par

LES AMIS DE LA VALLÉE DU SAINT-LAURENT

Québec, le 8 mars 2007

Consultation le 8 mars à Québec

LE PROJET DE MODIFICATION DE LA *LOI SUR LE PILOTAGE*

Les Amis de la vallée du Saint-Laurent présente leur point de vue sur le sujet

Mesdames messieurs, nous sommes heureux d'apporter notre contribution aujourd'hui à cette consultation, puisque notre organisme a été impliqué au cours des dernières années à donner son avis, à intervenir et à être présent à divers travaux et consultations du milieu maritime. Permettez-moi de vous parler brièvement de notre organisme sans but lucratif Les Amis de la vallée du Saint-Laurent.

Depuis sa fondation en 1986, *Les Amis de la vallée du Saint-Laurent* (AVSL) ont poursuivi un objectif très précis soit d'assurer la protection et la promotion des richesses environnementales du fleuve et de ses rives par divers moyens tels, l'information, la sensibilisation et l'éducation des communautés riveraines, des usagers du fleuve, des agents et entreprises intervenant sur le fleuve ainsi que du public en général. Notre organisme s'est aussi distingué en accentuant son rôle notamment en matière d'acquisition et de diffusion des connaissances relatives à l'écosystème fluvial et utiles tant à l'éducation qu'à la prise de décision.

Suite au forum de 1998 sous le thème *Du kayak au cargo, Un fleuve pour tous!* et à la publication qui en a résulté, l'organisme *les Amis de la vallée du Saint-Laurent* a développé des relations et une concertation efficace avec le milieu maritime. Il a été, entre autre, associé au lancement du Comité de concertation Navigation de Saint-Laurent Vision 2000 aux côtés du Port de Montréal, de Transports Canada et de l'Association des armateurs du Saint-Laurent. Nous assumons une également une présence au Conseil consultatif régional sur l'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures. De plus, nous avons participé aux consultations du ministre délégué aux Transports et à la Politique maritime, M. Jacques Baril, en ce qui a trait au projet de politique du transport maritime et fluvial; ainsi, nous représentons aujourd'hui le secteur des groupes environnementaux au forum de concertation sur cette politique.

Au cours des dernières années, *Les Amis de la vallée du Saint-Laurent* se sont engagés dans des actions et des dossiers de concertation touchant des champs d'expertise variés:

- l'organisation et les pratiques de la navigation;
- l'exploration gazière et pétrolière dans l'estuaire et dans le golfe;
- l'aménagement du littoral du fleuve à Québec;
- l'optimisation de la voie maritime et la conservation des ressources en eau du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent;

et, comme nous allons y revenir,

- l'analyse des risques en matière de pilotage sur le Saint-Laurent.

Les Saint-Laurent et le pilotage maritime

Les AVSL considèrent le Saint-Laurent et ses rives comme un vaste et complexe écosystème offrant:

- un ensemble intégré d'écosystèmes naturels riches, complexes et variés, faits des eaux, du lit, des rives et des îles comprenant des habitats pour la flore, la faune et les humains;
- un environnement naturel et construit exerçant une influence déterminante sur les conditions de vie des collectivités riveraines, tant en ce qui touche leur santé que leur qualité de vie ;
- un milieu où s'exerce une multiplicité d'usages divers, dont la navigation, aux incidences économiques et sociales variées touchant au transport, à la résidence, au loisir et à l'emploi.

La navigation commerciale peut avoir recours à de nombreux moyens pour la prévention des risques ; les plus connus sont:

- une architecture des navires plus éprouvée ;
- des équipements plus performants;
- des aides à la navigation;
- une formation à jour du personnel naviguant;
- des règles de navigation qui répondent bien aux diverses situations;
- une bonne diffusion des informations relatives à l'état de la voie d'eau et aux conditions météorologiques ;
- des recherches scientifiques relatives au Saint-Laurent comme milieu de navigation.

Sauf exception, tous ces moyens doivent se perfectionner et s'actualiser d'une année à l'autre.

Le pilotage maritime est un de ces moyens pour la prévention des risques et nous le considérons comme très important sur le Saint-Laurent. Il a pour effet d'assurer au navire naviguant sur le Saint-Laurent d'être conduit par un professionnel d'expérience de la navigation hauturière, côtière et en eaux intérieures et dont les compétences générales et particulières en matière de pilotage présentent des avantages significatifs que nous désirons porter à l'attention de tous. Parmi ces avantages nommons:

Sur le plan de la formation:

- un long entraînement à la fois théorique et pratique portant non seulement sur le pilotage en général mais aussi sur les différents types de navires naviguant sur le Saint-Laurent et sur les caractéristiques détaillées du secteur de navigation où il travaille comme pilote;
- une longue pratique de la navigation dans le secteur comme apprenti-pilote et comme pilote;
- une expérience acquise avec une importante supervision puisque le pilote n'accède que progressivement au pilotage de navires de plus en plus d'envergure;
- une formation continue nécessaire tant pour le perfectionnement que la mise à jour en matière de pilotage;
- une formation préparant le pilote à assumer le mandat d'être le gardien des règles, directives et marches à suivre particulières au Saint-Laurent.

Sur le plan de la sécurité

- la seule occupation professionnelle du pilote est de piloter des navires dans ce secteur; sauf exception, elle l'occupe à temps plein;

- le pilote dispose de périodes de repos avant chacune de ses prestations;
- **la seule occupation** du pilote sur le navire est le pilotage du navire;
- l'unique responsabilité du pilote est de faire en sorte que le navire parvienne à son port de destination ou à la fin de son secteur de pilotage dans un temps normal et sans accident de parcours dommageable pour la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement ; **il n'a notamment pas de responsabilité vis-à-vis des intérêts économiques et d'entreprise liés au navire et à sa cargaison ;**
- le pilote fait son parcours sans fatigue excessive, et donc en pleine possession de ses moyens, jusqu'à son terme puisque chaque secteur de pilotage est limité dans sa longueur;
- les connaissances et l'expérience du pilote permettent de suppléer aux limites et aux défaillances des instruments d'aide à la conduite des navires, notamment en ce qui touche la position exacte du navire, les caractéristiques locales de chacun des points du secteur et la nécessité d'anticiper parfois les conditions de navigation qui vont se présenter au delà du moment présent et que les instruments n'indiquent pas, étant limités à ce seul moment;
- le pilote maintient des liens et des contacts directs avec ses pairs et peut profiter des compétences et de l'expérience de ceux-ci, notamment dans des situations particulières inusitées déjà vécues par eux (navire en difficulté, impact local d'une baisse de niveau d'eau, etc.).

Compte tenu de l'importance du pilotage maritime sur le Saint-Laurent pour la protection de l'environnement naturel et humain de celui-ci, les AVSL avaient tenu à participer à la consultation organisée en 2002 par l'Administration de pilotage des Laurentides sur l'analyse des risques en matière de pilotage sur le Saint-Laurent. On trouvera, à l'annexe A, une copie du bref mémoire que nous avons déposé dans le cadre de cette consultation; ce mémoire est centré sur les risques environnementaux que peut entraîner la navigation commerciale sur le Saint-Laurent et sur l'importance de la prise en compte de la prévention de ces risques dans la recherche de la meilleure façon d'organiser le pilotage des navires.

En 2003, les AVSL ont trouvé intérêt à produire, avec la Société linnéenne du Québec et pour le compte de Stratégies Saint-Laurent, une synthèse sommaire des informations et des analyses relatives aux risques et au pilotage maritime sur le Saint-Laurent. De ce document de 145 pages intitulé: *Le pilotage maritime sur le Saint-Laurent et l'analyse des risques – Synthèse sommaire des informations et des analyses*, on retrouvera quelques pages significatives à l'Annexe B. Le document se retrouve au complet à l'adresse Internet suivante: <http://www.strategiessl.qc.ca/biblio.autres.real.html>

Nous estimons aujourd'hui qu'il est important d'intervenir à la consultation de Transports Canada sur le projet de modification de la *Loi sur le pilotage* en raison des incidences que cette modification risque d'avoir sur la diminution de la protection de l'environnement naturel et humain du Saint-Laurent actuellement assurée efficacement par le pilotage.

Le projet de modification de la *Loi sur le pilotage*

Tel que présenté par Transports Canada pour consultation, le projet de modification de la *Loi sur le pilotage* apparaît motivé par des problèmes de viabilité financière des administrations de pilotage. Nous n'avons bien sûr aucune compétence pour traiter de ces problèmes eux-mêmes. Sauf que le pilotage n'est pas d'abord une activité économique mais une activité d'intérêt public touchant, en matière de navigation, la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement. Les problèmes financiers éventuels des administrations qui ont la charge de ce pilotage ne peuvent d'aucune façon être résolus au détriment de cette sécurité. Notre intervention est motivée par la perception que nous avons de ce que certaines des modifications proposées pourraient compromettre la capacité du pilotage d'assurer, pour la part qui lui revient, la sécurité de l'environnement.

Un point sensible de la modification proposée à la Loi sur le pilotage est à 2 C et 3 C du document de consultation (Annexe 2 de la lettre d'invitation). On propose de supprimer les dispositions 21.1 et 21.2 de la loi (Voir Annexe 3) prévoyant que "quiconque a des raisons de croire qu'un projet de règlement général d'application des alinéas 20(1) a) ou f) n'est pas dans l'intérêt public peut déposer auprès du ministre... un avis d'opposition motivé en vertu du paragraphe 20(3)", en quel cas "le ministre nomme une personne pour faire... l'enquête qu'il estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public, notamment par la tenue d'audiences publiques". Selon 3C du document de consultation, 20(1)a) ou f) sont des articles relatifs à la délimitation des zones de pilotage obligatoire et à la formation des pilotes. La possibilité de déposer un avis d'opposition, lequel déclencherait une enquête, serait remplacée par la possibilité générale de formuler des observations sur tout projet de règlement. Aux administrations de pilotage, ensuite, de décider du sort à faire à ces observations.

Cette possibilité pour "quiconque", comme dit la loi (21.1) - ce que traduit mal l'expression "les intervenants" du document de consultation -, de déposer, au nom de l'intérêt public, un avis d'opposition en matière de délimitation des zones de pilotage obligatoire et de formation des pilotes recoupe justement deux points particulièrement importants en matière environnementale. Une caractéristique du Saint-Laurent est qu'à la différence de l'océan, il constitue un enchaînement d'écosystèmes variés, différents les uns des autres, n'occupant souvent chacun qu'un secteur assez limité du cours d'eau et de ses rives et succédant rapidement les uns aux autres. Plusieurs de ces écosystèmes sont particulièrement sensibles et vulnérables dans certains de leurs tronçons ou certaines de leurs composantes. La navigation doit pouvoir en tenir compte. Il est important pour cela d'avoir bien identifié ces tronçons et ces composantes et donc, de se donner les moyens de le faire.

Par ailleurs, une navigation sûre en matière d'environnement suppose, de la part de ceux qui la conduisent, une connaissance détaillée, précise et approfondie des écosystèmes de chacun des secteurs qu'ils traversent, particulièrement là où ces secteurs comportent des éléments sensibles et vulnérables. Citons, par exemple, les secteurs fréquentés par différentes espèces de mammifères marins, de façon saisonnière ou permanente selon les espèces, ou les secteurs où les rives peuvent être sujettes à une érosion importante du fait du batillage dépendamment de la vitesse des navires. Il est essentiel que, dans ces secteurs, les navires soient pilotés par des professionnels connaissant à fond toutes les caractéristiques stratégiques de ces secteurs et

sensibles aux effets possibles de telle ou telle manœuvre ou façon de piloter le navire à ces endroits.

Il résulte de ce qui précède qu'il est important de recueillir tous les avis pertinents lorsqu'il est question, d'une part, de déterminer quels secteurs du Saint-Laurent doivent être soumis à l'obligation du pilotage et d'autre part, quelles connaissances et quelles préoccupations environnementales les responsables de la conduite des navires dans ces secteurs doivent avoir. Parmi les intervenants susceptibles de donner un avis éclairant sur ces questions, les organismes environnementaux soucieux du Saint-Laurent et les collectivités riveraines proches des secteurs en cause sont particulièrement bien placés, du fait notamment des expertises spécifiques et des connaissances détaillées, dûment localisées, qu'ils ont accumulées sur les différents secteurs du Saint-Laurent, du fait également – et ceci est capital – de leur total désintéressement en ce qui touche les intérêts économiques en cause.

Dans cette perspective, il paraît essentiel de maintenir la possibilité que l'avis des milieux environnementaux et riverains soit recueilli et qu'il doive être pris en considération lorsque, par exemple, on proposerait de ne plus soumettre une zone écologiquement sensible du Saint-Laurent au pilotage obligatoire ou qu'on proposerait ce que devrait ou pourrait être la formation, en matière environnementale, des personnes autorisées à piloter. Le moyen conforme à notre tradition démocratique pour que cet avis des milieux environnementaux et riverains soit pris en considération est de maintenir cette possibilité de dépôt, par "quiconque" estime pouvoir se réclamer de l'intérêt public, d'un avis d'opposition qui serait suivi d'une enquête impartiale, éventuellement publique.

Transports Canada écrit dans son document de consultation :

Transports Canada a mis en place la Méthode de gestion des risques de pilotage qui procure aux administrations de solides fondements pour l'analyse des risques de chaque modification de la réglementation. La méthode de gestion des risques a pour effet de rendre caduques les enquêtes sur les avis d'opposition car ils font double emploi avec une bonne part des travaux déjà réalisés par les administrations.

Transports Canada mélange ici deux choses: l'obligation qui lui incombe, et qui est effectivement rencontrée dans le cas présent, de fournir aux administrations de pilotage les outils qui leur permettent d'exercer leurs responsabilités, et l'obligation démocratique que s'est librement donnée notre société d'offrir à chacun la possibilité, dans les matières environnementales d'intérêt public, de faire valoir ses connaissances, son analyse et son opinion.

Ce qui nous paraît à retenir est que, de fait, grâce à la méthode de gestion des risques, les administrations de pilotage disposent maintenant de solides fondements pour l'analyse à faire d'une modification projetée de la réglementation. Cela n'empêche pas que les autres parties désirant intervenir au nom de l'intérêt public puissent, elles aussi, apporter un point de vue susceptible d'enrichir l'analyse et de bonifier le projet. Il suffirait d'organiser les choses pour que ces interventions ne viennent pas faire double emploi avec une bonne part des travaux réalisés par les administrations. Cela nous semble possible, comme nous allons le suggérer.

Il est absolument indispensable, selon nous, que soit maintenue la possibilité prévue actuellement par la loi à l'article 21 (1) que «quiconque a des raisons de croire qu'un projet de règlement

général d'application des alinéas 20(1)a) ou f) n'est pas dans l'intérêt public (puisse) déposer auprès du ministre (...) un avis d'opposition motivé en vertu du paragraphe 20(3)». C'est essentiel pour que la réglementation touchant la délimitation des zones de pilotage obligatoire et la formation des pilotes soit de nature à assurer, en ces matières, la protection la plus grande possible de l'environnement naturel et humain du Saint-Laurent. Cet objectif demande en effet que les organismes environnementaux et les collectivités riveraines notamment puissent faire valoir leur point de vue sur tout projet de modification de la réglementation en ces matières, dans le cadre d'enquêtes publiques spécifiques tel que prévu par l'article 21 (2) actuel.

Compte tenu cependant de la disponibilité de la méthode de gestion des risques auprès des administrations de pilotage, nous suggérons qu'un intervenant externe, ou quiconque, comme dit la loi, ne puisse désormais déposer un avis d'opposition qu'**après** que l'analyse de risques ait été rendue publique. Ainsi, les intervenants concernés pourront évaluer si les éléments qui les préoccupent ont été pris en considération à leur satisfaction. S'ils estiment que ce n'est pas le cas, ils auront à le faire valoir pour que leur avis d'opposition soit pris en considération. Ceci permettra de maintenir la possibilité démocratique de déposer un avis d'opposition, sans cependant que cela entraîne une répétition des travaux déjà réalisés par les administrations. Ceci permettra aussi d'assurer que les préoccupations des intervenants externes sont bien prises en considération en même temps que d'éviter les abus redoutés par Transports Canada.

Un dernier point avant de conclure : Nous regrettons que Transports Canada n'ait pas invité de façon plus large et plus ouverte l'ensemble du public intéressé par le Saint-Laurent et par la navigation à participer à la présente consultation. Nous-mêmes, qui avons pourtant participé à la consultation sur l'analyse de risques en matière de pilotage, n'avons été informés de celle-ci que de façon indirecte. Cela donne l'impression que Transports Canada continue à considérer le Saint-Laurent comme n'étant qu'une voie de navigation et non un vaste écosystème naturel et humanisé, que les questions à traiter à son sujet ne concernent que la sécurité des personnes et des biens et les intérêts économiques en cause, et que seuls les intervenants de l'industrie maritime sont en mesure d'apporter des avis utiles. Il est à souhaiter que désormais, Transports Canada comprenne que son interlocuteur en ce qui concerne cette ressource d'intérêt public qu'est le Saint-Laurent est et doit être l'ensemble de la communauté des intervenants de toute discipline, des riverains de tous les secteurs et des usagers de toutes les formes de recours au fleuve.

Conclusion

Considérant l'importance, pour assurer la protection de l'environnement naturel et humain du Saint-Laurent, de maintenir la possibilité, pour quiconque, de déposer un avis d'opposition à un règlement prévu par une administration de pilotage au sujet de la délimitation des zones de pilotage obligatoire et de la formation des pilotes qui, selon lui, ne serait pas dans l'intérêt public;

Considérant la disponibilité, auprès des administrations de pilotage, de la méthode de gestion des risques et la possibilité d'évaluer solidement, grâce à elle, le niveau de risque qui se rattache à chaque réforme de la réglementation;

NOUS RECOMMANDONS le maintien de l'article 21 de la loi mais en modifiant l'alinéa 21 (1) de façon à ce que l'analyse de risques portant sur le projet de règlement doive être rendue publique et qu'un avis d'opposition ne puisse être déposé qu'après que cette analyse de risques ait été rendue publique et en référence à elle.

Considérant que le Saint-Laurent est un vaste écosystème à la fois naturel et humanisé, constitué de ressources de toute nature dépendantes les unes des autres et objet d'une multitude d'usages imbriqués les uns dans les autres;

NOUS RECOMMANDONS que Transports Canada ouvre ses consultations publiques portant sur le Saint-Laurent à l'ensemble des personnes, des groupes et des organisations intéressées par les ressources qu'il contient et par les usages qu'il permet.

Québec, le 8 mars 2007
Pour le conseil d'administration
André Stainier, président

p.j. Annexes A et B