



STOCKS DE POISSONS CHEVAUCHANTS DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST

**Un rapport du comité sénatorial permanent
des Pêches et océans**

**Deuxième session
Trente-septième législature**

juin 2003

Ce rapport est également disponible, en format HTML ou PDF, du site Web parlementaire suivant : www.senate-senat.ca/fish.asp. Choisissez FRANÇAIS, puis RAPPORTS, et enfin CINQUIÈME RAPPORT.

STOCKS DE POISSONS CHEVAUCHANTS DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST

Un rapport du comité sénatorial permanent
des Pêches et océans

Président :
L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-présidente :
L'honorable Joan Cook

Deuxième session
Trente-septième législature

juin 2003

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable sénateur Gerald J. Comeau, *Président*

L'honorable sénatrice Joan Cook, *Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs : Adams
Baker
*Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)
Cochrane
Hubley
Johnson
*Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Mahovlich
Meighen
Phalen
Watt

* *membres d'office*

Les sénateurs suivants ont également participé aux travaux du comité dans le cadre de cette étude :
les honorables sénateurs Prud'homme, Rompkey et Spivak.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mercredi 6 novembre 2002

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin,

- Que le Comité sénatorial permanent des pêches reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport, les questions relatives aux océans et aux pêches;
- Que les documents et témoignages recueillis par le comité sur ces mêmes questions au cours de la première session de la 37^e législature soient renvoyés au Comité;
- Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 30 juin 2003; et
- Que le Comité soit autorisé, nonobstant la pratique habituelle, à déposer son rapport final auprès du Greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas alors, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat, avec la permission du Sénat et conformément à l'article 30 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit :

- Que le Comité sénatorial permanent des pêches reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, les questions relatives aux stocks chevauchants et à l'habitat du poisson;
- Que les documents et témoignages recueillis par le Comité sur ces mêmes questions au cours de la 1^{re} session de la 37^e législature soient renvoyés au Comité; et
- Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 31 décembre 2003.

Après débat, la motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES	1
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	2
INTRODUCTION.....	7
L'ORGANISATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST (OPANO)	
A. L'ICNAF : prédecesseur de l'OPANO.....	13
B. L'OPANO et les stocks de poissons chevauchants	17
C. L'OPANO et le recours abusif à la procédure d'opposition au milieu des années 1980 jusqu'au début des années 1990	23
D. L'OPANO et le différend du Canada et de l'UE sur le flétan noir en 1995.....	27
E. Inobservation de la réglementation de l'OPANO depuis 1995	30
F. Réunion annuelle de l'OPANO de septembre 2002	33
LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL	
A. La Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer (NUDM)	36
B. L'Accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs (ANUP).....	41
DISCUSSION	
A. L'OPANO.....	47
B. Gestion axée sur la conservation à l'extérieur de la zone de 200 Milles.....	51
C. L'ANUP.....	56
D. La Convention NUDM	60
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	64
ANNEXES	
1. Convention NUDM : ratifications, accessions et successions	70
2. ANUP : ratifications, accessions et successions	73
3. Stocks de poissons chevauchants dans l'Atlantique Nord-Ouest : chronologie.....	74
4. Témoins	87

SIGLES

ANUP – Accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrants ou Entente des Nations Unies sur les pêches

CIJ – Cour internationale de justice

CNUED – Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

Convention NUDM – Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer

COSEPAC – Comité sur la situation des espèces en péril au Canada

FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

ICNAF – Commission internationale pour les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest

LPPC – Loi sur la protection des pêches côtières

MAECI – ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

MPO – Ministère des Pêches et des Océans

NUDM – voir *Convention NUDM*

ONG – Organisation non gouvernementale

OPANO – Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest

ORGP – Organisation régionale de gestion des pêches

UE – Union européenne

STACTIC – Comité du contrôle international de l'OPANO

TPA – Total des prises admissibles

UNCLOS – Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer

ZÉE – Zone économique exclusive

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

La situation actuelle est inacceptable. – Communiqué de presse du 10 avril 2003 de Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, gouvernement du Canada : « Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants »

Le sujet de la gestion axée sur la conservation fait partie du discours du public et des médias que nous entendons « du matin au soir ». – Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Commentaires inclus dans le Rapport de la Table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants.

Une zone de pêche de 200 milles ... est tout à fait suffisante presque partout dans le monde. Elle ne l'est pas pour le Grand Banc de Terre-Neuve. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du comité sénatorial permanent des Pêches et océans (ci-après appelées « Délibérations du Comité »), 25 février 2003

Les pays membres de l'OPANO se sont rassemblés dans un seul but : celui d'avoir accès aux ressources halieutiques. – Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Délibérations du Comité, 25 mars 2003

Le résultat, c'est que pendant que le gouvernement canadien était à la barre, une des zones de pêche les plus vastes du monde a été entièrement détruite. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, notes de présentation au Comité, 3 décembre 2002

Je suis conscient du fait que le président de votre comité estime que le rôle de ce Comité consiste aussi bien à éduquer qu'à prendre des décisions. Peut-être suis-je arrogant en osant simplement faire un commentaire à ce sujet, mais c'est une mesure que j'approuve. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

Il y a cinq siècles, on racontait, dans les ports de pêche du nord de l'Europe du Nord, que le poisson était si abondant au large des côtes canadiennes de l'Atlantique que les bateaux étaient ralentis dans leur marche et que l'on pouvait pêcher tout simplement en faisant glisser un panier le long du bateau. L'année dernière, on célébrait le 25^e anniversaire de l'extension unilatérale de la compétence du Canada à 200 milles en mer ainsi que le 20^e anniversaire de la signature de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et le 10^e anniversaire du moratoire sur un certain nombre de stocks de poissons de fond de l'Atlantique exploités à des fins commerciales qui ont été pratiquement épuisés – l'une des plus grandes catastrophes écologiques du 20^e siècle. Depuis quelque temps, les Canadiens se font dire que ces stocks ne se rétabliront pas avant très longtemps – avant de nombreuses années, voire des décennies – pour ne pas dire jamais.

La situation ne paraît pas être différente de l'autre côté de l'océan Atlantique, en Europe, où les stocks de poissons de la mer du Nord semblent eux aussi être en train d'imploser. D'ailleurs, en

octobre 2002, une commission consultative scientifique internationale a recommandé que la pêche à la morue soit interdite dans la mer du Nord et la mer d'Irlande ainsi que dans les eaux à l'ouest de l'Écosse. De plus, selon certaines informations, des chalutiers appartenant à des pêcheurs de l'Union européenne ont reçu l'ordre de ne plus pêcher la morue et le poisson plat dans la mer Baltique en avril 2003.

En fait, dans le monde entier, les océans sont exploités comme jamais ils ne l'ont été auparavant. Dans sa plus récente étude (2002) sur la *Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a prévenu que près de la moitié (47 p. 100) des ressources halieutiques ou des groupes d'espèces sont entièrement exploitées et qu'on ne peut raisonnablement s'attendre à pouvoir en accroître la pêche. Elle a aussi souligné qu'un autre 28 p. 100 des stocks de poissons sont surexploités ou épuisés. Certains stocks sont tellement réduits qu'il est fort probable qu'ils ne se rétabliront jamais. Plus récemment, une étude publiée dans *Nature* révélait que la biomasse des poissons grands prédateurs ne comptait que pour 10 p. 100 environ du produit de la pêche préindustrielle.

Les facteurs qui contribuent à cette situation des plus inquiétantes sont les suivants : l'augmentation démesurée de la taille et de la capacité des flottilles de pêche, la mauvaise sélectivité des filets de pêche et les grandes quantités de prises accessoires qui sont rejetées globalement ou sélectivement à la mer, la destruction d'habitats vitaux pour le poisson, la pollution marine d'origine terrestre et les activités de pêche illégales, non réglementées et non signalées tant dans les secteurs relevant de la juridiction nationale d'un État, dans lesquels environ 90 p. 100 de l'activité de pêche a lieu, qu'en haute mer où la difficulté consiste à veiller à ce que les organismes régionaux de la gestion des pêches, tels que l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO), oeuvrent à la protection et à la conservation des ressources.

Au Canada, le problème de la surpêche étrangère revêt une importance politique et économique énorme, en particulier pour les habitants de Terre-Neuve et du Labrador. Le sujet suscite de vives réactions sur la côte Est, ce qui est très compréhensible : depuis des générations, la pêche a été l'assise économique et sociale de la région. En outre, ce sujet n'est pas nouveau pour les Canadiens. En effet, depuis les années 1950, décennie pendant laquelle les premiers chalutiers-usines de nombreuses nations ont fait leur apparition sur les côtes canadiennes, la surpêche est devenue un sujet épineux pour tous les ministres des pêches qui se sont succédés.

Bien que la pêche étrangère pratiquée au large de la côte est du Canada ait diminué après que le Canada a déclaré en 1977 qu'il étendait sa zone de pêche exclusive à 200 milles, elle a néanmoins

persisté dans les limites externes de la plate-forme continentale au-delà de la limite territoriale arbitraire de 200 milles. En 1979, l'OPANO a été créée dans le but « de contribuer par la consultation et la coopération à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques de l'Atlantique Nord-Ouest ». Elle avait pour mission de prendre en compte les recommandations scientifiques, « d'atteindre les objectifs d'utilisation optimale [...] des ressources halieutiques », « de s'efforcer d'assurer la cohérence » avec les mesures de gestion des états côtiers et « d'accorder une attention particulière » aux membres « dont les collectivités côtières vivent principalement de la pêche ». Ce qui s'est passé entre 1985 et le début des années 1990 est très bien documenté. Les faits sont incontestables : entre 1985 et 1992, plus de 50 oppositions ont été déposées par l'Union européenne (UE), qui a eu recours au mécanisme d'opposition prévu dans la Convention de l'OPANO. Entre 1984 et 1990, un contingent cumulé de poissons de fond de 214 000 tonnes a permis à l'UE de déclarer des prises cumulatives de plus de 800 000 tonnes. Selon une estimation canadienne, ces prises ont dépassé les 900 000 tonnes.

L'existence de deux systèmes de gestion différents appliqués à des stocks de poissons unis biologiquement est la principale cause du problème de la surpêche étrangère : des règles appliquées à l'intérieur de la zone canadienne de 200 milles et d'autres règles appliquées à l'extérieur de la zone de 200 milles où prédomine le principe juridique de la liberté de pêcher et une tradition de la primauté de l'État du pavillon et où la pression de la pêche met en danger l'existence des stocks. Bien que les décisions prises au sujet de la conservation soient maintenant en général mieux acceptées par les membres de l'OPANO, le nombre d'infractions liées à la pêche dans la zone de réglementation de l'organisation a considérablement augmenté depuis 1995. La pratique de pêches destructives semble reprendre de plus belle. Pour aggraver encore davantage la situation, il semble, selon des informations recueillies, que les autorités gouvernementales n'assurent pas le suivi des infractions. À Terre-Neuve et Labrador, la province la plus directement touchée, le degré de frustration est tel que la perspective d'élargir le rôle joué par le Canada dans la gestion des pêches au-delà de la zone de 200 milles est généralement considérée comme la seule option possible pour traiter les graves carences des membres de l'OPANO.

Des progrès ont été accomplis à la suite de la réunion annuelle de l'OPANO en septembre 2002. L'analyse de la conformité sera effectuée dorénavant par les membres de l'OPANO, fonction que le Canada assumait seul dans le passé. Le mandat du Comité de contrôle international (STACTIC) de l'OPANO relatif au contrôle et à l'application de la réglementation a été renforcé à la suite de la réunion de l'OPANO en septembre 2002. Ce comité, qui doit rendre compte à la

Commission des pêches de l'OPANO, a été prié d'examiner l'efficacité des mesures d'inspection, de surveillance et d'application de la réglementation, ce qui pourrait conduire l'OPANO à prendre certaines mesures en septembre 2003.

L'objectif visant à appliquer des mesures efficaces de conservation et de gestion des ressources halieutiques en haute mer est inclus dans les principes énoncés dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (NUDM) de 1982 et dans l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de 1995 (connu sous le nom d'Accord (ou Entente) des Nations Unies sur les pêches (ANUP)) – deux traités internationaux que le Canada a considérablement contribué à façonner. Relativement nouveau et non encore éprouvé, l'ANUP s'inspire considérablement de la Convention NUDM, en particulier en ce qui a trait à l'obligation imposée aux États de participer à la gestion des stocks de poissons chevauchants en haute mer.

Le défi qu'il faudra de toute évidence relever dans l'avenir est de rétablir les stocks et de veiller à ce que leur exploitation soit maintenue à des niveaux durables. L'ANUP pourrait jouer un rôle important dans le fonctionnement de l'OPANO dans l'avenir. L'entrée en vigueur de l'ANUP pourrait contribuer à transformer l'OPANO qui, d'un point de vue des ressources halieutiques, a besoin d'être considérablement remodelée puisque cette organisation a amplement fait la preuve, au fil des ans qu'elle était inefficace.

Au cours des délibérations du Comité, de nombreuses personnes ont exprimé leur scepticisme quant à l'importance de la pêche parmi les priorités du gouvernement fédéral en matière de politique étrangère. Un grand nombre de participants ont exprimé leur indignation et leur profond désenchantement à l'égard de ce qu'ils ont décrit comme le « désintéressement » dont fait preuve le gouvernement fédéral à résoudre le problème de la pêche étrangère. Les membres du comité ont même entendu des remarques comme quoi il fut un temps où les allocations consenties aux étrangers à l'extérieur de la zone canadienne étaient utilisées comme monnaie d'échange destinée à l'atteinte d'autres objectifs internationaux ou intérieurs.

Le statu quo est nettement inacceptable. Les membres du comité estiment qu'il est tout à fait à propos d'examiner le problème des stocks de poissons chevauchants dans l'Atlantique Nord-Ouest ainsi que les capacités de l'OPANO à les gérer.

Vers la fin de notre étude, le Programme de droit maritime et environnemental de l'École de droit de l'Université Dalhousie, en collaboration avec l'*International Oceans Institute of Canada*, était en train de mettre la dernière main à un rapport sur les solutions possibles à la question des stocks de

poissons chevauchants. Produit pour le Conseil des pêches du Canada (CPC) et rédigé par Douglas Johnston, Aldo Chircop et Hugh R. Williamson, ce document fait suite à étude que l'institut avait produite pour le CPP en 1990.

Le Comité tient à remercier les personnes suivantes de leur expertise : Claude Emery, l'analyste de recherche de la Bibliothèque du Parlement assigné au comité, Richard Maurel, notre greffier, ainsi que l'adjointe de ce dernier, Alana Blouin.

Gerald J. Comeau

Président du comité sénatorial permanent des Pêches et océans

INTRODUCTION

On ne sait pas avec certitude si certaines espèces vont oui ou non s'éteindre, mais ce dont on est sûr, c'est que la pêche commerciale de certaines espèces marines peut et va en effet disparaître. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, mémoire présenté au Comité, 25 février 2003

La non-conformité un problème parce que, d'après le Conseil scientifique, c'est ce qui empêche la reconstitution de certains stocks de grande importance pour un certain nombre de parties contractantes, notamment le Canada. – David Beran, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, Délibérations du Comité, 5 février 2003

Pendant combien de temps vont-ils pouvoir continuer à pêcher et rester en affaires si les taux de prises demeurent faibles et si les poissons sont de petite taille? Je suppose que la réponse est tant que l'Union européenne les subventionnera. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Cette organisation ne s'améliorera jamais, et risque même d'être encore plus marginalisée à moins qu'on ne déploie de sérieux efforts pour la moderniser. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

À moins que le gouvernement du Canada ne décide d'adopter une position ferme face à ces gouvernements qui subventionnent les pêcheries telles qu'on les connaît actuellement, nous n'aboutirons à rien. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Délibérations du Comité, 3 décembre 2002

Il y a des années, lorsque je travaillais pour le ministère des Pêches et Océans, j'ai demandé à un haut fonctionnaire du secteur de l'application s'il était arrivé que des représentants du Canada montent à bord d'un navire étranger et constatent, après l'avoir fouillé, que les prises avaient été déclarées en toute honnêteté. Il a réfléchi un moment et il a dit: « Non. Pas une seule fois ». – George Rose, professeur et titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches, Université Memorial, Délibérations du Comité, 6 mai 2003

Qu'on ait qualifié l'effondrement des stocks de poissons de fond de l'Atlantique de plus grande mise à pied que le pays ait jamais subie ne peut décrire l'effet viscéralement dévastateur que cet effondrement a eu sur les pêcheurs et sur des centaines de collectivités vivant de la pêche. Des milliers de Canadiens qui habitent dans des centaines de communautés de la région de l'Atlantique en subissent encore de nos jours les conséquences. On a engagé dans la région des milliards de dollars en fonds publics pour mettre en place toute une série de programmes d'adaptation. Pendant ce temps, la province de Terre-Neuve-et-Labrador a connu une forte baisse de sa population, 8 p. 100, soit près de 46 000 personnes, et de nombreux jeunes des régions rurales ont quitté la

province pour occuper un emploi dans d'autres régions du Canada. Durant cette période, la migration interprovinciale nette a atteint 77 491 personnes⁽¹⁾.

Parmi les nombreuses raisons évoquées pour expliquer cette décimation mentionnons les suivantes : la voracité des phoques, la surpêche, les pratiques de gaspillage telles que le rejet global et le rejet sélectif, les modifications à l'écosystème (naturelles et produites par la pêche) et des facteurs environnementaux tels que la température exceptionnellement froide de l'eau. Les théories foisonnent et on pointe du doigt dans de nombreuses directions. Certaines personnes disent « qu'un certain nombre de facteurs » peuvent avoir fonctionné simultanément (ou à tour de rôle) et avoir nui à la croissance, à la reproduction et à la survie des poissons. Il n'existe aucun consensus pour expliquer pourquoi les stocks ne montrent aucun signe de rétablissement malgré une décennie de débats houleux et de prise de mesures de conservation rigoureuses⁽²⁾. Dans les eaux canadiennes, la morue et le flétan de l'Atlantique, la plie du Canada, l'aiglefin, le merlu argenté et le sébaste orangé sont parmi les douzaines d'espèces qualifiées « d'espèces candidates de priorité élevée » par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), car elles sont susceptibles de disparaître.

En ce qui a trait aux stocks de poissons chevauchants, à savoir le poisson qui se déplace à l'intérieur et à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles, on ne peut nier que le taux de surpêche qui a eu lieu, de 1985 environ jusqu'au début des années 1990, à l'extérieur de la zone canadienne, sur la limite externe du Grand Banc, a provoqué cette terrible hécatombe. La destruction a commencé en réalité plusieurs décennies auparavant lorsque la zone de pêche exclusive du Canada était inférieure à 200 milles. Ainsi, en 1968, lorsque la limite territoriale était fixée à neuf milles, une quantité incroyable de 900 000 tonnes de morue du Nord a été pêchée – dont 810 000 tonnes par des bateaux étrangers. Il ne reste plus maintenant que des vestiges de ce que furent autrefois les ressources de poissons de fond les plus vastes de l'Atlantique Nord-Ouest : le poids total du stock reproducteur (non de la prise) est évalué à moins de 40 000 tonnes. Lorsqu'ils sont

(1) Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *Newfoundland and Labrador Statistics Agency*, « 2001 Census Data and Information », <http://www.nfstats.gov.nf.ca/Statistics/Census2001/Default.asp>.

(2) Lors de réunions qui se sont tenues du 17 au 26 février 2003 et dont l'objectif était d'évaluer la situation des stocks de la morue du Nord, dans le golfe et dans l'est de la plate-forme néo-écossaise, des scientifiques et des gestionnaires des pêches du MPO ainsi que des représentants de l'industrie des pêches et des scientifiques canadiens, américains, islandais et britanniques se sont penchés sur plus de 40 raisons probables. Selon le MPO, ils se sont mis d'accord sur quatre facteurs possibles : des conditions environnementales exceptionnellement rigoureuses, une faible croissance et survie du poisson, des taux de reproduction faibles et une mortalité élevée attribuable aux effets de la pêche. MPO, « Pourquoi les stocks de morue ne se sont pas rétablis », *Fiche d'information*, avril 2003, p. 1.

soumis à une « surpêche impitoyable », les stocks de poissons d’importance commerciale sont voués à l’extinction⁽³⁾.

Au cours des délibérations du Comité, certains ont affirmé que l’OPANO est une meilleure organisation aujourd’hui qu’elle ne l’était il y une dizaine d’années. Bien que les membres de l’OPANO ne semblent plus s’opposer catégoriquement au principe du Total des prises admissibles (TPA) et aux mesures de conservation établies et que l’ampleur du problème de la surpêche soit moins important que les années précédentes, le changement de comportement s’explique en réalité par le fait qu’il reste très peu de poissons. Dans les zones extra-côtières, le stock de morue du Nord est tellement épuisé que les bateaux étrangers ne recherchent plus les stocks légendaires situés à l’extérieur de la zone de 200 milles⁽⁴⁾, et la pêche étrangère ne constitue sans doute pas un facteur important nuisant au rétablissement des stocks⁽⁵⁾. Les membres du Comité ne sont pas convaincus que, si les circonstances étaient différentes (c.-à-d. si les stocks étaient plus abondants), l’OPANO serait plus à même ou plus portée à respecter son mandat, à savoir « contribuer à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques ».

D’après ce qu’on nous a dit, l’OPANO ne joue pas adéquatement son rôle dans les domaines de la déclaration des prises, de la conformité et de la mise en vigueur de la réglementation : des bateaux ont pêché des prises fortuites et des espèces soumises à un moratoire (p. ex. la plie canadienne, la morue et le sébaste); des prises de crevettes ont été l’objet de déclarations erronées; des bateaux ont utilisé des filets à petites mailles et doublés pour pêcher du poisson juvénile; certains membres de l’OPANO n’ont pas soumis régulièrement des rapports des observateurs; on a relevé des divergences entre les rapports des observateurs et les inspections à quai; et de nombreux membres de l’OPANO n’ont pas réagi à la suite de l’inobservation manifeste des mesures de conservation. En outre, l’OPANO ne protège pas d’une manière adéquate le flétan noir, le stock de poissons de fond chevauchant le plus important actuellement dans l’Atlantique Nord-Ouest, lorsqu’elle fixe le niveau de prises totales au-delà de ce que la science recommande. Des indications laissent supposer que pour de nombreux membres, l’OPANO n’est plus ou moins qu’un moyen d’accéder aux ressources halieutiques – c’est-à-dire un système d’attribution de contingents. Certains témoins ont indiqué que la plupart des membres de l’OPANO n’ont pas suffisamment d’intérêts

(3) Comité sénatorial permanent des pêches, *Rapport sur les pêches côtières de l’Atlantique*, juin 1993, p. ii.

(4) Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l’Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, *Délibérations du Comité*, 25 mars 2003.

économiques dans la pêche pour investir dans cette entreprise coûteuse qu'est la gestion et la conservation de la pêche en haute mer.

Par contre, la conservation des stocks de poissons chevauchants qui jouxtent son territoire a pour le Canada un intérêt économique extrêmement important, ce qui explique pourquoi le pays a toujours respecté les mesures de conservation et qu'il n'a jamais eu recours au mécanisme d'opposition de l'OPANO pour s'abstenir de respecter les mesures de conservation ou pour fixer unilatéralement des contingents pour lui-même. Le Canada est également le pays qui finance le plus l'OPANO, mais il exerce très peu d'autorité au sein de l'organisation. En réalité, il a sans doute moins d'influence maintenant que par le passé parce qu'il n'offre plus comme il le faisait auparavant l'accès à ses stocks excédentaires à l'intérieur de la zone de 200 milles en échange de la coopération des autres membres de l'OPANO. Il ne le fait plus pour la simple raison que ces stocks sont pratiquement épuisés.

L'incapacité de l'OPANO d'assurer le rétablissement des stocks qui relèvent de sa compétence a fait perdre d'importants avantages économiques. Il ne faudrait pas sous-estimer l'importance des stocks de poissons chevauchants sur l'économie de la province de Terre-Neuve-et-Labrador : le rétablissement des stocks à leurs niveaux du milieu des années 1980 (ce qui ne correspond même pas à un record historique) permettrait une prise de poissons supplémentaire estimée à 60 000 tonnes, supplément qui serait suffisant pour approvisionner à l'année six usines de transformation de la province. Si on ne peut que spéculer sur le temps que prendra le processus de rétablissement, ce dont on est sûr, c'est que l'effort de pêche, les taux des prises et la petite taille du poisson pêché par les bateaux étrangers sont manifestement des signes d'une activité non durable.

Le Comité a appris qu'en Europe, région qui compte le plus grand nombre de pays membres de l'OPANO, on n'aurait pas tenu compte, pendant des années, des recommandations des scientifiques et des mesures de conservation, ce qui aurait contribué à épuiser considérablement les ressources halieutiques de l'Atlantique Nord-Ouest. À la fin des années 1980, il était évident que les stocks de poissons étaient sur leur déclin. Mais, sous prétexte qu'il aurait été difficile d'un point de vue politique de prendre la décision de réduire les prises, on a augmenté les contingents à des niveaux supérieurs à ceux que recommandaient les scientifiques. Les réformes étaient continuellement mises en veilleuse. Au cours des délibérations du Comité, le secteur des pêches a été décrit comme fortement subventionné et inutilement surcapitalisé en Europe – situation qui a eu

(5) Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003.

des conséquences désastreuses de ce côté-ci de l'Atlantique. Les citations suivantes illustrent bien les commentaires qui ont été faits à ce propos :

La réalité est qu'il est difficile d'attirer l'attention des gens quand ... les stocks de morue de la mer du Nord sont décimés et que les pêcheurs britanniques ne veulent pas voir les Espagnols pêcher dans la mer du Nord. Il faut que les Espagnols aillent ailleurs. Il est plus facile de les envoyer vers le Grand Banc que de les garder dans les eaux européennes. Telle est la réalité de la situation. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003

Certains pourraient se demander pourquoi les Espagnols continuent de venir pêcher ici. J'ignore si les honorables sénateurs sont au courant, mais les Espagnols ont reçu, en 2001, une subvention d'un demi-milliard d'euros de Bruxelles pour financer leur flotte sur le Grand Banc de Terre-Neuve. C'est ce qui explique qu'ils soient en mesure de continuer à pêcher... Si vous allez dans un restaurant familial espagnol ou portugais un dimanche, on vous servira une assiette de cette dimension et sur le dessus, vous trouverez ces petites plies canadiennes qui proviennent du Grand Banc et qui mesurent de quatre à six pouces. Ce sont de petits poissons immatures. ... (Les Islandais) ont trouvé qu'il était difficile de mettre un équipage islandais sur leurs bateaux de pêche parce qu'ils ne peuvent capturer suffisamment de poissons pour nourrir l'équipage. Que font-ils? Ils battent pavillon de l'Estonie, de la Lettonie ou de la Lituanie où ils peuvent verser des salaires de 65 dollars par semaine. Les choses se présentent alors sous un angle différent. – Gus Etchegary, *Fisheries Crisis Alliance*, *Délibérations du Comité*, 3 décembre 2002

Certains se demandent comment ils font. Ils ont ces bateaux très dispendieux et capturent des poissons juvéniles qui ne valent pas grand-chose. Comment ont-ils les moyens d'agir ainsi? Nos pêcheurs canadiens ne peuvent pas pêcher ces stocks de façon rentable. ... Ces flottilles de pêche touchent des subventions très élevées de leur pays. – George Rose, professeur et titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches, Université Memorial, *Délibérations du Comité*, 6 mai 2003

S'il n'y a pas suffisamment de ressources pour maintenir la flotte de navires, les pêcheurs essaieront de trouver des façons d'accroître leurs revenus pour atteindre le seuil de rentabilité ou faire des profits. Ils peuvent se voir forcés de dépasser certaines limites. – David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, *Délibérations du Comité*, 5 février 2003

En fait, on peut dire que l'Europe « exporte » son problème de capacité de pêche excessive sur le nez et la queue du Grand Banc.

L'année dernière, la Commission européenne a suspendu la pêche à la morue dans certaines zones de la mer du Nord afin de mettre fin à l'épuisement de l'espèce. On estime que dans l'Atlantique Nord-Est, 40 des 60 stocks commerciaux font l'objet d'une surpêche excessive. Certains témoins ont souligné qu'alors que l'UE se livre à un examen de sa politique commune de la

pêche (PCP), la modification du statu quo serait vraisemblablement contestée par les pays qui détiennent d'importantes industries poissonnières politiquement puissantes et qui savent se faire entendre – l'Espagne, la France, l'Italie, la Grèce et le Portugal – un groupe de pression non officiel connu sous le nom des « Amis de la Pêche ». D'autres témoins ont signalé que certains gouvernements européens avaient annoncé la mise en œuvre de programmes de modernisation et de construction de bateaux de pêche hauturière.

En juin 2002, après avoir rencontré ses homologues espagnol et portugais et le commissaire aux pêches de l'UE, le ministre des Pêches et des Océans a déclaré que l'UE « était prête à mettre en œuvre des mesures plus sévères pour adapter la capacité de pêche aux ressources disponibles ». En outre, même si ces propositions de réforme sont contestées par certains, l'UE « reconnaît que d'importants changements structureux sont nécessaires, notamment la réduction considérable de la capacité des flottilles »⁽⁶⁾. Cependant, depuis cette rencontre, la situation est loin d'être claire en Europe. Un certain nombre de questions méritent d'être posées. Les modifications apportées à la politique commune de la pêche de l'UE entraîneront-elles des changements structureux des flottilles de pêche hauturière de l'Europe? L'épuisement des ressources halieutiques dans les eaux européennes va-t-elle conduire à un accroissement de l'activité de la pêche dans l'Atlantique Nord-Ouest? Alors que les pays membres de l'OPANO font la queue pour obtenir leur adhésion à l'UE, vont-il s'incliner devant les préférences de l'UE? Les nouveaux membres de l'Union vont-ils partager les préoccupations du Canada en matière de conservation? L'UE ratifiera-t-elle enfin l'Accord des Nations Unies de 1995 sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks grands migrateurs?⁽⁷⁾

(6) MPO, « Le ministre Thibault presse les ministres européens de prendre des mesures face à la surpêche », *Communiqué*, 27 juin 2002.

(7) En vertu du Traité d'adhésion à la Communauté économique européenne, la flotte ibérique s'est vue refuser l'accès à certaines zones de pêche européennes (p. ex. la mer du Nord et les eaux au large de l'Irlande et du Royaume Uni) jusqu'au 1er janvier 2003. Lorsque l'Espagne s'est jointe à la Communauté européenne en 1986, elle possérait et de loin la flotte de pêche la plus importante de l'Europe et l'une des plus vastes au monde.

L'ORGANISATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST

A. L'ICNAF : prédecesseur de l'OPANO

En 1965, on comptait 600 chalutiers et bateaux-usines ainsi que 45 000 pêcheurs qui pêchaient large de nos côtes. Année après année, la prise cumulative (pêches déclarées et non déclarées, prises fortuites et poissons déversés dans la mer) était énorme et c'est ainsi que débuta la destruction de l'une des grandes sources protéiques de la planète. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, notes de présentation au Comité, 3 décembre 2002

Depuis les années 50, les Canadiens ressentent les répercussions des flottes qui se livrent à une pêche extensive au large de nos côtes en haute mer et dans les eaux lointaines. ... Les Grands Bancs ont été essentiellement redécouverts et une armada virtuelle de bateaux arrivant des quatre coins du globe est venue profiter des stocks de poissons présents ici. – Earl Wiseman, directeur général, Affaires internationales, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 13 mai 1999

L'OPANO a été incapable d'empêcher l'extension rapide de la pêche hauturière et le rapide déclin des stocks. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, mémoire présenté au Comité, 25 février 2003

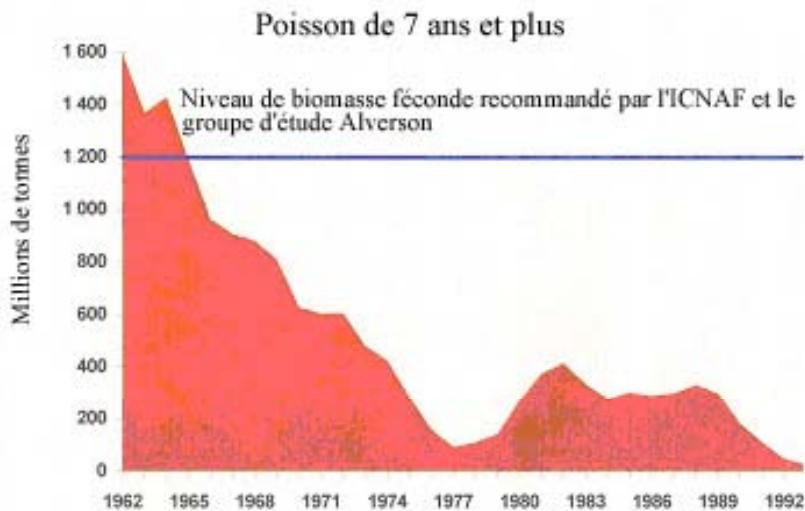
Contrairement à ce qui est le cas sur la Côte du Pacifique, la plate-forme continentale sur la Côte de l'Atlantique constitue, de par sa largeur, une entité physique dominante de la zone marine de la région (carte 1). D'un point de vue historique, la région produit la majorité des prises commerciales de l'Amérique du Nord, car ses eaux peu profondes recèlent davantage de nutriments et parce que l'habitat des poissons de cette zone est plus productif que celui des régions océaniques profondes.

La transformation des produits de la mer constitue l'industrie la plus ancienne pratiquée au Canada. C'est l'industrie de la morue qui a attiré les pêcheurs européens – portugais, français, espagnols, basques et anglais – dans l'est canadien. Avant la découverte « officielle » du continent par Christophe Colomb, les pêcheurs venaient, semble-t-il, régulièrement à terre et construisaient des structures où les poissons étaient séchés et salés avant d'être transportés de l'autre côté de l'océan. La pêche a été une activité dominante de la colonisation de la région de l'Atlantique; pendant des générations, elle a été l'unique raison de l'existence de plusieurs collectivités côtières. Même lorsque les colons y venaient pour d'autres raisons, la plupart se tournaient vers la pêche comme complément à leurs autres occupations.

Au début du 20^e siècle, la plupart des états côtiers ont défini la limite de leurs eaux territoriales à trois milles – distance basée sur la distance de tir d'un canon. Après la Deuxième Guerre mondiale, plusieurs pays ont transformé leurs chantiers navals pour passer de la construction de navires de

guerre à celle de bateaux de pêche de toutes tailles. Des changements technologiques majeurs ont eu lieu lorsque de gros chalutiers ont commencé à pêcher dans les aires hivernales très peuplées et les bancs de reproducteurs du poisson dans les eaux du large. Le Grand Banc est devenu un secteur de pêche international lorsque les pêcheurs de plus de deux douzaines de pays sont venus y jeter leurs filets. La prise cumulative était gigantesque : en 1968, la totalité des prises représentait deux fois et demi le niveau des prises des années 1950. Au cours de cette année, une quantité astronomique de 900 000 tonnes de morue du Nord ont été pêchées – dont 810 000 par des flottilles étrangères⁽⁸⁾. Au cours du 19^e siècle et jusqu'à 1960, les prises s'étaient généralement élevées à moins de 300 000 tonnes. Entre 1962 et 1977, la biomasse des stocks de poissons chevauchants a chuté, passant de 1,6 millions à 100 000 tonnes (graphique 1).

Graphique 1 : Biomasse féconde de la morue du Nord – 1962-1992*



* Source : *Fisheries Crisis Alliance*, 3 décembre 2002.

* Le Groupe d'étude de la pêche côtière de Terre-Neuve (le Groupe d'étude Alverson) a été formé en novembre 1987 pour effectuer une analyse indépendante des facteurs qui ont contribué au déclin de la pêche hauturière.

La première tentative pour mettre de l'ordre dans la pêche hauturière sur la plate-forme continentale du Canada s'est concrétisée par la création de la Commission internationale pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest (ICNAF) en 1949. Sept pays côtiers ont signé la Convention de l'ICNAF cette année-là et en 1979, lors de sa dissolution, l'ICNAF comptait 18 membres. Les fonctions de l'ICNAF portaient sur la recherche et la conservation, chaque État membre jouissait d'un droit de vote et l'adoption de décisions requérait une majorité des deux tiers. Des groupes d'étude

(8) Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, *Délibérations du Comité*, 25 mars 2003.

correspondant aux sous-zones de la zone de l'ICNAF étaient chargés de surveiller la pêche du poisson de fond en recueillant des renseignements sur les prises et des données scientifiques et en formulant des recommandations à l'intention de la Commission. Il est devenu rapidement évident, cependant, que les contrôles réglementaires et les mesures d'application prévues ne permettaient pas de juguler efficacement la surexploitation. Au début des années 1950, la pêche a commencé à être moins rentable d'une année à l'autre.

Au début des années 1960, les contrôles de gestion de l'ICNAF comprenaient des maillages minimums visant à limiter la capture de petits poissons. Ce n'est qu'en 1970 que l'ICNAF a commencé à appliquer à certains stocks le principe d'un Total des prises admissibles (TPA). En 1971, la Convention a été modifiée afin de permettre l'attribution d'un contingent à chaque État membre. En 1974, l'ICNAF décrétait des fermetures de zones et de saisons de pêche, imposait des restrictions sur la taille des engins et des bateaux et prescrivait des tailles minimales dans la zone de la Convention. Ces mesures se sont avérées insuffisantes, compte tenu de la surpêche massive qui s'est pratiquée durant les années 1960 et 1970, laquelle peut être comparée à la coupe rase dans une forêt. Pour un certain nombre de raisons, l'ICNAF a échoué dans son rôle de conservation des ressources. Les statistiques publiées sur les prises étaient souvent incomplètes, notamment celles sur les prises fortuites et les prises rejetées à la mer. Les données biologiques étaient recueillies d'une manière inadéquate et les recommandations scientifiques étaient fondées sur l'état d'un stock donné deux ans avant l'année d'application des TPA, ce, en dépit du fait que les populations de poisson avaient continué à décliner entre-temps. En outre, il n'existe aucune volonté collective de préserver les ressources, et le respect des règles établies était laissé à la discrétion de chacun. Les pays qui s'opposaient officiellement étaient libres, en vertu du protocole de 1964 ajouté à la Convention, de ne pas respecter les mesures de conservation adoptées par la Commission⁽⁹⁾.

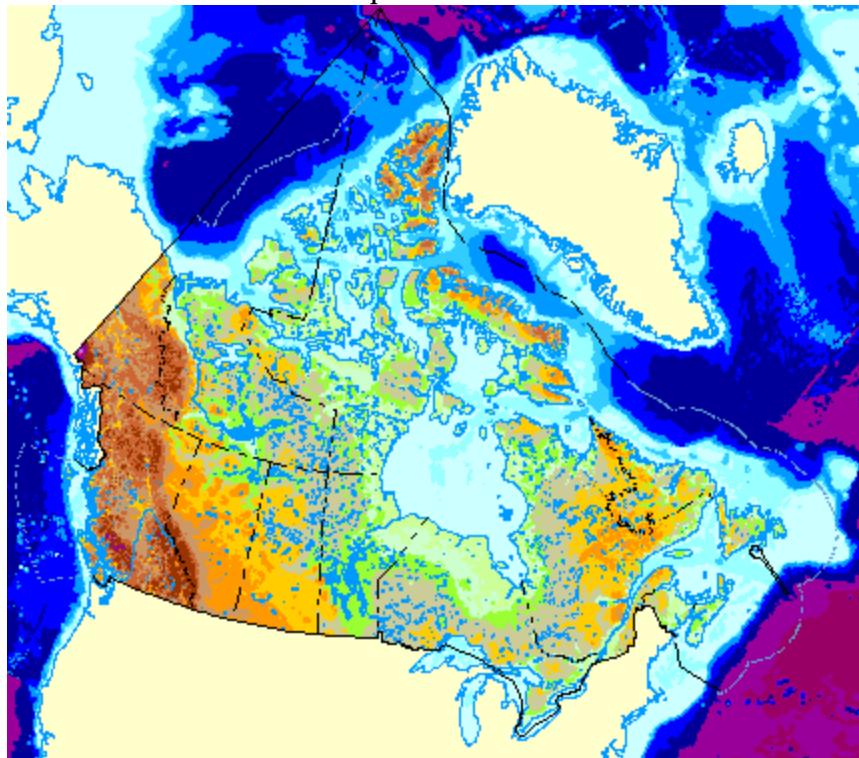
La situation s'est aggravé au milieu des années 1970 lorsqu'une chute sévère des ressources a menacé la survie de l'industrie canadienne de la pêche du poisson de fond. À la même époque, la situation a évolué lors de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III), ce qui laissait supposer que les États côtiers allaient inévitablement étendre leur zone de pêche à 200 milles marins⁽¹⁰⁾. Devant l'imminence de cette extension et parce qu'ils craignaient de ne pas être

(9) Institut canadien des océans, *Managing Fishery Resources Beyond 200 Miles: Canada's Options to Protect Northwest Atlantic Straddling Stocks*, Rapport préparé par le Conseil canadien des pêches, janvier 2000.

(10) « Les milles marins » sont légèrement plus longs que les milles réguliers. Dans le présent document le mot « milles » signifie milles marins.

dans les bonnes grâces du Canada au moment où s'amorçaient les pourparlers bilatéraux sur l'accès aux stocks excédentaires à l'intérieur de la zone des 200 milles, les États membres de l'ICNAF ont accepté la proposition du Canada, qui préconisait des restrictions directes de l'effort de pêche (limitations du nombre de jours de pêche) et l'utilisation d'une formule mathématique plus prudente pour l'établissement des contingents (le niveau de mortalité par pêche F0.1).

Carte 1 – Contours de la plate-forme continentale du Canada



Source : Gouvernement du Canada, *L'Atlas du Canada*,
<http://atlas.gc.ca/site/english/maps/reference/national/reliefinteractive>.

En 1964, le Canada a promulgué la *Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche*, qui établissait une zone de pêche de neuf milles à l'extérieur de ce qui était alors une mer territoriale de trois milles marins. Cédant aux pressions de l'industrie canadienne des pêches et des gouvernements provinciaux de la côte est, le gouvernement du Canada a donc étendu, en 1970, la limite de ses eaux territoriales jusqu'à 12 milles. En 1991, il a déclaré sa compétence exclusive sur le golfe du Saint-Laurent et la Baie de Fundy. L'ICNAF a été dissoute après que le Canada eut annoncé unilatéralement qu'il étendait sa zone de pêche pour la faire passer de 12 milles à 200 milles en 1977. Il espérait par cette mesure améliorer la gestion des stocks de poissons et d'éloigner les bateaux de pêche hauturière étrangers grâce à un plus grand effort de pêche. Une vague d'optimisme a déferlé sur l'industrie de la pêche canadienne qui espérait tirer des avantages de l'augmentation considérable d'un stock

adéquatement géré. À la suite de cette extension de la compétence du Canada jusqu'à 200 milles, on a rapporté que les débarquements des bateaux à Terre-Neuve-et-Labrador avaient doublé entre 1974 et 1979. Bien que l'effort étranger ait diminué, il s'est poursuivi néanmoins dans les régions situées au-delà de la plate-forme continentale, à l'extérieur de la limite territoriale de 200 milles.

B. L'OPANO et les stocks de poissons chevauchants

Le problème, à l'extérieur de la zone de 200 milles, est clairement défini et il n'est pas nécessaire de faire d'autres recherches scientifiques pour en savoir plus à ce sujet. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Le problème que nous connaissons à l'extérieur de la limite de 200 milles ... est avant tout une question d'imposition de mesures de police, d'autorité réglementaire et de compétence. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

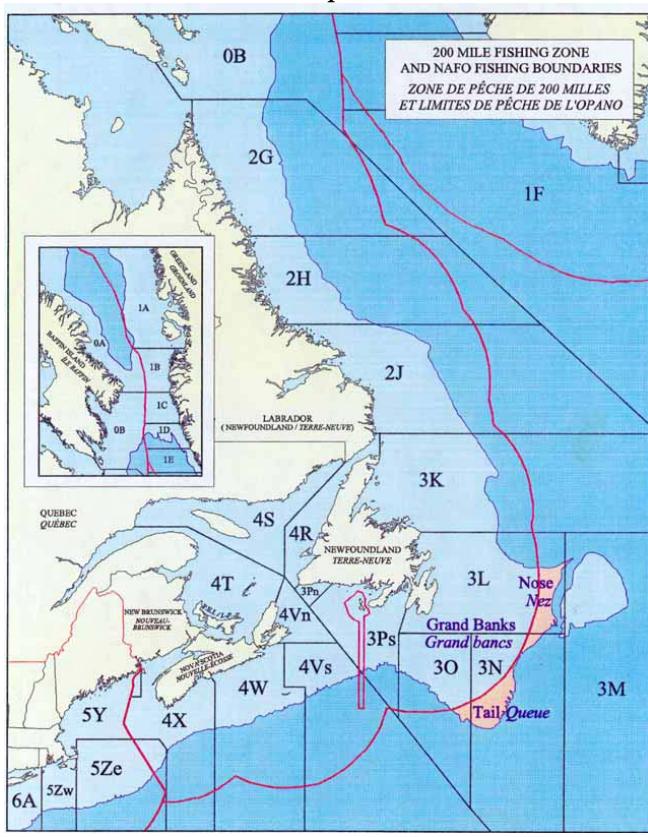
La documentation actuelle sur ces agences est pourtant claire et non ambiguë. Elles sont décentralisées à outrance. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

L'OPANO tente de fonctionner par consensus. Nous essayons d'en arriver à des résolutions, à des TPA et à des accords de répartition qui représentent le consensus des parties présentes. En l'absence de consensus, nous tenons des votes, et c'est alors la majorité qui décide. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Si (la convention de l'OPANO) peut être modifiée? Bien sûr, c'est légalement faisable. Quant à savoir si c'est possible, d'un point de vue pratique, je ne peux le dire. Les signataires sont souvent réticents à se lancer dans une entreprise qui pourrait leur prendre énormément de temps et leur exiger beaucoup d'efforts. – Allison Saunders, Section du droit des océans, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

Lorsque, en 1977, le Canada a étendu unilatéralement sa compétence et qu'il a créé une zone de pêche exclusive de 200 milles, trois secteurs de la plate-forme continentale de l'Atlantique ont continué d'échapper dans une large mesure à sa réglementation, à savoir la partie nord-est du Grand Banc (division 3L de l'OPANO, aussi appelée « nez du Grand Banc »), la partie sud-est (division 3NO, aussi appelée « queue du Grand Banc ») et une section de la plate-forme située à l'est du Grand Banc (division 3M aussi appelé « Bonnet Flamand »). (Les eaux situées au large de la côte est du Canada sont divisées en une série de zones définies par un code alphanumériques – voir la carte 2.) Environ 10 p. 100 de la plate-forme ne sont pas réglementés par le Canada.

Carte 2 – Zones de pêche de l'OPANO



Source : MPO.

Plusieurs espèces et stocks de poissons de fond se trouvent à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles où la traversent durant leurs migrations saisonnières. Lorsque que les « stocks de poissons chevauchants » sont à l'extérieur de la zone de 200 milles, ils sont pêchés par les bateaux étrangers. Au fil des ans, les pêcheurs canadiens ont eu à faire face, à l'intérieur de la zone canadienne, à des mesures axées sur la conservation (p. ex. tailles minimales du poisson, maillages minimaux) qui sont plus restrictives que celles appliquées à l'extérieur de cette zone. La surexploitation des stocks de poissons chevauchants à l'extérieur de la zone de 200 milles affaiblit les mesures de conservation que le Canada applique à l'intérieur de la zone.

À titre de successeur de l'ICNAF, depuis le 1^{er} janvier 1979, l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-Ouest (l'OPANO) est l'organisme de réglementation responsable de la conservation des ressources halieutiques et de la gestion de la plupart des stocks se trouvant à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles dans l'Atlantique. Les membres de l'OPANO, qui étaient initialement au nombre de 13, sont devenus des « parties contractantes » et ils sont maintenant 17 (tableau 1). L'UE avec ses 15 pays membres, constitue une entité unique dans la convention de l'OPANO. La « zone de la Convention » correspond en tous points à l'ancienne

zone de l'ICNAF et comprend les eaux sur lesquelles le Canada, le Danemark (Groenland), la France (Saint-Pierre-et-Miquelon) et les États-Unis exercent leur compétence. La « zone de réglementation » ne comprend toutefois que la partie de la zone de la Convention située au-delà de la limite de 200 milles.

Tableau 1: Parties contractantes de l'OPANO et date de leur adhésion

Bulgarie	6 juin 1979
Canada	30 novembre 1978
République de Corée	21 décembre 1993
Cuba	22 décembre 1978
Danemark (îles Féroé et Groenland)	30 mai 1979
Estonie	31 août 1992
États-Unis d'Amérique	29 novembre 1995
Fédération de Russie	27 décembre 1978 (en tant qu'URSS) 1 janvier 1992 (en tant que Russie)
France (Saint-Pierre-et-Miquelon)	14 août 1996
Islande	29 décembre 1978
Japon	4 janvier 1980
Lettonie	28 août 1992
Lituanie	18 août 1992
Norvège	28 décembre 1978
Pologne	6 novembre 1979
Ukraine	30 août 1999
Union européenne (UE)	28 décembre 1978

Source : MPO, http://www.ncr.MPO.ca/intfish-intpeche/fact-info/fact-info1_e.htm; David Bevan, Président du Comité permanent de contrôle international de l'OPANO, *Délibérations du comité*, 5 février 2003.

L'OPANO a pour mandat « de contribuer par la consultation et la coopération à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques » de l'Atlantique Nord-Ouest. Son siège social est situé à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse⁽¹¹⁾.

Le Conseil général, qui est dirigé par le président de l'OPANO, est chargé de surveiller l'administration et les affaires financières internes, et d'assurer la coordination des relations extérieures. Le Conseil scientifique sert de tribune de consultation et de coopération pour l'étude, l'évaluation et l'échange de données scientifiques, fait la promotion de la recherche scientifique et surveille la compilation et la mise à jour des statistiques et des dossiers, publie et diffuse des rapports, et fournit des avis scientifiques. Un secrétariat fournit à l'Organisation les services nécessaires à l'exercice de ses tâches et de ses fonctions, telle que la cueillette de renseignements en provenance des bateaux naviguant dans la zone de réglementation de l'OPANO, et communique ces renseignements aux parties contractantes. La Commission des pêches est un organisme qui se réunit

(11) Voir la structure et les programmes de l'OPANO à l'adresse suivante : <http://www.nafo.ca/>.

une fois par an en septembre et qui est chargé de la gestion des pêches au sein de l'OPANO. Ses fonctions consistent à :

- passer en revue les renseignements et les données scientifiques que lui communique le Conseil scientifique;
- établir les allocations des Totaux des prises admissibles (TPA) et des contingents aux parties contractantes;
- définir des mesures de conservation (p. ex. le maillage minimal et les tailles de poisson minimales, les règles concernant les prises fortuites, le marquage des bateaux et des engins et les exigences touchant la production de rapports);
- mettre en oeuvre le Programme international mixte d'inspection et de (c.-à-d. exercer la surveillance, assurer la coordination des inspections, surveiller et contrôler les mesures y compris les observateurs, les dispositifs de repérage par satellite et les inspections à quai); et
- faire observer la réglementation à l'encontre des bateaux des parties non contractantes.

Le Conseil scientifique et la Commission des pêches ont également chacun un certain nombre de comités permanents, dont le Comité du contrôle international (STACTIC). Ce comité a été créé par la Commission des pêches pour traiter des problèmes de contrôle et de mise en application de la réglementation : il examine les résultats des mesures de contrôle nationales et internationales, les rapports des inspections et des violations, fait la promotion des échanges et des efforts de coopération des inspecteurs en matière d'inspection internationale et rend des comptes à la Commission des pêches. Le STACTIC administre pour le compte de cette dernière le Programme international mixte d'inspection et de surveillance qui est la base des inspections de tierce partie en mer. En outre, il a mis sur pied des groupes de travail qui s'occupent de problèmes spécifiques (p. ex. le groupe de travail sur le projet pilote des observateurs, du repérage par satellite et la production de rapports électroniques). La plupart des parties contractantes de l'OPANO font partie du STACTIC.

Les décisions sont prises par vote majoritaire et chaque membre de la Commission jouit d'un droit de vote. Dans l'OPANO, il n'existe aucune procédure exécutoire de règlement des différends; la prise de décision par consensus est la règle. Contrairement aux autres organisations régionales de gestion des pêches, l'OPANO détient un statut international pour arraisionner et inspecter les bateaux de pêche à l'extérieur de la zone de 200 milles. Le Canada et l'UE effectuent tous les deux des inspections. Des observateurs doivent également se trouver sur tous les bateaux, et les systèmes

de repérage par satellite localisent les divers bateaux et enregistrent leur performance. Selon le MPO :

- le Canada arraisonne et inspecte en moyenne par an 160 bateaux étrangers qui naviguent dans les eaux internationales;
- il effectue 350 inspections annuelles de bateaux étrangers amarrés aux ports canadiens (qui doivent être équipés d'un appareil de repérage par satellite);
- les vaisseaux doivent communiquer leur emplacement toutes les six heures au bureau central de l'OPANO, lequel doit transmettre ces données au MPO⁽¹²⁾.

La morue (3NO), le sébaste (3LN+1F), la plie du Canada (3LNO), la limande à queue jaune (3LNO), la plie grise (3NO), le capelan (3NO), le flétan noir (aussi appelé turbot du Groenland, 3LMNO), la crevette (3L) et le calmar (3+4) (tableau 2) sont au nombre des principaux stocks de la zone de réglementation qui chevauchent la zone de 200 milles et pour lesquels l'OPANO établit des TPA et des allocations aux pays. L'OPANO gère également ce qui est communément appelé les « stocks homogènes » de morue, de sébaste, de crevette et de plie canadienne sur le Bonnet Flamand (3M) qui ne chevauchent pas la zone de 200 milles. Quatre des six stocks de poissons de fond chevauchants gérés par l'OPANO font l'objet d'un moratoire, dont la morue (3O) – stock dont le taux de croissance est le plus rapide de tous les stocks de morue dans l'Atlantique Nord-Ouest. Les stocks de poissons chevauchants qui sont importants pour le Canada sont : la plie canadienne (3LNO), la plie grise (3NO), la limande à queue jaune (3LNO), la morue (3NO), le sébaste (3LN) et le flétan noir (3LMNO). La zone réglementée s'étend sur environ 30 000 milles carrés.

Les contingents nationaux sont essentiellement fondés sur des structures de pêche historique et les allocations les plus importantes ont été accordées au Canada et aux pays de l'UE. Le Canada a financé l'OPANO à hauteur d'environ 43 p. 100 (soit 521 305 \$) en 2001; il est suivi par les États-Unis (212 312 \$), pays qui détient une infime part des contingents disponibles. Chaque partie contractante est libre de faire ce qu'elle veut avec les contingents qui lui ont été attribués. Les témoins nous ont dit que le Canada était le pays qui participait le plus à la recherche scientifique et à l'application de la réglementation.

Puisque qu'une fraction seulement du stock global de morue du Nord (2J3KL) se trouve généralement, pense-t-on, à l'extérieur de la zone de 200 milles, ce qui correspond en moyenne à

(12) Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, *En préparation de la réunion de l'OPANO*, Feuillet d'information, http://www.MPO-mpo.gc.ca/intfish-intpeche/fact-info_f.htm.

moins de 5 p. 100 tout au long de l'année, le Canada assure la gestion de tout le stock. La pêche dirigée de la morue du Nord à l'extérieur de la zone de 200 milles a été l'objet d'un moratoire en 1986. Avant que l'on ne mette fin à la pêche à l'intérieur de la zone canadienne en 1992, la pêche de la morue du Nord était la seule pêche importante qui se pratiquait sur la côte est du Canada. Elle représentait 46 p. 100 de la totalité des contingents de morue disponibles et 21 p. 100 de tous les contingents de poissons de fond⁽¹³⁾. La morue du Nord fraye durant les mois de janvier à avril, puis migre du banc de l'anse Hamilton au nez du Grand Banc à l'extérieur de la zone de 200 milles, où les bateaux de pêche étrangers peuvent la pêcher facilement. La pêche étrangère a été « un facteur important dans l'effondrement du stock »⁽¹⁴⁾. Le poisson a disparu principalement des secteurs situés à l'extérieur de la zone canadienne et il a été qualifié récemment d'espèce « en péril » par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC)⁽¹⁵⁾.

Entre 1992 et 2000, les prises totales (signalées) de poissons de fond sont passées de 153 365 tonnes à 91 315 tonnes dans la zone réglementée de l'OPANO – une tendance à la baisse qui devrait se poursuivre. En 2000, environ la moitié de la prise totale de poissons de fond (soit 46 282 tonnes) comprenait des espèces non réglementées (p. ex. la raie, le merlu et le grenadier) pour lesquelles l'OPANO ne fixe pas de TPA ni de règlements relatifs à la conformité, mais qui constituent une bonne part des revenus des bateaux. Les prises de crevette (3LM) ont augmenté, passant de 30 000 tonnes en 1993 à 54 700 tonnes en 2000.

Tableau 2 : Stocks réglementés de l'OPANO, 2003

Stocks de poissons chevauchants (TPA en tonnes)	Stocks de poissons homogènes (TPA en tonnes)
Morue 3NO (0)	Morue 3M (0)
Sébaste 3LN et Sébaste SA 2 et 1F et 3K (7 500)	Sébaste 3M (5 000)
Plie canadienne 3LNO (0)	Plie canadienne 3M (0)
Limande à queue jaune 3LNO (14 500)	Crevette 3M (effort de réglementation depuis 1997)
Plie grise 3NO (0)	
Capelan 3NO (0)	
Flétan noir/turbot 3LMNO (42 000)	
Calmar 3+4 (34 000)	
Crevette 3L (13 000)	

Source: OPANO, Comité STACTIC, mémoire présenté au Comité, 5 février 2003.

(13) MPO, *La morue du Nord*, Fiche d'information, février 1992.

(14) Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003.

(15) Selon les définitions de COSEPAC.

C. L'OPANO et le recours abusif à la procédure d'opposition au milieu des années 1980 jusqu'au début des années 1990

On l'appelle procédure d'objection, et c'est une échappatoire si grosse qu'on pourrait y faire passer un bateau-usine. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

La procédure d'opposition ... a transformé en bouffonnerie tant le processus des membres de la Commission qui accepte les évaluations des stocks par le Comité scientifique que l'allocation ultérieure des contingents aux États membres. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, mémoire présenté au Comité, 3 décembre 2002

Depuis 25 ans, l'Union européenne applique une politique d'une ignorance et d'une indifférence crasses, dévastatrice pour l'environnement, à l'égard de la zone située à l'extérieur de la limite de 200 milles dans l'Atlantique canadien. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Sans allocations additionnelles accordées dans ces eaux déjà surpêchées et avec des perspectives limitées ailleurs, l'UE sous la pression de l'Espagne et du Portugal, de leurs gouvernements et de leurs industries de la pêche, a commencé à exercer des pressions en vue de l'adoption d'un régime de gestion plus libéral et de quotas nettement plus considérables dans la zone réglementée par l'OPANO. – Donald Barry, Faculté de Science politique, Université de Calgary, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

Donc, je suis convaincu qu'il ne suffira pas d'apporter progressivement certaines modifications à la structure de l'OPANO. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

D'après la plupart des comptes-rendus, l'OPANO fonctionnait sans problème jusqu'à l'entrée imminente de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté économique européenne (devenue depuis Union Européenne ou UE et appelé ainsi ci-après). Les efforts de gestion et de conservation visant les stocks se trouvant à l'extérieur de la zone de 200 milles ont produit initialement des résultats positifs et bien que des différends survenaient de temps en temps, ils se réglaient à l'amiable dans le cadre établi de l'OPANO. En fait, jusqu'à la réunion annuelle de l'OPANO en septembre 1985, l'UE avait donné son aval à toutes les décisions prises par l'OPANO au sujet des TPA et des contingents. En outre, les autres parties contractantes formulaient rarement des objections. Cette situation s'est modifiée radicalement en 1985, lorsque l'UE a fait valoir pour la première fois que les TPA devraient être fixés bien au-delà des anciens niveaux. L'UE a cédé aux pressions de l'Espagne et du Portugal qui voulaient trouver des secteurs de pêche à l'extérieur de leurs propres eaux parce l'agrandissement de l'Union en 1986 avait créé de nouvelles pressions sur les conditions de pêche existantes en raison des facteurs suivants : le nombre total de pêcheurs avait doublé dans l'UE; la capacité globale de la pêche avait augmenté de 75 p. 100; la consommation

humaine avait enregistré une hausse de 45 p. 100 et la consommation de poisson dans la Communauté élargie s'était accrue de façon similaire.

Jusqu'à la fin des années 1980, la flotte de morue traditionnelle de l'Espagne pêchait dans la région. Par la suite, les bateaux-usines espagnols arrivèrent dans la zone réglementée de l'OPANO après avoir été expulsés des eaux au large de la Namibie. Durant cette période, l'EU argumenta que les mesures de l'OPANO étaient inutilement restrictives et faisaient fi de ses problèmes socio-économiques. Ainsi, à l'assemblée annuelle de l'OPANO en 1988, le chef de la délégation de la CEE a déclaré que le ministère canadien des Pêches et des Océans « créait un paradis pour le poisson et un enfer pour les pays [de la CEE] qui pratiquent la pêche »⁽¹⁶⁾. Au début des années 1990, la flotte européenne était principalement composée de bateaux espagnols et portugais.

Durant les années 1980, la CEE a proposé que les TPA soient fondés sur le niveau Fmax, c'est-à-dire sur le niveau de mortalité due à la pêche qui équivaut au rendement maximum soutenable (RMS). Cependant, celui-ci n'avait pas réussi à assurer la protection des stocks de l'Atlantique Nord-Ouest durant les premières années d'existence de l'ICNAF, contrairement au niveau F0.1, axé davantage sur la conservation, qui avait été adopté par l'OPANO et le Canada. Pour justifier sa position en faveur du maintien du niveau F0.1, le Canada a fait valoir les avantages retirés de celui-ci : taux de prises plus élevés et plus stables, nombre accru de géniteurs et, en règle générale, transformation à meilleur compte des poissons plus gros en produits de plus grande valeur. À partir de 1986, désavouée dans ses revendications par tous les autres membres de l'OPANO, la Communauté s'est opposée catégoriquement à la plupart des décisions de l'Organisation, préférant ne pas participer à celles-ci.

En vertu de la Convention de l'OPANO, le mécanisme d'opposition (le même que celui adopté dans la Convention de l'ICNAF), les propositions adoptées par la Commission des pêches sont communiquées à toutes les parties contractantes et deviennent exécutoires pour toutes les parties qui ne présentent pas d'objection, (conformément à l'article XII de la Convention). Tout membre de la Commission qui s'oppose à une proposition (p. ex. un contingent) dans les 60 jours après la date de transmission précisée dans l'avis de proposition n'est pas lié par cette dernière. Un membre peut s'opposer aux propositions aussi souvent qu'il le désire, quelle que soit la catégorie.

À partir de 1986, l'UE s'est systématiquement fixée des contingents plus élevés que ceux de l'OPANO et excédant de beaucoup ses allocations traditionnelles. Les contingents ont été, en

(16) Karl Sullivan, « Conflict in Management of a Northwest Atlantic Transboundary Cod Stock », *Marine Policy*, avril 1989, p. 126.

pourcentage, plusieurs centaines de fois supérieurs à ceux de l'OPANO (graphique 2). Dans certains cas, les prises de l'UE ont non seulement été plus élevées que le contingent qui lui avait été attribué, mais elles ont aussi dépassé l'ensemble des contingents fixés par l'OPANO. Ainsi, en 1986, l'OPANO a alloué 14 750 tonnes de morue 3NO aux membres de l'UE. Après avoir déposé une opposition et fixé son propre contingent à 26 400 tonnes, l'UE a capturé 30 470 tonnes de poissons (prise signalée). De même, en 1986, l'UE s'est opposé au contingent zéro fixé pour le sébaste 3LN et en a pêché 23 388 tonnes. Entre 1985 et 1992, elle a déposé 53 oppositions⁽¹⁷⁾. De 1984 à 1990, alors que ses contingents cumulatifs étaient de 214 000 tonnes, l'UE a signalé une prise cumulative de poissons de fond de 836 000 tonnes, alors que selon des estimations canadiennes, elle approcherait plutôt les 911 100 tonnes⁽¹⁸⁾.

Les prises de morue du Nord par les Européens dans le secteur géré par le Canada ont grandement contribué à la réduction du stock. Entre 1980 et 1986, près d'un million de tonnes de poisson a été capturé dans les eaux situées à l'extérieur de la zone de 200 milles⁽¹⁹⁾. En 1986, quand l'OPANO a annoncé le moratoire sur la pêche du stock de morue située à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles, l'UE a fait valoir qu'à titre d'organe souverain, elle était autorisée à pêcher dans les eaux internationales en vertu de la Convention NUDM, qu'un moratoire sur la pêche de la morue du Nord (3L) sur le nez du Grand Banc ne saurait se justifier puisque le stock était exploité à l'extérieur de la zone canadienne et, enfin, que les bateaux de la Communauté pêchaient dans ce secteur depuis des centaines d'années. Entre 1986 et 1991, en dépit du fait que le contingent de morue du Nord accordé à l'EU ait été nul, celle-ci a exercé son option de refus et a fixé unilatéralement des contingents à des niveaux de loin supérieurs à ceux que même sa flotte pouvait pêcher. Lorsque le stock s'est effondré, en septembre 1992, l'UE a décrété pour la première fois, en 1993, un embargo sur la pêche de la morue du Nord à l'extérieur de la zone de 200 milles. Dix années plus tard, la biomasse (le poids total du stock) n'atteint qu'une infime fraction de son niveau historique⁽²⁰⁾.

En 1988, le Conseil général de l'OPANO a adopté une résolution demandant à toutes les parties contractantes d'éviter le recours excessif ou inapproprié au mécanisme d'opposition. En

(17) Alan Beesley, *Délibérations du Comité*, 6 mai 1999.

(18) Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, *En préparation de la réunion de l'OPANO*, Feuillet d'information, http://www.MPO-mpo.gc.ca/intfish-intpeche/fact-info_e.htm.

(19) Gus Etchegary, *Fisheries Crisis Alliance*, communication personnelle, 4 mars 2003.

(20) Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, *2003/2004 Impératifs de conservation pour la morue de 2J3KL*, Rapport au ministre des Pêches et des Océans, mars 2003.

1989, le Conseil a adopté une autre résolution incitant toutes les parties contractantes à respecter les décisions et le plan de gestion de l'OPANO ainsi que l'esprit traditionnel de coopération et de compréhension mutuelle qui anime l'organisation. Tous les membres de l'OPANO, à l'exception de l'UE, se sont prononcés en faveur des deux résolutions, mais celles-ci sont restées, pour ainsi dire, sans effet.

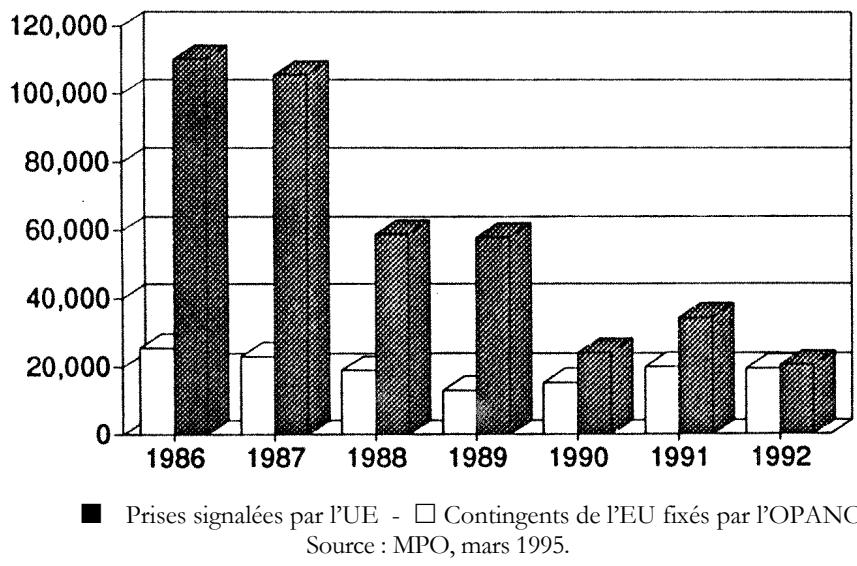
À la fin des années 1980, le gouvernement canadien a pris un certain nombre de mesures dans le but de trouver une solution au problème de la surpêche. Le Canada a essayé, mais en vain, d'apporter des modifications au mécanisme d'opposition de l'OPANO et d'améliorer ses moyens d'application de sa réglementation. En 1989, il a lancé une stratégie à trois volets visant à persuader l'UE d'adopter une approche plus coopérative. Cette approche consistait à faire des ouvertures diplomatiques auprès de l'UE et des États membres, à mener une campagne de relations publiques auprès du public européen et à entreprendre une initiative juridique afin de combler les lacunes de la Convention NUDM. L'initiative juridique eu peu d'effet dans l'immédiat, mais elle a été par la suite à l'origine de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de 1995.

En 1992, tous les membres de l'OPANO ont dû se rendre à l'évidence; les stocks étaient gravement décimés. Au cours de la réunion annuelle de l'OPANO en septembre, ils ont pris la décision à l'unanimité de réduire les TPA et les contingents, et ce, avec l'approbation de l'UE. En 1993, et au cours d'une réunion spéciale tenue en février 1994, ils se sont mis d'accord pour les diminuer davantage et de décréter un moratoire sur ces stocks. En juin de la même année, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Canada et le Conseil scientifique de l'OPANO ont exprimé leurs profondes préoccupations au sujet de l'état des stocks. Outre les taux de prise insoutenables, il était évident que les prises déclarées par certains navires étaient sérieusement inexactes. Entre 1992 et 1994, lors d'arraisonnements, les agents des pêches canadiens agissant dans le cadre de leurs fonctions comme inspecteurs de l'OPANO relevèrent 133 infractions⁽²¹⁾. En 1994, le Canada émit 49 contraventions à l'encontre des navires de l'UE alors qu'il en avait délivré 26 l'année précédente⁽²²⁾.

(21) Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, *En préparation de la réunion de l'OPANO*, Feuillet d'information, http://www.MPO-mpo.gc.ca/intfish-intpeche/fact-info_e.htm.

(22) Cour internationale de justice, *Affaire de la Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada)*, Contre-mémoire du Canada (juridiction), février 1996, http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iec/iecpleadings/P248_47120.

Graphique 2 : Surpêche par l'UE – 1986-1992



■ Prises signalées par l'UE - □ Contingents de l'EU fixés par l'OPANO

Source : MPO, mars 1995.

L'augmentation de la pêche non réglementée pratiquée par des pays non-membres de l'OPANO et dont les bateaux – qu'on pensait pour la plupart être détenus et exploités par le Portugal et l'Espagne – battaient pavillon de complaisance préoccupait vivement les Canadiens. De 1986 à 1990, les bateaux de pays n'appartenant pas à l'OPANO et opérant sans contingent auraient capturé plus de 165 000 tonnes de morue, de limande et de sébaste. Les prises de 1991 se seraient élevées à quelque 47 300 tonnes. Il a été difficile d'obtenir des données sur les prises et sur l'effort de pêche de ces bateaux puisque leurs propriétaires n'étaient pas tenus de déclarer leurs prises à l'OPANO.

En 1995, le flétan noir était le seul stock chevauchant d'importance qui était commercialement rentable dans l'Atlantique Nord-Ouest.

D. L'OPANO et le différend du Canada et de l'UE sur le flétan noir en 1995

Il ne nous reste plus que le petit flétan noir, solitaire, mal-aimé et sans attrait qui s'agrippe de toutes ses forces au Grand Banc de Terre-Neuve en suppliant « Quelqu'un viendra-t-il, à la toute dernière minute, me sauver de l'extinction ». – Brian Tobin, ministre des Pêches et des Océans cité dans Clyde H. Farnsworth, « When They Talk About Fish, the Mellow Canadians Bellow », The New York Times, 31 mars 1995, p. A11

Ai-je mis la barre trop haute? Sans doute. Mais nous devions nous atteler à protéger, pour les générations à venir, les stocks de poissons qui dépérissaient sur le Grand Banc et on nous a appelé des pirates, des hooligans et des menteurs à cause de cela. Nous devions faire passer le message avec force et notre façon de le faire à ce moment-là au moyen du filet nous a permis d'atteindre notre but.
– Brian Tobin, All In Good Time, Penguin Books, 2002, p. 132

Ainsi que l'a déclaré aujourd'hui le ministre des Pêches et des Océans, Brian Tobin, « l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) a adopté un ensemble de mesures de surveillance et d'application de la loi les plus exigeantes parmi celles de tous les organismes dans le monde ». – MPO, « Brian Tobin accueille favorablement les mesures d'application de la loi dans les pêches », Communiqué, 15 septembre 1995

Depuis 1995, la Commission a, de manière générale, suivi les conseils des scientifiques. – David Beran, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, délibérations du comité, 5 février 2003

Le 10 mai 1994, le Parlement canadien a adopté le projet de loi C-29, qui a modifié la *Loi sur la protection des pêches côtières (LPPC)*, afin de donner au Canada le pouvoir d'adopter des règlements destinés à la conservation des stocks de poissons chevauchants à l'intérieur de la zone de 200 milles et dans la « haute mer » au-delà de la zone de 200 milles. Les modifications adoptées prévoyaient l'utilisation de la force, si besoin est, afin d'arrêter les bateaux qui transgessaient les mesures de conservation de l'OPANO.

Feu le sénateur William Petten, qui a parrainé le projet de loi C-29 au Sénat, a indiqué que l'intention du gouvernement était d'appliquer cette loi avec modération et que celle-ci visait les bateaux sans nationalité qui pêchaient dans la zone réglementée de l'OPANO⁽²³⁾. Quand le projet a été présenté, le gouvernement fédéral a soustrait la mesure de la compétence de la Cour internationale de justice (CIJ) de La Haye⁽²⁴⁾. Initialement, la réglementation visait les bateaux battant pavillon de complaisance et sans nationalité, lesquels constituaient un problème majeur à l'époque. Après le départ de ces vaisseaux, l'attention du Canada s'est portée vers d'autres catégories de bateaux, notamment ceux qui arboraient pavillon des pays membres de l'UE. Le problème a atteint un point culminant en septembre 1994 lorsque le Canada a proposé à l'OPANO de gérer le flétan noir – le stock de poissons de fond le plus important de la région et celui que les bateaux espagnols visaient de plus en plus en raison de la diminution rapide des autres pêches. Les prises espagnoles étaient passées de 13 tonnes en 1989 à plus de 40 000 tonnes en 1994. À l'inverse, les

(23) En octobre 2000, le premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador a officiellement baptisé l'édifice du ministère des Pêches et de l'Aquaculture de la province à St. John's en l'honneur de feu le Sénateur William J. Petten, ancien vice-président du Comité sénatorial permanent des pêches, qui a joué un rôle de premier plan dans l'adoption du projet de loi C-29. Terre-Neuve-et-Labrador, « Provincial Fisheries Building Named After the Late Senator Petten », Communiqué, 6 octobre 2000.

(24) Les réserves émises par le Canada étaient limitées et ne portaient que sur les mesures qu'il prendrait dans la zone réglementée de l'OPANO. La CIJ a décidé par la suite qu'elle n'avait pas la compétence voulue pour instruire une affaire que lui avait soumis l'Espagne le 28 mars 1995. Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des affaires internationales, Gestion des pêches, MPO, *Délibérations du Comité*, 13 mai 1999.

prises canadiennes (à l'intérieur de la zone de 200 milles) avaient chuté régulièrement vers la fin des années 1980 et au début des années 1990 en raison de mesures de conservation et de gestion des pêches plus rigoureuses appliquées au Canada.

En février 1995, l'OPANO a attribué 16 300 tonnes de flétan noir au Canada (soit 60,37 p. 100 du TPA de 27 000 tonnes), quantité qui correspondait à la part du stock traditionnelle du Canada. Elle en a alloué 3 400 tonnes (12,58 p. 100) à l'UE et le reste des TPA a été réparti principalement entre la Russie et le Japon. Mécontent du contingent qu'on lui avait accordé, le Conseil des pêches de l'Europe a eu recours au mécanisme d'opposition de l'OPANO et, le 1^{er} mars 1995, s'est fixé un quota de 18 630 tonnes, quota qui représentait 69 p. 100 du TPA, soit six fois la quantité de poisson que lui avait accordée l'OPANO. Peu de temps après, le 3 mars, le Canada modifiait sa réglementation afin de soumettre l'Espagne et le Portugal à la *Loi sur la protection des pêches côtières*.

La goutte d'eau qui a fait déborder le vase a été le rejet par l'UE de la proposition du premier ministre canadien, Chrétien, visant à instaurer un moratoire de 60 jours sur la pêche. Le 9 mars 1995, les autorités canadiennes ont arraisonné et saisi un bateau de pêche espagnol, l'*Estai*, qui pêchait à l'extérieur de la zone de 200 milles. Cette arrestation a mis le feu aux poudres et a été à l'origine de ce qu'on a surnommé la « guerre du flétan noir » – le différend diplomatique le plus grave de l'histoire des relations du Canada et de l'UE. Le 26 mars, un navire de la Garde côtière canadienne sectionnait les filins du navire espagnol *Pescamaro Uno*, après que ce dernier ait refusé de se retirer de la zone réglementée de l'OPANO alors que des négociations bilatérales avaient été entreprises par l'Espagne et le Canada.

Peu de temps après la saisie de l'*Estai*, le Canada et l'UE ont convenu de régler leur différend en adoptant de nouvelles mesures de surveillance et d'application dans la zone réglementée de l'OPANO. L'entente sur la surveillance et l'application signée en avril 1995 par le Canada et l'UE prévoyait la présence constante d'observateurs indépendants sur les bateaux de pêche, le repérage par satellite, la vérification des engins et des dossiers des prises, les sanctions pour prévenir les violations, de nouvelles tailles minimales pour le poisson capturé et une surveillance plus efficace à quai. En vertu de cette entente, l'UE a été autorisée à pêcher 5 013 tonnes de flétan noir jusqu'à la fin de l'année. Le 1^{er} mai, l'Espagne et le Portugal ont été retirés de la liste canadienne des États dont les bateaux étaient soumis à la LCPC. Lors de sa réunion annuelle de septembre, l'OPANO a adopté de nouvelles mesures de surveillance des pêches basées sur l'entente signée par le Canada et l'UE en avril

1995, laquelle a fixé les contingents du flétan noir. De ce fait, la part canadienne de TPA est passée de 60 à 37 p. 100.

Au dire de tous, le projet de loi C-29 a tout à fait réussi à éloigner les bateaux de pêche non-membres de l'OPANO et les bateaux sans nationalité du nez et de la queue des Grands Bancs. Le nombre d'infractions à la réglementation sur la pêche a chuté de 25 en 1994 à une seule en 1995 dans la zone réglementée. En outre, les opérations de l'OPANO se sont améliorées considérablement (p. ex. présence d'observateurs à bord de tous les navires, contrôle à quai à 100 p. 100, maillages minimums pour le poisson de fond et pour le flétan noir). À quelques exceptions près, la Commission des pêches de l'OPANO a suivi attentivement les recommandations du Conseil scientifique⁽²⁵⁾. Certains témoins ont fait valoir que les événements tumultueux de 1995 avaient permis de mettre en évidence les lacunes de la Convention NUDM et avaient contribué à ce que soit conclu quelques mois plus tard l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs. Bien que la plupart des parties concernées conviennent que la « guerre du flétan noir » de 1995 constitue un bon exemple de mesures décisives prises par le Canada dans le domaine de la pêche, un témoin a apporté les réserves suivantes :

Il y a longtemps qu'on ne ressent plus l'onde de choc de cette balle. Notre présence en tant qu'observateur ne sert plus à grand-chose. Elle était utile à l'époque. Elle a sans aucun doute entraîné une réduction du nombre de violations et de l'intensité de la pêche, mais au cours des deux ou trois dernières années, la situation est dans l'ensemble redevenue ce qu'elle était avant 1995. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003

E. Inobservation de la réglementation de l'OPANO depuis 1995

Grâce aux dispositions qui ont été prises à l'OPANO depuis 1995, nous constatons une diminution substantielle de la surpêche. Le problème auquel nous faisons face actuellement n'a pas la même ampleur que la crise que nous avons traversée à la fin des années 80 et au début des années 90. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Les comportements se sont relâchés par rapport à la deuxième moitié des années 90, mais ils sont quand même meilleurs qu'ils ne l'étaient avant 1995. – David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, Délibérations du Comité, 5 février 2003

(25) David Bevan, président du Comité STACTIC de l'OPANO, *Délibérations du Comité*, 5 février 2003.

Nous avons beaucoup de preuves qui montrent que de très petits flétans noirs sont pêchés et rejetés. En réalité, ils sont tellement petits que les pêcheurs les qualifient de « timbres-poste ». En effet, ils sont tellement petits qu'ils restent collés sur le pont et que l'équipage a fort à faire pour s'en débarrasser. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Délibérations du Comité, 3 décembre 2002

Nous voudrions appliquer un régime plus rigoureux aux observateurs, en insistant surtout sur la nécessité de produire régulièrement des rapports. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du comité, 11 décembre 2002

L'Accord conclu en 1995 par le Canada et l'UE a considérablement amélioré l'application de la réglementation sur la pêche dans la zone réglementée de l'OPANO, comme le montre la baisse des infractions, qui sont passées de 45 avant 1995 à une seule en 1995. Cependant, depuis 1995, on observe une tendance de plus en plus forte de non-conformité. En 2001, on a relevé 26 violations. Selon le MPO, voici des exemples de non-application de la réglementation de l'OPANO :

- pêche dirigée ou intentionnelle des espèces soumises à un moratoire;
- dépassement des contingents;
- fausses déclarations des prises par zone et par espèce;
- utilisation non autorisée d'engins de pêche (p. ex. tailles du maillage);
- pêche pratiquée dans des zones interdites;
- incapacité de maintenir des observateurs des pêches indépendants et impartiaux; et
- obstruction exercée à l'égard des inspecteurs, des observateurs et des preuves de l'OPANO.

En janvier 2002, durant la réunion de l'OPANO à Helsingor (Danemark), les représentants canadiens ont exprimé longuement les préoccupations du Canada à l'égard de la non-conformité et du manque de volonté apparente des membres de l'OPANO de surveiller les activités de leurs flottilles de pêche. Le Canada a également présenté des propositions visant à régler les problèmes des prises fortuites excessives d'espèces soumises à un moratoire, des fausses déclarations et du dépassement des contingents. Les membres ont accueilli favorablement certaines des demandes (p. ex. l'augmentation de la taille du maillage dans la pêche dirigée de la raie, déclaration quotidienne des prises de crevette dans 3L) et ont en rejeté certaines (p. ex. imposition de restrictions sur l'étendue de la pêche du flétan noir, qui aurait contribué à ce que les bateaux de pêche ne puissent plus profiter de cette non-restriction pour pêcher d'autres espèces). Les membres de l'OPANO ont

convenu de mettre sur pied un processus annuel d'examen et d'évaluation de la mise en application, mais également d'augmenter le Total des prises admissibles du flétan noir de 10 p. 100 au-dessus du niveau de prise recommandée par le Conseil scientifique. Les membres du Comité ont exprimé leurs vives inquiétudes quant au fait que certains membres de l'OPANO avaient demandé que l'on réduise le nombre d'observateurs dans la zone réglementée.

Dans le domaine des pêches, la conformité signifiait à la fois la détection par l'intermédiaire des observateurs des pêches⁽²⁶⁾ et, la dissuasion en raison des conséquences éventuelles si on était pris en flagrant délit d'infraction. Pour ce qui est de la détection, on a expliqué que l'OPANO détenait les moyens de déceler les violations mais que depuis 1999 environ, la dissuasion liée à la présence d'observateurs à bord des bateaux de pêche avait perdu de sa force. La dissuasion est particulièrement problématique parce qu'il revient à l'État du pavillon (l'État où les bateaux sont enregistrés) de prendre la décision de poursuivre et de sanctionner les contrevenants – ce qui est loin d'être un processus rigoureux. En effet, les autorités gouvernementales ont qualifié le « suivi » effectué par les États du pavillon d'inefficace et d'inadéquat. Comme la dissuasion n'est pas un moyen convainquant, la conformité n'est vraiment pas assurée⁽²⁷⁾. À ce sujet, nous avons appris ce qui suit : il est impossible, dans de nombreux cas, d'utiliser les rapports des observateurs comme preuves devant les tribunaux parce que ces rapports ne sont disponibles que longtemps après que le navire est arrivé à son port d'attache; il existe une idée inhérente dans le régime de l'OPANO selon laquelle « on ne peut appliquer à tous les navires d'une flottille les mêmes sanctions appliquées à un bateau accusé de transgressions »⁽²⁸⁾; et « l'Union européenne n'utilise pas les données des observateurs pour assurer le suivi de poursuites judiciaires »⁽²⁹⁾.

Ces révélations sont particulièrement inquiétantes en raison de l'augmentation de la pêche dans la zone réglementée de l'OPANO. Alors que le niveau de l'effort de pêche a chuté de 26 000 jours à 6 000 jours de pêche sur la bordure extérieure des Grands Bancs après 1995, il est remonté à

(26) Le Canada fait appel à ses propres observateurs, tout comme le font d'autres pays comme la Norvège. Les observateurs qui oeuvrent sur les vaisseaux de l'UE sont des Européens qui ne sont pas forcément des ressortissants des bateaux de l'État de pavillon auxquels ils sont assignés. Les observateurs surveillent les opérations de pêche et la compilation des données sur les prises, et recueillent les données biologiques. Les observateurs devraient être indépendants et objectifs, mais nous avons appris qu'ils sont parfois inscrits comme membres d'équipage. De plus, on ne saurait attendre d'eux qu'ils soient à leur poste 24 heures par jour, sept jours par semaine, pour noter tout ce qui se passe sur un bateau.

(27) Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, *Délibérations du Comité*, 26 novembre 2002.

(28) Allison Saunders, Section du droit des océans, MAECI, *Délibérations du Comité*, 11 décembre 2002.

(29) David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, *Délibérations du Comité*, 5 février 2003.

10 000 jours de pêche en 2001. Les bateaux étrangers ont capturé environ 10 000 tonnes d'espèces soumises au moratoire de l'OPANO en l'an 2000. Ce chiffre était de 8 000 tonnes en 2001⁽³⁰⁾.

F. Réunion annuelle de l'OPANO de septembre 2002

Avons-nous atteint tous nos objectifs à l'OPANO? Non. Cependant, le résultat global, répond à la majorité des objectifs que nous nous étions fixés pour la rencontre. — Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Le processus sera beaucoup plus transparent puisque nous serons en mesure d'indiquer au public et à la Commission des pêches, par l'entremise des rapports de l'OPANO, la conformité des diverses parties contractantes aux mesures de conservation ... — David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, Délibérations du Comité, 5 février 2003

Vu la façon dont ce stock est géré, il ne va probablement pas durer. C'est essentiellement une pécherie de juvéniles. On en pêche chaque année des quantités supérieures à la biomasse génératrice. Le contingent est bien supérieur aux recommandations scientifiques qui sont déjà probablement trop optimistes. C'est donc une autre catastrophe qui se prépare. Ecoutez bien ce que je vous dis: cette catastrophe est imminente. — George Rose, professeur et titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches, Université Memorial, Délibérations du comité, 6 mai 2003

Lors de la 24^e réunion annuelle de l'OPANO qui s'est tenue à Saint-Jacques-de-Compostelle (Espagne) en septembre 2002, le Canada a tenté de rendre l'organisation plus efficace. Sous la conduite de Patrick Chamut, sous-ministre adjoint de la Gestion des pêches au MPO, le Canada a exposé ses objectifs après consultations avec les représentants de l'industrie, et les représentants provinciaux et territoriaux, qui faisaient partie de la délégation canadienne. Dans l'assistance se trouvaient également des représentants des secteurs des exploitants pêcheurs et de la transformation du poisson de Terre-Neuve et du Labrador, de la Nouvelle-Écosse et du Nunavut. Les principaux objectifs du Canada étaient :

- de préconiser l'alignement du Total des prises admissibles sur les recommandations du Conseil scientifique de l'OPANO (rendues publiques en juin 2002);
- de rechercher des mesures pour protéger et contribuer à rétablir les stocks soumis au moratoire;
- de s'assurer d'une mise en application efficace de la réglementation; et

(30) Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 Février 2003.

- de s'efforcer de mettre en place des mesures de surveillance et de dissuasion efficaces⁽³¹⁾.

La délégation canadienne a fait le point sur une présentation qu'elle avait donnée en janvier 2002 (au Danemark), qui avait mis en évidence de sérieuses lacunes en matière de conformité dans la zone réglementée. À la fin de la réunion, le Canada a exprimé sa déception au sujet du Total des prises admissibles accordé pour le flétan noir, le stock le plus important de poissons de fond se trouvant actuellement dans la zone réglementée. Cette année, le niveau de pêche a été fixé à 42 000 tonnes, niveau de loin supérieur aux 36 000 tonnes que recommande le Conseil scientifique de l'OPANO. En 2002, le contingent se situait à 44 000 tonnes, soit 10 p. 100 au-dessus du niveau recommandé.

À l'exception du flétan noir, les TPA accordés pour les autres stocks de l'OPANO étaient conformes aux recommandations faites par le Conseil scientifique⁽³²⁾ et le moratoire sur les espèces pêchées a été maintenu en 2003⁽³³⁾. Au sujet de la proposition faite par l'Islande visant à réduire la présence d'observateurs à bord des navires, le Comité des pêches de la Chambre des communes a observé en mars 2003 que « la plupart des parties contractantes de l'OPANO n'appuient pas entièrement ce programme en raison de son coût, que bon nombre d'entre elles préféreraient ne pas avoir à supporter »⁽³⁴⁾, et il a prévenu que rien ne garantissait que la présence permanente des observateurs serait maintenue à bord des navires au-delà de 2003.

Un résultat positif qui est ressorti de la réunion de l'OPANO en septembre 2002, c'est que la mission du STACTIC a été considérablement renforcée. La Commission des pêches a demandé à ce dernier d'examiner et d'évaluer l'efficacité des mesures de conservation et d'application de la réglementation dans la zone réglementée, les rapports sur les inspections effectués par les parties contractantes de l'OPANO et le suivi par les États de pavillon des rapports d'infractions qui leur sont transmis. Selon le président du STACTIC (David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO), l'examen est exhaustif et a pour but de rendre la conformité transparente; il

(31) MPO, « Le Canada s'intéresse d'abord à la conformité », *Communiqué*, 12 septembre 2002.

(32) La limande à queue jaune – stock qui serait en train de se rétablir – a été la seule espèce dont le TPA a été augmenté; il est passé de 13 000 tonnes à 14 500 tonnes, le Canada bénéficiant de 97,5 p. 100 des prises permises. Le stock a été soumis à un moratoire entre 1993 et 1996. L'OPANO a également accepté d'effectuer l'évaluation d'un stock de sébaste 3O en 2003, ce qui pourrait conduire à limiter les prises sur le stock. Un nouveau TPA de 7 500 tonnes a été fixé pour le sébaste océanique. (SA2 et les divisions 1F et 3K).

(33) MPO, « Le Canada fait des progrès en matière de conformité à l'OPANO », *Communiqué*, 20 septembre 2002.

(34) Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Gestion axée sur la conservation au-delà de la zone des 200 milles du Canada*, mars 2003.

permettrait à la Commission des pêches de l'OPANO de prendre des mesures correctives en septembre 2003. Son objectif est de tenir compte les problèmes pratiques des mesures internationales de surveillance et de transmettre les recommandations à la Commission des pêches⁽³⁵⁾. Un rapport annuel sur l'application de la réglementation au cours de l'année civile précédente sera également préparé et soumis en septembre 2003.

Lors de la réunion de juin 2003, le STACTIC traitera un certain nombre de sujets, notamment l'amélioration de mesures techniques visant à prévenir le recours aux prises fortuites afin de justifier la pêche dirigée de stocks actuellement soumis à un moratoire (p. ex. une méthode de calcul plus simple des prises fortuites et une meilleure définition de la « pêche dirigée ») et l'élaboration d'un programme pilote d'observateurs comprenant la transmission en temps réel des données sur les prises quotidiennes et sur l'emplacement des bateaux, ce qui contribuerait à accélérer et à améliorer l'efficacité des inspections. La soumission plus rapide des rapports des observateurs contribuerait à accroître la transparence, à effectuer une analyse plus cohérente de la conformité et à améliorer les mesures de suivi au port par les États de pavillon, tout au moins en théorie.

(35) Le STACTIC se réunit tous les ans dans le cadre de la réunion annuelle de l'OPANO en septembre et, en règle générale, également en juin. Les groupes de travail du Comité sont entre autres les suivants : Groupe de travail sur le projet pilote des observateurs, du repérage par satellite et des rapports électroniques; Groupe de travail technique sur la mise en œuvre des installations du projet pilote et Groupe de travail sur la révision des mesures de conservation et de mise en application des mesures.

LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

La Commission sur les pêches et le STACTIC ne peuvent que modifier les mesures de conservation et de mise en application des règles de l'OPANO ou les procédures d'inspection. C'est encore aux parties contractantes que revient de décider quoi faire en cas de non-respect des règlements. – David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO, et président du Comité STACTIC de l'OPANO, Délibérations du Comité, 5 février 2003

Les seuls qui peuvent contrôler les navires sont les États du pavillon. D'après ce que l'on a pu observer dans la région du nez et de la queue des Grands Bancs, ces pays ont peu ou pas intérêt à contrôler les activités de leur flottilles de navires. – Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Délibérations du Comité, 25 mars 2003

L'OPANO, en tant qu'organisation internationale, n'a pas le pouvoir de forcer un État du pavillon à se conformer à certains règlements. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

Si nous voulons gérer efficacement ces stocks, nous ne pouvons pas agir seuls. Nous avons besoin de la coopération internationale ... – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Le problème d'application de la réglementation auquel est confronté le Canada sur le nez et la queue des Grands Bancs, à l'extérieur de la zone de 200 milles, porte sur la souveraineté des eaux internationales, dans lesquelles la primauté de l'État du pavillon l'emporte traditionnellement sur le droit international.

On nous a expliqué que l'OPANO autorise les inspecteurs des pêches canadiens à monter à bord d'un bateau soupçonné d'enfreindre les règlements de l'OPANO et de lui faire subir une inspection, de demeurer à bord jusqu'à l'arrivée de l'inspecteur de l'État du pavillon et de demeurer à bord (avec l'autorisation de l'État du pavillon) jusqu'à ce que le bateau arrive au quai pour subir une inspection. Dans certains cas, les inspecteurs canadiens seraient demeurés à bord des bateaux alors que ceux-ci traversaient l'Atlantique pour retourner en Europe. Toutefois, si l'OPANO a les moyens de déceler les infractions, le respect des règlements par les flottilles de pêche étrangères est, par contre, loin d'être assuré parce que la conformité dépend entièrement de la volonté de chaque État du pavillon et de ses tribunaux de prendre les mesures qui s'imposent pour les faire respecter.

A. La Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer (Convention NUDM)

La signature en décembre 1982, à Montego Bay, a été l'un des moments les plus glorieux de l'histoire de la diplomatie mondiale du Canada. – Clyde Sanger, écrivain, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

J'aimerais dissiper dès le départ le mythe ... selon lequel il y a eu une manigance pour que la Convention sur le droit de la mer ne tienne pas compte en quelque sorte des stocks chevauchants. Croyez-moi, nous nous sommes battus d'arrache-pied pour faire appliquer des dispositions très strictes. Nous avons considéré que ce que nous avions obtenu était suffisant parce que nous pensions qu'il serait dans l'intérêt de tout le monde de collaborer pour préserver les stocks dont tout le monde a besoin. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

J'ai été le conseiller scientifique de la délégation canadienne auprès du comité préparatoire du droit de la mer. Dix ans plus tard, en 1982, j'ai eu le privilège d'accompagner l'ambassadeur Beesley et le ministre De Bané en Jamaïque pour y signer la Convention du droit de la mer. ... J'ai été le premier président de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest. Plus de 30 ans plus tard, je devrais éprouver un sentiment de grande fierté quand je pense à tout ce qui a été accompli depuis. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

En vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ... (les États) doivent coopérer s'ils exploitent des stocks chevauchants. Ils n'ont pas carte blanche pour faire absolument tout ce qu'ils veulent. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Après neuf ans de négociations, les participants à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III) ont finalement adopté le texte de la Convention NUDM. Lorsque la Convention NUDM a été ouverte pour signature le 10 décembre 1982, à Montego Bay (Jamaïque), un nombre record de 119 États se sont présentés pour y apposer leur signature. La Convention NUDM est entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

Souvent qualifiée de « Constitution des océans », la Convention NUDM comprend 320 articles et neuf annexes qui traitent de questions telles que le droit de navigation (de la marine marchande et de la marine de guerre), la protection des côtes et du milieu marin, le droit sur les ressources biologiques et non biologiques et la recherche scientifique marine. La Convention NUDM comprend un système de classification juridique du milieu marin et établit les limites des diverses zones marines (la mer territoriale de 12 milles, la zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles et le rebord externe du plateau continental)⁽³⁶⁾. Elle établit également un régime pour l'exploitation minière des grands fonds marins au-delà de la limite des eaux territoriales. Certaines de ses dispositions, notamment celle sur la zone économique exclusive de 200 milles, sont considérées comme faisant partie du droit international coutumier ayant force exécutoire même sur

(36) Les États détiennent plus de droits et exercent une compétence plus importante sur les zones situées près de leur territoire.

les États qui n'ont pas ratifié la Convention NUDM, y compris le Canada. La Convention NUDM compte 142 parties et est appliquée sur 70 p. 100 de la surface du globe.

Le rôle joué par le Canada lors des négociations sur la Convention NUDM a été qualifié de « l'un des moments les plus glorieux de l'histoire de la diplomatie mondiale du Canada depuis les prouesses diplomatiques de Lester Pearson au Moyen Orient en 1956 et 1957 »⁽³⁷⁾. Alan Beesley – diplomate, avocat et expert en droit international de renom – a non seulement dirigé la délégation canadienne durant les négociations de 1967 à 1982, mais il a également présidé le Comité de rédaction du droit de la mer. Alors que le Canada a joué un rôle primordial durant les négociations qui ont été à l'origine de la Convention NUDM et qu'il l'a signée le 10 décembre 1982, de nombreux Canadiens seraient étonnés d'apprendre que le Canada – l'une des principales puissances maritimes – n'a pas encore ratifié la Convention NUDM⁽³⁸⁾. En fait, à l'exception du Canada, des États-Unis et du Danemark, tous les principaux pays du monde occidental l'ont ratifiée. Le Danemark, dernier pays membre de l'UE à ne pas avoir ratifié la Convention NUDM, devrait le faire en juin 2003. (Voir annexe 1 – La Convention NUDM : liste chronologique des ratifications, des adhésions et des successions.)

La Convention NUDM affirme les droits souverains des États côtiers aux fins d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques et non biologiques (article 56) de la zone économique exclusive (ZEE), qui s'étend jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale (article 57). Les États côtiers détiennent des droits souverains sur les ressources naturelles situées dans leur zone économique exclusive ainsi que des droits juridictionnels (p. ex. sur la recherche scientifique marine et la protection du milieu marin). Cependant, les pays autres que les États côtiers jouissent de certaines libertés au sein de la zone économique exclusive, en particulier la liberté de navigation et de survol. Lorsqu'une plate-forme continentale s'étend au-delà des 200 milles (comme c'est le cas sur la côte est du Canada), les États côtiers détiennent des droits sur le fond marin et le sous-sol au-delà de la zone économique exclusive, et la compétence sur les espèces de poisson sédentaires. Par contre, les États côtiers n'ont

(37) MAECI, *Les Canadiens dans le monde*, <http://www.dfaid-maeci.gc.ca/ciw-cdm/Beesley-fr.asp>.

(38) La « signature » d'une entente internationale constitue un moyen pour un État d'exprimer son intention politique d'assumer les obligations d'une entente exécutoire. Ces ententes sont habituellement ouvertes pour signature pendant un délai précis uniquement. Bien que les signataires d'une entente ne soient pas juridiquement liées par ses dispositions, ils ont le devoir de ne pas agir de manière à priver l'entente de son objet et de son but. La « ratification » constitue l'étape par laquelle les signataires acceptent d'assumer des obligations exécutoires. Si un État qui n'a pas signé un traité souhaite y adhérer, il « accède » alors au traité. La « succession » a lieu lorsqu'un État en remplace un autre et assume la responsabilité des relations internationales du territoire en question.

pas le droit de pêcher sur la plate-forme dans ces zones qui sont, comme l'expriment les Nations Unies, « le patrimoine commun de l'humanité ».

Au cours de nos discussions, il a été expliqué ce qui suit :

- un État côtier détient des droits souverains sur le poisson présent dans la colonne d'eau et sur les espèces sédentaires jusqu'à 200 milles;
- un État côtier dont la plate-forme continentale s'étend au-delà de la zone de 200 milles détient des droits souverains sur les espèces sédentaires sur le prolongement de la plate-forme continentale mais non dans la colonne d'eau située sur ce prolongement; et
- en haute mer – à savoir au-delà de la zone économique exclusive – aucun état n'exerce de souveraineté ou n'a de compétence; il y existe une liberté de pêcher (c.-à-d. aucun État ne peut exercer sa souveraineté sur toute zone située en haute mer)⁽³⁹⁾.

La Convention NUDM qualifie cette doctrine pluriséculaire de « liberté de pêcher en haute mer ». Ainsi, tous les États ont l'obligation de prendre, à l'égard de leurs ressortissants, des mesures nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer (article 117). Les États doivent coopérer à la conservation et à la gestion des ressources biologiques situées en haute mer (article 118). Aux fins de conservation des ressources biologique, ils doivent prendre des mesures fondées sur les meilleures observations scientifiques et tenir compte des effets de ces mesures sur les espèces associées aux espèces exploitées (article 119). Les États qui font partie de la Convention NUDM doivent remplir leurs obligations en toute bonne foi (article 300).

L'article 63 de la Convention NUDM porte précisément sur les stocks de poissons chevauchants. Selon le paragraphe 2, l'État côtier et les États qui exploitent les stocks de poissons dans un secteur adjacent doivent « s'efforcer, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures à adopter pour assurer la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent ». L'article 63 ne précise pas, toutefois, la nature ou la portée des dispositions qui peuvent être négociées ni les fonctions que doivent assumer les organisations régionales de gestion des pêches telles que l'OPANO. Aucun délai n'est fixé en ce qui a trait à l'obtention d'un accord. La Convention NUDM « comptait sur la bonne foi des signataires et, en définitive sur les parties contractantes, pour toute une série de dispositions qui statuaient sur

(39) Robert Hage, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, *mémoire présenté au Comité*, 11 décembre 2002. Pendant des siècles, les océans ont été soumis à la doctrine de « liberté en mer », qui limitait principalement les droits et la compétence des nations sur les océans à une étroite bande de mer située le long des côtes du pays en question.

des ententes ayant force obligatoire et destinées à établir des accords de coopération sur la gestion des stocks chevauchants »⁽⁴⁰⁾.

Le Canada et quelques autres pays ont tenté de faire inclure un texte plus complet sur les stocks de poissons chevauchants. Par exemple, en 1982, ils ont essayé d'apporter une modification à l'article 63(2) qui aurait permis la création d'un tribunal ayant les compétences voulues pour imposer des mesures de gestion dans le secteur adjacent. Cette proposition n'a pas abouti en raison de la résistance des nations qui pratiquent la pêche hauturière; elle a été retirée afin d'éviter que l'accord global n'échoue. Au cours de la période qui a précédé la signature de la Convention de 1982, « une multitude d'intérêts était en jeu » et « des compromis de toutes sortes étaient faits ». À cette époque, de nombreux pays voyaient la zone économique exclusive de 200 milles comme une énorme « mainmise sur les ressources ». Le Canada n'a pas réussi à obtenir l'appui nécessaire pour établir une limite territoriale qui aurait inclus le secteur de pêches sur le Grand Banc, limite qui avait plus de sens d'un point de vue biologique⁽⁴¹⁾.

La zone de 200 milles a eu pour effet de déloger les flottilles de pêche hauturière de bon nombre de pays de plusieurs secteurs traditionnels de pêche dans le monde entier. En échange de leur coopération et de leur soutien aux initiatives de gestion du Canada dans la zone réglementée de l'OPANO, les autorités canadiennes ont passé une série d'accords bilatéraux de pêche avec des pays membres de l'OPANO qui précisaienr les conditions leur permettant de pêcher un excédent de poissons dans la zone canadienne. Ces accords ont été conclus dans le cadre de la Convention NUDM⁽⁴²⁾. En outre, en juin 1986, le Canada a adopté une politique par laquelle elle refusait le privilège d'escale et l'accès aux stocks canadiens aux vaisseaux appartenant aux États qui refusaient de coopérer avec le Canada et l'OPANO en matière de conservation. Cependant, en 1992, les contingents alloués aux bateaux étrangers ne représentaient qu'une infime partie de la quantité totale de poissons de fond allouée par le MPO à l'intérieur de la zone de 200 milles.

(40) Alan Beesley, *Délibérations du Comité*, 6 mai 1999.

(41) Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *mémoire présenté au Comité*, 25 février 2003.

(42) L'article 62 accorde aux États côtiers une grande liberté d'action : il leur revient de décider s'ils autorisent la pêche étrangère à l'intérieur de la zone économique exclusive de 200 milles et à quelles conditions. Les bateaux étrangers ont accès au stock excédentaire uniquement si l'État concerné n'a pas la capacité d'exploiter lui-même l'intégralité de la prise admissible. Cette obligation est cependant édulcorée par la discrétion laissée à l'État côtier, qui évalue un certain nombre de facteurs ajoutés à l'article 62(3), telle l'importance des ressources biologiques pour son économie.

Il convient de noter que la situation a évolué considérablement au cours de la dernière décennie et que de nombreuses ententes internationales sur la pêche ont été conclues, la plus importante étant l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de 1995.

B. L'accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs (ANUP)

Cette nouvelle convention donne au Canada les moyens de mettre fin de façon permanente à la surpêche étrangère. – Brian Tobin, ministre des Pêches et des Océans, « Tobin prévoit la fin de la surpêche étrangère dès l'entrée en vigueur de la nouvelle convention des Nations Unies », Communiqué, 4 août 1995

L'ANUP est l'aboutissement des efforts déployés par de nombreux Canadiens et Canadiennes qui ont travaillé d'arrache-pied pour atteindre un objectif important pour lequel le Canada a lutté longtemps. C'est une percée dans le droit international et un important moyen de dissuasion contre la surpêche en haute mer. – Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des affaires internationales, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 6 mai 1999

L'accord prévoit un mécanisme obligatoire et exécutoire de règlement des différends, ce qui est important lorsque les parties ne s'entendent pas sur la meilleure façon de procéder. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Cela fait longtemps déjà que nous attendons que l'Union européenne ratifie l'ANUP. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

Le Canada a ratifié la convention sur les stocks chevauchants, mais la Communauté européenne ne l'a pas fait. Nous devrions aussi aborder cette question, afin de voir comment nous pourrions faire avancer le dossier. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

(L'ANUP) contribuerait énormément à préserver et à protéger nos ressources en poissons. – Earle McCurdy, président, Union des pêcheurs de Terre-Neuve, Délibérations du Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, 16 mars 2002

Le Sommet de la Terre qui a lieu à Rio de Janeiro en 1992 (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et l'environnement ou CNUED) a été la première réunion internationale importante qui s'est penchée sur les problèmes liés au « développement durable » à l'échelle planétaire. Le Sommet a mis beaucoup l'accent sur les ressources océaniques et halieutiques et, bien que le plan Action 21 (plan de développement durable pour le 21^e siècle) ait été adopté, les

négociateurs présents au Sommet ont conclu que les problèmes de pollution marine et des stocks de poissons chevauchants devaient faire l'objet d'autres accords internationaux.

Les négociations entreprises postérieurement sur la question des stocks de poissons chevauchants ont conduit à l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de 1995, également nommé Accord (ou Entente) des Nations Unies sur les pêches (ANUP). Lorsque l'ANUP a été conclue, le ministre des Pêches et des Océans a salué son adoption comme constituant « un moyen permanent, pratique et applicable de faire cesser la surpêche en haute mer ». L'Accord a été ratifié par le Canada en août 1999; il est entré en vigueur le 11 décembre 2001 (après avoir recueilli les 30 ratifications requises) et 34 pays y ont adhéré jusqu'à présent, dont bon nombre se trouvent dans le Pacifique (voir annexe 2 – L'ANUP : liste chronologique des ratifications, adhésions et successions). Bien que l'UE ait signé le traité, elle ne l'a pas encore ratifié.

L'ANUP, qui comporte 50 articles et deux annexes⁽⁴³⁾, est généralement reconnu comme le fait le plus marquant du droit international de la pêche survenu depuis la Convention NUDM. Il innove en matière d'application de la réglementation et complète la Convention NUDM. En effet, le titre complet de l'Accord met en évidence sa relation avec la Convention NUDM : *Accord relatif à l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.*

L'ANUP comprend une bonne partie des dispositions que le Canada réclamait depuis plus de 20 ans afin de protéger les stocks de poissons chevauchants. Ce n'est pas étonnant puisque le Canada a été à l'origine de cette évolution. Bien qu'il existe d'autres ententes internationales ou planétaires semblables (tableau 3), l'ANUP se distingue de celles-ci en ce qu'il comprend un mécanisme de règlement des différends obligatoire et contraignant et des obligations plus rigoureuses imposées aux États de pavillon de surveiller leurs flottilles de pêche, et, dans certaines conditions précises, qu'il autorise l'arraisonnement et l'inspection des bateaux de pêche en haute mer par les États autres que les États de pavillon⁽⁴⁴⁾. Comme accord-cadre sur les stocks de poissons

(43) Voir le texte complet de l'ANUP et de la Convention NUDM sur le site Web de la Division des affaires maritimes et du droit de la mer des Nations Unies :
http://www.un.org/french/law/los/convention_accords_y_relatifs/accord_stocks_poissons.htm.

(44) Par exemple, l'Accord de mise en application de la réglementation de la FAO de 1993 précise certaines obligations des États de pavillon à l'égard de leurs flottilles de pêche, prévoit l'échange de renseignements entre les États et réclame une coopération internationale. Toutefois, ses dispositions ont la réputation de ne pas être aussi détaillées ou rigoureuses que celles de l'ANUP. Le Code de conduite pour une pêche responsable de la

chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de la planète, l'ANUP met l'accent sur l'utilisation d'organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) et fixe un certain nombre d'obligations importantes de conservation⁽⁴⁵⁾. Il comporte un mécanisme exécutoire de mise en application et de règlement des différends entre les États qui l'ont ratifié.

Au cours des délibérations, les membres du Comité se sont vu rappeler que plusieurs organisations régionales de gestion des pêches avaient été mises sur pied aux quatre coins du globe en vue de régir les pêches en mer. Certaines organisations telles que l'OPANO existent depuis de nombreuses années alors que d'autres sont relativement nouvelles ou n'ont pas encore commencé leurs activités. D'après le témoignage de certains témoins, l'ANUP comblerait un vide dans le cadre juridique international qui était un sujet de préoccupation non seulement pour la pêche canadienne sur la côte est, mais également pour celle de toutes les autres régions du monde⁽⁴⁶⁾.

Tableau 3 – Certains textes internationaux visant la pêche

Titre	Exécutoire/ Non exécutoire	Date d'adoption	Signature, ratification ou adhésion du Canada	Entrée en vigueur/ Nombre de parties
Convention des NU sur le droit de la mer de 1982	Exécutoire	10 décembre 1982	Signature : 10 décembre 1982	16 novembre 1994/ 142 parties
Accord des NU sur les pêches de 1995 (ANUP)*	Exécutoire	4 août 1995	Signature : 4 décembre 1995 Ratification : 3 août 1999	11 décembre 2001/ 34 parties
Accord de conformité de la FAO de 1993**	Exécutoire	24 novembre 1993	Adhésion : 20 mai 1994	Pas encore en vigueur

FAO de 1995 est un ensemble non exécutoire de lignes de conduite portant sur divers sujets, allant des opérations de pêche à l'aquaculture et aux pratiques post-exploitation. Le plan d'action international de la FAO de 2001 visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée est également non exécutoire; il est considéré tout au plus comme une « trousse » de mesures. Le plan énumère les responsabilités des États pavillons, des États portuaires, des organisations régionales de gestion des pêches et de l'état des marchés; il s'agit en grande partie d'une compilation des responsabilités relevées dans d'autres documents. Peu d'études publiées sont axées sur le respect de ces instruments internationaux des pêches.

- (45) Pour consulter la liste des organisations régionales des pêches, voir : <http://www.fao.org/fi/body/rfb/index.htm>.
- (46) Par exemple, dans l'Atlantique Sud-Ouest, sur la plate-forme patagonienne de l'Argentine (le merlu et le calmar); sur le plateau Challenger au large de la Nouvelle-Zélande (l'hoplostète orange principalement); dans le Pacifique Sud (le thon, le dauphin et le requin); dans le Pacifique Centre-Est et Sud-Est, au large des côtes du Chili et du Pérou (le merlan bleu et le chinanchard); dans le « Doughnut Hole » dans le centre de la mer de Béring et le « Peanut Hole » dans le centre de la mer d'Okhotsk au large de la côte russe du Pacifique; dans le « Loop Hole » de la mer de Barents au large des côtes de la Norvège (la morue); et dans les « Doughnut Holes » de l'Atlantique Nord-Est (le hareng et le saumon). Voir MPO, « Consensus international sur la conservation des stocks de poissons », *Fiche d'information*, mars 1995.

Titre	Exécutoire/ Non exécutoire	Date d'adoption	Signature, ratification ou adhésion du Canada	Entrée en vigueur/ Nombre de parties
Convention des NU sur le droit de la mer de 1982	Exécutoire	10 décembre 1982	Signature : 10 décembre 1982	16 novembre 1994/ 142 parties
Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable de 1995	Non exécutoire	31 octobre 1995	Le Canada s'est joint au consensus et a adopté le document	Aucune procédure d'entrée en vigueur
Plan d'action international de la FAO visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée	Non exécutoire	23 juin 2001	Le Canada a émis des réserves sur les parties du document portant sur l'arraisonnement et l'inspection, et sur l'utilisation de mesures commerciales	Aucune procédure d'entrée en vigueur
Organisation des pêches de l'Atlantique nord- ouest (OPANO)	Exécutoire	24 octobre 1978	Signature : 24 octobre 1978 Ratification : 30 novembre 1978	1 ^{er} janvier 1979/ 18 parties (17 au 31 décembre 2002)
Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA)	Exécutoire	14 mai 1966	Adhésion : 20 août 1968	21 mars 1969/ 34 parties
Convention sur la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans le Pacifique occidental et central (WCPFC)	Exécutoire	5 septembre 2000	Signature : 2 août 2001	Pas encore en vigueur

Source : MAECI, *mémoire présenté au Comité*, 11 décembre 2002.

* *Accord relatif à l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.*

** *Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche hauturière des mesures internationales de conservation et de gestion.*

L'ANUP oblige les États qui pratiquent la pêche hauturière et les États côtiers à coopérer et à adhérer aux 12 principes généraux de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs (article 5). Il exige d'eux :

- qu'ils d'adoptent des mesures qui garantissent la durabilité à long terme et qui favorisent l'utilisation optimale;

- qu'ils veillent à ce que les mesures soient basées sur les meilleures observations scientifiques disponibles;
- qu'ils appliquent le principe « d'une approche de précaution » à l'établissement de niveaux de pêche (conformément à l'article 6);
- qu'ils évaluent les conséquences de la pêche, des autres activités humaines et des facteurs environnementaux sur les stocks appartenant au même écosystème;
- qu'ils adoptent « une approche fondée sur l'écosystème » en vue de conserver et de rétablir les populations de poissons;
- qu'ils réduisent le plus possible la pollution, les déchets et les rejets de poissons en mer, les prises par des engins perdus ou abandonnés, les prises d'espèces non ciblées ou menacées, grâce à l'utilisation d'engins de pêches et de techniques sélectives, respectueuses de l'environnement et rentables;
- qu'ils protègent la biodiversité du milieu marin;
- qu'ils prennent des mesures pour empêcher ou pour supprimer la surpêche et la surcapacité de pêche;
- qu'ils tiennent compte des intérêts des pêcheurs qui pratiquent la pêche artisanale et de subsistance;
- qu'ils recueillent et partagent, en temps opportun, des données exactes et complètes sur les activités de la pêche (p. ex. la position des bateaux, la prise d'espèces ciblées et non ciblées, et l'effort de pêche);
- qu'ils promeuvent et effectuent la recherche scientifique et mettent au point des technologies appropriées pour appuyer la conservation et la gestion des ressources halieutiques; et
- qu'ils mettent en œuvre et appliquent les mesures de conservation et de gestion par l'intermédiaire de surveillance et de contrôle efficaces.

En résumé, l'ANUP :

- prévoit un nouveau régime d'application des règlements en haute mer dans les secteurs gérés par des organisations régionales de gestion des pêches telles que l'OPANO;
- permet un règlement à l'amiable des différends survenant entre les pays membres grâce à un mécanisme exécutoire de règlement des différends – ce qui représente une amélioration importante pour le règlement des différends relatifs aux pêches;
- exige que les mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs à l'intérieur et à l'extérieur des zones de 200 milles

soient « compatibles ». Les États qui pratiquent la pêche hauturière et les États côtiers ont le devoir de coopérer afin d'assurer la compatibilité de ces mesures (article 7);

- inclut la notion d' « intérêt réel dans les pêches » comme condition que les États (parties) doivent remplir avant de pouvoir participer à la gestion régionale des pêches (article 8(3));
- ne permet pas aux États de donner l'autorisation aux bateaux de pêcher en haute de mer en arborant leur pavillon à moins qu'ils ne puissent exercer efficacement leurs responsabilités sur ces bateaux (article 18);
- oblige l'État du pavillon à veiller à ce que les navires respectent les mesures régionales de conservation et de gestion (article 19);
- donne à l'État signataire de l'Accord et membre d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente le droit d'arraisonner et d'inspecter les bateaux de pêche d'une autre partie afin de s'assurer qu'ils respectent les mesures de conservation et de gestion, même lorsque l'État du pavillon n'est pas membre d'une organisation régionale de gestion des pêches (article 21);
- consolide les modalités de partage des données et de coopération concernant la recherche scientifique (article 14); et
- exige que les activités des organisations régionales de gestion des pêches, telles que l'OPANO, soient transparentes. L'article 12 exige que les ONG aient la possibilité de prendre part aux activités des organisations régionales conformément à leurs procédures, « qui ne doivent pas être indûment restrictives »⁽⁴⁷⁾.

Étant donné que l'ANUP met l'accent sur les stocks de poissons chevauchants qui sont adjacents aux zones économiques exclusives et ne s'applique pas directement à tous les poissons circulant dans les eaux internationales, une autre entente, le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO de 1995, quoique procédant d'un accord volontaire, est un complément à l'ANUP. L'article 45 constitue une autre caractéristique particulière de l'ANUP : il permet à un État qui a ratifié l'Accord de proposer des modifications et de convoquer des réunions, ce qui peut se faire si la moitié des parties contractantes donnent leur accord.

(47) Voir Jackie Alder, Gail Lugten, Robert Kay et Bridget Ferriss, *Compliance with International Fisheries Instruments, Sea Around Us: North Atlantic*, Fisheries Centre, University of British Columbia, p. 67, <http://saup.fisheries.ubc.ca/report/impactpolicy/alder.pdf>.

DISCUSSION

En dépit du fait qu'elle existe depuis 25 ans, l'OPANO n'a pas réussi à élaborer et à mettre en œuvre un régime efficace de conservation des ressources dans les eaux situées au-delà de la limite de 200 milles. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

L'OPANO existe depuis 24, 25 ans et les stocks à l'extérieur de la limite de 200 milles ont été décimés, cela ne fait aucun doute. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Chaque fois que nous avons obtenu quelque chose à l'OPANO, ça a été en offrant les carottes. Nous n'avons rien obtenu en demandant des mesures de conservation. Nous avons obtenu certaines choses parce que nous leur avons proposé des quantités supplémentaires de turbot, de sébaste, ou d'autres espèces. Maintenant, nous n'avons plus de carottes. – Fred Woodman, Président du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, Délibérations du Comité, 6 mai 2003

Une bonne partie des dispositions (de l'ANUP) prévoit des responsabilités plus lourdes pour les États du pavillon que ne le laissent supposer les textes de la convention de l'OPANO. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, 29 avril 2003

L'OPANO a été créée dans le but « de contribuer par la consultation et la coopération à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques » de l'Atlantique Nord-Ouest. Les pratiques déplorables des années 1980 et du début des années 1990 de certains membres de l'OPANO sont amplement documentées. Depuis 1995, la situation, preuve à l'appui, est la suivante : de toute évidence, l'OPANO ne joue toujours pas son rôle de façon satisfaisante : la non-application des règlements est en hausse, les États du pavillon effectuent rarement des suivis et prennent rarement des mesures contre les bateaux coupables d'avoir enfreint les règlements de l'OPANO, et cette dernière n'adopte pas toujours les recommandations du Conseil scientifique lorsqu'elle fixe des limites de prise à l'extérieur de la zone de 200 milles – une frontière géopolitique arbitraire qui ne tient pas compte de la répartition et de la migration des ressources halieutiques sur les Grands Bancs.

A. L'OPANO

Même si l'OPANO est loin d'être parfaite, nous jugeons qu'il est préférable de travailler en son sein plutôt que de n'avoir aucun régime international de gestion des pêches. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

L'OPANO n'est pas la même qu'au début des années 1980 ou 1990. Elle est bien meilleure maintenant.. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

Aussi catastrophique que la situation puisse être, il est probablement préférable d'avoir l'OPANO plutôt que rien du tout. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Premièrement, il ne faut pas se retirer de l'OPANO. Quiconque affirme que le Canada devrait se retirer de l'OPANO fait erreur. Au moins, l'OPANO a le mérite d'être un forum où nous pouvons nous adresser aux interlocuteurs de l'industrie de la pêche. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Délibérations du Comité, 3 décembre 2002

Je comprends très bien les frustrations des uns et des autres. Tout cela aura coûté très cher à Terre-Neuve. Par conséquent, je comprends très bien que les Terre-Neuviens doivent être extrêmement frustrés. C'est peut-être un parti pris personnel, mais à mon avis, pour trouver une solution, il faut se dire que ce problème est d'ordre national et international, et donc rester membre de l'OPANO. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

On a souvent demandé au Canada de se retirer de l'OPANO⁽⁴⁸⁾, demande souvent accompagnée d'une autre proposition, à savoir l'établissement d'un nouveau régime canadien de « gestion axée sur la conservation » à l'extérieur de la zone de 200 milles (sujet qui sera traité plus loin). Ces deux questions sont généralement liées parce qu'il serait vain de se retirer de l'OPANO si on ne remplace pas cette organisation par un autre organisme de réglementation; les conséquences d'une telle décision seraient inacceptables. D'ailleurs, les témoins s'y sont vivement opposés pour un certain nombre de raisons. Par exemple, le problème de non-conformité serait aggravé puisqu'il y aurait moins de moyens de faire appliquer les règlements. Le Canada ne bénéficierait plus des renseignements qu'il recueille du programme des observateurs, du programme d'inspection et de surveillance commune ainsi que de la surveillance des navires. Il n'y aurait plus de tribune internationale pour discuter des problèmes avec les autres pays. Les autres pays pourraient difficilement faire combler l'apport financier considérable accordé par le Canada au budget de

(48) Par exemple, le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes a recommandé dernièrement « que le gouvernement du Canada informe l'OPANO et ses parties contractantes qu'il mettra en œuvre la gestion axée sur la conservation sur le Nez et la Queue du Grand Banc de Terre-Neuve et sur le Bonnet Flamand, et qu'il se retirera de l'Organisation au plus tard le 31 décembre 2004, conformément à l'Article XXIV de la Convention de l'OPANO ». Recommandation 2, Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Gestion axée sur la conservation au-delà de la zone des 200 milles du Canada*, Rapport 2, 25 mars 2003. Dans ce rapport de 2003, le Comité a réitéré les recommandations faites dans un rapport déposé en juin 2002 intitulé *La surpêche étrangère : Impacts et solutions, La conservation sur le Nez et la Queue des Grands bancs et Bonnet Flamand*.

l'OPANO, ce qui entraînerait le démantèlement de cette organisation et la déréglementation des pêches.

Lors de nos délibérations, nous sommes tous arrivés à la même conclusion : il est préférable que le Canada puisse compter sur une organisation, si imparfaite soit-elle et internationalement reconnue comme l'OPANO, que sur aucune organisation.

Certains témoins sont revenus sur le sujet en faisant valoir que plusieurs organisations régionales de gestion des pêches avaient vu le jour récemment dans le but de trouver une solution au problème de la surpêche en haute mer, et qu'elles étaient toutes confrontées aux mêmes problèmes que l'OPANO. Les représentants du MPO ont laissé entendre qu'avec son programme d'inspections et de surveillance communes internationales, l'OPANO était en réalité « l'une des organisations mondiales qui avait le plus contribué à la réglementation de la gestion régionale des pêches », en particulier depuis 1995⁽⁴⁹⁾. Le MAECI a demandé avec instance aux membres du Comité de ne pas renoncer aux organisations régionales des pêches comme outil de gestion⁽⁵⁰⁾. La position du Terre-Neuve-et-Labrador en la matière est que si l'OPANO exerçait véritablement son mandat, cette demande serait tout à fait acceptable pour la Province⁽⁵¹⁾.

De nombreuses discussions ont eu lieu sur la manière de mettre à jour, d'améliorer ou de moderniser les principes, la structure et les procédures de l'OPANO. Le mécanisme d'opposition, le principal point faible de la Convention de l'OPANO, pourrait être modifié, voire supprimé⁽⁵²⁾. Les membres de la Commission des pêches qui opposent, dans le délai prescrit, des objections à l'égard d'une proposition faite par l'OPANO ne sont pas liés par cette mesure. En outre, ils peuvent formuler autant d'objections qu'ils le désirent, voire même sur le type de proposition liée à l'objection en question. Bien que l'on ne fasse plus appel abusivement au mécanisme d'opposition, celui-ci peut toutefois entraîner une situation où les contingents sont accordés par consensus afin d'éviter le recours au vote formel, ce qui est loin d'être une manière idéale de fixer des contingents en ce qui a trait à la conservation des ressources halieutiques. Bien

(49) Patrick Chamut, Sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, *Délibérations du Comité*, 26 novembre 2002.

(50) Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, *Délibérations du Comité*, 11 décembre 2002.

(51) Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Commentaires inclus dans le *Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants*, 20 février 2003, The Marine Institute, Université Memorial, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), 21 mars 2003.

(52) Lors de la réunion annuelle de l'OPANO en septembre 1992, le Canada a déposé une proposition visant à définir des critères d'utilisation du mécanisme d'opposition et à soumettre les objections à l'examen d'une partie tierce afin d'évaluer leur validité. La discussion de cette proposition a été reportée *sine die*.

que moins utilisé que dans le passé, le mécanisme d'opposition aurait été employé récemment, principalement par les anciens pays membres de l'Union soviétique, les États baltes, l'Islande et le Danemark⁽⁵³⁾.

L'OPANO et d'autres organisations régionales de gestion des pêches du monde entier partagent des caractéristiques similaires. Les membres reçoivent des recommandations scientifiques sur les stocks de poissons, déterminent les TPA et se les répartissent, fixent des mesures réglementaires telles que la taille des engins ainsi que les dates de fermeture et la fermeture de secteurs et contribuent financièrement au budget de fonctionnement de l'organisation.⁽⁵⁴⁾. Les décisions sont prises soit par consensus, soit par regroupement des décisions prises majoritairement et s'accompagnent du recours à un mécanisme d'opposition. Mais ce qui constitue un élément encore plus important, l'efficacité de ces organisations dépend de la volonté des principaux membres d'y investir des ressources. D'après la description qui a été faite aux membres du Comité, contrairement aux organismes des Nations Unies, les secrétariats des diverses organisations régionales de gestion des pêches ont peu d'influence et pratiquement aucune autorité. En ce qui a trait à l'OPANO, on a proposé d'importer du personnel impartial et professionnel de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ou d'autres organisations mondiales.

Parmi les autres propositions avancées pour améliorer l'OPANO, mentionnons les suivantes : accorder un rôle plus important au Conseil scientifique dans la prise de décisions; accorder aux pays qui ont un intérêt économique et de conservation plus important dans l'OPANO d'avoir une plus grande voix au chapitre dans la prise de décisions (p. ex. mise en place d'un système de vote pondéré); intégrer l'approche de précaution et l'approche fondée sur l'écosystème (énoncées dans l'ANUP) dans la Convention de l'OPANO; adopter une « politique des navires contrevenants » (publier la liste des bateaux indésirables et leur interdire l'accès à la zone réglementée); harmoniser le régime des sanctions; adopter un régime de règlement des différends, voire même déléguer la mise en application des règlements sur les pêches à un nouvel organisme de l'OPANO (ce qui entraînerait des coûts). Nous avons appris qu'une proposition visant à créer une zone de protection marine dans la zone de réglementation a été rejetée lors d'un vote en janvier 2002. Selon l'article 12 de l'ANUP, les organismes régionaux de gestion des pêches, tels que l'OPANO, doivent mener leurs affaires

(53) Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003.

(54) Certaines organisations régionales de gestion des pêches, comme l'OPANO, sont orientées régionalement, d'autres traitent d'espèces spécifiques (p. ex. la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA)).

dans la transparence. Un certain nombre de personnes ont souligné que le gouvernement fédéral pourrait travailler de pair avec les ONG à vocation écologique, par exemple avec le Fonds mondial pour la nature (WWF), une organisation internationale digne de confiance qui a décidé d'axer son attention sur la conservation des océans et du milieu marin au cours de la prochaine décennie. Un témoin a expliqué ce qui suit :

En cette époque de transparence, il serait peut-être approprié que le Canada propose que les réunions de l'OPANO soient publiques, de sorte que les représentants d'ONG et d'autres intéressés puissent y assister. En cette époque de préoccupations environnementales, voilà une situation où deux groupes qui ne sont pas normalement d'accord ont des raisons différentes de vouloir collaborer l'un avec l'autre, puisque les ONG environnementales, si elles étaient présentes aux réunions de l'OPANO à titre d'observatrices, seraient peut-être disposées, vu leur expérience considérable dans ce domaine, à exploiter les médias pour leurs propres fins. Ce serait tout à fait dans l'intérêt du secteur canadien des pêches, qui avoue ne pas avoir vraiment réussi jusqu'à présent à bien se servir des médias internationaux. Disons que pour des raisons très différentes, ces deux groupes auraient de bonnes raisons de vouloir exploiter efficacement les médias pour exposer, en quelque sorte, les faiblesses de l'OPANO. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003

Le fonctionnement de l'OPANO sera réformé s'il existe une volonté politique suffisamment forte de la part de ses membres d'entreprendre ces changements⁽⁵⁵⁾. D'après ce que nous avons entendu, il ne sera sans doute pas facile de mettre sur pied des coalitions et d'obtenir cette volonté politique. Cependant, il se peut que l'éthique de l'OPANO commence à évoluer comme le montre la décision de la Commission des pêches de renforcer le mandat du STACTIC en septembre 2002. L'OPANO analysera dorénavant le dossier d'observation des mesures réglementaires de ses membres, fonction qui était assumée dans le passé par le Canada. En outre, un rapport annuel sur la l'observation de la réglementation sera présenté à la Commission en septembre 2003, ce qui pourrait conduire à la prise d'autres mesures.

B. Gestion axée sur la conservation à l'extérieur de la zone de 200 milles

Nous porter gardien des ressources halieutiques implique une gestion qui nous prendrait des années à mettre sur pied, sans compter le temps qu'il faudrait pour gagner l'autorité nécessaire et pour contrôler une zone contestée. – Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, En préparation de la réunion de l'OPANO, Chronique du ministre, n° 2, septembre 2002

(55) Toutes les parties contractantes de l'OPANO peuvent proposer des modifications à la Convention, mais une majorité des trois quarts des voix de tous les membres est requise pour que celles-ci soient adoptées (article XXI de la Convention de l'OPANO).

Nous sommes d'avis que la renégociation de la limite de 200 milles ne serait pas réalisable dans des délais raisonnables. — Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

L'élargissement unilatéral de la compétence n'est pas le meilleur moyen d'assurer la reconstitution des stocks de poissons. — Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

D'une manière ou d'une autre, le Canada doit cesser de faire des compromis et d'adopter — je suis désolé d'avoir à dire ça — cette attitude de mauviette lors des négociations internationales qui se déroulent chaque année; il doit prendre position. — Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Délibérations du Comité, 3 décembre 2002

Les Canadiens, en particulier les habitants de Terre-Neuve et du Labrador, sont en colère et profondément désabusés par l'incapacité permanente de l'OPANO de prendre des mesures correctives sur une myriade de problèmes. Jusqu'à ce jour, le Canada a réglé le problème de non-conformité dans la zone réglementée de l'OPANO en interdisant l'accès de ses ports aux pays dont les bateaux ont gravement enfreint les mesures de conservation et de surveillance de l'OPANO et en annonçant la mise en place d'une nouvelle politique d'interdiction de ses ports aux navires indésirables qui pratiquent la pêche dans la zone réglementée de l'OPANO. La plupart des membres estiment que de telles mesures n'ont que peu de conséquences réelles sur la flottille étrangère. Ils ont tous convenu qu'il faudrait agir pour faire en sorte que l'intérêt et les responsabilités de l'État côtier qu'est le Canada, dans les secteurs de pêche adjacents à sa côte atlantique, soient mieux reconnus.

Une proposition qui a été très bien reçue et qui est incontestablement populaire à Terre-Neuve et au Labrador, est que le Canada assume la protection, la gérance, le rôle de fiducie ou la « gestion axée sur la conservation » des stocks de poissons chevauchants, à l'extérieur de la zone de 200 milles. En juin 2002, le Comité des pêches et des océans de la Chambre des communes a réclamé l'établissement d'une telle gestion sur le nez et la queue des Grands Bancs et du Bonnet Flamand (ainsi que le retrait du Canada de l'OPANO). En mars 2003, un rapport du Comité sur la pêche à la morue 2J3KL et 3Pn4RS de la province de Terre-Neuve-et-Labrador, composé des représentants de tous les partis, a recommandé l'adoption d'un régime canadien de gestion des pêches afin de protéger les stocks de poissons chevauchants sur le nez et la queue des Grands

Banks⁽⁵⁶⁾. En mars 2003, le Comité de la Chambre des communes a publié un deuxième rapport sur le problème de la surpêche étrangère⁽⁵⁷⁾ dans lequel il réitère les recommandations qu'il avait faites en juin 2002⁽⁵⁸⁾.

La gestion axée sur la conservation ou l'élargissement de la compétence du Canada sur la pêche, sous quelque forme que ce soit, au-delà de la zone de 200 milles en haute mer, n'est pas tout à fait une nouvelle idée. Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, le Conseil des pêches du Canada, le Groupe Harris d'examen de la morue du Nord et d'autres organismes ont, dans le passé, recommandé ce plan d'action, notamment notre comité, en 1989, lorsqu'il a fait la recommandation suivante au gouvernement du Canada :

« On ne peut plus tolérer la surexploitation étrangère des stocks de poissons qui chevauchent la limite de 200 miles, et le gouvernement du Canada doit désormais faire montre de beaucoup plus de fermeté. Bien que peu de pays aient un plateau continental de plus de 200 miles et que l'extension de la souveraineté du Canada en matière de pêcheries susciterait vraisemblablement l'opposition de certains membres de la communauté internationale, en particulier de la part de ceux qui profitent actuellement de la surpêche, le Comité propose néanmoins :

(6) Que le gouvernement fédéral alourdisse les sanctions (au-delà de l'interdiction des ports et de la réduction de l'accès aux allocations de stocks excédentaires à l'intérieur de la zone de 200 milles) afin d'amener à raison les pays qui surexploient les stocks transfrontaliers. Le Premier ministre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre des Pêches et des Océans devraient trouver une façon d'établir dans les faits la pleine compétence du Canada sur l'ensemble du plateau continental. – Comité sénatorial permanent des pêches, Recommandation 6, *La commercialisation du poisson au Canada : Les pêches de la côte est*, décembre 1989, p. 66.

Les mesures prises par le Canada à l'extérieur de la zone de 200 milles ont toujours eu comme but de préserver les intérêts du Canada ainsi que ceux de la communauté internationale en conservant les stocks de poissons chevauchants. Elles n'ont jamais été un moyen pour le Canada de revendiquer le droit pour lui seul de pratiquer la pêche hauturière (c.-à-d. de s'accaparer « la plus grosse part du gâteau »). Comme le Comité de la Chambre des communes l'a proposé en juin 2002, la gestion axée sur la conservation signifierait que le Canada ferait respecter la surveillance des

(56) Comité sur la pêche à la morue 2J3KL et 3Pn4RS composé de représentants de tous les partis de Terre-Neuve-et-Labrador, *Stabilité, viabilité et prospérité : Assurer l'avenir des stocks de morue du Nord et du Golfe*, Énoncé de position, 17 mars 2003.

(57) Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Gestion axée sur la conservation à l'extérieur de la zone de 200 milles du Canada*, mars 2003.

(58) Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *La surpêche étrangère : Impacts et solutions, La conservation sur le Nez et la Queue des Grands bancs et Bonnet Flamand*, juin 2002.

activités de pêche jusqu'à la frontière de la plate-forme continentale : « Le Canada effectuerait la recherche scientifique, fixerait les TPA, et mettrait sur pied et administrerait un système de gestion basée sur la conservation qui comprendrait la surveillance et la mise en application »⁽⁵⁹⁾. L'expression « gestion axée sur la conservation » ne signifie pas que le Comité « sous-entend que le Canada revendique la souveraineté ou des droits exclusifs sur les ressources halieutiques »⁽⁶⁰⁾.

Le gouvernement fédéral a fait savoir aux membres du Comité que leur notion de gestion axée sur la conservation correspondrait en fait, sous un autre nom, à un élargissement de la compétence du Canada sur la pêche. Le ministre des Pêches et des Océans a souligné ce qui suit au Comité : « Il semblerait que pour certaines personnes « la gestion axée sur la conservation » serait plus acceptable aux yeux de la communauté internationale que l'élargissement de la compétence sur la pêche. Ce point de vue est erroné »⁽⁶¹⁾. Le gouvernement a souligné que la proposition allait bien au-delà de ce qui est accepté en droit international et qu'elle recevrait très peu d'appui à l'extérieur du Canada; que d'autres nations s'y opposeraient vigoureusement (en particulier les États qui pratiquent la pêche hauturière), et qu'elle pourrait conduire éventuellement à une confrontation – difficultés possibles que le Comité de la Chambre des communes avait prises en compte dans son rapport.

Le Comité a entendu les mêmes arguments de la part des représentants du gouvernement fédéral : une activité unilatérale poserait de très nombreuses difficultés. On a également fait remarquer que les responsabilités du MPO en matière de réglementation et de recherche scientifique seraient considérablement élargies – d'un point de vue géographique – et porteraient sur 160 à 200 milles marins supplémentaires si le Canada « assurait la garde » des stocks sur le Bonnet Flamand, responsabilités qu'il aurait peine à assumer compte tenu des importantes compressions budgétaires dont il a fait l'objet depuis l'examen des programmes du gouvernement fédéral en 1995.

Bien qu'il ait exprimé haut et fort que le Canada devrait envisager d'adopter un cadre de gestion axée sur la conservation, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a fait une proposition qui diffère de celle du Comité de la Chambre des communes: il n'exclut pas la participation de l'OPANO à un nouveau régime. Comme le propose la province, la gestion axée sur la conservation serait plutôt un changement de cap ou « une redéfinition des rôles et des

(59) *Id.*

(60) Comité permanent des Pêches et des océans de la Chambre des communes, *Gestion axée sur la conservation à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles*, mars 2003.

responsabilités du Canada comme État côtier et de l'OPANO comme organisation régionale de la gestion des pêches »⁽⁶²⁾. Le rôle opérationnel de l'OPANO serait modifié afin d'accroître les responsabilités du Canada sur des stocks qui présentent le plus d'intérêt pour le pays.

La province propose que le Canada, à titre d'État côtier, assume la responsabilité de la gestion des stocks de poissons chevauchants, des TPA et des mesures de conservation, ce qui permettrait l'application cohérente de mesures à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles, notamment la surveillance et l'inspection. Cependant, la province a exprimé l'avis que le Canada devrait respecter les parts traditionnelles des autres nations. En vertu de cette proposition, il suffirait uniquement de remettre certaines responsabilités à l'État côtier. L'OPANO continuerait d'être responsable du Conseil scientifique, de la coordination de la recherche et du service de conseils. Elle continuerait également de s'occuper des problèmes d'accès et d'allocation et de gérer les stocks dans la zone réglementée de l'OPANO, ainsi qu'à mettre au point et à imposer les sanctions⁽⁶³⁾.

Les membres du Comité estiment tout comme les témoins que l'établissement d'une autorité centrale (un dépositaire ou une fiducie) pour gérer la pêche au nom de tous les participants rendrait la gestion de la pêche plus efficace. Cependant, nous devons admettre que sans le consentement des participants, toute mesure prise pour imposer un nouveau système correspondrait à une décision unilatérale. On ne peut échapper à cette logique⁽⁶⁴⁾. Les membres qui favorisent une action énergique de la part du Canada ont rappelé aux autres membres du Comité les mesures prises par l'Islande avant l'adoption de la Convention de 1982 sur le droit de la mer, lorsque ce pays a entrepris de faire respecter sa compétence sur la pêche en haute mer, au-delà de ses eaux territoriales. Bien qu'elle ait été contestée par la Cour internationale de justice, la mesure prise par l'Islande a finalement été à l'origine de la notion selon laquelle les États côtiers détiennent des droits et des responsabilités concernant la détention et la gestion des ressources dans les secteurs situés au-delà des eaux territoriales, notion qui a été intégrée ultérieurement à la Convention NUDM. Le droit international de la mer a souvent été qualifié de droit en constante évolution sous l'effet combiné de l'adoption de conventions internationales, comme la Convention NUDM, et des gestes posés par les

(61) Réponse du gouvernement au dixième rapport du comité permanent des Pêches et des océans de la Chambre des communes sur *La surpêche étrangère : Impacts et solutions*, 8 novembre 2002.

(62) Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, *Délibérations du Comité*, 25 mars 2003.

(63) *Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants*, 20 février 2003, The Marine Institute, Université Memorial, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), 21 mars 2003.

(64) Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003.

États. La déclaration unilatérale du Canada concernant une zone de pêche de 200 en janvier 1977 a été citée en exemple à cet égard :

Nous avons élargi unilatéralement la compétence de la pêche le 1^{er} janvier 1977. En quoi consiste la différence? Pour répondre à cette question de pure forme, la différence réside tout simplement en ce que les divers accords bilatéraux que nous avions mis en place jusqu'en 1977 ont accepté notre déclaration unilatérale et que nous avions un droit de la mer évolutif qui nous a permis de prévoir une Convention qui déterminerait la zone de 200 milles et qui a été réellement signée cinq ans plus tard. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, mémoire présenté au Comité, 25 février 2003.

À cette époque, les États-Unis le (1^{er} mars 1977) et plusieurs autres pays ont rapidement suivi l'exemple du Canada.

Certains témoins ont fait valoir que, dans certaines circonstances, une décision unilatérale n'est pas seulement un choix approprié, mais qu'elle est parfois la seule ligne de conduite à adopter. À cet égard, ils ont cité comme exemple et précédent récent la saisie du bateau de pêche espagnol *Estai* (qui a fait couler beaucoup d'encre en 1995) et comme exemple antérieur la déclaration unilatérale par le Canada, en 1977, d'une zone de pêche de 200 milles. Cependant, d'autres témoins ont souligné la longue tradition de respect par le Canada des solutions multilatérales et ont prévenu que si le pays prenait des décisions unilatérales relatives à la haute mer, il renoncerait à un principe fondamental solidement établi du droit international.

Les témoignages qui nous ont été présentés permettent de supposer que les objectifs de la gestion axée sur la conservation seraient plus facilement atteints dans le cadre juridique international actuel. À cet égard, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants est tout particulièrement important.

C. L'ANUP

De l'avis de Terre-Neuve-et-Labrador, il faudrait un changement significatif du droit international pour permettre aux navires canadiens, par exemple, d'appliquer les règlements sur les pêches à l'extérieur de la zone des 200 milles marins, c'est-à-dire en haute mer. – Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Délibérations du Comité, 25 mars 2003

Ayant brossé ce tableau, le professeur Gudmunder Eiriksson indique que le besoin de « nouveaux outils » pour résoudre cette crise des pêches mondiales en évolution rapide a été exprimé, mais qu'à ses yeux, la difficulté réside dans le refus d'utiliser les outils juridiques et de gestion existants. –

Université de la Paix des Nations Unies, Costa Rica, Commentaires inclus dans le Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants, 21 mars 2003

Cet accord (l'ANUP) confère un sentiment de triomphe à la diplomatie canadienne. Nous avons inspiré l'élaboration de l'Accord lorsque nous avons réussi à faire inscrire au programme de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992, la question de la nécessité pour l'Assemblée générale d'étudier la question des stocks chevauchants. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

En fait, (si le Canada décidait d'assurer la gestion des stocks) le Canada appliquerait un régime de gestion des ressources comparable pour tous les stocks chevauchants. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Malheureusement, parmi les membres de l'OPANO, il y a seulement cinq pays qui ont ratifié cet accord et qui y sont assujettis. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Je pense que c'est une bonne entente (l'ANUP), particulièrement la partie qui est empruntée à la Convention sur le droit de la mer. Je ne souhaite aucunement qu'on la modifie ... Elle vole de ses propres ailes même si elle tire manifestement son origine de la Convention sur le droit de la mer. Je le dis sans hésitation. Après tout, j'ai contribué à son élaboration. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

Lors des négociations qui ont débouché sur la création de la Convention de 1982 sur le droit de la mer, le Canada n'a pas réussi à obtenir pour les États côtiers une compétence ou une accréditation spéciale sur les stocks de poissons chevauchants. Cela l'a conduit à redoubler d'efforts pour négocier l'ANUP, qu'il a ratifié en août 1999. L'Accord, qui comporte 50 articles, porte en particulier sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs; il élargit considérablement la Convention NUDM en incluant des principes directeurs dont le but est d'assurer la durabilité de la pêche (notamment l'approche de précaution et l'approche basée sur l'écosystème), de nouvelles mesures pour promouvoir la coopération internationale et la prise de décision transparente, et une mise en application plus rigoureuse de la réglementation sur la pêche et des procédures de règlement des différends.

Le principal objectif de la gestion axée sur la conservation est de mettre en place des systèmes de conservation et de gestion des ressources halieutiques compatibles à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles. Selon le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, « le but principal de la gestion axée sur la conservation » est, par exemple, d'établir un régime qui offrirait « des normes de conservation et de mise en application de la

réglementation semblables pour les stocks de poissons chevauchants à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles »⁽⁶⁵⁾. Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador définit la gestion axée sur la conversation comme suit : « la gestion par l'État côtier adjacent de stocks de poissons désignés qui chevauchent la zone économique exclusive de 200 milles dans le but d'appliquer des mesures de conservation cohérentes »⁽⁶⁶⁾.

L'article 7(2) de l'ANUP stipule que « les mesures de conservation et de gestion mises en place pour la pêche hauturière et adoptées pour les secteurs soumis à une compétence nationale doivent être compatibles afin de s'assurer que la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs soient prises dans leur intégralité ». L'ANUP fournit également une liste de critères pour définir la compatibilité. Les pays qui pratiquent la pêche hauturière et les États côtiers doivent coopérer, dans un délai raisonnable, directement ou par l'intermédiaire des organisations régionales de gestion des pêches, lesquelles jouent un rôle de premier plan parce que l'ANUP ne peut être mis en œuvre que par leur intermédiaire. Dans l'ANUP, le devoir de coopération comprend en partie la notion clé de mesures de gestion « compatibles » des stocks de poissons qui chevauchent la zone économique exclusive de 200 milles.

Bien que ces mesures existent dans l'OPANO puisque, depuis 1995, un régime de gestion et de surveillance permet au Canada d'arraisonner et d'inspecter les bateaux des membres de l'OPANO, l'ANUP offre aux États côtiers comme le Canada considérablement plus de moyens de veiller à ce que les règlements soient appliqués. En droit international, les bateaux sont généralement considérés sous la responsabilité de l'État du pavillon (l'État où le bateau est immatriculé). En ce qui a trait à la conformité et à la mise en application, l'ANUP a fait œuvre de pionnier en donnant aux États étrangers le droit de prendre des mesures de mise en application. (La Partie VI de l'ANUP porte sur les responsabilités des États de pavillon, la coopération internationale et régionale, les procédures de base pour arraisonner et inspecter les bateaux et les mesures prises par les États portuaires.) Par exemple, l'ANUP permet à un État côtier comme le Canada d'arraisonner et d'inspecter les bateaux en haute mer et, dans certaines circonstances, de les ramener au port si l'État du pavillon refuse de mener une enquête ou de sanctionner les infractions aux règlements d'une organisation régionale de gestion des pêches, telle que l'OPANO. Si l'État côtier

(65) Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *La surpêche étrangère : Impacts et solutions, La conservation sur le Nez et la Queue des Grands bancs et Bonnet Flamand*, juin 2002.

(66) *Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants*, 20 février 2003, The Marine Institute, Université Memorial, St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador, 21 mars 2003.

relève une infraction grave, il doit en notifier l'État du pavillon, qui a trois jours pour répondre et remplir ses obligations en vertu de l'article 19 et de mener une enquête approfondie, de déterminer si une infraction a été commise et de faire appliquer les moyens administratifs ou juridiques nécessaires pour sanctionner le bateau⁽⁶⁷⁾.

Les procédures exécutoires et obligatoires de règlement des différends constituent une autre caractéristique importante de l'ANUP. De nombreux problèmes auxquels est confrontée l'OPANO tirent leur origine du mécanisme d'opposition et de l'absence d'un mécanisme pour résoudre les conflits et les différends. Un témoin nous a dit que les efforts fournis dans le passé pour faire adopter, dans le cadre de l'OPANO, une procédure de règlement des différends ont été l'objet « d'une très forte résistance », car les parties concernées craignaient qu'une telle procédure « lierait d'une certaine façon les parties et leur ferait perdre une partie de leur souveraineté lors des négociations »⁽⁶⁸⁾. En vertu de l'ANUP, si une partie estime qu'une autre partie agit d'une manière qui est incompatible avec les obligations du traité, elle peut porter l'affaire devant un groupe d'experts ou un tribunal de règlement des différends d'une partie tierce et l'autre partie en cause doit être présente. Puisque les tribunaux sont autorisés à réclamer des mesures correctives, ils constituent un élément potentiellement très dissuasif à l'égard d'une activité illégale. Une forte dissuasion entraînerait une application plus efficace de la réglementation de la pêche. Fait intéressant, dans l'ANUP, le recours juridique est fondé sur les dispositions contenues dans la Partie XV de la Convention de 1982 sur le droit de la mer.

Comme nous l'avons déjà signalé, nous espérons que lorsque l'ANUP sera intégralement appliqué, le régime des pêches sera beaucoup plus transparent. À cet égard, le Canada aura la possibilité de demander la participation des ONG à vocation écologique qui se sont intéressés aux problèmes de la mer et de la pêche.

Le Canada a ratifié l'ANUP en août 1999 et a appliqué ses dispositions à d'autres signataires de l'Accord, notamment aux pays membres de l'OPANO (l'Islande, la Norvège, la Russie et les États-Unis). Cependant, le traité n'englobe pas les bateaux des membres de l'OPANO qui n'y sont pas assujettis, notamment l'UE, membre le plus important de l'OPANO après le Canada, laquelle a signé l'Accord mais ne l'a pas ratifié. En 1999, lors des travaux du Comité sur le projet de loi C-27 (qui a modifié la réglementation fédérale afin de mettre en application l'ANUP), les représentants du

(67) Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, *Délibérations du Comité*, 11 décembre 2002.

(68) Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, *Délibérations du Comité*, 26 novembre 2002.

gouvernement fédéral ont exprimé l'espoir que le traité sera ratifié « plus tôt que tard »⁽⁶⁹⁾. On peut dire que la ratification de l'ANUP par l'UE n'aboutit qu'avec une extrême lenteur et que, jusqu'à présent, l'incidence pratique de l'Accord sur l'OPANO a été infime parce que l'UE n'y était pas assujettie. Cependant, au cours de nos délibérations, nous avons appris que l'UE s'était engagée publiquement à ratifier l'Accord et qu'elle avait annoncé son intention de le ratifier en bloc (c.-à-d. de déposer simultanément les instruments de ratification de l'UE et de tous les États membres). À l'exception de l'Irlande, l'UE semble disposée maintenant à ratifier l'ANUP au plus tard en juin 2003. Quant à l'Irlande, le MAECI nous a informé le 16 avril 2003 que la promulgation d'une loi visant à ratifier l'ANUP était une priorité pour le gouvernement irlandais⁽⁷⁰⁾.

D. La Convention NUDM

Le Canada a tout intérêt à demeurer un partenaire international, plutôt qu'à devenir un paria international. – Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, « Le gouvernement répond au rapport sur la surpêche du comité permanent », Communiqué, 8 novembre 2002

Les dispositions de la Convention sur le droit de la mer relative aux pêches sont rédigées en termes vagues et peu énergiques et manquent de cohérence; de plus, elles ne traduisent pas la nouvelle approche de gestion des pêches internationales. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

Nous sommes toujours prêts à préconiser un développement du droit international, particulièrement du droit environnemental, mais lorsque nous réussissons, nous ne l'appliquons pas. Je n'arrive pas à comprendre cela. Pire encore, je n'arrive pas à comprendre pourquoi personne, exception faite du Sénat, ne prend la peine de dire que ce n'est pas correct. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

La Fédération de Russie a présenté une demande (à la Commission des limites du plateau continental de l'ONU) en ce qui concerne l'océan Arctique, ce qui a un certain intérêt pour nous. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

(69) Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des affaires internationales, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 13 mai 1999. Le traité de Rome confère à la Commission de l'UE certains pouvoirs et autorités, tels que la responsabilité de la gestion internationale de la pêche et l'administration de la politique commune de la pêche, qui régit la pêche pratiquée par les États de l'UE. La Commission européenne détient la compétence exclusive de négocier et de conclure, avec des parties tierces, des ententes sur la pêche et de représenter l'UE auprès des organismes internationaux sur la pêche, notamment de l'OPANO. Les engagements sont généralement approuvés par le Conseil de la pêche, qui est composé des ministres de la pêche des États membres. Bien que la politique soit élaborée à l'échelle de l'Union, sa mise en œuvre et sa mise en application sont assurées par les États membres.

(70) Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, lettre envoyée au président du Comité, 16 avril 2003.

Honorables sénateurs, ... nous n'avons pas ratifié la Convention sur le droit de la mer ... Un comité sénatorial devrait peut-être examiner la question et inciter le gouvernement du Canada à prendre la décision qui s'impose. — Sénateur George Baker, Débats du Sénat, 10 décembre 2002

Je prétends que, 21 ans après la signature de la dernière convention, il est temps de modifier le droit de la mer. Il y a diverses manières de le faire ... — Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

La Convention NUDM, qui est entrée en vigueur en novembre 1994, a été ouverte la première fois à signature en décembre 1982. Le Canada a signé le document cette année-là mais il n'a pas ratifié le traité par la suite. Bien qu'il ait souvent manifesté son intention de ratifier cette Convention âgée de 20 ans, le gouvernement fédéral n'est jamais passé à l'acte. À cet égard, le Canada et les États-Unis sont les deux seuls pays au monde à ne l'avoir pas encore ratifiée.

En ce qui a trait au Canada, cette situation est profondément ironique. Le Canada est un État côtier qui possède la bande côtière la plus longue au monde (près de 244 000 kilomètres, dont les côtes de 52 455 îles), l'archipel le plus vaste (dans l'Arctique canadien) et la deuxième plate-forme continentale en importance (3,7 millions de kilomètres carrés). Son milieu marin couvre une superficie de quelque cinq millions de kilomètres carrés, ce qui représente 53 p. 100 du territoire canadien. La situation est d'autant plus ironique que le Canada a été le principal élément moteur de la Convention de 1982 sur le droit de la mer. À titre de signataire de la Convention en 1982, le Canada a exprimé son intention politique d'assumer les obligations de la Convention NUDM. Il a maintenant le devoir d'éviter d'agir de manière à mettre en péril les objectifs et les buts de la Convention, mais il n'est pas assujetti à ses dispositions. La ratification serait la prochaine étape par laquelle le Canada assumerait des obligations contraignantes à cet égard.

Deux raisons expliquent la lenteur du Canada à ratifier la Convention. En premier lieu, la disposition de la Convention NUDM qui traite de l'exploitation minière des fonds marins préoccupait le Canada, mais ce problème a finalement été réglé en juillet 1994 par l'adoption d'une Entente sur la mise en oeuvre de la Partie XI de la Convention.

Au départ, nous nous sommes tenus en retrait par déférence pour les Américains. Nous n'avions rien contre la disposition sur l'exploitation minière du fond de la mer. En fait, nous avons rédigé en langue juridique la proposition d'approche axée sur une entreprise en participation formulée par Henry Kissinger. ... C'est pour cette raison que nous nous sommes tenus en retrait; mais cela ne voulait pas dire que le Canada se cachait. Mais le Canada n'a pas dit: « Dieu merci, l'affaire est réglée. Il ne nous reste plus qu'à la ratifier ». — Alan Beesley, *Délibérations du Comité*, 11 mai 1999.

L'Entente de 1994 sur la Partie XI de la Convention NUDM a conduit à une augmentation du nombre de ratifications (et d'adhésions). Après le rassemblement des 60 ratifications requises, la Convention NUDM est entrée en vigueur le 16 novembre 1994, ce qui a accru nombre des nouvelles adhésions à la Convention. Cependant, à ce moment-là, le problème de l'exploitation minière des fonds marins et le problème des stocks de poissons chevauchants se sont recoupés, ce qui est la deuxième raison pour laquelle le Canada a différé la ratification de la Convention. Le Canada a prétexté que ces stocks nécessitaient une reconnaissance et une protection spéciales et qu'ils devaient faire l'objet d'un traité des Nations Unies distinct, qui est devenu l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants de 1995, lequel est entré en vigueur le 11 décembre 2001 (après avoir rassemblé les 30 ratifications requises).

La non-ratification par le Canada de la Convention NUDM comporte un certain nombre de désavantages évidents. Outre le fait qu'il est maladroit pour le Canada de présenter des stratégies en vertu de l'ANUP (un traité auxiliaire au traité principal de la Convention NUDM), il lui sera difficile de faire entendre ses préoccupations et ses recommandations quand la Convention NUDM sera ouverte pour examen et modification en décembre 2004.

On a relevé un certain nombre de points qui pourraient être améliorés dans la Convention NUDM. Par exemple, le traité pourrait être modifié afin de mieux reconnaître les intérêts particuliers que des États côtiers comme le Canada ont dans les stocks de poissons chevauchants, ou afin de renforcer le rôle que jouent les organisations régionales de gestion des pêches telles que l'OPANO dans la gestion et la conservation du poisson. Il pourrait être amendé afin d'inclure « les poissons de fond » dans la définition des espèces qui sont maintenant sous la compétence de la plate-forme continentale des États côtiers, et de les intégrer dans les principes énoncés par l'ANUP. Les stocks pêchés actuellement sur une plate-forme continentale, à l'extérieur de la zone de 200 milles, et qui ne sont pas réglementés par les organisations régionales de gestion des pêches pourraient se voir accorder une meilleure reconnaissance juridique, en particulier si l'approche fondée sur l'écosystème est adoptée dans la gestion des pêches. Près de la moitié des poissons de fond capturés en 2000 dans la zone réglementée de l'OPANO étaient des espèces non réglementées.

En outre, le Canada aurait dix ans pour fixer les limites extérieures de sa plate-forme continentale juridique au-delà des 200 milles⁽⁷¹⁾ et pour déposer sa demande auprès des 21 membres

(71) En établissant le bas de pente continentale, en répondant aux exigences relatives à l'épaisseur des roches sédimentaires et aux exigences géomorphologiques ainsi qu'aux critères de distance et de profondeur ou en regroupant ces deux méthodes.

de la Commission des limites du plateau continental (CLCS), qui étudie ce type de demandes. L'article 76 de la Convention NUDM renferme une formule complexe pour définir juridiquement une plate-forme continentale d'un État située à l'extérieur de la zone de 200 milles. En vertu de l'article 77, l'État côtier exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins d'explorer et d'exploiter les ressources naturelles. – tant les ressources biologiques (« espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou sous le fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol ») que les ressources non biologiques (p. ex. les ressources minérales) des fonds marins ou de leur sous-sol. Le Canada, qui possède de longues bandes de côtes le long de trois océans, aurait avantage à présenter une demande au sujet de la limite externe de sa plate-forme continentale. Il se pourrait également que les revendications du Canada et des pays limitrophes se recoupent. La Russie, qui a ratifié la Convention NUDM en mars 1997, a été le premier pays à soumettre une demande auprès de la CLCS, et à déposer une revendication dans l'Extrême-Arctique le 20 décembre 2001.

Ce qui est en jeu à l'échelle mondiale c'est le prolongement de la plate-forme continentale d'environ 15 millions de kilomètres carrés, soit environ 5 p. 100 du plancher océanique de la planète. Il se peut que certains pays, comme la Nouvelle-Zélande, puissent agrandir leur territoire maritime jusqu'à 50 p. 100. Au large des côtes des États-Unis, le territoire maritime agrandi pourrait receler jusqu'à 1,3 milliards de dollars en ressources halieutiques⁽⁷²⁾.

(72) David Malakoff, « Nations Look For an Edge in Claiming Continental Shelves », *Science*, vol. 298, 6 décembre 2002, p. 1877-1878.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il faut se rappeler que l'OPANO est une produit des années 70. La situation en matière de pêches internationales et de droit international a beaucoup évolué depuis. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

Nous nous rendons compte maintenant, en l'an 2003, que nous nous sommes contentés de créer le cadre juridique en nous disant que les agences régionales de gestion des pêches se chargerait du reste. Mais nous ne leur avons jamais confié le pouvoir, pour employer l'image du hockey, de jouer le jeu et de marquer des points. – Patrick McGuinness, vice-président, Conseil canadien des pêches, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

Nous devrions exercer des pressions sur nos homologues de la Communauté européenne aux échelons les plus élevés de la diplomatie et du gouvernement car ce qui se passe est irrationnel et inconcevable. Ça devrait être embarrassant pour des pays qui sont parmi les plus développés au monde. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Nous avons là un sérieux problème. C'est fondamentalement un problème d'ordre biologique et écologique, mais qu'on traite simplement sous l'angle politique. – George Rose, professeur et titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches, Université Memorial, Délibérations du Comité, 6 mai 2003

Ce que l'industrie veut, c'est un régime de conservation intégral qui s'appliquerait à l'extérieur de la zone des 200 milles; un régime qui comporterait les mêmes normes que celles qui s'appliquent à l'intérieur de la zone de 200 milles. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Le Conseil comprend mal le peu d'appui accordé aux mesures de conservation, alors que ces espèces ont atteint des niveaux minimums record. Par conséquent, le CCRH considère que la conservation de ces ressources halieutiques et de cet écosystème ne sera pas réalisée tant qu'une approche écosystémique complète n'aura pas été adoptée, conforme à celle qui est appliquée dans les pêches canadiennes.. – Fred Woodman, président, Conseil de conservation des ressources halieutiques, Lettre au ministre des Pêches et des Océans, 27 juillet 2001

Les océans de la planète sont exploités comme jamais ils ne l'ont été. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, près de la moitié des réserves marines du monde sont entièrement exploitées et un autre 28 p. 100 sont surexploitées ou épuisées⁽⁷³⁾. En réalité, il se peut qu'elles soient dans un état nettement plus désastreux que l'on ait pu imaginer dans le passé. D'après une étude publiée en novembre 2001, les prises de poissons auraient chuté depuis la fin des années 1980 et elles n'auraient pas augmenté comme l'avait annoncé la FAO,

(73) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *L'état des pêches et de l'aquaculture dans le Monde 2002*, http://www.fao.org/sof/sofia/index_fr.htm.

principalement parce que la Chine n'avait pas signalé correctement ses prises⁽⁷⁴⁾. Au rythme où vont actuellement les choses, en 2015, les stocks mondiaux de poissons auront diminué de moitié⁽⁷⁵⁾. À l'échelle de la planète, la tendance a été « d'exploiter les niveaux trophiques inférieurs »; après avoir supprimé les plus gros poissons (les prédateurs) qui se trouvaient au sommet des diverses chaînes alimentaires, les pêcheurs exploitent les niveaux inférieurs de la chaîne alimentaire et ciblent des poissons et des invertébrés de plus en plus petits, simplifiant ainsi les écosystèmes marins⁽⁷⁶⁾.

Le 15 mai 2003, les auteurs d'une étude publiée dans *Nature* indiquaient entre autres, que : dans le monde, la biomasse des populations de poissons grands prédateurs ne représente maintenant que 10 p. 100 des niveaux préindustriels de pêche; la pêche industrielle contribue à réduire en moyenne la biomasse des populations de poissons de 80 p. 100 en 15 ans; il y a peu de données empiriques sur la haute mer; et la disparition de populations locales passe souvent inaperçue, même dans des milieux étroitement surveillés comme l'Atlantique Nord-Ouest⁽⁷⁷⁾.

On commence de plus en plus à comprendre que si les ressources halieutiques sont renouvelables, elles ne sont ni infinies ni inépuisables comme on l'a déjà cru. La nécessité d'une coopération internationale est également réclamée à grands cris. Lors du Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, les dirigeants du monde se sont engagés à « maintenir ou à rétablir les stocks afin d'atteindre de toute urgence les objectifs en ce qui a trait aux stocks décimés et, dans la mesure du possible, au plus tard en 2015 ».

Dans l'Atlantique Nord-Ouest, d'après les témoignages, l'inobservation des règlements de l'OPANO nuirait non seulement au rétablissement et à la croissance des stocks de poissons chevauchants de la région, mais menacerait leur existence même.

Depuis 1945, environ 30 organisations sous-régionales et régionales de gestion des pêches ont été créées au quatre coins de la planète⁽⁷⁸⁾. Au cours de la dernière décennie, de nouveaux codes et lignes directrices sur la pêche hauturière ont vu le jour et ils vont sans aucun doute donner une

(74) Reg Watson et Daniel Pauly, « Systematic Distortions in World Fisheries », *Nature*, volume 414, 29 novembre 2001, p. 473-566.

(75) Centre international du commerce et du développement durable, « De nouvelles études révèlent une baisse considérable des prises de poissons », <http://www.ictsd.org/>.

(76) Daniel Pauly et Jay Maclean, « In a Perfect Ocean: The State of Fisheries and Ecosystems in the North Atlantic Ocean », Island Press, 2003, p. 52.

(77) Ransom A. Myers et Boris Worm, « Rapid Worldwide Depletion of Predatory Fish Communities », *Nature*, Vol. 423, 15 mai 2003, p. 280-283.

(78) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *L'État des pêches et de l'aquaculture dans le monde 2002*.

impulsion qui amènera des changements au sein de l'OPANO. En fait, on nous a dit que la communauté internationale des avocats du droit de la mer se rallie à l'avis que l'époque de « la liberté de pêcher en haute mer » est révolue⁽⁷⁹⁾. Parmi les nouveaux instruments internationaux relatifs à la pêche, l'ANUP est au tout premier rang en raison, de sa portée, des obligations qu'il impose aux États d'apporter leur coopération dans la gestion des stocks mondiaux de poissons chevauchants et de son principal mécanisme mondial de mise en œuvre que sont les organisations régionales de gestion des pêches.

Nous avons également appris que l'OPANO appartient à une famille d'organisations qui ont des problèmes communs : on ne met pas suffisamment de ressources à leur disposition, elles sont décentralisées à outrance et elles ont trop peu d'autorité pour pouvoir fonctionner efficacement. En effet, il a été répété de nombreuses fois au fil des ans que l'OPANO « n'était pas assez coercitive ». En réalité, l'OPANO n'a jamais été structurée ou mandatée pour fonctionner efficacement et elle est un « produit des années 1970 », comme l'a dit un expert. Il serait de l'intérêt à long terme de toutes les parties concernées, y compris les stocks de poissons chevauchants, que l'OPANO se « modernise ».

Bien que le Canada ait ratifié l'ANUP en 1999, les autres pays membres de l'OPANO, notamment les pays membres de l'UE, ne l'ont pas encore fait⁽⁸⁰⁾. À ce sujet, on nous a dit que l'UE avait l'intention de ratifier l'Entente en bloc (c.-à-d. que tous les pays membres la ratifieraient en même temps). Le MAECI prévoit que l'UE sera en mesure de ratifier l'ANUP en 2003, « si tout marche comme prévu ».

À la date du 1^{er} mai 2003, 142 pays avaient ratifié la Convention NUDM créée 20 ans plus tôt. Les cinq dernières nations à avoir ratifié sont la Kiribati (le 24 février 2003), le Tuvalu (le 9 décembre 2002), le Qatar (le 9 décembre 2002) l'Arménie (le 9 décembre 2002) et la Hongrie (le 5 février 2002). Bien qu'entouré de trois océans et possédant les côtes les plus longues au monde et l'archipel le plus vaste au monde (dans l'Arctique canadien), le Canada n'apparaît pas sur la liste des États parce qu'il a choisi de ne pas ratifier la Convention avant que ne soit mis en place un régime de mise en application efficace de la réglementation de la pêche hauturière des stocks de poissons chevauchants. L'ANUP de 1995, dont l'élaboration a été en grande partie l'œuvre du Canada, offre un

(79) Pour une discussion intéressante, voir Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003.

(80) Les pays qui font partie de l'OPANO et qui n'ont pas ratifié l'ANUP (au 10 mai 2003) sont les suivants : la Bulgarie, Cuba, le Danemark (îles Faroe et Groenland), l'Estonie, la France (Saint-Pierre-et-Miquelon), le Japon, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République de Corée et l'UE.

cadre pour un tel régime. Au cours des délibérations, on a exprimé le point de vue qu'il était temps que le Canada reprenne son rôle de chef de file dans les domaines de la pêche et du droit de la mer et qu'il ratifie la Convention NUDM.

Le Canada devrait être en mesure de recommander des modifications ou des ajouts à la Convention de 1982 sur le droit de la mer lors du réexamen de celle-ci en décembre 2004, conformément aux articles 312, 313 et 314. Par exemple, le rôle de gestion et de conservation des organisations régionales de gestion des pêches (comme l'OPANO) pourrait être renforcé dans la Convention NUDM. On pourrait aussi apporter des modifications afin de mieux protéger les espèces de poissons et les stocks des écosystèmes en haute mer qui ne chevauchent pas les zones économiques exclusives, qui ne migrent pas sur de longues distances, et qui ne sont pas gérés par les organisations régionales de gestion des pêches. Le comité a appris que dans la zone réglementée de l'OPANO, près de la moitié des poissons de fond capturés en 2000 faisaient partie des espèces non réglementées). En outre, comme principal pays à vocation maritime, le Canada a des intérêts liés aux océans autres que la pêche. Cependant, seules les parties qui ont adhéré à la Convention NUDM peuvent jouer un rôle dans ses institutions, telles que la Commission des limites du plateau continental et le Tribunal international sur le droit de la mer.

Le Canada devrait prendre l'initiative de faire progresser ce concept dans la communauté internationale, de concert avec d'autres pays à vocation maritime ayant des points de vue similaires, parce que les États côtiers ont un intérêt particulier dans les stocks de poissons adjacents à la zone économique exclusive de 200 milles et, à ce titre, ils devraient jouer un rôle plus important dans les organisations régionales des pêches qui gèrent ces stocks. Comme l'a suggéré un témoin⁽⁸¹⁾, cette idée pourrait être mise à l'épreuve lors d'une prochaine conférence internationale⁽⁸²⁾ sur la gestion des pêches hauturières. En outre, le Canada pourrait proposer que les secrétariats de toutes les organisations régionales de gestion des pêches du monde entier se réunissent dans l'avenir

(81) Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003.

(82) Conférence qui se tiendra du 1^{er} au 5 décembre 2003 (à Queenstown, Nouvelle-Zélande); mise sur pied par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et les ministères des pêches de Nouvelle-Zélande et de l'Australie, *Deep Sea 2003* évaluera les problèmes liés à « la gouvernance et à la gestion de la pêche hauturière ». La Conférence sera un lieu de débats où on discutera des problèmes liés aux besoins présents et futurs dans le domaine de la science, de la conservation ainsi que de la gouvernance et la gestion des talus continentaux et des secteurs de la haute mer. Voir <http://www.deepsea.govt.nz/programme/index.asp>.

pour rechercher des stratégies communes à l'échelle de la planète⁽⁸³⁾. Le gouvernement fédéral devrait rechercher le co-parrainage des États côtiers membres de l'OPANO et dont les zones économiques exclusives sont situées dans la zone couverte par la Convention de l'OPANO, notamment le Danemark (au nom du Groenland), la France (Saint-Pierre-et-Miquelon) et les États-Unis.

Recommandations

1. Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'exprimer, par ses plus hautes voies diplomatiques, son mécontentement à l'encontre des gouvernements membres de l'OPANO dont les bateaux n'observent pas les règlements de l'Organisation et qui ne prennent pas rapidement des mesures d'application à l'égard d'infractions commises dans la zone réglementée. À tous les stades des relations bilatérales régulières et permanentes du Canada avec des pays membres de l'OPANO, les ministres fédéraux, les parlementaires et les représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devraient soulever le problème de non-conformité à la réglementation de l'OPANO chaque fois que l'occasion se présente.
2. Le Comité recommande au Canada de redoubler ses efforts diplomatiques afin d'inciter les pays membres de l'OPANO qui ne l'ont pas encore fait à ratifier l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs (ANUP) ou à y adhérer.
3. Le Comité recommande au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et au ministère des Pêches et des Océans de présenter conjointement au Parlement un rapport annuel sur chaque pays membre de l'OPANO dans lequel il sera indiqué s'ils assument leurs responsabilités et les obligations d'État du pavillon dans la zone réglementée. Le rapport devrait comprendre le relevé des votes de chaque partie contractante de l'OPANO sur des sujets qui préoccupent ou intéressent tout particulièrement les Canadiens.
4. Le Comité recommande au gouvernement du Canada de continuer d'appliquer la *Loi sur la protection des pêches côtières* et les règlements en découlant aux pays non-membres de l'OPANO et des bateaux sans nationalité qui pêchent dans la zone réglementée. En cas d'urgence environnementale, le gouvernement du Canada devrait prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour protéger ses stocks de poissons chevauchants.
5. Le Comité recommande au gouvernement du Canada et à la province de Terre-Neuve-et-Labrador – la plus directement touchée par la surpêche étrangère – de mettre conjointement sur pied une campagne d'information publique stratégique et ciblée afin de dénoncer les pratiques de pêche interdites et insoutenables, d'exercer des pressions sur les pays membres de l'OPANO irrespectueux de la réglementation et d'accroître la compréhension par le public des problèmes de surpêche en général. À cet égard, les deux paliers gouvernementaux devraient activement et conjointement chercher à créer des alliances avec les ONG à vocation écologique au Canada et à l'étranger qui détiennent une expertise scientifique et qui se sont intéressées aux problèmes de conservation et de gestion des pêches.

(83) Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003.

6. Le Comité recommande au gouvernement du Canada, à titre de principal État côtier, que, compte tenu de l'étendue des problèmes et des questions indiqués dans le présent rapport, il organise une conférence internationale axée sur les moyens de renforcer le rôle et le fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches à l'échelle mondiale. Ce rassemblement international devrait avoir lieu à dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador. Le personnel permanent des diverses organisations régionales, notamment l'OPANO, ainsi que des représentants des organisations de pêcheurs, des ONG à vocation écologique, des représentants des gouvernements, des parlementaires, des universitaires et d'autres experts devraient être invités à prendre part à une telle rencontre.
7. Le Comité recommande au gouvernement du Canada que, compte tenu de l'état précaire des ressources halieutiques mondiales et de l'intérêt particulier qu'ont les États membres dans les stocks de poissons adjacents à leur Zone économique exclusive de 200 milles, il fasse valoir avec force, lors de forums internationaux lui permettant d'avancer ses objectifs en matière de politique internationale dans le domaine du développement durable, l'idée d'accorder aux États côtiers une plus grande participation dans la prise de décisions et d'accroître le rôle de ces derniers dans l'administration des Organisations régionales de gestion des pêches dont ils sont membres. Le Canada devrait avoir pour principal objectif de faire en sorte que les mesures de gestion et de conservation relatives aux stocks de poissons chevauchants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Zone économique de 200 milles, soient compatibles.
8. Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'accorder une grande priorité à l'étude des écosystèmes océaniques et au partage de connaissances en la matière avec d'autres pays.
9. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada ratifie, dans les meilleurs délais, la Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer, dès que l'Union européenne aura ratifié l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs.

ANNEXE 1

Convention NUDM : ratifications, accessions et successions

142.	Kiribati (24 février 2003)
141.	Tuvalu (9 décembre 2002)
140.	Qatar (9 décembre 2002)
139.	Arménie (9 décembre 2002)
138.	Hongrie (5 février 2002)
137.	Madagascar (22 août 2001)
136.	Bangladesh (27 juillet 2001)
135.	Serbie et Monténégro (12 mars 2001)
134.	Luxembourg (5 octobre 2000)
133.	Maldives (7 septembre 2000)
132.	Nicaragua (3 mai 2000)
131.	Vanuatu (10 août 1999)
130.	Ukraine (26 juillet 1999)
129.	Pologne (13 novembre 1998)
128.	Belgique (13 novembre 1998)
127.	Népal (2 novembre 1998)
126.	Surinam (9 juillet 1998)
125.	République démocratique populaire du Laos (5 juin 1998)
124.	Communauté européenne (1 ^{er} avril 1998)
123.	Gabon (11 mars 1998)
122.	Afrique du Sud (23 décembre 1997)
121.	Portugal (3 novembre 1997)
120.	Bénin (16 octobre 1997)
119.	Chili (25 août 1997)
118.	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (25 juillet 1997)
117.	Guinée équatoriale (21 juillet 1997)
116.	Îles Salomon (23 juin 1997)
115.	Mozambique (13 mars 1997)
114.	Fédération de Russie (12 mars 1997)
113.	Pakistan (26 février 1997)
112.	Guatemala (11 février 1997)
111.	Espagne (15 janvier 1997)
110.	Papouasie-Nouvelle-Guinée (14 janvier 1997)
109.	Roumanie (17 décembre 1996)
108.	Brunei Darussalam (5 novembre 1996)
107.	Malaysia (14 octobre 1996)
106.	Palaos (30 septembre 1996)
105.	Mongolie (13 août 1996)
104.	Haïti (31 juillet 1996)
103.	Nouvelle-Zélande (19 juillet 1996)
102.	Mauritanie (17 juillet 1996)
101.	Panama (1 ^{er} juillet 1996)
100.	Pays-Bas (28 juin 1996)
99.	Suède (25 juin 1996)
98.	Norvège (24 juin 1996)
97.	Irlande (21 juin 1996)

96.	Finlande (21 juin 1996)
95.	République Tchèque (21 juin 1996)
94.	Japon (20 juin 1996)
93.	Algérie (11 juin 1996)
92.	Chine (7 juin 1996)
91.	Myanmar (21 mai 1996)
90.	Bulgarie (15 mai 1996)
89.	Slovaquie (8 mai 1996)
88.	Arabie saoudite (24 avril 1996)
87.	France (11 avril 1996)
86.	Géorgie (21 mars 1996)
85.	Monaco (20 mars 1996)
84.	République de Corée (29 janvier 1996)
83.	Nauru (23 janvier 1996)
82.	Argentine (1 décembre 1995)
81.	Jordanie (27 novembre 1995)
80.	Samoa (14 août 1995)
79.	Tonga (2 août 1995)
78.	Grèce (21 juillet 1995)
77.	Autriche (14 juillet 1995)
76.	Inde (29 juin 1995)
75.	Slovénie (16 juin 1995)
74.	Bolivie (28 avril 1995)
73.	Croatie (5 avril 1995)
72.	Îles Cook (15 février 1995)
71.	Italie (13 janvier 1995)
70.	Liban (5 janvier 1995)
69.	Sierra Leone (12 décembre 1994)
68.	Singapour (17 novembre 1994)
67.	Île Maurice (4 Novembre 1994)
66.	Allemagne (14 octobre 1994)
65.	Australie (5 octobre 1994)
64.	Ex-république yougoslave de Macédoine (19 août 1994)
63.	Vietnam (25 juillet 1994)
62.	Sri Lanka (19 juillet 1994)
61.	Comores (21 juin 1994)
60.	Bosnie-Herzégovine (12 janvier 1994)
59.	Guyane (16 novembre 1993)
58.	Barbade (12 octobre 1993)
57.	Honduras (5 octobre 1993)
56.	Saint-Vincent-et-les-Grenadines (1 ^{er} octobre 1993)
55.	Malte (20 mai 1993)
54.	Zimbabwe (24 février 1993)
53.	Saint-Kitts-et-Nevis (7 janvier 1993)
52.	Uruguay (10 décembre 1992)
51.	Costa Rica (21 septembre 1992)
50.	Dominique (24 octobre 1991)
49.	Djibouti (8 octobre 1991)
48.	Seychelles (16 septembre 1991)
47.	Îles Marshall (9 août 1991)

46.	États fédérés de Micronésie (29 avril 1991)
45.	Grenade (25 avril 1991)
44.	Angola (5 décembre 1990)
43.	Ouganda (9 novembre 1990)
42.	Botswana (2 mai 1990)
41.	Oman (17 août 1989)
40.	Somalie (24 juillet 1989)
39.	Kenya (2 mars 1989)
38.	République démocratique du Congo (17 février 1989)
37.	Antigua-et-Barbuda (2 février 1989)
36.	Brésil (22 décembre 1988)
35.	Chypre (12 décembre 1988)
34.	Sao Tomé-et-Principe (3 novembre 1987)
33.	Cap-Vert (10 août 1987)
32.	Yémen (21 juillet 1987)
31.	Paraguay (26 septembre 1986)
30.	Guinée-Bissau (25 août 1986)
29.	Nigéria (14 août 1986)
28.	Koweït (2 mai 1986)
27.	Trinité-et-Tobago (25 avril 1986)
26.	Indonésie (3 février 1986)
25.	Cameroun (19 novembre 1985)
24.	République unie de Tanzanie (30 septembre 1985)
23.	Guinée (6 septembre 1985)
22.	Iraq (30 juillet 1985)
21.	Mali (16 juillet 1985)
20.	Islande (21 juin 1985)
19.	Bahreïn (30 mai 1985)
18.	Tunisie (24 avril 1985)
17.	Togo (16 avril 1985)
16.	Sainte-Lucie (27 mars 1985)
15.	Soudan (23 janvier 1985)
14.	Sénégal (25 octobre 1984)
13.	Cuba (15 août 1984)
12.	Gambie (22 mai 1984)
11.	Philippines (8 mai 1984)
10.	Côte d'Ivoire (26 mars 1984)
9.	Égypte (26 août 1983)
8.	Bélgique (13 août 1983)
7.	Bahamas (29 juillet 1983)
6.	Ghana (7 juin 1983)
5.	Namibie (18 avril 1983)
4.	Jamaïque (21 mars 1983)
3.	Mexique (18 mars 1983)
2.	Zambie (7 mars 1983)
1.	Fiji (10 décembre 1982)

Source : Nations Unies, Océans et le droit de la mer, Division des affaires maritimes et du droit de la mer, dernière mise à jour : 11 avril 2003. <http://www.un.org/french/law/los/index.htm>.

ANNEXE 2

ANUP : ratifications, accessions et successions

34.	Îles Marshall (19 mars 2003)
33.	Ukraine (27 février 2003)
32.	Chypre (25 septembre 2002)
31.	Royaume-Uni (îles Pitcairn, Henderson, îles Ducie et Oeno, îles Falkland, îles de Géorgie du sud et Sandwich du Sud, Bermudes, îles Turks et Caïcos, Territoire britannique de l'océan Indien, îles Vierge et Anguilla (10 décembre 2001)
30.	Malte (11 novembre 2001)
29.	Costa Rica (18 juin 2001)
28.	Nouvelle-Zélande (18 avril 2001)
27.	Barbade (22 septembre 2000)
26.	Brésil (8 mars 2000)
25.	Australie (23 décembre 1999)
24.	Uruguay (10 septembre 1999)
23.	Canada (3 août 1999)
22.	Monaco (9 juin 1999)
21.	Papouasie Nouvelle-Guinée (4 juin 1999)
20.	îles Cook (1 avril 1999)
19.	Maldives (30 décembre 1998)
18.	République islamique d'Iran (17 avril 1998)
17.	Namibie (8 avril 1998)
16.	Seychelles (20 mars 1998)
15.	Fédération de Russie (4 août 1997)
14.	États fédérés de Micronésie (23 mai 1997)
13.	Île Maurice (25 mars 1997)
12.	Islande (14 février 1997)
11.	Îles Salomon (13 février 1997)
10.	Sénégal (30 janvier 1997)
9.	Bahamas (16 janvier 1997)
8.	Nauru (10 janvier 1997)
7.	Norvège (30 décembre 1996)
6.	Fiji (12 décembre 1996)
5.	Samoa (25 octobre 1996)
4.	Sri Lanka (24 octobre 1996)
3.	Etats-Unis d'Amérique (21 août 1996)
2.	Sainte-Lucie (9 août 1996)
1.	Tonga (31 juillet 1996)

Source : Nations Unies, Océans et le droit de la mer, Division des affaires maritimes et du droit de la mer, dernière mise à jour : 11 avril 2003. <http://www.un.org/french/law/los/index.htm>.

ANNEXE 3

Stocks de poissons chevauchants dans l'Atlantique Nord-Ouest : chronologie

1940 à 1959

- En 1945, le président Harry S. Truman étend unilatéralement la compétence des États-Unis sur toutes les ressources naturelles du plateau continental adjacent. Le Mexique et d'autres pays d'Amérique latine emboîtent le pas en faisant des déclarations semblables.
- En 1946, l'Argentine assume le contrôle de son plateau continental, qui s'étend au-delà de 200 milles, et à la mer qui se trouve au-dessus. Espérant empêcher l'épuisement des stocks de poissons dans les mers adjacentes et limiter les activités des flottilles de pêche étrangères, le Chili et le Pérou assument leur souveraineté sur une zone de 200 milles en 1947.
- En 1948, l'Islande déclare des zones de conservation au-delà de sa limite de trois milles sur le plateau continental.
- Le 8 février 1949, la Commission internationale des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (ICNAF) est créée pour faire des recherches et gérer les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest. Le 31 mars, la *Loi sur Terre-Neuve de 1949* et les conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada font de Terre-Neuve et du Labrador la 10^e province de la Confédération canadienne.
- L'Équateur étend sa juridiction sur une zone de 200 milles en 1950. L'Islande étend sa mer territoriale de trois à quatre milles en 1952.
- En mars 1954, le *Fairtry*, baleinier de l'Antarctique, est converti en premier chalutier-usine à rampe arrière, avec congélation; lancé d'un chantier maritime en Écosse, il est envoyé sur les Grands Bancs.
- En 1958, les Nations Unies accueillent la première de trois conférences sur le droit de la mer (UNCLOS I) à Genève. La conférence produit des conventions traitant des mers territoriales et de la zone contiguë, des zones pélagiques, de la pêche et de la conservation des ressources vivantes en haute mer et du plateau continental. Cette année-là, l'Islande déclare son autorité sur une mer territoriale de 12 milles.

1960 à 1979

- La deuxième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS II) se tient en 1960, mais ne parvient pas à une entente sur l'étendue de la mer territoriale et sur les zones de pêche.
- Le Canada fait passer sa mer territoriale de trois à 12 milles en 1964. En 1971, il déclare avoir compétence exclusive sur le golfe du Saint-Laurent et la Baie de Fundy.
- En 1971, après que le super-pétrolier américain *Manhattan* eut franchi le passage du Nord-Ouest, le Canada étend à 100 milles sa compétence dans les eaux arctiques.
- En 1972, l'Islande adopte une limite de 50 milles; il en découle la fameuse « guerre de la morue » avec la Grande-Bretagne.
- Le 3 décembre 1973, la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III) s'ouvre. Comme les deux précédentes, la conférence tente de mettre de l'ordre dans l'extension des revendications des États maritimes sur les ressources marines. La première réunion d'importance se tient en juin 1974 après cinq ans de préparation par le Comité du fond des mers des Nations Unies. Le Canada joue un rôle prédominant dans

tous les aspects de la négociation : limite de la juridiction des États, gestion des pêches, lutte à la pollution, recherche scientifique, exploitation minière du fond marin.

- En 1975, le ministre des Pêches du Canada interdit l'accès aux ports du pays aux bateaux de pêche soviétiques. Le Canada établit des ententes bilatérales avec d'autres pays pour ouvrir la voie à une déclaration de propriété sur une zone marine de 200 milles, et offre l'accès au poisson en échange du respect de sa juridiction.
- En 1976, l'Islande adopte une zone de 200 milles. Le ministre des Pêches du Canada annonce que le Canada étendra unilatéralement sa juridiction à 200 milles des côtes le 1^{er} janvier 1977. Le gouvernement fédéral fait paraître *sa politique pour les pêches commerciales du Canada*, qui formule les règles de base pour la gestion des pêches en prévision de la juridiction étendue.
- Le 1^{er} janvier 1977, le Canada déclare unilatéralement une juridiction sur les pêches dans la zone de 200 milles. Cette déclaration crée deux différends frontaliers, l'un avec les États-Unis sur le Banc Georges et dans le golfe du Maine (résolus par renvoi devant la Cour internationale de justice de La Haye en 1984), et un autre avec la France, qui revendique une zone économique de 200 milles autour de l'archipel Saint-Pierre-et-Miquelon au large de Terre-Neuve (résolu par une décision d'un tribunal d'arbitrage en 1992). En 1977, le Canada met en œuvre son premier plan de gestion du poisson de fond.
- Le 1^{er} janvier 1979, l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) est officiellement créée pour gérer les portions des pêcheries des Grands Bancs qui se trouvent hors de la zone des 200 milles du Canada. Les quotas sont volontaires : les membres de l'OPANO peuvent les contourner en faisant objection par un mécanisme d'appel. À l'origine 10 stocks sont gérés par l'OPANO, dont sept chevauchent la zone de 200 milles. L'ICNAF est dissoute le 31 décembre 1979.

10 décembre 1982

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (NUDM) est signée à Montego Bay en Jamaïque. Un record de 119 pays la signent ce jour-là. Alan Beesley, président du Comité de rédaction de la convention, la signe pour le Canada.

25 janvier 1983

Le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne (CEE) approuve une nouvelle politique commune des pêches basée sur un système commun de conservation des ressources, un marché commun de la pêche et une politique extérieure commune.

Septembre 1985

À la septième réunion annuelle de l'OPANO, la CEE conteste la gestion exclusive de la morue du Nord dans la zone de la Convention de l'OPANO par le Canada, affirmant que le total des prises admissibles (TPA) devrait être fixé à un niveau plus élevé que les niveaux précédents. La Commission des pêches de l'OPANO adopte pour 1986 un moratoire sur la pêche à la morue par les parties contractantes en zone 3L.

1987

Un groupe de travail fédéral-provincial sur la surpêche étrangère fait rapport aux premiers ministres du Canada. Conformément aux recommandations, le Canada cible les pays membres de l'OPANO pratiquant la surpêche et les conséquences du refus de la CEE de respecter les décisions de

conservation de l'organisme. Le Conseil des pêches du Canada fait paraître le document *Surpêche étrangère : Stratégie pour le Canada*.

Septembre 1988

Le Conseil général de l'OPANO adopte la Résolution 4/88 qui demande à toutes les parties contractantes d'éviter un recours abusif à la procédure d'objection.

Septembre 1989

Le Conseil général de l'OPANO adopte la Résolution 1/89 réclamant le respect de son cadre de gestion et de ses décisions.

Octobre 1989

Alan Beesley, autorité mondiale reconnue en droit de la mer, est nommé ambassadeur à la conservation des ressources marines. La même année, le gouvernement du Canada entame des démarches diplomatiques de haut niveau et lance une campagne d'information publique en Europe.

Décembre 1989

Le Comité sénatorial permanent des pêches recommande, dans *La commercialisation du poisson au Canada*, que le pays impose des sanctions plus sévères que la fermeture des ports et la suppression de l'accès préférentiel aux stocks excédentaires dans la zone de 200 milles pour accroître la pression sur les pays qui surpêchent les stocks de poissons chevauchants. Le Comité recommande que le premier ministre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre des Pêches et des Océans formulent une stratégie établissant la pleine juridiction canadienne sur les pêches dans l'ensemble du plateau continental.

23 mars 1990

Le Conseil des pêches du Canada (CPC) rend public un document sur les pêches en deçà de 200 milles pour protéger les stocks chevauchant de l'Atlantique Nord-Ouest. Dans cette étude, l'*Oceans Institute of Canada* insiste sur la nécessité de mesures de conservation plus rigoureuses à l'égard des stocks chevauchant et propose au Canada un certain nombre de solutions, y compris la gestion halieutique fonctionnelle de ces stocks.

30 mars 1990

Le gouvernement fédéral rend public le Rapport du groupe d'examen de la morue du Nord (présidé par Leslie Harris). Dans ce rapport, intitulé *Examen indépendant de la situation de la morue du Nord*, le groupe recommande que le Canada conclue une entente internationale lui accordant la gestion de tous les stocks de poissons indigènes du plateau continental canadien qui se déplacent hors de la zone de 200 milles et, à défaut d'atteindre cet objectif, qu'il assume unilatéralement cette gestion.

Septembre 1990

Le Canada accueille une réunion d'experts de la conservation pélagique à St. John's (Terre-Neuve). À la réunion suivante à Santiago du Chili en mai 1991, le Canada se joint à d'autres États côtiers pour rédiger des principes et des mesures (« le texte de Santiago »). À la douzième réunion annuelle de l'OPANO, un groupe de travail est créé pour formuler des propositions pour l'amélioration de la surveillance et du contrôle des pêches. Une résolution est adoptée pour exclure la présence des flottilles de pays non-membres de l'OPANO, en particulier celles des États de complaisance.

17 mai 1991

Randolf Gherson est nommé ambassadeur pour la conservation des pêches en remplacement d'Alan Beesley; il est chargé de coordonner les efforts du Canada visant à résoudre le problème de la surpêche.

Septembre 1991

Un rapport déposé à la troisième réunion annuelle de l'OPANO indique que tous les stocks gérés par l'organisme sont en déclin. Certains seraient devenus si rares que les scientifiques ne peuvent plus offrir d'options de gestion valables.

24 février 1992

Le ministre des Pêches et des Océans du Canada annonce un plafond de conservation pour la gestion du stock de la morue du Nord, ce qui met un terme dans les faits à la pêche hauturière du Canada dans la zone de 200 milles.

Mars 1992

Durant la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (UNCED), les principes du texte de Santiago (septembre 1990) sont incorporés au « L.16 », projet de règlement des Nations Unies sur la pêche hauturière. Le document reçoit l'appui de 40 États côtiers. Le 30 mars, sept chalutiers canadiens quittent en convoi St. John's pour prendre symboliquement possession des pêcheries au-delà de la zone canadienne des 200 milles.

3 juin 1992

La CE suspend la pêche à la morue, à la plie et à la limande à queue jaune au-delà des 200 milles.

5 juin 1992

Le Conseil scientifique de l'OPANO publie un rapport validant les données et l'analyse présentées par les scientifiques canadiens sur la situation de la morue du Nord.

6 juin 1992

Au Sommet de la terre de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, les pays adoptent une résolution qui les engage à conserver et à utiliser de façon viable les ressources vivantes de la haute mer.

2 juillet 1992

Le ministre des Pêches et des Océans annonce un moratoire de deux ans sur la pêche canadienne à la morue du Nord (2J3KL). Le 19 juillet, le syndicat des travailleurs unis de la pêche, de l'alimentation et des secteurs connexes, et l'Association des pêches de Terre-Neuve forment *Save our Northwest Atlantic Resources* (SONAR).

Septembre 1992

À sa réunion annuelle, l'OPANO adopte à l'unanimité une interdiction de la pêche à la morue du Nord en 1993 hors de la zone des 200 milles. Pour la première fois depuis 1984, la CE convient de respecter toutes les décisions de l'OPANO pour 1993. La plupart des contingents sont conformes aux avis du Conseil scientifique de l'OPANO. L'OPANO approuve les mesures rédigées à une session spéciale sur l'application et le contrôle, tenue à la demande du Canada, en mai 1992. Un projet pilote débute en janvier 1993 : il s'agit de mettre des observateurs sur les bateaux de chaque partie contractante durant 10 p. 100 des jours de pêche. Des restrictions visent notamment une nouvelle taille minimale pour la

morue et la limande et une nouvelle maille de filet minimale. Les mesures visant à améliorer les inspections en mer incluent l'exigence de tenir un registre de prises ou un plan d'arrimage.

22 décembre 1992

L'Assemblée générale des Nations Unies adopte une résolution sur la tenue d'une conférence sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs.

21-24 janvier 1993

Les représentants de 47 pays des Nations Unies se réunissent à St. John's afin de préparer la conférence des Nations Unies sur la pêche en haute mer, qui doit se tenir en avril et en juillet.

19-23 avril 1993

Soixante-cinq pays participent à la séance d'organisation de la conférence des Nations Unies sur la pêche en haute mer, à New York.

6 juillet 1993

Le MPO publie un rapport sur l'état des stocks des poissons de fond, qui indique que la morue du Nord risque de ne pas se rétablir avant la fin de la décennie.

9 juillet 1993

Le premier ministre du Canada demande aux autres pays du Groupe des sept (G7) d'appuyer la conférence annoncée des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs.

12-30 juillet 1993

La seconde séance de la conférence sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs se tient au siège des Nations Unies, à New York. Le 16 juillet, la délégation canadienne dépose une ébauche de convention qui exige : la reconnaissance de l'intérêt spécial des États côtiers pour les espèces chevauchantes et migratrices à l'extérieur de leur zone de 200 milles; l'uniformité des mesures de conservation et de gestion à l'intérieur et à l'extérieur des zones économiques exclusives; l'exigence que la pêche pratiquée à l'extérieur de cette zone n'ait aucun impact négatif sur les ressources à l'intérieur de la zone; et un mécanisme obligatoire de règlement des différends. La proposition est co-parrainée par l'Argentine, le Chili, l'Islande et la Nouvelle-Zélande.

Septembre 1993

À sa réunion annuelle à Halifax, l'OPANO prolonge le moratoire de 1993 sur la pêche à la morue du Nord (2J3KL) à l'extérieur de la zone des 200 milles jusqu'à la fin de 1994, et adopte un moratoire pour trois stocks de poissons chevauchants (plie canadienne de 3LNO, limande à queue jaune de 3LNO, plie grise de 3NO), en 1994. Sont approuvées de nouvelles mesures de conservation pour la crevette et la morue de 3NO. Dans le cas de la morue, les exigences sont les suivantes : présence de bateaux patrouilles du Canada ou de la CE en tout temps pendant la pêche; 50 p. 100 de présence d'observateurs sur les bateaux qui pêchent ce stock; contrôle à quai par des responsables de la CE de tous les bateaux de la Communauté pêchant la morue en 3NO. Les pays de l'OPANO s'engagent pour la prochaine année à trouver des solutions à la pêche par des bateaux de pays non-membres de l'OPANO.

Octobre 1993

Le 1^{er} octobre, la *Fisheries Crisis Alliance* (coalition de groupes religieux, de municipalités, d'associations de développement, de syndicats et d'organismes de pêche de Terre-Neuve) produit

une pétition réclamant le rétablissement des stocks de poissons. Le 20 octobre, une campagne nationale intitulée « *No Fish, No Future* » est lancée par le *Canadian Ocean Caucus* (composé d'une cinquantaine de groupes environnementaux de tout le Canada).

24 novembre 1993

L'*Accord sur les mesures internationales de conservation et de gestion par les bateaux de pêche en haute mer* est adopté par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture à Rome. Appelé également « *Accord de la FAO* » et premier élément du Code de conduite de pêche responsable, il oblige les pays d'enregistrement à intervenir pour que les flottilles qui utilisent leur pavillon ne fassent rien pour miner l'efficacité des mesures internationales de conservation et de gestion.

29 novembre 1993

Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) du Canada recommande que le moratoire sur la pêche à la morue du Nord soit prolongé durant toute l'année 1994 et qu'il touche aussi la morue du Golfe du Saint-Laurent et de zones situées au large de la Nouvelle-Écosse. Il dit croire que la surpêche par les flottilles étrangères, en général (et les prises de petits poissons par ces dernières, en particulier) constitue une importante restriction à la reconstitution des stocks sur les Grands Bancs et recommande que le gouvernement du Canada prenne les mesures appropriées.

20 décembre 1993

Le ministre des Pêches et des Océans annonce le plan de gestion du poisson de fond de l'Atlantique de 1994. Le moratoire sur la pêche à la morue du Nord se poursuit indéfiniment, toutes les grandes pêches à la morue de la zone canadienne sont fermées et les quotas visant la plupart des autres poissons de fond sont radicalement réduits. Le total des prises admissibles (TPA) de poissons de fond est réduit à 250 kt dans la région, soit une réduction de 75 p. 100 par rapport à 1988. En décembre, la Communauté européenne convient de respecter l'interdiction de la pêche à la morue du Nord à l'extérieur de la zone canadienne des 200 milles.

18 janvier 1994

Le discours du Trône souligne l'intention du gouvernement fédéral de « faire le nécessaire pour mettre fin à la surpêche étrangère au large de la Côte Est ». Plus tard en janvier, le ministre des Pêches annonce qu'il a demandé au ministre de la Défense nationale de se préparer, le moment venu, à informer le gouvernement des options possibles pour enrayer la surpêche.

Février 1994

Les résultats d'une recherche canadienne sur le flétan noir au large du sud du Labrador et de l'Est de Terre-Neuve indiquent une baisse des deux tiers de la biomasse depuis 1991. Lors d'une réunion spéciale à Bruxelles du 15 au 17 février, l'OPANO annule le quota de 6 kt de morues 3NO qu'il avait autorisé en septembre 1993, impose un moratoire sur la pêche de cette morue et adopte la proposition du Canada de prolonger jusqu'à la fin de l'année, le programme pilote d'observateurs à bord.

14-31 mars 1994

La troisième séance de la conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs se tient à New York.

2 avril 1994

Le MPO saisit le *Kristina Logos*, chalutier battant pavillon panaméen, qui pêchait dans la zone 3NO visée par un moratoire de l'OPANO.

Mai 1994

Le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Pêches et des Océans déposent un projet de loi donnant au gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer la conservation des stocks chevauchant en haute mer. Le projet de loi C-29, *Loi modifiant la Loi sur la protection des pêches côtières*, prévoit l'arrasonnement des bateaux sans immatriculation internationale ou battant pavillon de complaisance et refusant de respecter les mesures de conservation halieutiques dans la zone de l'OPANO. Le Canada suspend son acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice (CIJ) de La Haye, afin d'empêcher toute contestation qui pourrait réduire sa capacité à protéger les stocks de poissons chevauchants. Le projet de loi C-29 reçoit la sanction royale le 12 mai 1994 et entre en vigueur le 31. Les bateaux apatrides ou battant pavillon de complaisance semblent avoir alors quitté les Grands Bancs.

20 mai 1994

Le Canada est le premier pays à adhérer à l'*Accord sur les mesures internationales de conservation et de gestion par les bateaux de pêche en haute mer* du 24 novembre 1993.

Juin 1994

Le ministre des Pêches et des Océans indique que le Canada demandera à l'OPANO de réglementer la pêche au flétan noir en établissant un total des prises admissibles. Dans leur examen de la situation du flétan noir, le Conseil scientifique de l'OPANO et le CCRH avaient affirmé que l'effort de pêche au large dépassait les capacités du stock. Le Canada a répondu en réduisant de plus de moitié son contingent intérieur au large de la terre de Baffin et en mettant fin à un programme de développement des pêches au large du Labrador. Le 20 juillet, les contingents sont de nouveau réduits.

26 juillet 1994

Deux bateaux américains sont saisis par les agents des Pêches du Canada pour avoir pêché le pétoncle d'Islande sans permis sur le nez des Grands Bancs à l'extérieur de la zone de 200 milles. En novembre, le ministre des Pêches et des Océans annonce que les États-Unis reconnaissent la compétence du Canada sur le pétoncle d'Islande sur le plateau continental au-delà des 200 milles. Après examen de la preuve scientifique, les États-Unis concluent que le pétoncle est une espèce sédentaire telle que définie en droit international. La poursuite contre les deux capitaines américains est suspendue.

15-26 août 1994

La quatrième séance de la conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs se tient à New York. Le Canada exhorte les participants à adopter une convention exécutoire permettant aux organismes de pêche régionaux comme l'OPANO d'établir des contingents, de créer des mécanismes de règlement des différends et d'appliquer des règles visant les stocks de poissons chevauchants et migrateurs. Le 23 août, un projet de convention de 31 pages circule parmi les délégués. La conférence prend fin avec un projet de traité réglementant la pêche en haute mer et une entente pour poursuivre les négociations en 1995 afin de le rendre exécutoire.

30 août 1994

Le premier ministre annonce la nomination de Paul Lapointe au poste d'ambassadeur à la conservation des pêches.

Septembre 1994

À sa réunion annuelle, l'OPANO convient pour la première fois d'établir un total des prises admissibles (TPA) de 27 kt pour le flétan noir, soit une diminution sensible par rapport aux prises annuelles de plus de 60 kt des années précédentes. Le TPA cherche à stopper la chute du stock et à permettre son rétablissement, et vise toutes les prises dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO.

26 novembre 1994

La Convention NUDM entre en vigueur, un an après sa soixantième ratification.

9 janvier 1995

Le Canada et la Norvège s'entendent sur une application réciproque des règles de pêche hors de leur zone des 200 milles. Les agents de chaque pays ont le droit d'aborder, d'inspecter et d'arraisonner des bateaux de l'autre pêchant illégalement en eaux internationales. (Le Canada avait déjà signé des accords réciproques de ce genre avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie).

30 janvier-1^{er} février 1995

Lors d'une réunion spéciale de la Commission des pêches de l'OPANO, l'UE réclame 75 p. 100 du TPA du flétan noir, mais n'en reçoit que 12,59 p. 100 (3,4 kt) tandis que le Canada en reçoit 60,37 p. 100 (16,3 kt), en fonction du partage traditionnel du stock. L'OPANO alloue 3,2 kt à la Russie (11,85 p. 100 du TPA), 2,6 kt au Japon (9,63 p. 100) et 1,5 kt (5,56 p. 100) aux autres pays membres réunis. L'UE vote contre cette décision.

5 février 1995

Le ministre des Pêches et des Océans informe le commissaire aux pêches de l'UE que le Canada est prêt à considérer des mesures transitoires pour permettre à l'UE de s'adapter au quota de 1995, à condition qu'elle n'invoque pas la procédure d'objection de l'OPANO.

15 février 1995

Le ministre des Pêches du Canada annonce que le pays utilisera tous les moyens jugés nécessaires pour empêcher les pays de l'UE de détruire les stocks de flétan noir dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO.

1^{er} mars 1995

Après s'être officiellement objectée à son quota de flétan noir, l'UE établit unilatéralement sa limite de prise à 69 p. 100 du TPA, soit six fois plus que ce que lui a alloué l'OPANO.

3 mars 1995

Le ministre des Pêches et des Océans annonce que le *Règlement sur la protection des pêches côtières* est modifié pour interdire aux bateaux espagnols et portugais de pêcher le flétan noir sur les Grands Bancs. Jusqu'alors, le Règlement ne s'appliquait qu'aux bateaux apatrides ou sous pavillon de complaisance. Le premier ministre du Canada propose au président de l'UE un moratoire de 60 jours sur la pêche au flétan noir dans les eaux de l'OPANO. L'offre est rejetée par le Conseil des ministres de l'Europe le 6 mars.

9 mars 1995

Le ministre des Pêches et des Océans annonce que le Canada applique un moratoire de 60 jours à la pêche au flétan noir de part et d'autre de la limite de 200 milles. Dans cette « guerre du flétan noir », les agents de pêche canadienne et une équipe d'intervention d'urgence de la GRC saisissent et arraillonnent

un bateau de pêche espagnol, l'*Estai*, hors de la limite de 200 milles du Canada. L'inspection de l'*Estai* par les fonctionnaires canadiens révèle ce qui suit : 79 p. 100 du flétan noir à bord mesure moins de 38 cm; 6 p. 100 des prises ont moins de 17 cm (alors que le flétan adulte mesure entre 60 et 70 cm). Les livres du bateau révèlent une falsification des prises, et 25 t de plies canadiennes, espèces visées par un moratoire de l'OPANO, sont découvertes cachées derrière des cloisons secrètes. Le 10 mars, les médias signalent que l'Espagne a dépêché un navire de guerre dans les eaux de l'OPANO.

12 mars 1995

Le capitaine de l'*Estai* est accusé d'avoir pêché illégalement le flétan noir, d'avoir fait obstruction à un agent des pêches, d'avoir détruit des engins de pêche, d'avoir refusé de s'immobiliser après avoir été intimé de le faire; il est libéré contre une caution de 8 000 \$. L'audience des accusations contre le capitaine est fixée le 20 avril à St. John's. (Les accusations ont par la suite été retirées). Peu après l'arraisonnement de l'*Estai*, les autres chalutiers espagnols et portugais se seraient retirés au-delà des bancs de flétan noir sur les Grands Bancs. Les filets de l'*Estai*, coupés avant l'arraisonnement, ont été retrouvés et montrent que les poissons de taille insuffisante ont été capturés avec des engins illégaux.

16 mars 1995

Des discussions bilatérales entre le Canada et l'UE sur le flétan noir débutent à Bruxelles. Le lendemain, l'*Estai* et l'équipage de 24 hommes du bateau quittent le port de St. John's après avoir versé un cautionnement de 500 000 \$.

26 mars 1995

Les filins du bateau espagnol *Pescamaro Uno* sont coupés par le bateau de la Garde Côtière *Sir Wilfred Grenfell*.

27 mars-12 avril 1995

À la cinquième séance de la conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrants à New York, le ministre des Pêches et des Océans livre un discours soulignant la nécessité d'une application de la loi effective en haute mer. Il présente les filets de l'*Estai*.

28 mars 1995

À la suite de l'arraisonnement de l'*Estai* le 9 mars 1995, l'Espagne dépose une plainte devant la Cour internationale à La Haye contre le Canada. L'Espagne affirme que le Canada n'avait pas le droit d'arraisonner l'*Estai* en eaux internationales.

15 avril 1995

L'Entente Canada-UE de surveillance et d'application règle le différend entre l'UE et le Canada sur la pêche au flétan noir dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO.

20 avril 1995

L'Entente Canada-UE de surveillance et d'application est signée officiellement par les deux parties, qui conviennent aussitôt d'assurer la présence des observateurs sur 100 p. 100 des bateaux. Mentionnons d'autres éléments de l'entente : présence constante d'observateurs indépendants à bord de tous les bateaux de pêche; système amélioré de repérage par satellite; inspections à quai de tous les bateaux à chaque port d'escale; pouvoirs spéciaux pour forcer un bateau à entrer au port pour une inspection détaillée; pouvoir de sceller une cale à poissons et de conserver des preuves d'infraction apparentes; obligation faite aux observations de rapporter dans les 24 heures une infraction flagrante aux mesures de conservation et d'application aux bateaux d'inspection de l'OPANO et au secrétaire exécutif de

l'organisation; exigence que les observateurs fassent rapport à la fin de chaque sortie en mer au secrétaire exécutif de l'OPANO; divulgation de la position et de l'identité des bateaux; possibilité de présence de représentants du Canada à l'inspection d'un bateau européen qu'un inspecteur de l'UE a ordonné de se rendre à quai à cette fin; partage de l'information entre toutes les parties contractantes au sujet des mesures de suivi après qu'un bateau ait été cité pour infraction. Le Canada et l'UE conviennent de proposer conjointement à l'OPANO que les mesures précisées dans l'Entente soient adoptées par les parties contractantes de l'OPANO. Le Canada révoque les dispositions du règlement fédéral pris en vertu de la *Loi sur la protection des pêches côtières*.

21 avril 1995

Le Canada informe la CIJ qu'à son avis, elle n'a pas juridiction dans le procès intenté par l'Espagne, à cause d'une réserve que le Canada a formulée dans sa déclaration du 11 mai 1994. Dans cette déclaration, le Canada affirmait que la Cour avait juridiction obligatoire sur tous les différends autres que ceux concernant les mesures de conservation et de gestion prises par le Canada relativement aux bateaux pêchant dans la zone réglementée par l'OPANO, ainsi que l'application de ces mesures.

Juin 1995

Le 9 juin, la Commission des pêches de l'OPANO met fin à trois jours de discussions à huis clos sur les mesures de conservation et d'application contenues dans l'*Entente Canada-UE de surveillance et d'application* du mois d'avril. Le 12 juin, l'Office du tourisme d'Espagne annonce qu'à compter du surlendemain, les Canadiens voulant se rendre en Espagne n'auront plus besoin d'un visa. Le même jour, un chalutier espagnol devient le premier cas connu de contravention aux dispositions de l'*Entente Canada-UE de surveillance et d'application*: une équipe du destroyer canadien *Nipigon*, accompagnée d'un agent des Pêches, découvre à bord un excédent de 11 t de flétan noir par rapport au chiffre inscrit dans le registre de pêche du navire, ce qui est confirmé par la suite par un inspecteur de l'UE.

24 juillet-4 août 1995

La dernière séance de la conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs approuve une nouvelle convention des Nations Unies : *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs* (« Accord des Nations Unies sur la pêche » ou ANUP). Les mesures de conservation établies par les organismes de gestion des pêches régionales où les arrangements à cet égard lient toutes les parties. L'ANUP prévoit : des moyens pour les membres d'organisations de pêche régionales, comme l'OPANO, de prendre des mesures d'application à l'encontre des bateaux en haute mer quand le pays d'immatriculation n'est pas en mesure de le faire; pour la compatibilité des mesures de conservation tant en deçà qu'au-delà des 200 milles (y compris une disposition pour faire en sorte que les mesures à l'extérieur des 200 milles ne nuisent pas à l'intérieur de la zone); et le règlement obligatoire et exécutoire des différends concernant les pêches en haute mer. Les pays sont tenus légalement d'appliquer la convention après la ratification par 30 États.

Septembre 1995

À sa réunion annuelle, l'OPANO adopte le 15 septembre de nouvelles mesures de régulation des pêches basées sur l'Entente Canada-EU d'avril. À compter du 1^{er} janvier 1996, tout bateau appartenant à un pays de l'OPANO qui pêche sur le nez ou la queue des Grands Bancs doit avoir en tout temps à bord un inspecteur indépendant. Le ministre des Pêches et des Océans annonce que l'OPANO a adopté « les mesures de surveillance et d'application les plus sévères de tout organisme de gestion des pêches dans le monde ».

3 novembre 1995

Le président Clinton signe une loi qui, entre autres, autorise les États-Unis à joindre l'OPANO. Par la suite, les fonctionnaires américains déposent les documents nécessaires pour joindre l'organisation le 29 novembre.

4 décembre 1995

La sixième séance de la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs se tient à New York pour la signature de l'*Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs* (ANUP).

31 mai 1996

Le gouvernement du Canada annonce l'ouverture des ports canadiens aux bateaux de pêche de l'UE.

31 janvier 1997

La *Loi sur les océans du Canada* entre en vigueur. La juridiction sur les océans est reconnue par la déclaration d'une zone économique exclusive (ZEE) et d'une zone contiguë (ZC).

4 décembre 1998

La CIJ décide de ne pas entendre la cause de l'Espagne contre le Canada, affirmant qu'elle n'a pas compétence en la matière (voir 28 mars 1995).

3 août 1999

Le Canada ratifie l'ANUP.

11 décembre 2001

L'ANUP entre en vigueur un mois après sa ratification par le 30^e État (le 11 novembre 2001).

29 janvier-1^{er} février 2002

Lors d'une réunion spéciale de l'OPANO tenue à Helsingor au Danemark, le Canada présente des données montrant une augmentation des infractions par les bateaux de certains pays de l'OPANO. Le Canada propose des mesures pour régler le problème des prises accessoires excessives d'espèces touchées par le moratoire, les rapports frauduleux et les dépassements de quotas. L'OPANO accepte certaines demandes du Canada (augmentation de la taille des mailles de filets dans la pêche à la raie, les rapports quotidiens sur les captures de crevettes en 3L), mais rejette la demande de restreindre la profondeur de la pêche au flétan noir (visant à empêcher la capture d'autres espèces visées par le moratoire). L'OPANO augmente le TPA du flétan noir, le faisant passer de 40 à 44 kt, quantité supérieure aux recommandations des scientifiques. L'OPANO accepte d'établir un mécanisme de révision et d'évaluer l'application des règles sur une base annuelle.

14 mars 2002

Pendant une inspection à quai à Long Pond (Terre-Neuve), les agents du MPO trouvent à bord de l'*Olga*, crevettier immatriculé en Russie, 48 t de morue, 9 t de raie et d'autres espèces capturées dans le sud des Grands Bancs.

21 mars 2002

En réaction aux infractions persistantes dans la zone de l'OPANO au-delà de la ZEE du Canada, le pays annonce la fermeture de ses ports aux crevettiers des îles Faroë.

9 avril 2002

Des preuves que les crevettiers d'Estonie contreviennent aux mesures de conservation de l'OPANO pour la crevette amènent le Canada à fermer ses ports à la flottille de pêche de ce pays.

Mai 2002

Aux réunions de la conférence des ministres des Pêches de l'Atlantique Nord en Russie, le ministre des Pêches et des Océans formule les doléances du Canada en matière de conservation et au sujet de l'augmentation des infractions dans la zone de l'OPANO.

11 juin 2002

Dans son rapport *La surpêche étrangère : impacts et solutions, La conservation sur le nez et la queue des Grands Bancs et le Bonnet Flamand*, le comité permanent des Pêches et des océans de la Chambre des communes recommande : que le Canada se retire de l'OPANO et qu'il établisse une gestion protectrice des pêches sur le nez et la queue des Grands Bancs et sur le Bonnet Flamand. Il recommande aussi que le pays ait recours à l'ANUP de 1995 et à la *Loi sur la protection des pêches côtières* pour contrer les infractions dans la zone de réglementation de l'OPANO.

Août 2002

Une coalition en faveur d'une gestion protectrice est formée à Terre-Neuve et au Labrador.

Septembre 2002

À sa réunion annuelle tenue à Saint-Jacques de Compostelle, en Espagne, l'OPANO adopte des mesures destinées à améliorer son efficacité. À l'exception du flétan noir, les quotas dans la zone de l'OPANO se fondent sur les avis de son conseil scientifique. Le TPA du flétan est établi à 42 kt pour 2003, plus élevé que celui de 36 kt recommandé par les avis scientifiques.

27 septembre 2002

Le ministre des Pêches et des Océans annonce que le Canada fermera ses ports aux bateaux de pêche étrangers qui, à son avis, commettent des infractions graves aux mesures de conservation et d'application de l'OPANO.

13 décembre 2002

Le ministre des Pêches et des Océans annonce que le Canada rouvre ses ports aux bateaux de pêche estoniens, levant ainsi l'interdiction imposée en avril.

20 février 2003

Une table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants a lieu au *Marine Institute* de l'Université Memorial, à St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador).

17 mars 2003

Dans un rapport sur la pêche à la morue dans les zones 2J3KL et 3Pn4RS, un comité regroupant tous les partis de Terre-Neuve-et-Labrador demande qu'on adopte un régime canadien de gestion des pêches au-delà de la zone de 200 milles afin de protéger les stocks de poissons du nez et de la queue des Grands Bancs.

25 mars 2003

Dans un rapport intitulé *Gestion axée sur la conservation au-delà de la zone des 200 milles du Canada*, le comité permanent des Pêches et des océans de la Chambre des communes reprend les recommandations faites en juin 2002.

SOURCES

- Nations Unies, *Océans et le droit de la mer*, <http://www.un.org/french/law/los/index.htm>.
- CBC (St. John's), *A partial Chronology of the 200-Mile Limit Question*, <http://www.stjohns.cbc.ca/fisheries/chrono.jsp>.
- Claude Emery, *La surpêche à l'extérieur de la zone de 200 milles : la côte Atlantique*, Bulletin d'actualité, 90-6F, Bibliothèque du Parlement, 17 septembre 1996.
- International Institute for Sustainable Development, "UN Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: Year-End Update," *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 7, n°. 55, 18 décembre 1995, <http://www.iisd.ca>.
- Rhodes University, *Chapter 2: Historical Development of International Fisheries Law*, <http://streamer.rug.ac.be/cdlaw/chap2/index.htm>.
- Memorial University of Newfoundland, Management of Northern Cod Fishery: Chronology – Key Events and Publications, <http://www.mun.ca/library/cns/cod/coda/chrono>.
- MPO, *Communiqués et Fiches d'information* (diverses années), <http://www.ncr.dfo.ca>.
- Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, *Annual Reports* (diverses années, en anglais), <http://www.nafo.ca/>.

ANNEXE 4

Témoins

- 26 novembre 2002 *Du ministère des Pêches et Océans :*
• Patrick Chamut, Sous-ministre adjoint, Gestion des pêches
• Guy Beaupré, Directeur général, Direction des affaires internationales
- 3 décembre 2002 *De la Fisheries Crisis Alliance :*
• Gus Etchegary, Porte-parole
- 11 décembre 2002 *Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :*
• Robert Hage, Directeur général, Direction générale des affaires juridiques
• David Ehinger, Directeur adjoint, Section du droit des océans
• Allison Saunders, Section du droit des océans
- 2 février 2003 *De l'Organisation des pêches de l'Atlantique du nord-ouest :*
• David Bevan, Président, Comité permanent du contrôle international
- 25 février 2003 *Du Newfoundland Provincial Advisory Council on Overfishing :*
• D^r Art May, Membre
• Alistair O'Rielly, Membre
- 25 mars 2003 *Du ministère des Pêches et de l'aquaculture de Terre-Neuve-et-Labrador :*
• Mike Samson, Sous-ministre
- 1^{er} avril 2003 *Du syndicat des travailleurs alliés des pêches et de l'alimentation/TCA (Terre-Neuve) :*
• Bill Broderick, Président du conseil intérieur
De l'Association des pêcheurs de l'I.-P.-É. :
• Rory McLellan, Directeur général
De l'Union des pêcheurs des Maritimes :
• Sandy Siegel, Secrétaire exécutif
- 29 avril 2003 *Du Fisheries Council of Canada :*
• Patrick McGuinness, Vice-président
- Au nom du Programme de droit maritime et environnemental de l'Université Dalhousie :*
• Professeur Douglas Johnston
- 6 mai 2003 *De l'Université Memorial :*
• Professeur George Rose, Titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches
- Du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques :*
• Fred Woodman, Président