

Rapport technique de la CIDPHN

Analyse de l'historique des incidents où il y a eu une interaction entre les peuples autochtones et la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires



Andrew Dick
Analyste de recherche
CIDPHN
Avril 2018

Analyse de l'historique des incidents où il y a eu une interaction entre les peuples autochtones et la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires

Image de la page de couverture : « *Chilcotin Princess* », photo de Chris Harris

Avis de changement : À la page 37 de ce rapport, on indique que la demande d'indemnisation a été payée à la Première Nation Heiltsuk, par le propriétaire du navire. Cependant, suite à la publication du rapport, les demandeurs ont initié une poursuite en justice contre les propriétaires pour les dommages subis. En 2019, la Première Nation Heiltsuk a aussi présenté à la Caisse une demande d'indemnisation en vertu de l'article 107 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*.

Andrew Dick
Analyste de recherche
Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution
par les hydrocarbures causée par les navires
Avril 2018

Table des matières

Liste des cartes.....	3
Liste des figures	4
À propos de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (CIDPHN)	6
Préface de l'Administratrice.....	6
À propos de ce rapport	8
Les endroits où se trouvent les peuples autochtones	9
Discussion des résultats	11
L'implication des peuples autochtones dans la CIDPHN.....	11
La côte du Pacifique	17
La côte de l'Atlantique et la voie maritime du Saint-Laurent	22
Les Maritimes.....	23
L'Ontario et le Québec	26
L'Arctique	29
Études de cas	32
<i>Gordon C. Leitch</i> – 1999	32
<i>Black Dragon</i> (Heung Ryong) – 2003	34
<i>Marathassa</i> – 2015	35
<i>Investigator</i> – 2016	36
<i>Nathan E. Stewart</i> – 2016	37
Les bateaux abandonnés et les épaves.....	37
Le Plan de protection des océans – le Programme des bateaux abandonnés	42
Conclusions	44

Liste des cartes

Carte 1 : L'Ouest du Canada	9
Carte 2 : L'Est du Canada	10
Carte 3 : Les endroits où se trouvent les peuples autochtones ayant été impliqués dans la CIDPHN	13
Carte 4 : La côte du Pacifique.....	17
Carte 5 : La côte de l'Atlantique et la voie maritime du Saint-Laurent	22
Carte 6 : L'Arctique	29

Liste des figures

L'implication des peuples autochtones dans la CIDPHN

Figure 1 : Demandes d'indemnisation et rapports pertinents présentés à la CIDPHN et ayant impliqué les peuples autochtones par rapport au nombre total de demandes d'indemnisation.....	11
Figure 2 : Nature de l'implication des peuples autochtones dans les incidents signalés à la CIDPHN.....	12
Figure 3 : Nombre d'incidents ayant impliqué directement les peuples autochtones, selon la province.	14
Figure 4 : Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'un groupe autochtone.....	15
Figure 5 : Nombre d'incidents ayant impliqué les peuples autochtones comparativement au nombre de demandes d'indemnisation sans implication des Autochtones.....	16

La côte du Pacifique

Figure 6 : Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'une communauté autochtone côtière et n'ayant pas impliqué la communauté.....	18
Figure 7 : Nature de l'implication des peuples autochtones.....	19
Figure 8 : Total des demandes d'indemnisation inférieures à 700 000 \$ ayant impliqué les peuples autochtones.....	20
Figure 9 : Total des demandes d'indemnisation supérieures à 700 000 \$ ayant impliqué les peuples autochtones.....	21

Les Maritimes

Figure 10 : Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'une communauté autochtone côtière et n'ayant pas impliqué la communauté.....	23
Figure 11 : Nature de l'implication des peuples autochtones.....	24
Figure 12 : Total des demandes d'indemnisation relatives aux incidents ayant impliqué les peuples autochtones.....	25

L'Ontario et le Québec

Figure 13 : Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'une communauté autochtone côtière et n'ayant pas impliqué la communauté	26
Figure 14 : Nature de l'implication des peuples autochtones.....	27
Figure 15 : Total des demandes d'indemnisation relatives aux incidents ayant impliqué les peuples autochtones.....	28

L'Arctique

Figure 16 : Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'une communauté autochtone côtière et n'ayant pas impliqué la communauté.....	30
Figure 17 : Nature de l'implication des peuples autochtones.....	31

Les bateaux abandonnés et les épaves

Figure 18 : Nombre d'incidents à la suite desquels des demandes d'indemnisation ont été faites à la CIDPHN.....38

Figure 19 : Nombre cumulatif d'incidents relatifs à des navires abandonnés ou à des épaves à la suite desquels des demandes d'indemnisation ont été faites à la CIDPHN.....39

Figure 20 : Nombre cumulatif d'incidents à la suite desquels des demandes d'indemnisation ont été faites à la CIDPHN.....40

Figure 21 : Nombre cumulatif d'incidents à la suite desquels des demandes d'indemnisation ayant impliqué les peuples autochtones ont été faites à la CIDPHN.....41

À propos de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (CIDPHN)

Mandat :

« La Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires est un fonds indépendant, en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, visant à effectuer l'enquête et le paiement des demandes d'indemnisation pour le déversement d'hydrocarbures de toutes les classes de navires au Canada. De plus, la contribution du Canada aux Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) de Londres, R-U., est tirée de cette Caisse. »¹

L'Administrateur :

Un administrateur nommé par le gouverneur en conseil est responsable de la bonne gestion de la Caisse et présente un rapport annuel au ministre des Transports. Sur réception d'une demande d'indemnisation, l'administrateur enquête sur la demande, en fait une évaluation et fait une offre d'indemnité pour la partie de la demande jugée recevable.²

Préface de l'Administratrice

Les groupes autochtones ont été très présents dans les dossiers d'incidents de la Caisse, en alertant la Garde côtière canadienne d'un déversement ou d'un risque de déversement, en fournissant de l'information utile à une intervention, en contribuant à des interventions, et en surveillant l'impact sur la faune. Dans certains cas, un navire ayant causé un déversement appartenait à un groupe autochtone et, dans d'autres cas, un déversement est survenu dans des eaux où les Autochtones font de la pêche et de l'aquaculture, ou qui ont une importance culturelle pour eux. Lorsqu'on lit les documents présentés par les demandeurs, la présence des groupes autochtone est tangible en toile de fond. Cependant, depuis sa création, la Caisse a reçu très peu de demandes d'indemnisation de la part de groupes autochtones, et cette présence autochtone n'est donc pas pleinement reflétée dans les rapports annuels de la Caisse.

¹ Gouvernement du Canada, « Profil d'organisme - Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires », *Organisations fédérales*.

<https://nominations.gc.ca/prflOrg.asp?OrgID=SSO&type-typ=1&lang=fra> (en date du 20 mars 2017)

² Gouvernement du Canada, *Loi sur la responsabilité en matière maritime* (L.C. 2001, ch. 6)

Ce projet de recherche est une première étape pour tenter de définir l'enjeu de la présence des groupes autochtones dans les dossiers d'incidents de la Caisse et pour ouvrir la voie aux efforts de la Caisse afin de sensibiliser - et d'engager - les communautés autochtones.

Anne Legars,
Administratrice
Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution
par les hydrocarbures causée par les navires

À propos de ce rapport

Résumé :

Ce rapport fournit de précieux renseignements tirés des rapports annuels et des dossiers d'incidents de la CIDPHN, en ce qui concerne l'implication des peuples autochtones dans les incidents qui ont été signalés à la CIDPHN. Le rapport fait état du rôle des peuples autochtones en tant qu'intervenants de la Caisse, depuis la création de la Caisse des réclamations de la pollution maritime (CRPM) en 1973 et sa transition à la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires en 1989. La nature des dossiers d'incidents et des rapports annuels limite les constatations de la recherche, car l'implication des peuples autochtones n'a pas toujours été déclarée à la CIDPHN.

Objectif :

L'objectif de ce rapport était d'étudier et de documenter le rôle des peuples autochtones en tant qu'intervenants de la CIDPHN, d'après l'historique des incidents et des demandes d'indemnisation faites à la Caisse, et de définir les sujets d'importance pour la CIDPHN en vue d'élaborer d'autres initiatives de sensibilisation.

Introduction :

Ce rapport examine l'implication des peuples autochtones dans la Caisse, afin de montrer quelle était la nature de leur implication, quelle était l'ampleur des demandes d'indemnisation à la suite d'incidents survenus à proximité des endroits où ils se trouvent, et combien il y a eu d'incidents dans lesquels ils auraient pu intervenir. De plus, le rapport présente les détails de certains cas individuels où un groupe autochtone a fait une demande d'indemnisation, afin de relater cette expérience. Enfin, le rapport examine la nature du problème des bateaux abandonnés et des épaves au Canada et ses effets sur les peuples autochtones.

Sources d'information :

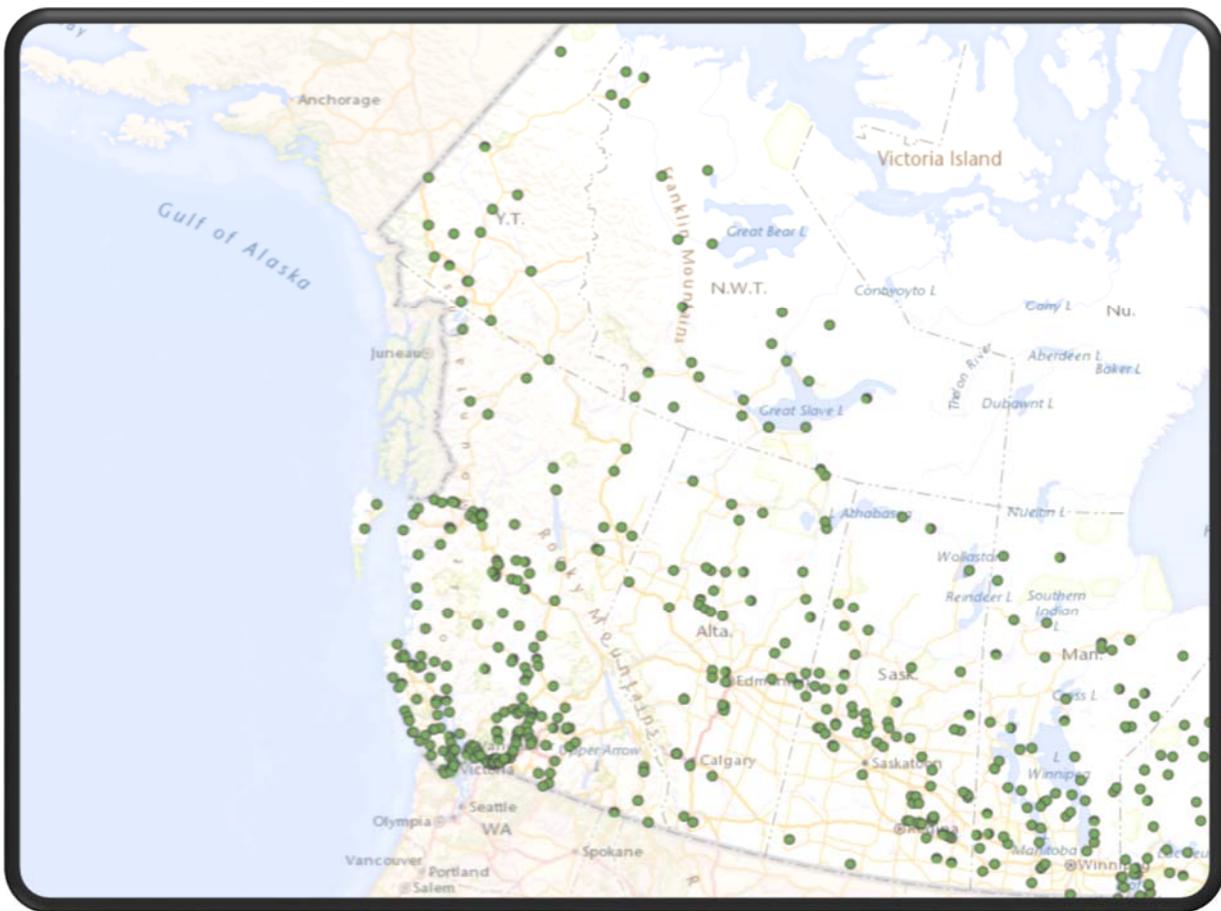
Pour les besoins de la recherche, j'ai consulté la base de données de toutes les demandes d'indemnisation de la CIDPHN (Ultima), ainsi que les dossiers d'incidents et les rapports annuels de la CIDPHN, afin de relater les événements et de trouver une grande partie des données pertinentes. J'ai aussi consulté les dossiers d'incidents plus anciens de la CIDPHN qui sont archivés à Bibliothèque et Archives Canada, afin de trouver de l'information sur les cas dont les descriptions et les données étaient incomplètes. J'ai consulté le ministère des Affaires autochtones et du Nord pour connaître les endroits où se trouvent les peuples autochtones au Canada et obtenir de l'information sur eux. De plus, j'ai consulté le site *Shipspotting.com*, le Département des pêches et de l'aquaculture de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi que le site *Marinetraffic.com* pour trouver des spécifications sur les navires dans les cas où l'information ne se trouvait pas dans les sources mentionnées ci-haut.

Les endroits où se trouvent les peuples autochtones :

L'Ouest du Canada

Il y a de nombreux peuples autochtones partout au Canada. Chaque point vert représente une différente nation qui se trouve à l'endroit où elle est inscrite à Affaires autochtones et du Nord Canada. Cette carte montre seulement les groupes de Premières Nations et ne comprend pas les Métis ni les Inuits. Comme on peut le voir sur la côte du Pacifique en Colombie-Britannique, de nombreux groupes de Premières Nations se trouvent dans des communautés côtières.

Carte 1



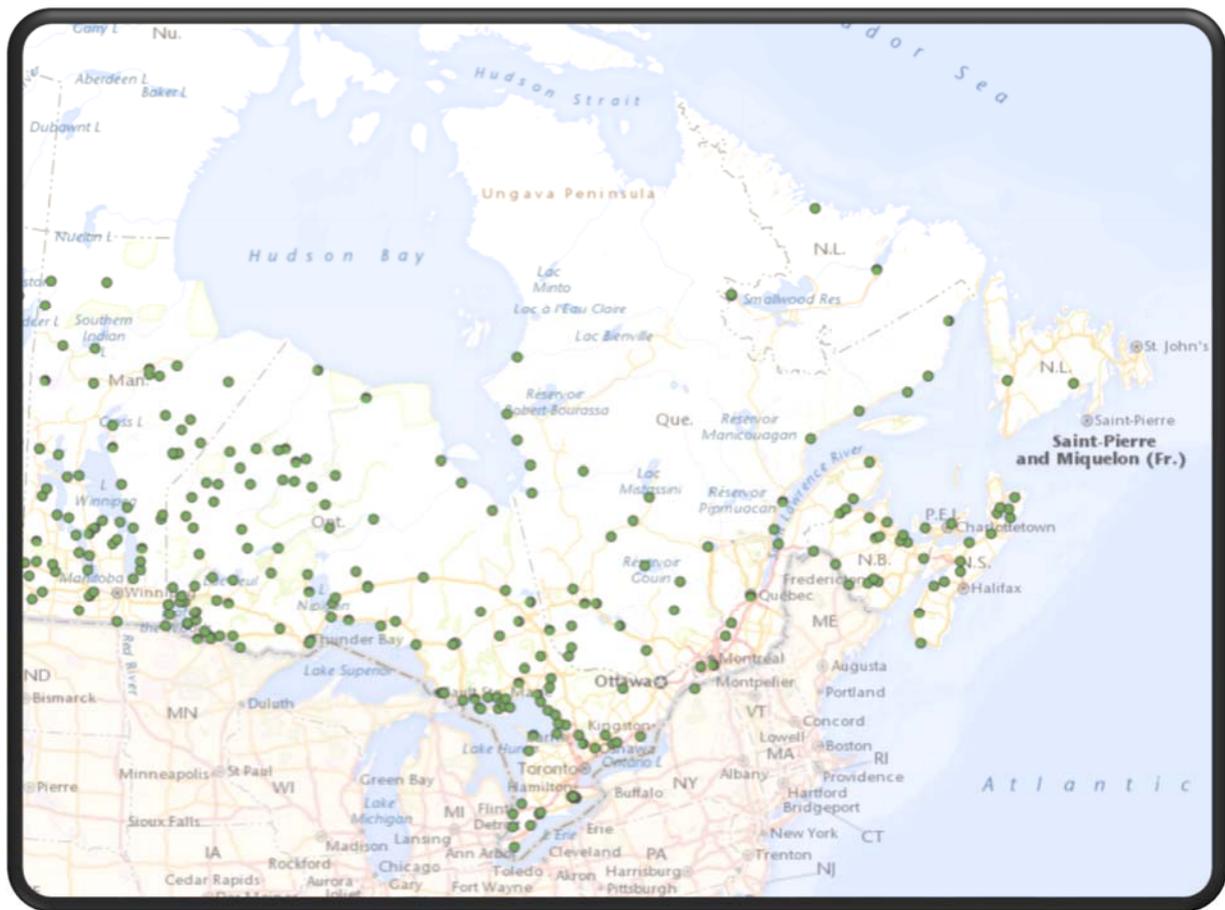
3

³ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Carte interactive des profils des Premières Nations*, (Carto Vista, 2012) (en date du 21 mars 2018). <http://fnpim-cippn.aandc-aadnc.gc.ca/index-fra.html>

L'Est du Canada

Tout comme la carte de l'Ouest du Canada, celle de l'Est du Canada montre seulement les groupes de Premières Nations et ne comprend pas les Métis ni les Inuits. Comme on peut le voir sur la côte de l'Atlantique dans les provinces Maritimes et le long de la voie maritime du Saint-Laurent, on trouve moins de groupes de Premières Nations dans des communautés côtières qu'en Colombie-Britannique. Cependant, il y en a quand même un grand nombre. Une carte de l'Arctique n'a pas été incluse, car les groupes d'Inuits sont organisés en hameaux et en villes et cités constituées en corporations.

Carte 2



4

⁴ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Carte interactive des profils des Premières Nations*, (Carto Vista, 2012) (en date du 21 mars 2018). <http://fnpim-cippn.aandc-aadnc.gc.ca/index-fra.html>

Discussion des résultats :

Cette section du rapport présente les résultats de mes recherches dans une série de cartes et de graphiques, accompagnés d'une discussion de l'information pertinente qu'on peut en extraire.

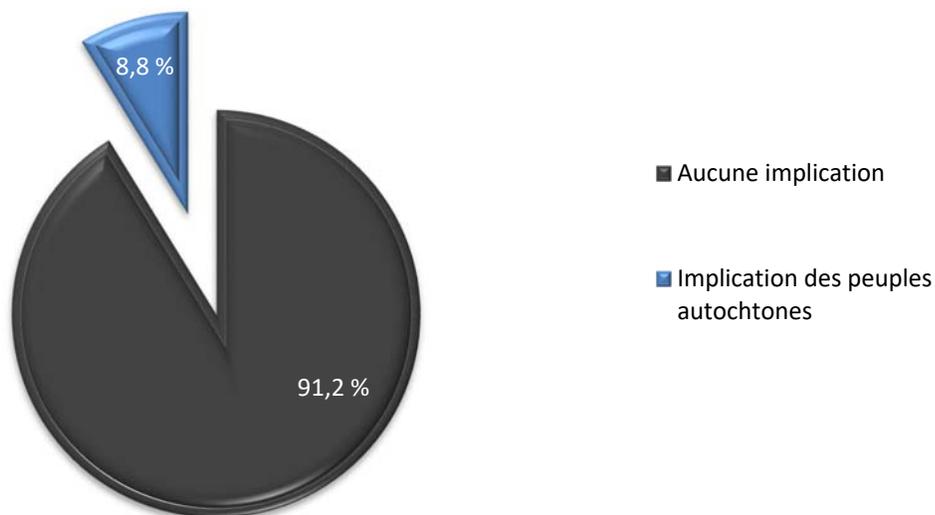
Bien qu'un nombre considérable d'incidents soient survenus à proximité de communautés autochtones côtières, celles-ci n'ont été impliquées que dans une fraction relativement minime de ces incidents à travers le temps, comme on le verra clairement dans cette analyse.

L'implication des peuples autochtones dans la CIDPHN

Demandes d'indemnisation et rapports pertinents présentés à la CIDPHN et ayant impliqué les peuples autochtones par rapport au nombre total de demandes d'indemnisation

Les peuples autochtones n'ont pas été impliqués dans un grand nombre d'incidents signalés à la Caisse, leur implication se limitant à 32 de 365 incidents (8,8 %). Cependant, de nombreuses communautés autochtones côtières ont le potentiel d'être des intervenants de la CIDPHN, car ces groupes tendent à se préoccuper de la protection de leur environnement local et de son importance culturelle historique.

Figure 1

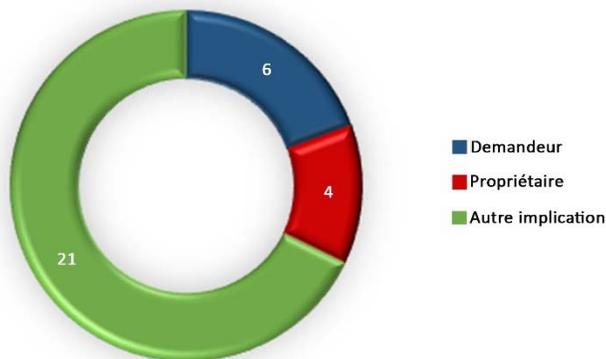


Nature de l'implication des peuples autochtones dans les incidents signalés à la CIDPHN

Depuis 1970, les peuples autochtones ont présenté seulement six demandes d'indemnisation, ce qui ne représente qu'une faible proportion des demandes d'indemnisation reçues par la Caisse. Le plus souvent, les peuples autochtones ont été impliqués en consultant les divers organismes concernés et en surveillant les incidents survenus dans les régions ayant de l'importance pour eux. De plus, les peuples autochtones ne représentent pas une grande proportion des propriétaires de navire identifiables ayant été impliqués dans des incidents, car ils ont été identifiés comme étant la partie responsable seulement quatre fois depuis la création de la Caisse. En vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, le propriétaire de navire est responsable du coût des dommages résultant de la pollution des eaux causée par son navire. Lorsque les peuples autochtones ont été impliqués d'autres façons, c'était généralement en contribuant au processus de restauration, que ce soit en surveillant le déversement, en participant aux opérations de nettoyage ou en consultant les groupes concernés.

Le graphique suivant montre la répartition du nombre et de la nature des incidents ayant impliqué les peuples autochtones.

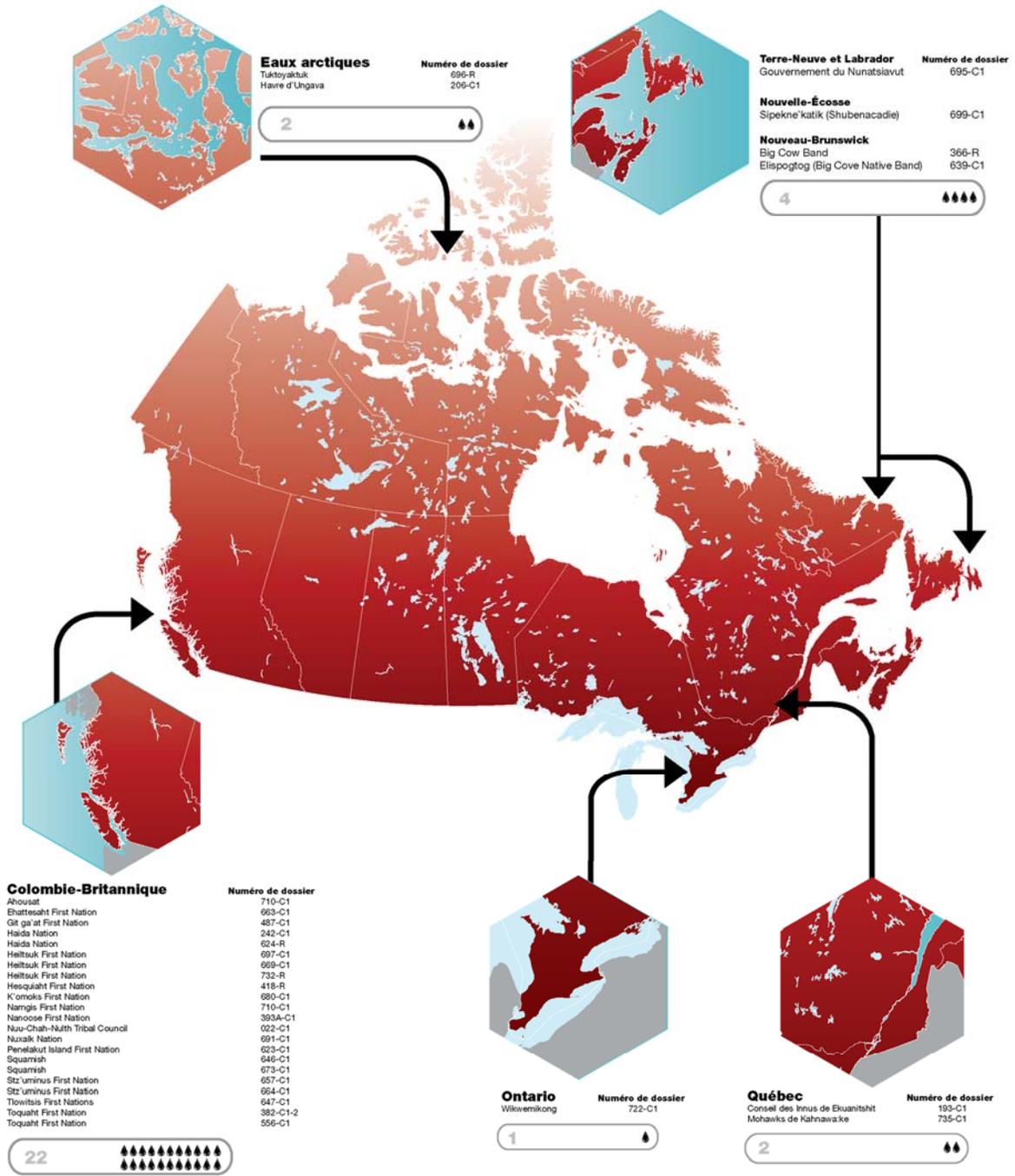
Figure 2



Endroits où se trouvent les peuples autochtones ayant été impliqués dans la CIDPHN

La carte suivante montre la région où a eu lieu chaque incident ayant impliqué un groupe autochtone et indique le groupe et le numéro de dossier de l'incident. En Colombie-Britannique, certains groupes ont été impliqués dans des incidents signalés à la CIDPHN à de multiples reprises.

Carte 3

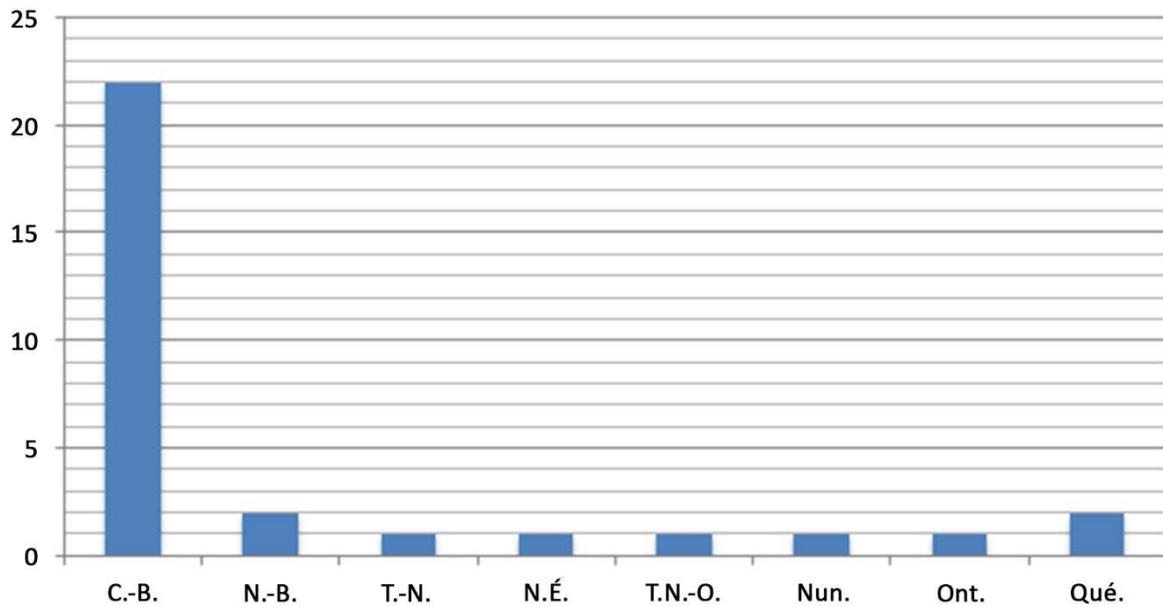


Endroits où se trouvent les peuples autochtones ayant été impliqués dans la CIDPHN

Nombre d'incidents ayant impliqué directement les peuples autochtones, selon la province

En Colombie-Britannique, il y a eu un plus grand nombre d'incidents ayant impliqué les peuples autochtones. Cela peut être attribuable au nombre plus élevé de bateaux de pêche (surtout) et, par conséquent, au nombre supérieur d'incidents se produisant sur la côte du Pacifique en général, et au fait que les communautés de Premières Nations sont plus nombreuses le long de la côte.

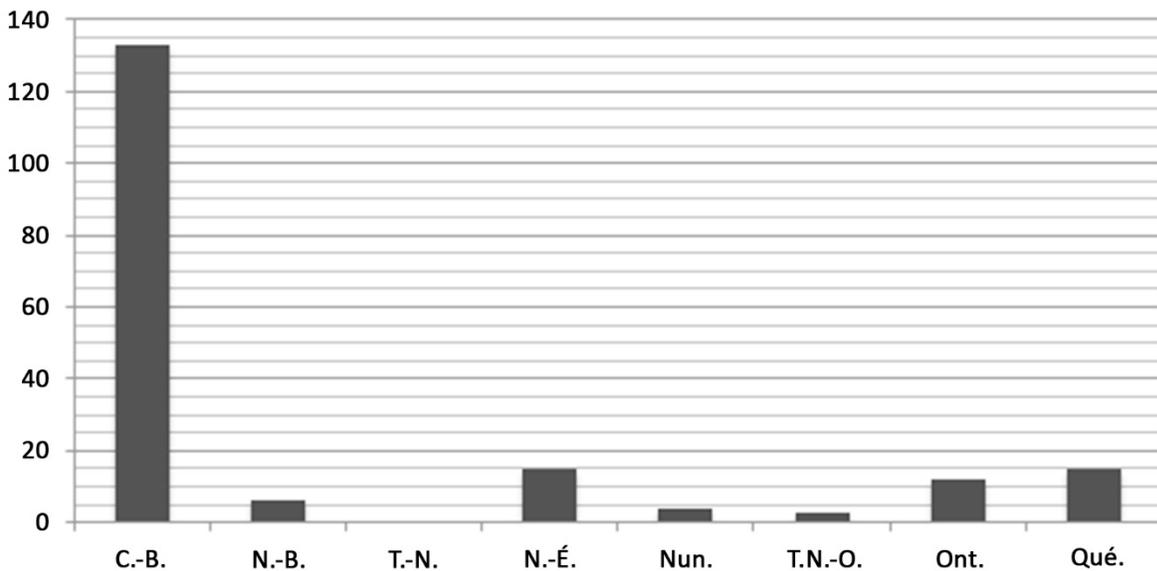
Figure 3



Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'un groupe autochtone

Étant donné que de nombreux peuples autochtones ne font pas de demande d'indemnisation à la CIDPHN et qu'il existe très peu de données sur leur implication dans les incidents survenus, il a fallu établir un identifiant limitatif pour comprendre dans quelles situations les peuples autochtones auraient pu être des intervenants potentiels, mais n'ont pas fait une demande d'indemnisation. Cette limite a été établie à un rayon de 15 km; dans les cas où un incident est survenu sur une rivière, l'endroit où le groupe autochtone est établi devait se trouver en aval du lieu de l'incident. En Colombie-Britannique, le nombre plus élevé d'incidents survenus à moins de 15 km d'un groupe autochtone et n'ayant pas impliqué le groupe est attribuable au plus grand nombre de communautés autochtones côtières dans cette province; l'absence d'incidents dans les Maritimes, en Ontario et au Québec est attribuable à la plus faible population d'Autochtones dans les communautés situées le long des côtes et des voies maritimes. L'absence d'incidents dans l'Arctique est due au fait que les régions littorales y sont plus vastes et moins densément peuplées et que moins de navires y sont exploités en général.

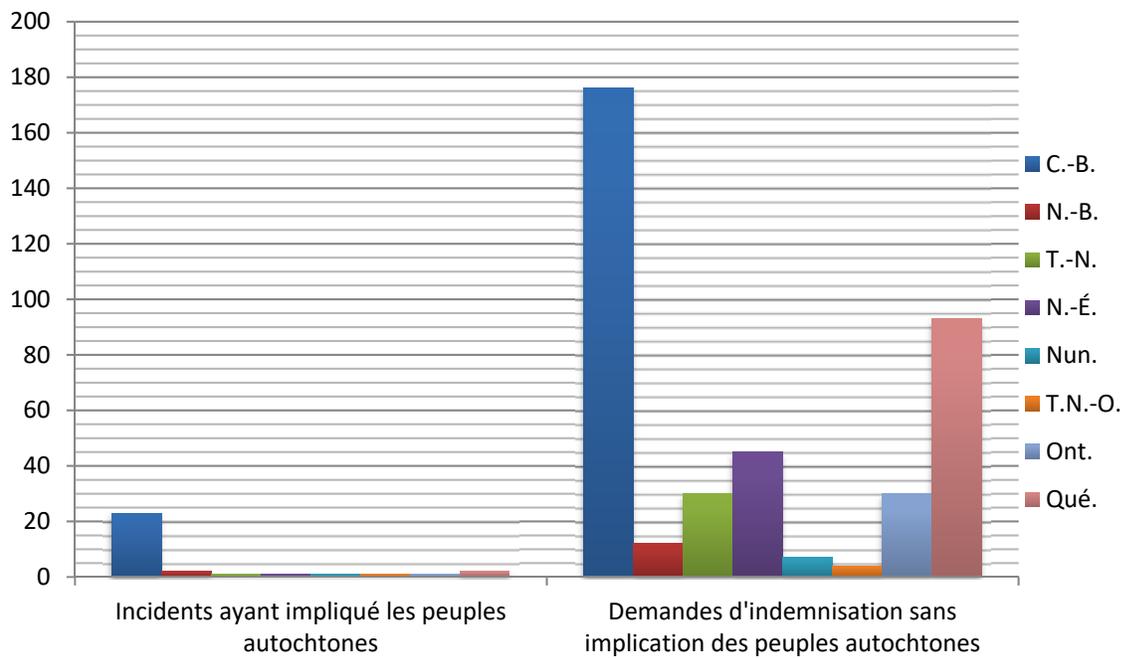
Figure 4



Nombre d'incidents ayant impliqué les peuples autochtones comparativement au nombre de demandes d'indemnisation sans implication des Autochtones

Le graphique ci-dessous montre la grande disparité entre le nombre de demandes d'indemnisation faites à la Caisse et le nombre d'incidents ayant impliqué directement les peuples autochtones. Dans la plupart des provinces pertinentes, il n'y a eu qu'un ou deux incidents ayant impliqué directement les peuples autochtones, alors qu'en Colombie-Britannique il y a eu vingt-deux incidents dans lesquels les peuples autochtones ont été impliqués directement.

Figure 5



La côte du Pacifique

La carte ci-dessous montre les régions où il y a eu un volume élevé d'incidents survenus à proximité de communautés autochtones. Pour qu'une région soit considérée comme ayant un volume élevé d'incidents, il doit y avoir eu au moins trois incidents dans la région. Pour qu'un incident soit considéré comme étant survenu à proximité d'un groupe autochtone, cet incident doit s'être produit à moins de 15 km du groupe, ou celui-ci doit avoir été impliqué dans l'incident. Ces régions se trouvent généralement aux environs de ports et de havres, et ce serait donc un bon point de départ où la CIDPHN pourrait entreprendre des initiatives de sensibilisation.

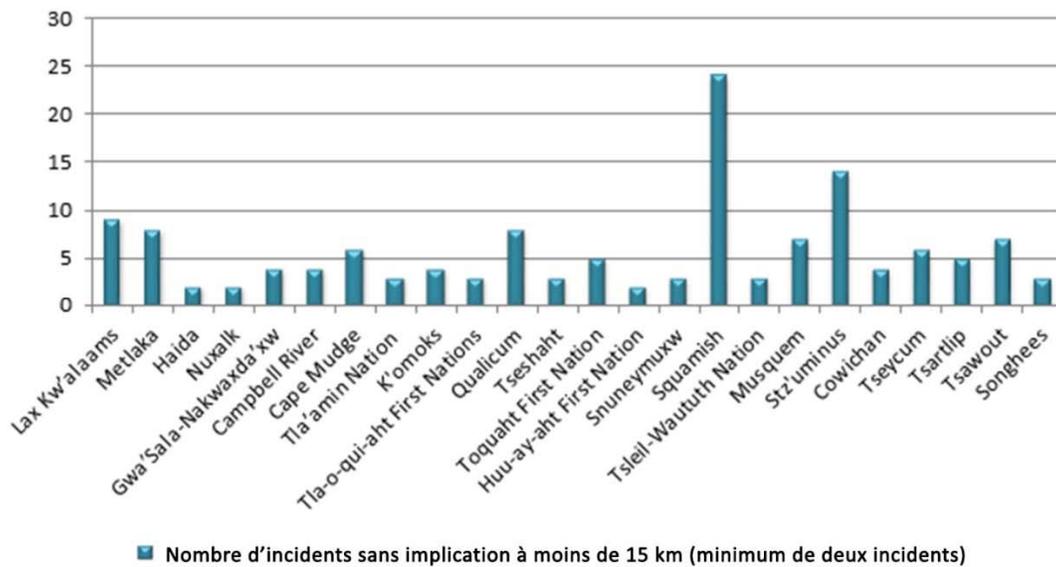
Carte 4



Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'une communauté autochtone côtière et n'ayant pas impliqué la communauté

Les paramètres servant à comprendre si ces groupes auraient pu être des intervenants potentiels dans un incident sont les suivants : le groupe autochtone devait se trouver à moins de 15 km de l'incident et en aval de celui-ci. En Colombie-Britannique, il y a eu de nombreux incidents survenus à proximité de communautés autochtones et n'ayant pas impliqué ces communautés. Chacune de ces communautés autochtones aurait pu être un intervenant potentiel dans ces incidents. Il tend à y avoir un plus grand nombre d'incidents à proximité des communautés autochtones qui occupent de plus vastes régions côtières. Les Squamish, par exemple, ont des réserves dans le havre de Vancouver et au long des rives de la baie Howe vers la ville de Squamish.

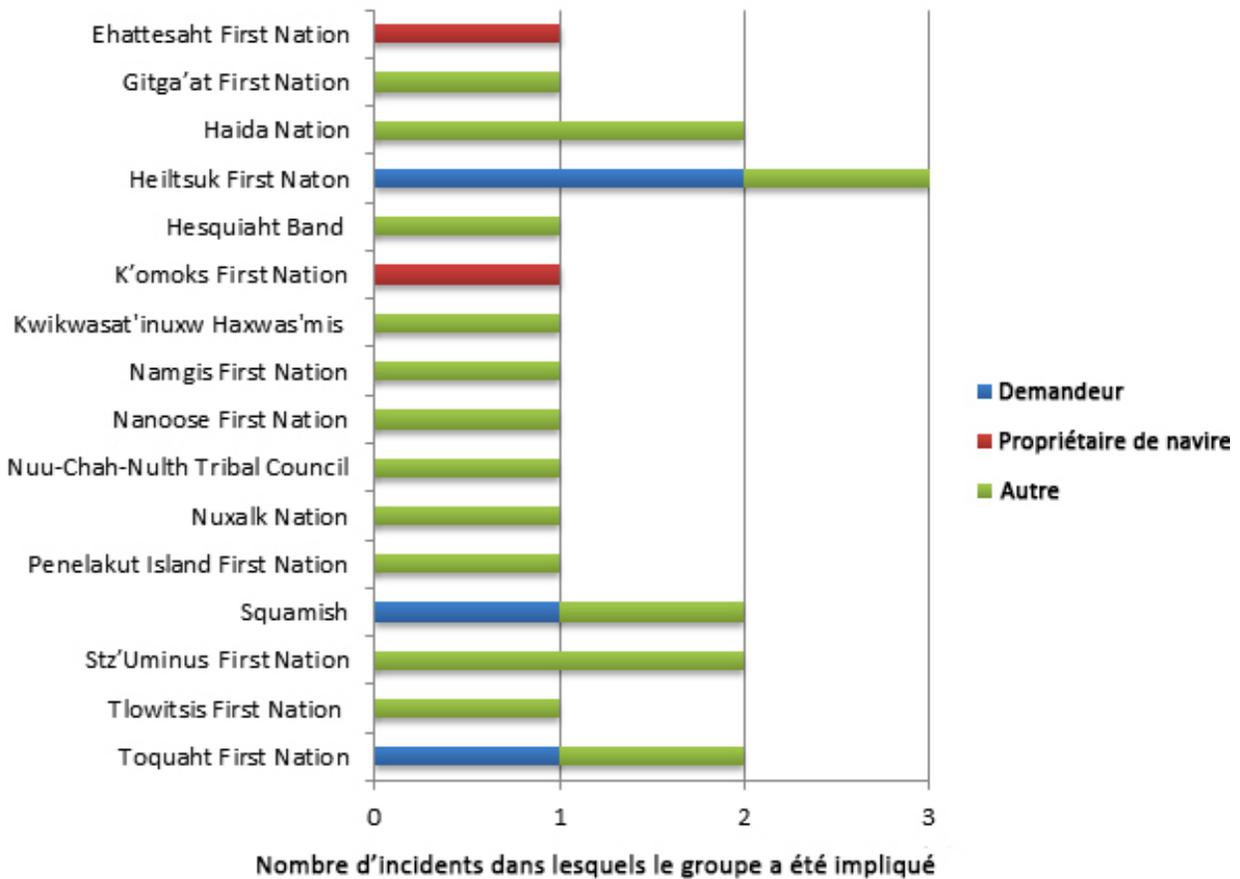
Figure 6



Nature de l'implication des peuples autochtones

Le graphique suivant montre comment chacune des Premières Nations a été impliquée dans chaque incident. Seulement trois communautés ont fait une demande d'indemnisation, et il y a eu seulement deux incidents dont le responsable était un Autochtone. Comme dans les données précédentes, lorsque les Premières Nations de la Colombie-Britannique ont été impliquées dans des incidents, c'était le plus souvent en contribuant au processus de restauration.

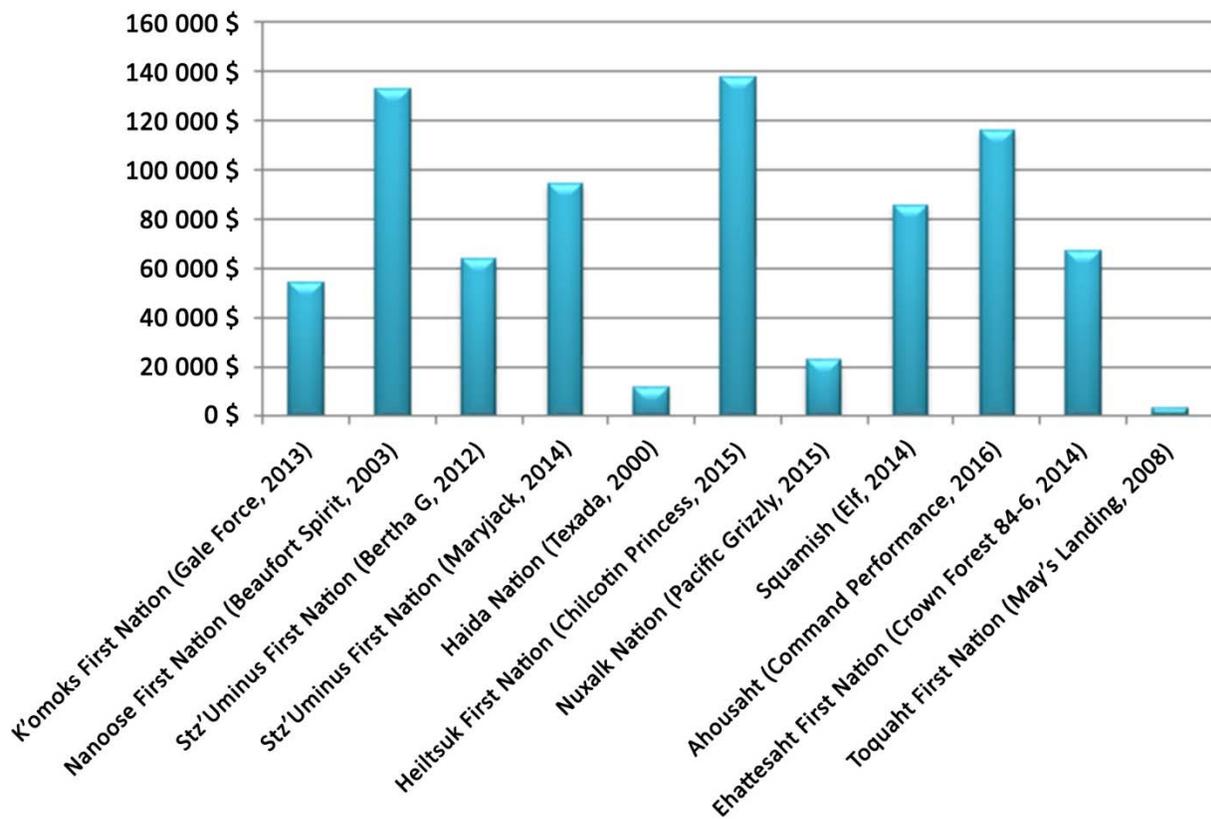
Figure 7



Total des demandes d'indemnisation inférieures à 700 000 \$ ayant impliqué les peuples autochtones

J'ai examiné ensuite les montants des demandes d'indemnisation inférieures à 700 000 \$ qui ont été présentées à la Caisse et dans lesquelles peuples autochtones ont été impliqués. En général, le montant de la demande d'indemnisation est une indication de la gravité de l'impact de l'incident. Cette analyse ne comprend pas les demandes d'indemnisation qui ont été réglées avec le propriétaire de navire et dont le montant n'a pas été rendu public. Dans le cas des incidents où des demandes d'indemnisation ont été faites par plus d'une partie, j'ai utilisé la somme de ces demandes comme point de données simple. Bien que les peuples autochtones n'aient pas nécessairement fait une demande d'indemnisation dans le cas de chaque incident, ils ont été impliqués d'une manière quelconque, en tant que demandeur ou pollueur, ou en contribuant autrement au processus de restauration.

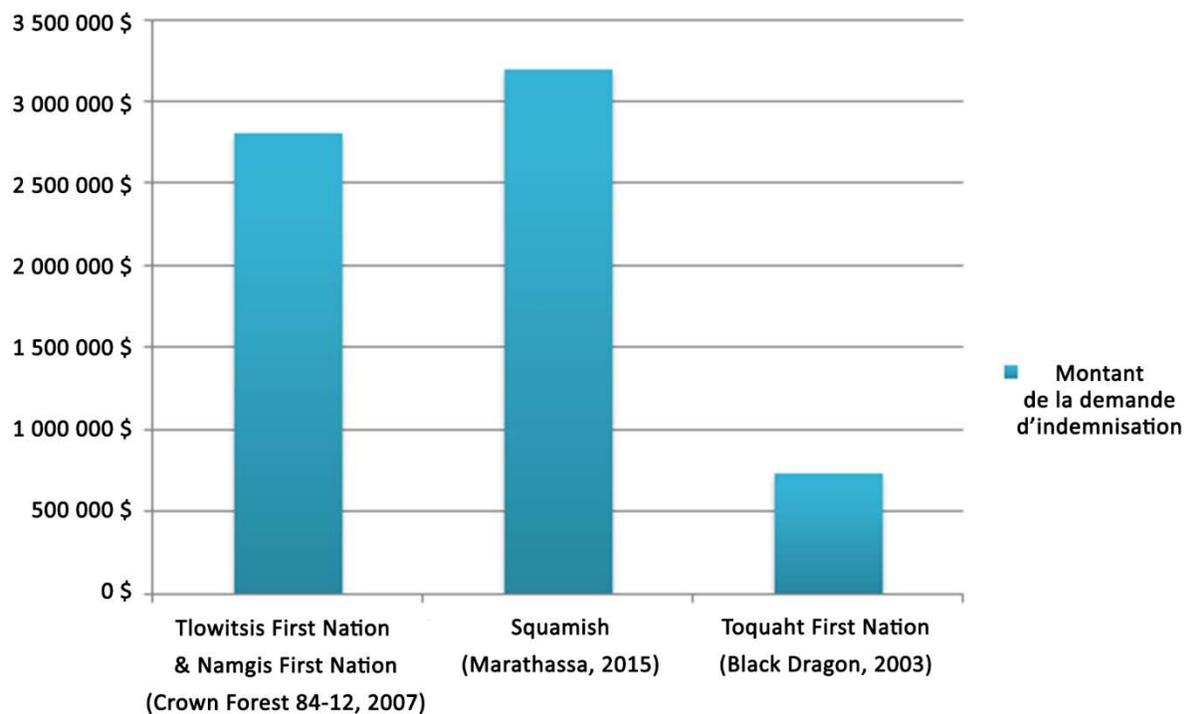
Figure 8



Total des demandes d'indemnisation supérieures à 700 000 \$ ayant impliqué les peuples autochtones

La figure 9 montre les montants des demandes d'indemnisation supérieures à 700 000 \$ qui ont été présentées à la Caisse et dans lesquelles les peuples autochtones ont été impliqués. Deux Premières Nations ont été impliquées dans l'incident du *Crown Forest 84-12*. Encore une fois, dans les cas où un incident a fait l'objet de multiples demandes d'indemnisation, j'ai indiqué un seul montant représentant la somme de ces demandes. Bien que les peuples autochtones n'aient pas nécessairement fait une demande d'indemnisation dans le cas de chaque incident, ils ont été impliqués d'une manière quelconque, en tant que demandeur ou pollueur, ou en contribuant autrement au processus de restauration.

Figure 9



La côte de l'Atlantique et la voie maritime du Saint-Laurent

La carte ci-dessous montre les régions où il y a eu un volume élevé d'incidents survenus à proximité de communautés autochtones. Pour qu'une région soit considérée comme ayant un volume élevé d'incidents, il doit y avoir eu au moins trois incidents dans la région. Pour qu'un incident soit considéré comme étant survenu à proximité d'un groupe autochtone, cet incident doit s'être produit à moins de 15 km du groupe, ou celui-ci doit avoir été impliqué dans l'incident. Sur la voie maritime du Saint-Laurent, l'incident doit aussi s'être produit en aval. Ces régions se trouvent généralement aux environs de ports et de havres, et ce serait donc un bon point de départ où la CIDPHN pourrait entreprendre des initiatives de sensibilisation.

Carte 5

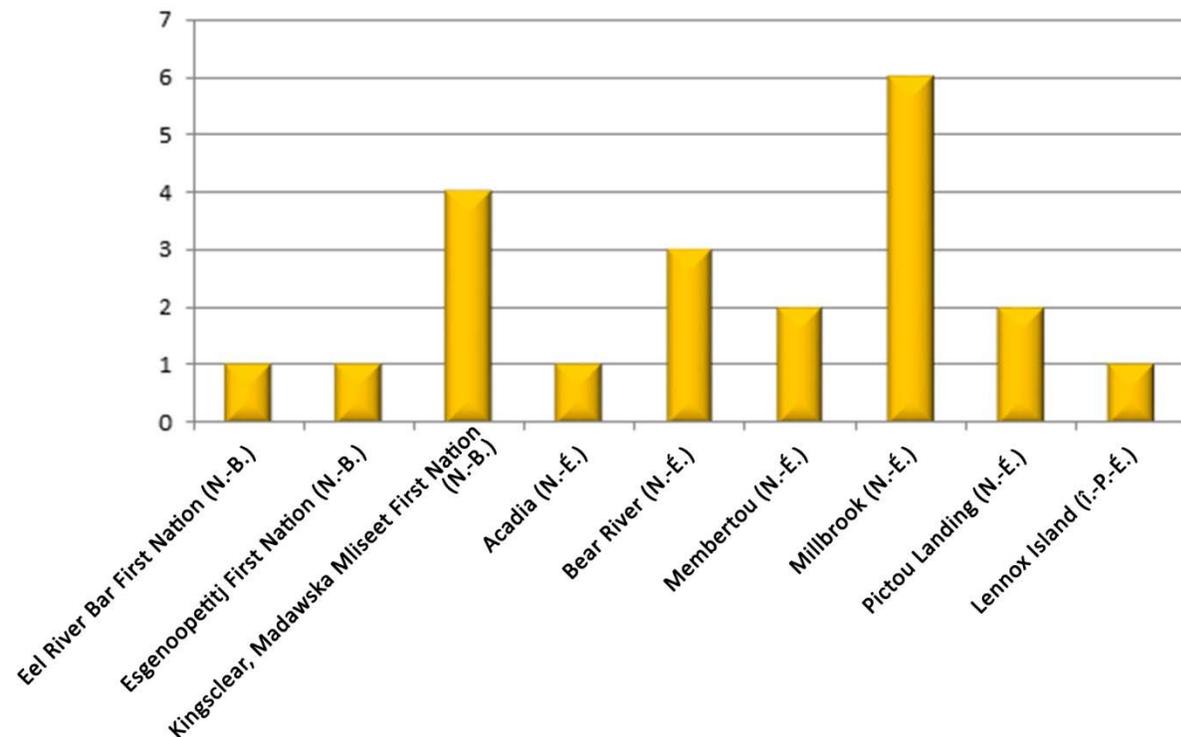


Les Maritimes

Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'une communauté autochtone côtière et n'ayant pas impliqué la communauté

Comparativement à la côte du Pacifique, il y a moins d'incidents dans les Maritimes en général, et un moins grand nombre de communautés autochtones côtières. Chacune des communautés autochtones côtières indiquées ci-dessous aurait pu être un intervenant potentiel dans un certain nombre d'incidents survenus dans leur région. Par conséquent, les régions où ont lieu le plus grand nombre d'incidents à proximité des peuples autochtones tendent à être près des grands ports, comme ceux de Halifax-Dartmouth, en Nouvelle-Écosse (Millbrook) et de Saint John, au Nouveau-Brunswick (Kingsclear, Première Nation de Madawska Mîseet, Tobique, Woodstock).

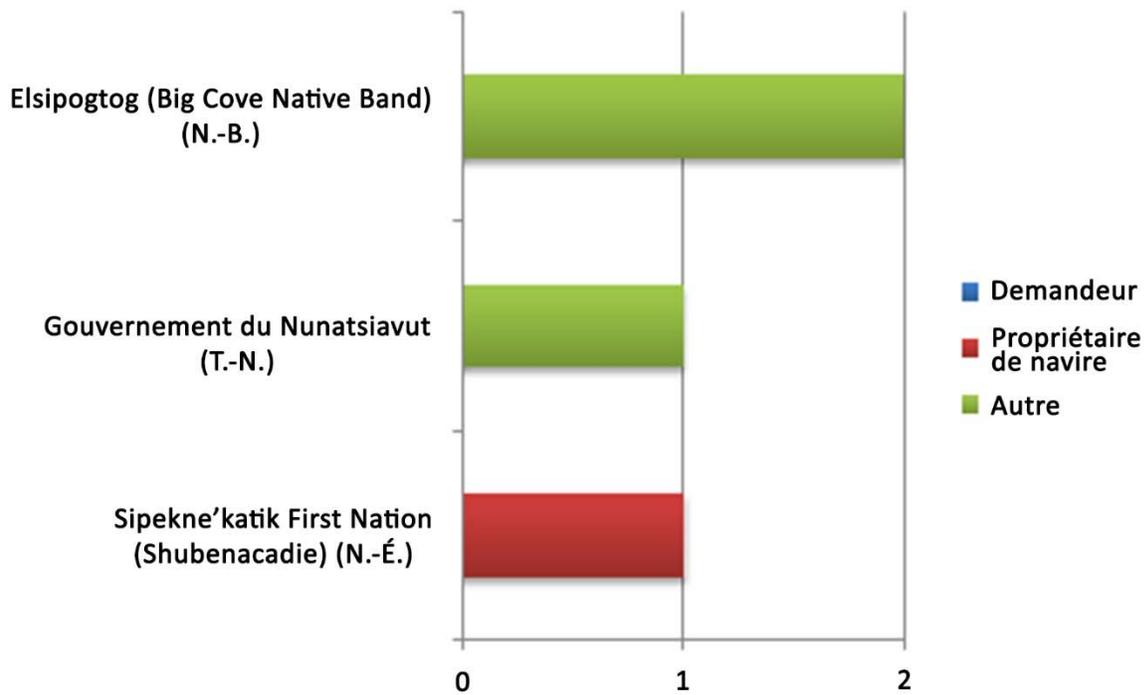
Figure 10



Nature de l'implication des peuples autochtones

Dans les Maritimes, il y a eu seulement quelques incidents ayant impliqué les peuples autochtones et, dans la plupart des cas, ceux-ci ont contribué aux processus de restauration. Chose intéressante, bien qu'aucune demande d'indemnisation n'ait été présentée à la Caisse, il y a eu un incident où le propriétaire de navire ayant causé la pollution était un Autochtone.

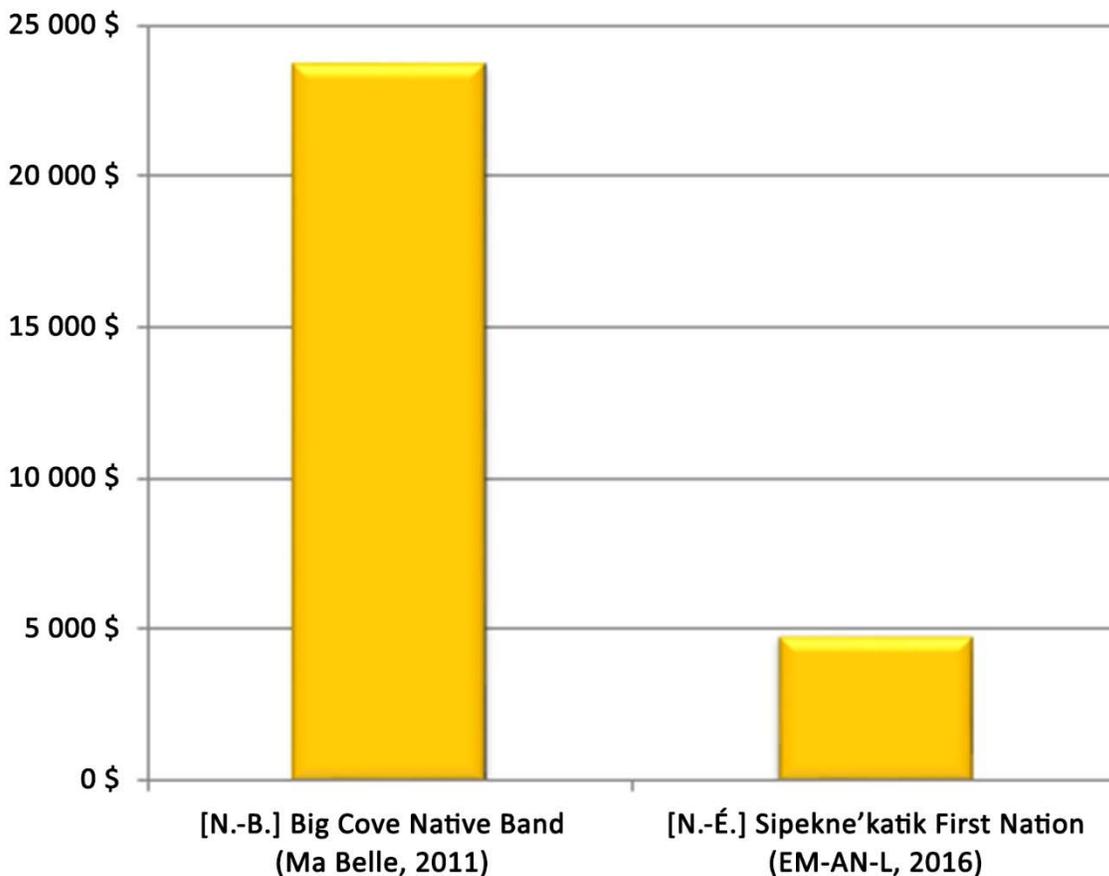
Figure 11



Total des demandes d'indemnisation relatives aux incidents ayant impliqué les peuples autochtones

Dans les provinces maritimes, seulement quatre demandes d'indemnisation relatives à des incidents ayant impliqué les communautés autochtones côtières ont été présentées à la Caisse, mais aucune de ces demandes n'a été faite par ces communautés. Deux demandes d'indemnisation étaient inférieures à 25 000 \$. Les deux autres ont été réglées avec le propriétaire de navire, mais les montants n'ont pas été révélés; elles n'ont donc pas été incluses dans l'analyse.

Figure 12

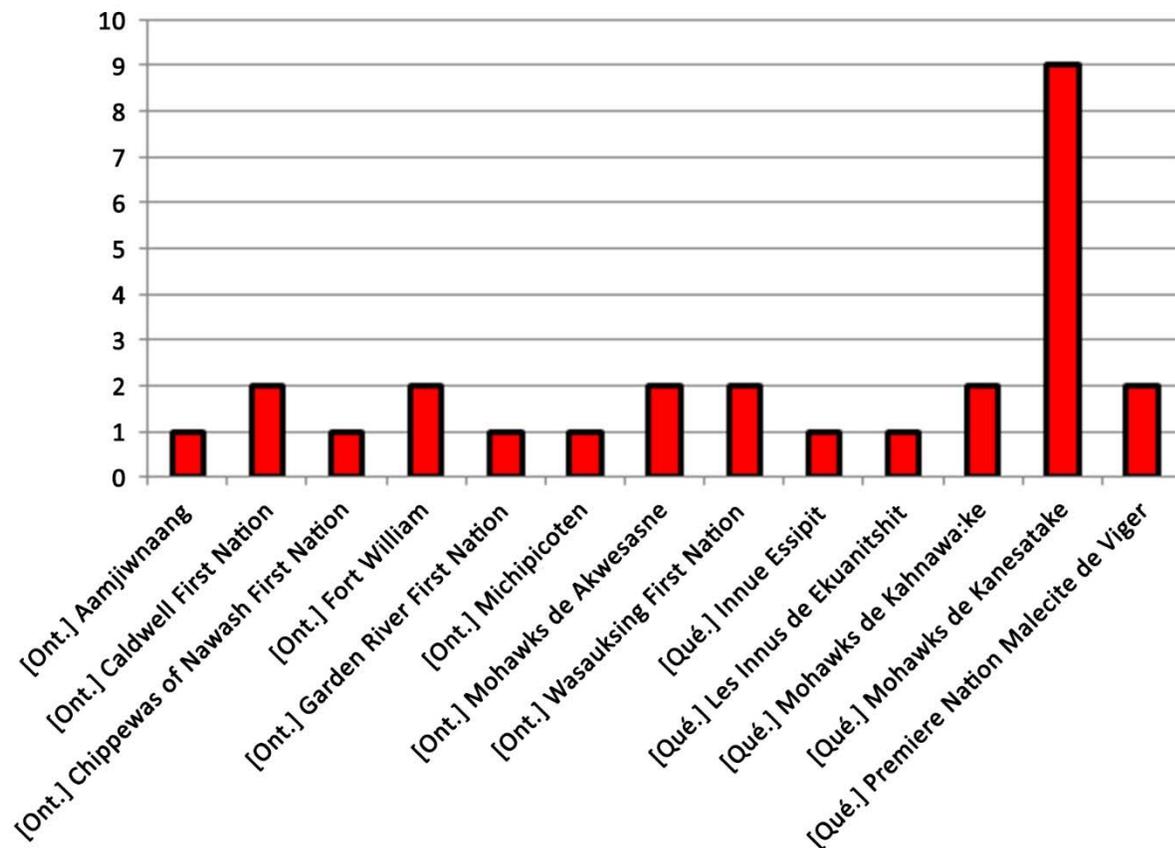


L'Ontario et le Québec

Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'une communauté autochtone côtière et n'ayant pas impliqué la communauté

J'ai utilisé les mêmes paramètres, c'est-à-dire que les communautés autochtones côtières devaient se trouver à moins de 15 km de l'incident et, dans le cas des communautés établies le long d'une rivière, elle devaient se trouver en aval du lieu de l'incident. En Ontario, le nombre d'incidents était comparable à celui des provinces maritimes, mais les communautés de Premières Nations établies le long des rives des eaux navigables sont plus nombreuses. Au Québec, le nombre de communautés autochtones côtières est comparable à celui des provinces maritimes, mais il y a eu un plus grand nombre d'incidents dans cette province. Chacun des peuples autochtones indiqués ci-dessous aurait pu être un intervenant potentiel dans un certain nombre d'incidents survenus dans leur région. Un plus grand nombre d'incidents se sont produits non loin des Mohawks de Kanesatake, qui sont établis à proximité de Montréal, sur la voie maritime du Saint-Laurent.

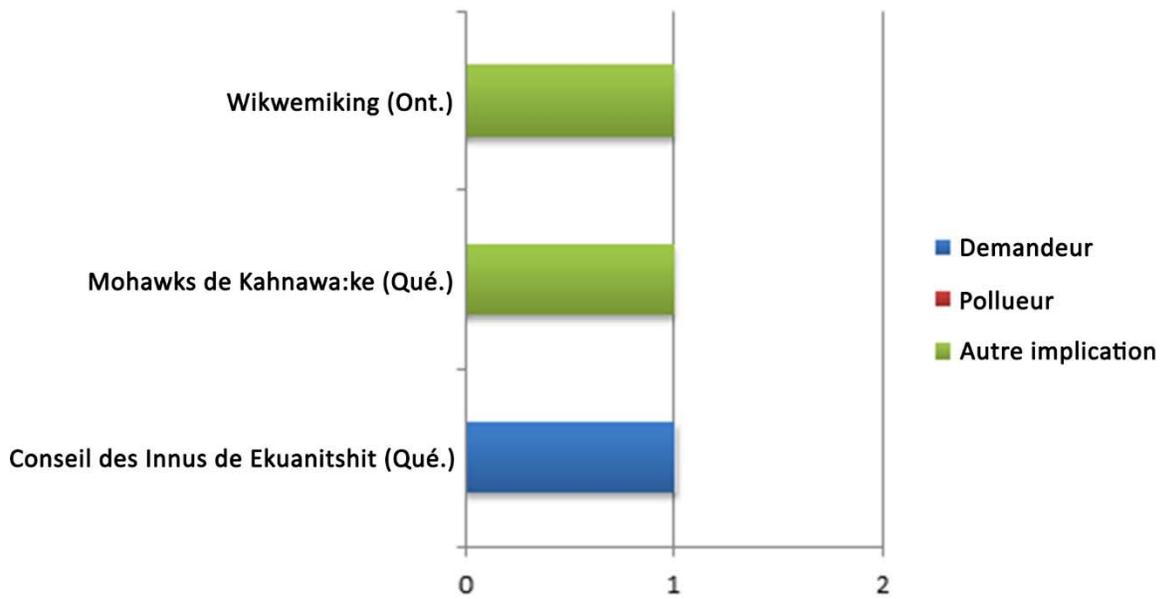
Figure 13



Nature de l'implication des peuples autochtones

En Ontario et au Québec, il y a eu seulement quelques incidents ayant impliqué les communautés autochtones et, dans la plupart des cas, celles-ci ont contribué aux processus de restauration. Seulement une demande d'indemnisation a été présentée à la Caisse par un groupe autochtone, et c'était au Québec.

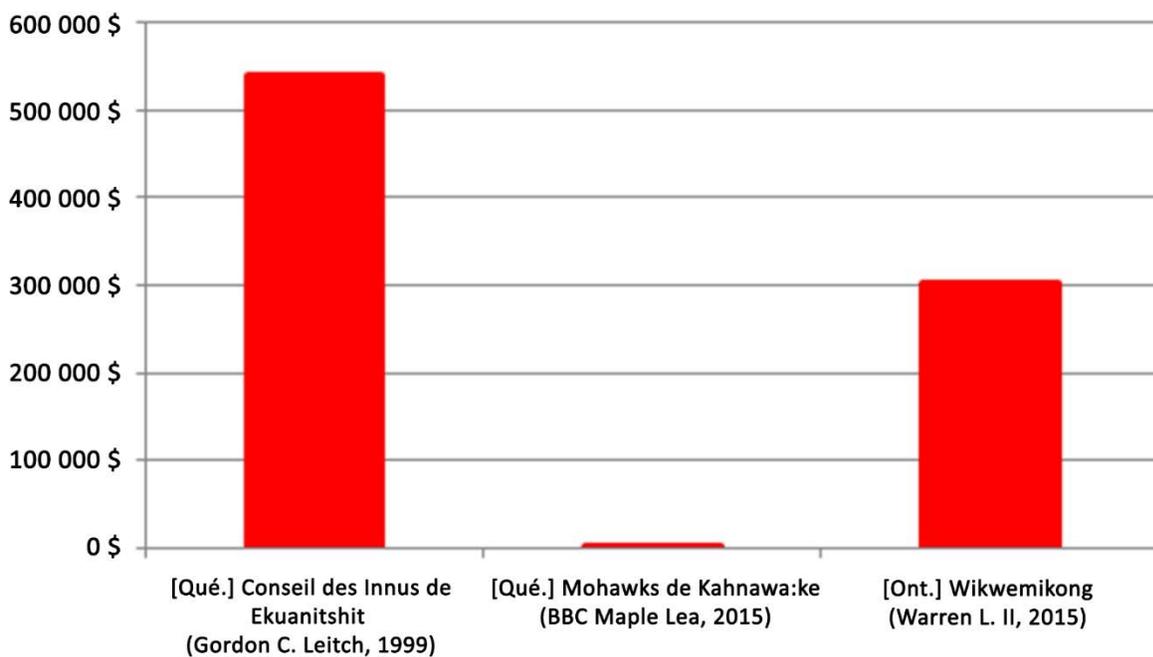
Figure 14



Total des demandes d'indemnisation relatives aux incidents ayant impliqué les peuples autochtones

La Caisse a reçu seulement trois demandes d'indemnisation ayant impliqué les peuples autochtones. La demande d'indemnisation relative à l'incident du *BBC Maple Lea* était minime (1 329,54 \$), tandis que les demandes d'indemnisation relatives aux incidents du *Gordon C. Leitch* et du *Warren L. II* se sont chiffrées dans les centaines de milliers de dollars. Les demandes d'indemnisation relatives aux incidents du *BBC Maple Lea* et du *Warren L. II* n'ont pas été faites par des groupes autochtones, mais ceux-ci y ont quand même été impliqués. Cependant, la demande d'indemnisation relative à l'incident du *Gordon C. Leitch* a été faite par le Conseil des Innus de Ekuanitshit. Les demandes d'indemnisation qui ont été réglées avec le propriétaire de navire et dont les montants n'ont pas été révélés n'ont pas été incluses dans cette analyse.

Figure 15



L'Arctique

La carte ci-dessous montre les régions où il y a eu un volume élevé d'incidents survenus à proximité de communautés autochtones. Pour qu'une région soit considérée comme ayant un volume élevé d'incidents, il doit y avoir eu au moins deux incidents dans la région, car il y a eu très peu d'incidents dans l'Arctique. Pour qu'un incident soit considéré comme étant survenu à proximité d'un groupe autochtone, cet incident doit s'être produit à moins de 15 km de ce groupe, ou celui-ci doit avoir été impliqué dans l'incident.

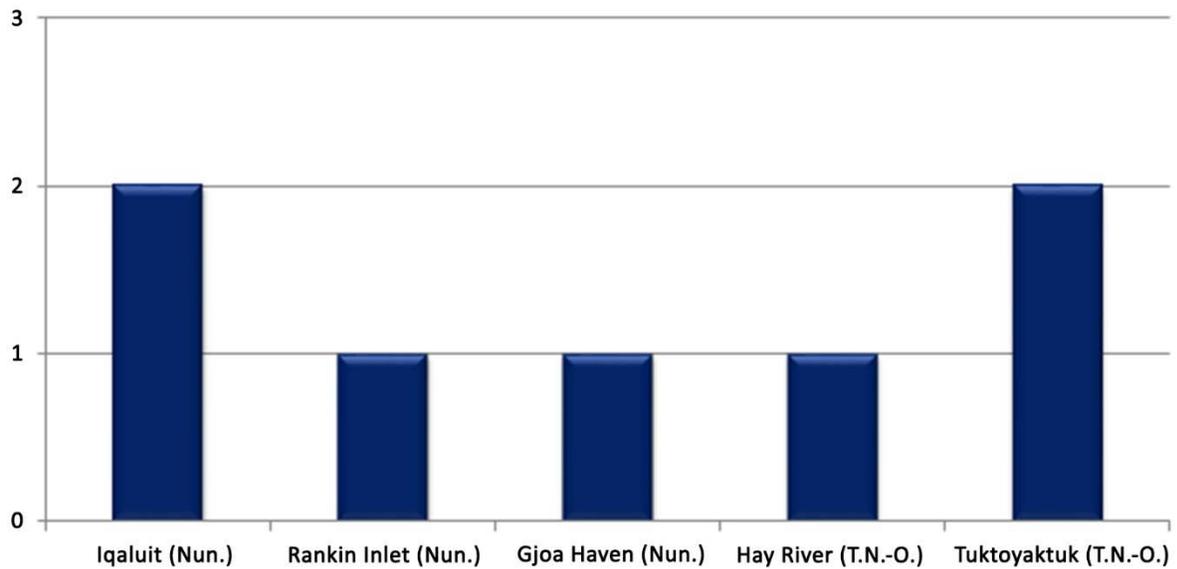
Carte 6



Nombre d'incidents survenus à moins de 15 km d'une communauté autochtone côtière et n'ayant pas impliqué la communauté

Il y a eu peu d'incidents dans l'Arctique et la plupart de ceux-ci sont survenus dans des régions différentes. La navigation dans l'Arctique est possible pendant quelques mois seulement, lorsque les eaux navigables sont ouvertes à la navigation ou autrement libres de glace. La plupart des incidents sont survenus entre Gjoa Haven et Tuktoyaktuk.

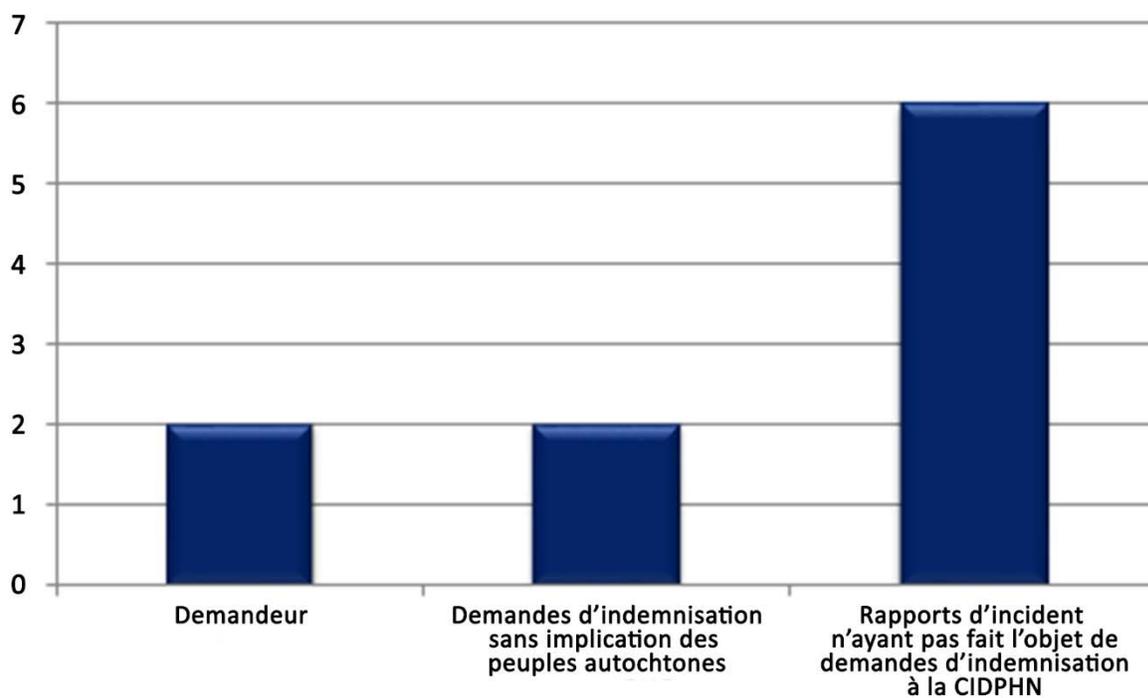
Figure 16



Nature de l'implication des peuples autochtones

Parmi les quatre incidents survenus dans l'Arctique qui ont fait l'objet de demandes d'indemnisation à la CIDPHN, les peuples autochtones ont été impliqués dans seulement deux de ceux-ci, dans les deux cas en tant que demandeurs. Seulement deux autres demandes d'indemnisation ont été faites dans l'ensemble de la région de l'Arctique. Il y a eu d'autres rapports d'incident, mais aucune demande d'indemnisation n'a été faite à la CIDPHN à la suite de ceux-ci.

Figure 17



Total des demandes d'indemnisation relatives aux incidents ayant impliqué les groupes autochtones

Au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, la Caisse a reçu seulement deux demandes d'indemnisation ayant impliqué les peuples autochtones. La demande d'indemnisation relative au déversement d'origine inconnue dans la baie d'Ungava était plutôt minime (seulement 15 214,92 \$), tandis que celle relative à l'incident du *Investigator* a été estimée à environ 306 000,00 \$ (ce montant n'est pas considéré comme celui de la demande d'indemnisation, car celle-ci n'avait pas encore été finalisée en date du 29 mars 2018).



5

Études de cas

Les études de cas qui suivent traitent de cinq incidents dans lesquels les peuples autochtones ont été impliqués. Elles décrivent la nature de leur implication dans l'incident et de leur interaction avec la CIDPHN. Parmi ces cas, deux demandes d'indemnisation ont été rejetées, tandis que deux autres ont été payées par la Caisse ou par la partie responsable. Il est intéressant de constater que l'implication des peuples autochtones dans de tels cas semble être en progression.

Gordon C. Leitch – 1999

Le *Gordon C. Leitch* est un navire canadien des Grands Lacs d'une jauge brute de 19 160 tonneaux. Le 23 mars 1999, il a heurté un duc d'albe alors qu'il était amarré à quai à Havre Saint-Pierre, sur la rive nord du Bas-Saint-Laurent. L'impact a fissuré la coque et a causé le déversement d'environ 49 tonnes de mazout lourd. Les propriétaires du navire ont dirigé les travaux de nettoyage, avec l'aide d'un organisme d'intervention et d'entrepreneurs, sous la conduite de la Garde côtière canadienne.⁶

⁵ « *GORDON C. LEITCH* », photo de Michel Gosselin, 23 décembre 2006.

⁶ « 3.1 *Gordon C. Leitch* (1999) », Rapport annuel de l'Administrateur, 2005-2006, Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, pages 7-8.

Le 22 mars 2002, le Conseil des Innus de Ekuanitshit a intenté une action devant la Cour fédérale du Canada contre les propriétaires du navire et le FIPOL, qui s'est désisté de l'action. La CIDPHN est devenue partie à l'action, selon la loi.⁷ L'action en justice réclamait la somme de 539 558,72 \$ pour les dommages subis par les peuples autochtones à cause de l'incident.

L'audience a eu lieu le 14 janvier 2004, et le juge Hugesson a décidé que « la responsabilité de la Caisse d'indemnisation aux termes de l'article 84 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* ne pouvait être envisagée, car les considérations précédentes n'avaient pas encore été remplies. Il a également indiqué qu'une demande d'indemnisation présentée conformément à l'article 88 pouvait exister à l'encontre de la Caisse d'indemnisation, mais même là, la demande d'indemnisation serait rejetée étant donné qu'aucune demande d'indemnisation n'avait été déposée dans les trois ans [délai de prescription prévu par la loi] suivant l'événement. »⁸ L'incident du *Gordon C. Leitch* a été le premier à faire l'objet d'une demande d'indemnisation présentée par un groupe autochtone. La demande d'indemnisation a été réglée à la suite d'une contribution versée par le propriétaire du navire et ses assureurs et d'une autre contribution de 10 000 \$ payée par la CIDPHN.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

***Black Dragon* (Heung Ryong) – 2003**



9

Le *Black Dragon* était un ancien navire de pêche sous pavillon chinois qui a servi à la contrebande d'immigrants clandestins sur la côte du Pacifique. En 1999, le navire a été saisi et ensuite vendu, et il s'est retrouvé amarré dans la baie Mayne, en Colombie-Britannique. Le 26 octobre 2003, le navire a coulé. Le 5 décembre, le navire a été remis à flot et il a été préparé pour être remorqué jusqu'au havre de Ladysmith. Alors que le navire était remorqué, il a coulé près de Johnstone Reef, et il a été convenu qu'aucune autre mesure de renflouement ou de nettoyage n'était nécessaire, car le navire ne posait aucun risque de pollution.¹⁰

Le 5 janvier 2005, la CIDPHN a reçu une demande d'indemnisation de la Première Nation Toquaht, de Ucluelet, en Colombie-Britannique, pour des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par le *Black Dragon*; le demandeur prétendait que les opérations de renflouement et de remorquage du navire avaient causé des dommages à des bancs de palourdes. Cependant, d'après les avis d'experts maritimes et selon la preuve, l'Administrateur n'a pas pu établir que cette demande d'indemnisation était fondée; il a donc écrit au demandeur pour l'informer que s'il pouvait fournir des preuves supplémentaires à l'appui de la demande, il rouvrirait l'enquête.¹¹ Aucune réponse n'a été reçue et le dossier a été fermé. C'était la première fois qu'une demande d'indemnisation présentée à la Caisse par un groupe autochtone était refusée.

⁹ Andrew Dick, « image du *Black Dragon* », Paint, 27 mars 2018.

¹⁰ « 2.5 *Black Dragon* (Heung Ryong) (2003) », Rapport annuel de l'Administrateur, 2007-2008, Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, pages 11-12.

¹¹ Ibid. 12.

Marathassa – 2015



12

Le 8 avril 2015, un déversement d'hydrocarbures a été signalé à l'entrée du port de Vancouver. Il a été déterminé que le vraquier *Marathassa* était à l'origine de ce déversement. Durant les opérations de nettoyage qui ont suivi, les Premières Nations Squamish et Tsleil-Waututh ont aidé à surveiller le déversement et à faire un relevé des frayères à éperlans argentés.¹³

En 2015, la Première Nation locale a fait une réclamation à l'assureur du navire, mais elle a été rejetée. Il a été déterminé que l'habitat marin de la pêche de subsistance de la Première Nation était pollué et fermé en permanence à la pêche sportive et commerciale. La Première Nation a démontré que l'habitat marin avait été rétabli à son niveau de qualité antérieur à l'incident. Par conséquent, étant donné que la réclamation n'avait pu être établie, la Première Nation n'a pas fait de demande d'indemnisation à la CIDPHN.¹⁴

¹² Ville de Vancouver, photo du *Marathassa*, juillet 2015.

¹³ « *Marathassa - 2015* » – Dossier de demande d'indemnisation du MPO/GCC (n° de cas : 120-673-C1-W), Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires.

¹⁴ Ibid.

Investigator – 2016



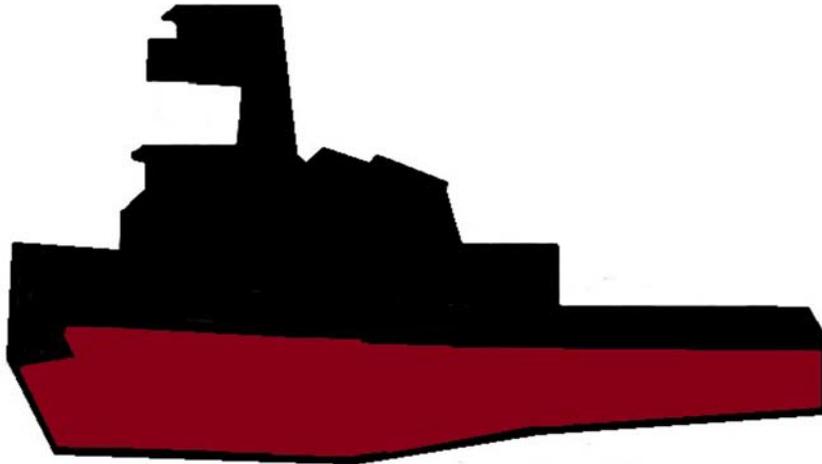
15

Le 2 septembre 2016, le chaland-citerne *Investigator* s'est échoué près de Toker Point, dans les Territoires du Nord-Ouest. Il a été renfloué avec succès et remorqué à Tuktoyaktuk le 11 septembre 2017. Les Inuvialuits sont des intervenants dans cet incident, car le chaland a été immobilisé pendant un an dans une zone écologiquement fragile où les Inuvialuits chassent les oies. La CIDPHN a été avisée qu'elle allait peut-être recevoir des demandes d'indemnisation de l'*Inuvialuit Regional Corporation* et du *Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee*, en plus de celle de Garde côtière¹⁶. Ils vont faire une réclamation au propriétaire du navire et ils sont couverts par une lettre d'engagement.

¹⁵ « *INVESTIGATOR* », photo de Phil Gilston, 6 juillet 2008.

¹⁶ « *Investigator - 2016* » – Dossier de demande d'indemnisation (n° de cas : 120-696-R), Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires.

***Nathan E. Stewart* – 2016**



17

Le 13 octobre 2016, le remorqueur *Nathan E. Stewart* et le chaland *DBL 55* se sont échoués à l'entrée du chenal Sea Forth, près de Bella Bella, en Colombie-Britannique. La Première Nation Heiltsuk a surveillé le déversement et elle a estimé qu'environ 200 000 litres (200 tonnes) de carburant ont été déversés. La Première Nation Heiltsuk était l'un des demandeurs dans cet incident; une réclamation a été faite au propriétaire du navire et elle a été payée par celui-ci.¹⁸ Cet incident a mené à une plus grande participation des peuples autochtones à la protection des régions côtières contre les déversements d'hydrocarbures; c'est aussi un exemple d'un cas où le propriétaire du navire a payé le coût des dommages.

Note : veuillez consulter l'avis de changement à la page 2 de ce rapport.

Les bateaux abandonnés et les épaves

La question des bateaux abandonnés et des épaves au Canada a été reconnue et abordée par le gouvernement canadien dans le Plan de protection des océans et le projet de loi C-64. Étant donné qu'une grande proportion des incidents de pollution qui surviennent à proximité des communautés autochtones côtières et, en général, sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique impliquent des bateaux abandonnés et des épaves, cette question a été traitée dans le contexte de la présente étude.

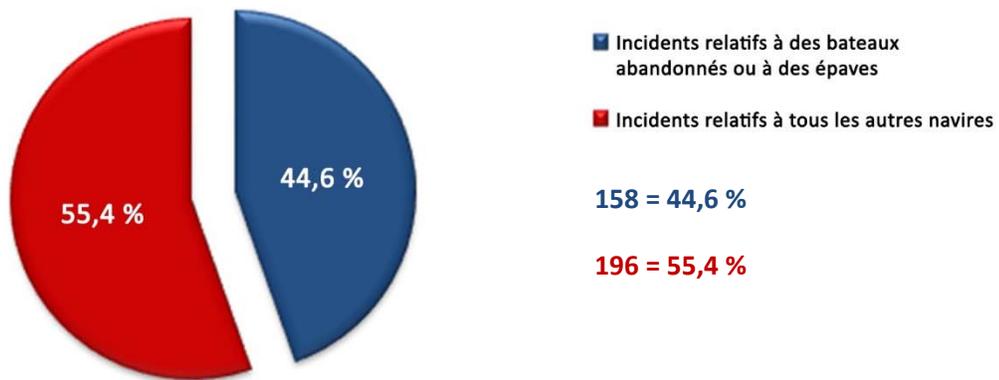
¹⁷ Andrew Dick, « image du *Nathan E. Stewart* », Paint, 27 mars 2018.

¹⁸ « *Nathan E. Stewart - 2016* » – Dossier de demande d'indemnisation (n° de cas : 120-697-R-2), Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires.

Nombre d'incidents à la suite desquels des demandes d'indemnisation ont été faites à la CIDPHN

En 2017, la CIDPHN a publié le « Rapport statistique sur les incidents relatifs à des navires désertés ou abandonnés ou à des épaves qui ont entraîné des réclamations contre la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires durant une période de 10 ans (1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2015) ». La base de données compilée pour les besoins de ce rapport a été élargie de manière à inclure le nombre d'incidents de ce genre survenus depuis la création de la Caisse et de son prédécesseur (c.-à-d. depuis 1973). La proportion du nombre total d'incidents relatifs à des navires abandonnés ou à des épaves comparativement au nombre total d'incidents relatifs à d'autres navires représente presque l'inverse de la proportion indiquée dans le rapport de 2017.

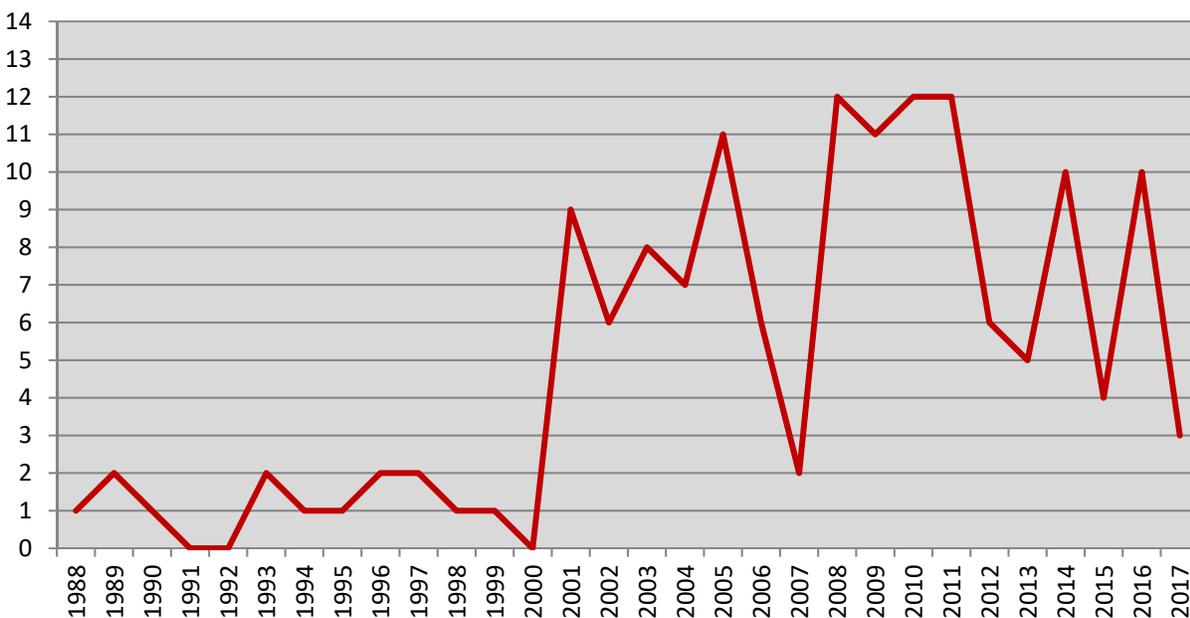
Figure 18



Nombre cumulé d'incidents relatifs à des navires abandonnés ou à des épaves à la suite desquels des demandes d'indemnisation ont été faites à la CIDPHN

Le graphique ci-dessous montre le nombre d'incidents relatifs à des navires abandonnés ou à des épaves à la suite desquels des demandes d'indemnisation ont été faites entre 1988 et 2017. Le nombre de telles demandes faites avant 1988 est négligeable, et il n'a donc pas été inclus. Le pourcentage d'incidents relatifs à des navires abandonnés ou à des épaves était plus faible entre 1970 et 2000, mais il a augmenté de façon spectaculaire à compter de 2000. Ce nombre est resté élevé depuis qu'il a augmenté, mais il a varié d'une année à l'autre. Il est probable qu'une série de politiques adoptées par le ministère des Pêches et des Océans (MPO),¹⁹ surtout en ce qui concerne la pêche commerciale du saumon dans le Pacifique, ait entraîné une réduction importante de la flotte de pêche commerciale dans le Pacifique. Ces politiques, surtout à compter de 1996, visaient essentiellement à racheter les permis de pêche, et il serait logique de présumer que les bateaux plus âgés ont été retirés de la flotte par la suite. Il semble que rien n'ait été prévu pour l'enlèvement des bateaux retirés de la flotte, ce qui explique probablement la hausse du nombre de bateaux abandonnés et d'épaves, menant ainsi à un plus grand nombre d'incidents de pollution par les hydrocarbures.

Figure 19

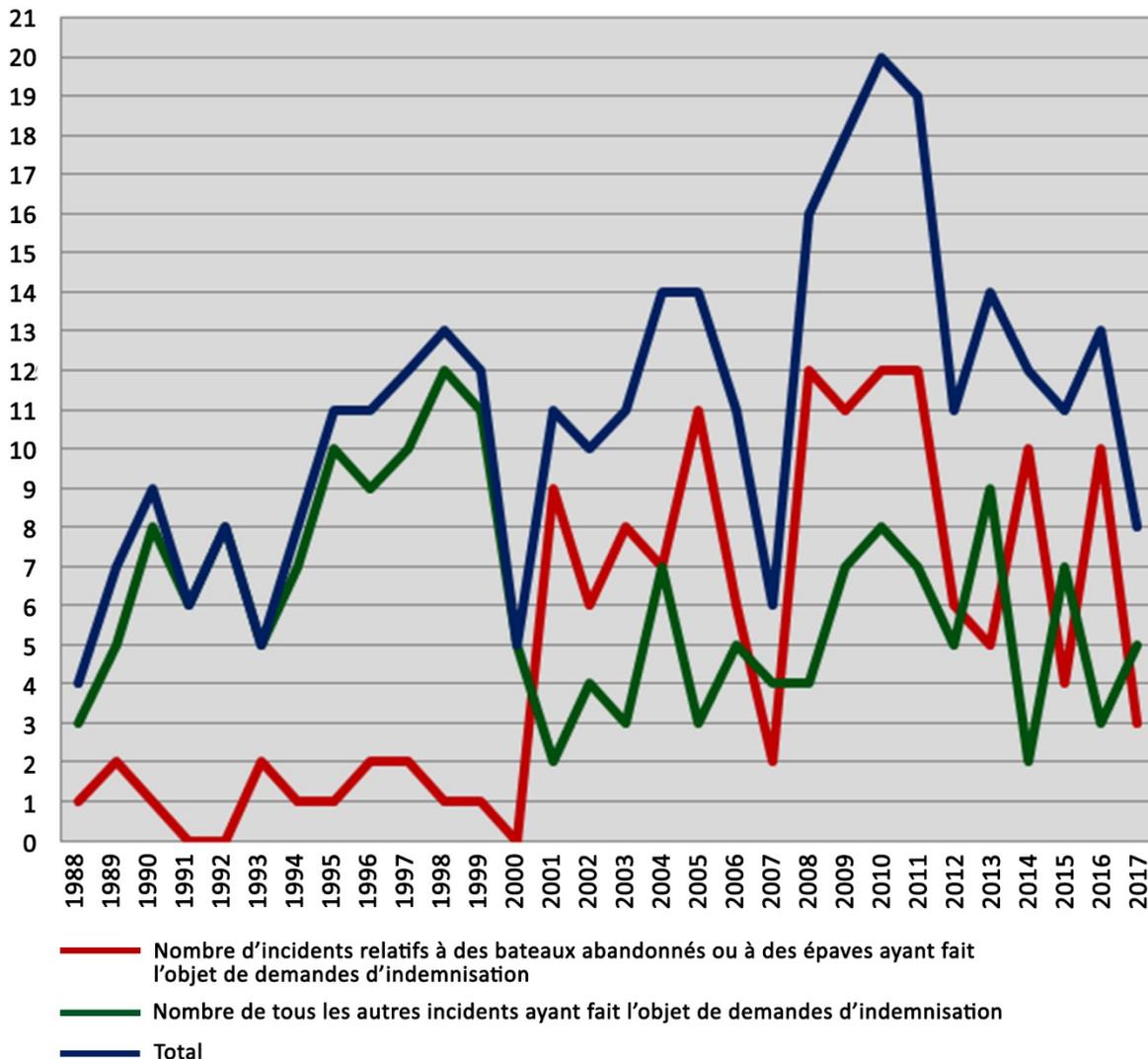


¹⁹ Ministère des Pêches et des Océans, "Policy and Practice Report – Commercial Salmon Fishery: Licensing, Allocation, and Related Issues" (22 décembre 2010) http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/bcp-pco/CP22-134-2010-eng.pdf.

Nombre cumulé d'incidents à la suite desquels des demandes d'indemnisation ont été faites à la CIDPHN

Le graphique ci-dessous montre le nombre d'incidents relatifs à bateaux abandonnés ou à des épaves par rapport au nombre d'incidents relatifs à tous les autres navires entre 1988 et 2017. La forte hausse du nombre de demandes d'indemnisation relatives à des bateaux abandonnés ou à des épaves en 2000 a mené à une augmentation du nombre de demandes d'indemnisation en général, mais le nombre de tous les autres incidents ayant fait l'objet de demandes d'indemnisation a diminué. Par ailleurs, depuis la forte hausse survenue en 2000, le nombre de demandes d'indemnisation relatives à des bateaux abandonnés ou à des épaves a varié d'une année à l'autre, mais dans une proportion semblable à celle du nombre de demandes d'indemnisation en général.

Figure 20

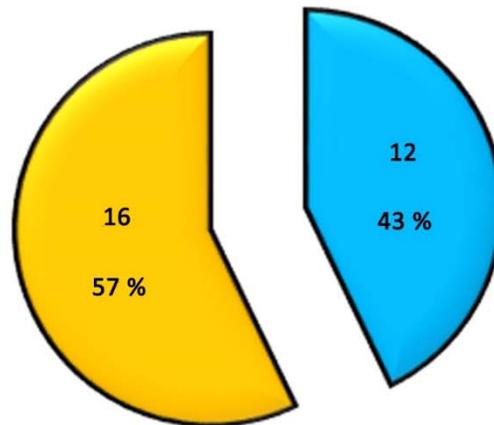


Nombre cumulatif d'incidents à la suite desquels des demandes d'indemnisation ayant impliqué les peuples autochtones ont été faites à la CIDPHN

Le graphique ci-dessous montre le nombre de demandes d'indemnisation relatives à des bateaux abandonnés ou à des épaves ayant impliqué les peuples autochtones, par rapport à toutes les autres demandes d'indemnisation relatives à des incidents ayant impliqué les peuples autochtones. La proportion est très semblable à celle de tous les incidents relatifs à des bateaux abandonnés ou à des épaves qui sont survenus depuis la création de la CIDPHN (voir la figure 18), la différence étant de 1,6 %.

Figure 21

- Nombre de demandes d'indemnisation relatives à des bateaux abandonnés ou à épaves ayant impliqué les peuples autochtones
- Nombre de demandes d'indemnisation relatives à tous les autres navires ayant impliqué les peuples autochtones



Le Plan de protection des océans – le Programme des bateaux abandonnés

La discussion des bateaux abandonnés et des épaves cadre avec le problème que le gouvernement du Canada a reconnu dans son Plan de protection des océans (PPO). En vertu du Programme des bateaux abandonnés (PBA) du PPO, au moins 21 bateaux seront enlevés d'un certain nombre de ports, y compris ceux de Ladysmith (C.-B.), de Vancouver, de Victoria et de Port Saunders (T.-N.). Des fonds sont aussi disponibles en Colombie-Britannique pour évaluer 26 bateaux abandonnés et épaves, permettant ainsi aux autorités portuaires et à d'autres de demander qu'ils soient enlevés.²⁰ Le fait que Victoria soit désigné comme un endroit où il y a de nombreux bateaux abandonnés à évaluer correspond bien avec l'historique des incidents signalés à la Caisse, car il y a eu un grand nombre d'incidents dans cette région. Il est intéressant de constater que Sechelt a une importante population de peuples autochtones et un nombre élevé de bateaux à évaluer dans le cadre du programme. Cependant, peu d'incidents survenus à proximité de Sechelt ont été signalés à la Caisse.

Projets du PBA visant à évaluer les bateaux abandonnés ²¹			
Organisation	Emplacement	Portée du projet	Financement
District régional de la capitale	Victoria (C.-B.)	10 bateaux	10 000 \$ et plus
Commission consultative de Pender Harbour	Madeira Park (C.-B.)	2 bateaux	10 000 \$
District de Sechelt	Sechelt (C.-B.)	14 bateaux	70 000 \$

Les endroits où des bateaux abandonnés doivent être enlevés dans le cadre du PBA correspondent aux endroits où un nombre élevé d'incidents ont eu lieu à proximité de peuples autochtones en Colombie-

²⁰ Transports Canada et Pêches et Océans Canada, « Programme des bateaux abandonnés - projets pour 2017-2018 » (13 mars 2018). <http://www.tc.gc.ca/fr/campagnes/programmes-bateaux-abandonnes-projets-pour-2017-2018.html>

²¹ Ibid.

Britannique. Un grand nombre d'incidents signalés à la Caisse sont survenus dans les régions de Port Edward et de Prince Rupert, ainsi que dans les régions de Ladysmith et de Vancouver. Si de tels programmes sont maintenus dans l'avenir, il devrait en résulter une réduction du nombre d'incidents relatifs à des bateaux abandonnés ou à des épaves et, par conséquent, une diminution de ce genre de demandes d'indemnisation faites à la CIDPHN.

Projets du PBA visant à enlever les bateaux abandonnés²²			
Organisation	Emplacement	Portée du projet	Financement
Administration portuaire de Vancouver Fraser	Vancouver (C.-B.)	1 bateau	12 000 \$
BC Parks (Parcs de la C.-B.)	Vancouver (C.-B.)	2 bateaux	15 000 \$
Municipalité de Ladysmith	Ladysmith (C.-B.)	9 bateaux	62 000 \$
Projets visant à enlever les bateaux abandonnés des ports pour petits bateaux²³			
Organisation	Emplacement	Portée du projet	Financement
Ford Cove Harbour Authority	Ford Cove (C.-B.)	1 bateau	6 500 \$
Powell River Harbour Authority	Powell River (C.-B.)	1 bateau	6 400 \$
Port Edward Harbour Authority	Port Edward et Prince Rupert (C.-B.)	6 bateaux	113 600 \$
Port Saunders Harbour Authority	Port Saunders (Terre-Neuve)	1 bateau	13 900 \$

²² Ibid.

²³ Ibid.

Conclusions :

La CIDPHN a pour mandat d'évaluer et de payer les demandes d'indemnisation relatives aux mesures de nettoyage et de prévention prises en réponse aux déversements d'hydrocarbures provenant de tous les navires au Canada. « Elle règle les demandes d'indemnisation relatives à des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les rejets provenant de toutes les catégories de navires, ou relatives à des dommages anticipés, dans les eaux intérieures et côtières du Canada, y compris dans la zone économique exclusive. Une fois l'indemnisation versée au demandeur, l'Administrateur est tenu de prendre toutes les mesures raisonnables pour recouvrer la somme auprès du propriétaire du navire ou de toute autre partie responsable. »²⁴

Dans ce contexte, la présente étude montre l'historique de l'implication des peuples autochtones dans la CIDPHN. Il y a eu peu d'incidents à la suite desquels la Caisse a reçu des demandes d'indemnisation de la part des peuples autochtones. Ces derniers ont parfois été impliqués dans les processus de restauration. Cependant, ils auraient pu être des intervenants dans de nombreux cas où ils n'ont pas été impliqués, surtout sur la côte du Pacifique.

Les groupes autochtones sont des intervenants potentiels qui, dans bien des cas, ne connaissent probablement pas la CIDPHN. Il est donc important que celle-ci mène des initiatives de sensibilisation pour aider à informer un plus grand nombre de groupes autochtones qu'ils peuvent présenter des demandes d'indemnisation à la CIDPHN pour les frais qu'ils engagent à la suite d'incidents qui se produisent dans leur région.

La Colombie-Britannique est la province qui pourrait profiter le plus d'initiatives de sensibilisation. Dans des régions telles que Ladysmith, Prince Rupert, Port Edward, Port Hardy, Vancouver, Tofino et Ucluelet, un grand nombre d'incidents sont survenus à proximité de communautés autochtones côtières, et la CIDPHN a reçu peu de demandes d'indemnisation des peuples autochtones de ces régions.

Dans les Maritimes, des initiatives de sensibilisation pourraient aussi être utiles aux peuples autochtones dans les régions de Digby et de Halifax en Nouvelle-Écosse, et dans la région de Saint John au Nouveau-Brunswick.

Dans les régions de l'Arctique, il y a eu moins d'incidents. Cependant, il serait quand même bon de mener des initiatives de sensibilisation dans ces régions.

En ce qui concerne les bateaux abandonnés et les épaves, il est clair que cette question touche les communautés autochtones côtières de la même manière que le reste du Canada. Si le gouvernement maintient son programme d'enlèvement des bateaux abandonnés, il devrait en résulter une réduction du nombre de ces genres d'incidents qui touchent tous les Canadiens.

²⁴ Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, « Mission », http://sopf.gc.ca/?page_id=268&lang=fr (20 mars 2017).

Remerciements

Je tiens à remercier l'Administratrice de la Caisse, Anne Legars, de m'avoir prodigué ses conseils et donné l'occasion de travailler à ce projet de recherche. Je remercie également Steve Peck de ses avis et de son expertise qui m'ont aidé à produire ce rapport technique. Je veux aussi remercier Mike Grebler, Charles Gadula, George Legge, Theresa Rudge, Kathleen LaBelle, Christine Dolan, David Côté et Rohan Mathai de leurs conseils et de leurs commentaires, ainsi que Nicole Sayed et Linda Tedford de leurs efforts pour mener à bien ce rapport.