



LETTRE DE DÉCISION

17 février 2022

PAR COURRIER RECOMMANDÉ ET COURRIEL

Numéro de référence : SAP-003-2021

M^{me} Stacey O'Dea
Conseillère juridique de Hibernia
Management and Development Company
Ltd.
20, Hebron Way
Saint John's (NL) A1A 0L9

Madame,

Objet : Demande de révision de la SAP-

003-2021

INTRODUCTION :

Le 17 août 2019, l'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers (« C-TNLOHE ») a été avisé par Hibernia Management Development Corporation (« HMDC ») qu'un rejet d'hydrocarbures d'une quantité estimée de 2 194 litres de pétrole (un rejet) s'était produit à la plateforme Hibernia située sur le site du permis de production PL 1001, dans la zone extracôtière Canada-Terre-Neuve-et-Labrador.

Le rejet a été causé par la perte de l'alimentation principale de la plateforme, ce qui a entraîné une perte de la pression d'air des instruments sur le système de déluge de la plateforme, causant un rejet de l'installation à eau du type déluge sur le pont de la plateforme. L'eau supplémentaire sur le pont s'écoulait dans le puisard à ciel ouvert contenant des liquides dangereux et le volume a dépassé la capacité du puisard. Par conséquent, du liquide contenant de l'huile, de l'eau et d'autres résidus a été déversé par une canalisation de trop-plein.

Le 13 août 2021, le C-TNLOHE a donné un procès-verbal (SAP-003-2021) à l'intention de HMDC en vertu du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'hydrocarbures dans la zone extracôtière Canada — Terre-Neuve-et-Labrador* (DORS/2016-19) (le Règlement).

Le procès-verbal prévoit une pénalité totale de 40 000 \$, comprenant une pénalité de base de 40 000 \$, appliquant des valeurs de gravité suivantes :

1. Article 3, -1 (atténuation) pour la catégorie « *Efforts raisonnables pour atténuer les incidences de la violation* » ;
2. Article 9, +1 (aggravant) pour la catégorie « *Augmentation des risques pour les personnes ou l'environnement* ».



Le 13 septembre 2021, HMDC a déposé une demande de révision conformément à l'article 202.2 de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada — Terre-Neuve-et-Labrador*, L.C. 1987, ch. 3 (la « Loi de mise en œuvre de l'Accord ») relativement à la demande de révision du montant de la pénalité (la « demande »).

Conformément au paragraphe 202.02(2) de la Loi de mise en œuvre de l'Accord, l'Office a nommé un comité de trois personnes (le « Comité d'examen »), dont chacune est membre de l'Office, pour effectuer la révision.

Conformément aux Lignes directrices sur les sanctions administratives pécuniaires de l'Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers (OCNEHE) et du C-TNLOHE de mars 2017 (les « Lignes directrices »), les documents à l'appui du procès-verbal ont été fournis à HMDC et au Comité d'examen. Le demandeur, HMDC, a indiqué sur le formulaire de demande de révision qu'il préférerait que l'examen soit effectué par présentation écrite seulement. Le 12 novembre 2021, HMDC a présenté sa soumission et le recueil des autorisations connexes, notamment les documents à l'appui. La soumission et le registre des pouvoirs de l'agente des sanctions administratives pécuniaires (SAP), notamment les documents à l'appui, ont été soumis le 10 décembre 2021. Le 10 janvier 2022, HMDC a soumis une réponse finale à la présentation de l'agente des SAP. Après confirmation qu'aucun autre renseignement ne serait reçu des parties, le Comité d'examen a commencé sa révision.

QUESTION À L'ÉTUDE :

Le procès-verbal a été donné relativement à un rejet non autorisé de la plateforme Hibernia le 17 août 2019. Selon le paragraphe 160(1) de la Loi de mise en œuvre de l'Accord, un rejet s'entend d'un déversement, d'un dégagement ou d'un écoulement d'hydrocarbures, autre qu'un rejet autorisé sous le régime du paragraphe 161.5(1) des règlements ou de toute autre règle de droit fédérale. Le fait qu'un rejet d'hydrocarbures se soit produit n'est pas contesté par HMDC.

La question à trancher dans la demande d'examen de HMDC se limite à l'application de l'article 9, pour un point aggravant, dans le procès-verbal :

« Augmentation des risques pour les personnes ou l'environnement ».

Le raisonnement de l'agente des SAP sur cette cote de gravité a été énoncé comme suit dans la lettre du procès-verbal :

« Dans la correspondance fournie par le Service canadien de la faune d'Environnement et Changement climatique Canada (SCF-ECCC) le 16 juillet 2021, on a appris qu'il n'y a pas eu d'incidences confirmées sur la faune dans le secteur du rejet. Toutefois, les enquêtes menées par le SCF-ECCC au cours du mois précédant le rejet ont permis de confirmer que diverses espèces d'oiseaux étaient présentes à proximité de la plateforme Hibernia. À la lumière de cette information, le SCF-ECCC a conclu que le rejet de pétrole dans l'eau provenant de la plateforme Hibernia entraîne un risque accru de dommages pour les oiseaux dans la région. »

Le procès-verbal émis par l'agente des SAP ne faisait pas référence à d'autres faits propres à la détermination de l'agente des SAP selon lesquels il y avait un risque accru de dommage aux oiseaux dans la zone qui justifiait l'application d'une cote de gravité de +1, notamment dans la section des faits pertinents du procès-verbal.



DÉCISION :

Les deux parties ont présenté des observations et cité des ouvrages faisant autorité sur la « norme de contrôle » appropriée à appliquer en l'espèce. Nous remarquons que toutes les décisions citées concernaient des procédures judiciaires et qu'aucune ne traitait de la norme de contrôle à appliquer dans un processus d'examen interne comme celui qui se trouve dans la Loi de mise en œuvre de l'Accord. Après avoir examiné attentivement les observations et les décisions citées, le Comité d'examen refuse d'importer les concepts de contrôle judiciaire dans cette instance non judiciaire. Aucune norme de contrôle n'est prescrite dans la Loi de mise en œuvre de l'Accord ou le Règlement, et le Comité d'examen conclut qu'il n'est pas nécessaire d'en importer une pour qu'il puisse s'acquitter des tâches qui lui sont confiées en vertu de la Loi de mise en œuvre de l'Accord.

Après avoir examiné la documentation fournie, le Comité d'examen a déterminé que les faits n'appuyaient pas l'application d'une cote de gravité +1 pour la catégorie « *Augmentation des risques pour les personnes ou l'environnement* ». Par conséquent, la pénalité révisée à payer par HMDC doit être rajustée.

Étant donné que ni l'application du montant de base de la pénalité de 40 000 \$ tel qu'appliqué par l'agente des SAP, ni la cote de gravité -1 pour la catégorie « *Efforts raisonnables pour atténuer les incidences de la violation* » n'étaient à l'étude, le Comité d'examen a déterminé que la pénalité révisée à payer par HMDC pour la SAP 003-2021 est de 28 000 \$.

Les raisons pour lesquelles le Comité d'examen en est arrivé à cette conclusion sont énoncées ci-dessous.

FAITS PERTINENTS :

Conformément aux Lignes directrices, le Comité d'examen a reçu le procès-verbal, la demande de révision, les observations écrites, les documents à l'appui et les décisions sur lesquels les parties se sont fondées. Des copies des documents de divulgation liés à la perte d'alimentation de la plateforme le 17 août comprenaient le rapport d'enquête de HMDC sur l'incident.

La trousse de documentation comprenait également des conversations de courriel liées au rejet détaillant les appels quotidiens à compter du 19 août 2019 auxquels ont participé des représentants du Centre national des urgences environnementales d'Environnement et Changement climatique Canada (CNUE-ECCC), du ministère des Pêches et des Océans (MPO), de la Garde côtière canadienne (GCC), du Service canadien de la faune (SCF), du C-TNLOHE et HMDC.

Ces registres d'appels quotidiens documentent un échange d'information, notamment a) les mesures entreprises par HMDC pour atténuer les effets du rejet et les détails des activités particulières entreprises ; et b) les instructions précises que les organismes de réglementation donnent à HMDC à l'égard de ces activités.

Voici un résumé des faits pertinents dans ces documents examinés par le Comité d'examen.

- Le 17 août 2019 à environ 16 h 56, la plateforme Hibernia a subi une perte de puissance principale. La panne de courant a déclenché une série d'événements et de mesures qui ont fini par entraîner une perte de pression d'air dans le système d'air comprimé de la plateforme. La perte de pression d'air a entraîné l'activation du système d'extinction d'incendie de la plateforme, déclenchant un déluge provenant de sept zones d'incendie. Le rejet d'eau à ce rythme élevé a



rapidement fait augmenter le niveau de liquide dans le puisard à ciel ouvert contenant des liquides dangereux de la plateforme, jusqu'au point de débordement, ce qui a entraîné le rejet d'un mélange de pétrole, d'eau et d'autres résidus du réservoir vers la mer par une conduite de débordement.

- Le rejet d'hydrocarbures était un rejet non autorisé et, par conséquent, HMDC a activé son plan d'intervention en cas de rejet.
- Le 17 août, le personnel de la plateforme qui utilisait la méthode du code d'« évaluation de l'épaisseur nominale » (TAR) a calculé le rejet d'hydrocarbures à environ 150 litres. À 7 h, le 18 août 2019, un vol de surveillance aérienne a été mené par un entrepreneur pour l'observation l'irisation de pétrole. L'entrepreneur a également utilisé la méthode du code TAR pour caractériser l'irisation de pétrole. Le vol de surveillance initial a permis de déterminer que le rejet équivalait à 2194 litres, soit environ 14 barils de pétrole.
- Parmi les autres activités d'intervention à la suite du rejet, mentionnons le déploiement de bouées de repérage, le déploiement d'un balayage latéral à un navire et l'utilisation de la dispersion mécanique. Les navires ont été chargés d'intervenir pour maximiser la récupération des fluides rejetés. Des observations de la faune ont été effectuées immédiatement le 17 août par le personnel de la plateforme et les équipages du navire. Des observateurs spécialisés de la faune ont été mobilisés sur place le 18 août.
- Un programme d'échantillonnage de l'eau a également été lancé le 19 août.
- Les vols de surveillance aérienne subséquents du 19 août ont montré un volume d'eau estimé à 36 litres et 4,5 litres, toujours selon la méthode de calcul du code TAR.
- Le 19 août, on a fait référence à une certaine quantité de pétrole récupérée dans le cadre des activités du balayage latéral à un navire, bien qu'aucun volume n'ait été fourni dans la documentation. « *Le balayage latéral du navire Paul A. Sacuta a récupéré deux ou trois cubes hier. Ce volume est passé à 8 ou 9 cubes pendant la nuit, mais il contenait probablement plus d'eau.* »
- Le registre d'appel quotidien du 20 août mentionnait spécifiquement « 1 oiseau mazouté repéré » par un membre de l'équipage de conduite aérien de PAL et indiquait qu'un navire avait été dépêché pour localiser l'oiseau, mais qu'il n'avait pas été retrouvé. Des relevés des oiseaux échoués ont été effectués deux fois par jour selon les directives du SCF.
- Le registre quotidien des appels du 20 août précisait que, puisque l'oiseau mazouté n'a pu être confirmé, le rapport serait révisé pour indiquer qu'il « pourrait avoir été mazouté, mais non confirmé ». Les relevés des oiseaux échoués se sont poursuivis deux fois par jour.
- Dans un courriel en date du 21 août, HMDC a indiqué que les efforts d'intervention des navires étaient réduits et que les observations de la faune et l'échantillonnage de l'eau se poursuivaient. Il convient également de noter une correction liée à l'éventuel « oiseau mazouté ». Étant donné que le membre d'équipage était peu confiant quant à l'observation, à la hauteur à laquelle l'avion se trouvait au-dessus de l'eau, qu'aucun autre membre d'équipage ne pouvait corroborer l'observation et que l'oiseau mazouté ne pouvait pas être repéré par le navire, la mention de l'oiseau mazouté a été supprimée du rapport de vol.



- On a reconnu, le 22 août, que l'irisation s'était complètement dissipée.

Le Comité d'examen a également reçu une copie d'une lettre à l'intention du C-TNLOHE le 16 juillet 2021 par un représentant du SCF et portant la ligne d'objet suivante : **« Risque de dommages aux oiseaux migrants liés au rejet d'Hibernia le 17 août 2019 »**. L'auteur de la correspondance exprime une opinion sur l'impact que le pétrole déversé en eau libre peut avoir sur les oiseaux ainsi que sur les défis associés à la détermination de l'impact et il suggère que les densités d'oiseaux en mer peuvent être utilisées pour évaluer le risque et estimer les impacts du rejet en mer.

La lettre fait référence à des études des populations d'oiseaux près des zones de production pétrolière des Grands Bancs (2009 et 2012) et indique que *« les relevés effectués à proximité de la plateforme Hibernia au cours du mois précédent et des semaines suivant le rejet du 17 août ont permis de documenter plus de 15 espèces d'oiseaux de mer »*.

La lettre se termine ainsi : *« Compte tenu de la présence régulière d'oiseaux migrants à proximité des plateformes de production extracôtiers sur les Grands Bancs, le rejet d'hydrocarbures de la plateforme Hibernia dans l'eau a entraîné un risque accru de dommages aux oiseaux dans la région. »*

SOUSSION DE HMDC DU 12 NOVEMBRE 2021 :

Parmi les autres facteurs pertinents que le Comité d'examen a pris en considération à partir de la soumission de HMDC, mentionnons, sans toutefois s'y limiter, les suivants :

- 32. *« HMDC exerce ses activités en vertu d'une autorisation réglementaire obtenue par le C-TNLOHE, qui permet le rejet d'hydrocarbures dans l'océan à partir de ses activités à une concentration de pétrole dans l'eau pouvant atteindre 15 ppm. Les effets environnementaux de ces rejets sont surveillés de près... ces rejets ne sont pas des violations à la Loi. »*
- 33. *De plus, les échantillons prélevés à l'endroit du rejet ont indiqué que le pétrole n'était pas détectable et qu'il est donc peu probable qu'il ait causé un risque accru de dommages à l'environnement. »*
- 38. *« La raison pour laquelle l'agente des SAP a augmenté la cote de gravité au titre de l'article 9 à +1 est une interprétation erronée de l'article 4 du Règlement qui n'est pas suffisamment étayée. L'agente des SAP a expliqué dans le procès-verbal que la cote de gravité de l'article 9 avait été augmentée à +1 en raison de la nature de la violation, soit le rejet de pétrole dans l'eau, ce qui augmente le risque de dommages aux oiseaux dans la zone. Une violation, qui est prise en considération au moment de l'application d'une peine de base, ne devrait pas également être réexaminée au moment d'évaluer des facteurs supplémentaires pour accroître ou diminuer la gravité des circonstances. Cela signifie que les rejets (quelle que soit leur concentration ou leur ampleur) qui atteignent le niveau d'une violation aux SAP présentent un risque inhérent plus élevé et devraient donc entraîner une pénalité plus élevée que la pénalité de base. »*

SOUSSION DU C-TNLOHE DU 10 DÉCEMBRE 2021 :

Les autres facteurs pertinents que le Comité d'examen a pris en compte à partir de la soumission de l'agente des SAP comprennent, sans toutefois s'y limiter, les suivants :



- 36. « L'évaluation visant à déterminer s'il y avait un risque accru de préjudice aux personnes ou à l'environnement pour l'article 9 au titre de l'article 4 du procès-verbal et des paragraphes 4(2) du Règlement est une question mixte de fait et de droit. Par conséquent, l'agente des SAP a déterminé que les facteurs de gravité attribués étaient suffisants et raisonnables compte tenu des faits énoncés dans le procès-verbal et des documents à l'appui. »
- 37. « L'agente des SAP a accepté les calculs du code TAR [...] de 2194 litres d'hydrocarbures. Bien que les hydrocarbures aient été dispersés, rien n'indique qu'ils aient été récupérés en grande partie. »
- 38. « En plus de leur lettre, le SCF-ECCC a participé directement aux mises à jour quotidiennes de la situation concernant l'intervention pendant le rejet et ils avaient une connaissance directe de cet incident particulier et des risques connexes. »
- Les données d'échantillons d'eau fournies provenaient d'échantillons d'eau prélevés deux jours après le rejet, et le vol de surveillance du jour même a calculé des volumes d'hydrocarbures plus faibles. Les échantillons ont également été prélevés après que les mesures initiales d'intervention de rejet aient été mises en œuvre pour la dispersion mécanique et la récupération.
- 47. « [...] l'agente des SAP a conclu qu'il est plus probable qu'il y avait un risque localisé de préjudices à l'environnement découlant du rejet et elle a attribué une cote de gravité de +1 à l'article 9 conformément au Règlement, ce qu'elle a jugé raisonnable et nécessaire pour encourager une meilleure conformité à l'avenir pour protéger l'environnement. »

SOUMISSION DE LA RÉPONSE DE HMDC DU 10 JANVIER 2022 :

Parmi les autres facteurs pertinents que le Comité d'examen a pris en considération à partir de la réponse de HMDC, mentionnons, sans toutefois s'y limiter, les suivants :

- 34. « HMDC aimerait souligner qu'il ne s'agit pas de remettre en question, dans le résumé, la présence d'une certaine quantité de pétrole dans l'eau qui est nocive pour la faune. HMDC est préoccupé par le fait que la conclusion de l'agente des SAP qui a appliqué cette idée abstraite au contexte du rejet tel qu'il existait les 17 et 19 août 2019 ne soit pas appuyée. En particulier, il n'y a aucune preuve de la probabilité que la faune soit en contact avec le pétrole, compte tenu des efforts d'assainissement en cours et de la quantité de pétrole dans l'eau (étant donné que le rejet est un mélange initialement en deçà des niveaux détectables lorsqu'on a prélevé des échantillons le plus tôt possible) qui présentait effectivement un risque accru de dommages à la faune, comme le suggère l'agente des SAP. »

RAISONNEMENT :

Dans ce cas, une pénalité de base de 40 000 \$ a été imposée pour une violation de type B, soit un rejet non autorisé. Un rejet constitue une violation du paragraphe 161(1) de la Loi de mise en œuvre de l'Accord. Le fait que le rejet s'est produit n'est pas contesté. La documentation décrit l'ampleur du rejet et les mesures prises par HMDC pour atténuer son impact sur l'environnement. Le 22 août, l'irisation s'était complètement dissipée. Aucun effet observable sur la faune n'a été documenté. Les données d'échantillonnage de l'eau obtenues le 19 août 2019 ont indiqué que des traces étaient présentes ou que



les traces étaient indétectables.

Le Règlement stipule que pour les violations de type B pour l'article 9, « *Le fait que la violation commise a augmenté les risques pour les personnes ou l'environnement ou les risques de gaspillage* », en ce qui concerne les facteurs aggravants, on peut attribuer une cote de gravité de « 0 », « +1 », « +2 » ou « +3 ».

Le Comité d'examen reconnaît que tout rejet non autorisé et non contrôlé d'hydrocarbures dans l'environnement peut présenter un risque pour la faune et peut entraîner des incidences localisées immédiates sur l'environnement. Par conséquent, un « rejet » est interdit et réglementé en conséquence.

De l'avis du Comité d'examen, les conditions qui entraîneraient l'application d'une cote de gravité positive (« + ») ou aggravante à l'égard de l'article 9 doivent dépasser le fait qu'un rejet s'est produit et pour lequel une pénalité de base a déjà été appliquée. En vertu du régime de réglementation des sanctions administratives pécuniaires, la gravité du risque accru de dommages à l'environnement peut être appliquée à une myriade de contraventions aux exigences réglementaires, allant de l'échec de la tenue de dossiers au défaut d'obtenir les autorisations nécessaires, y compris l'utilisation d'équipement inadéquat et les violations environnementales directes comme un rejet dans le cas présent. De l'avis du Comité d'examen, lorsque la violation elle-même est de nature environnementale, l'application de ce facteur est plus difficile. La question doit être « selon les circonstances de la violation » (alinéa 4(2)b) du Règlement) si des circonstances associées à ce rejet présentaient un risque élevé de dommage à l'environnement.

Le Comité d'examen note que les Lignes directrices ne contiennent aucune directive qui aiderait l'agente des SAP ou le contrevenant à comprendre comment les valeurs de gravité d'un risque accru de dommage à l'environnement, qui peuvent varier de 0 à +3, pourraient être appliquées à un rejet. En l'absence d'une telle orientation, en particulier la détermination des facteurs objectifs à prendre en considération, il existe un risque de décisions incohérentes et subjectives.

Dans le cas présent, la preuve indique qu'il y a eu un rejet d'hydrocarbures et d'eau mélangés qui s'est rapidement dissipé. Les données d'échantillonnage de l'eau obtenues le 19 août, données qui n'avaient pas été prises en compte par l'agente des SAP avant l'émission du procès-verbal, indiquaient que la quantité de pétrole était à l'état de trace ou indétectable à cette date. Le Comité d'examen croit que les données d'échantillonnage de l'eau obtenues par HMDC étaient pertinentes pour évaluer s'il y avait un risque accru de préjudices.

La lettre du SCF sur laquelle s'est appuyée l'agente des SAP indique que les oiseaux migrateurs sont présents toute l'année, qu'ils étaient présents dans la zone au cours du mois précédent et des semaines suivantes, mais elle ne comprend pas de détails des observations de la faune faites au cours de la période pertinente. Bien que la lettre reçue du SCF indique qu'un rejet présente un risque accru de nuire aux oiseaux, elle ne comporte pas de renseignements sur ce rejet en particulier. La documentation mentionne la présence d'observateurs de la faune à bord des navires pendant la période pertinente, mais aucun détail de leurs observations n'est mentionné dans la trousse de divulgation ou le procès-verbal.

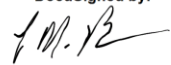
Compte tenu de l'ensemble de la preuve, le Comité d'examen conclut que le fait de s'appuyer sur la lettre du SCF du 16 juillet 2021 pour appliquer une cote de gravité de +1 n'était pas raisonnable et ne satisfaisait pas au fardeau de la preuve précisé à l'article 202.6 de la Loi de mise en œuvre de l'Accord.

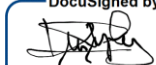


CONCLUSION :

Le Comité d'examen, ayant conclu que les facteurs sous-jacents qui appuieraient une cote de gravité de +1 en ce qui concerne le risque accru de dommages à l'environnement n'ont pas été prouvés selon la prépondérance des probabilités, a déterminé que la cote de gravité de +1 n'a pas été correctement appliquée. Par conséquent, la cote de gravité +1 attribuée par l'agente des SAP à l'article 9 est remplacée par « 0 », et le montant total de la pénalité à payer par Hibernia Management Development Corporation est de 28 000 \$.

Comité d'examen :

DocuSigned by:

EE93F0785A70425...
Lori Bevan

DocuSigned by:

873AE78DCBE34CF...
Kim Dunphy

DocuSigned by:

A68D0824990748C...
Sharon Murphy