

Défis en matière de gestion et d'application de la loi pour les espèces hautement migratrices : le cas du thon rouge de l'Atlantique

Phillip Saunders

Symposium sur l'environnement au tribunal :
Questions liées à l'exécution des lois
en matière de protection de la faune canadienne

Les 2 et 3 mars 2018
Université de Calgary



Canadian Institute of Resources Law
Institut canadien du droit des ressources



UNIVERSITY OF CALGARY
FACULTY OF LAW

This project was undertaken with the financial support of:
Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



Environment and
Climate Change Canada

Environnement et
Changement climatique Canada

L'Institut canadien du droit des ressources favorise la disponibilité, la diffusion et l'échange des renseignements publics. Vous pouvez copier, diffuser, afficher, télécharger et utiliser librement ce document aux conditions suivantes :

- (1) Vous devez en mentionner la source;
- (2) Vous ne pouvez le modifier;
- (3) Vous ne pouvez l'utiliser à des fins commerciales sans le consentement écrit préalable de l'Institut.

TOUS DROITS RÉSERVÉS © 2018

1.0 INTRODUCTION

1.1 LE THON ROUGE DE L'ATLANTIQUE¹

Le thon rouge de l'Atlantique (TRA) (*Thunnus thynnus*) est un poisson sportif emblématique qui, à la fois, fait l'objet depuis longtemps d'une pêche de compétition dans la région de l'Atlantique (y compris le plus gros individu jamais pris, à Auld's Cove, en Nouvelle-Écosse)² et est la cible d'une pêche commerciale importante dans la plus grande partie de son aire de répartition. Cette pêche commerciale s'explique en partie par le fait que l'espèce est « très prisée dans les marchés des sushis et des sashimis »³, mais elle a aussi des marchés plus vastes. La combinaison de la pêche « récréative » et de la pêche industrielle à grande échelle constitue un défi inhabituel, voire unique, pour ce qui est du choix des approches de gestion.

Le TRA est une espèce hautement migratrice dont l'aire de répartition englobe toutes les zones tempérées et tropicales de l'océan Atlantique et de la Méditerranée et de la mer Noire, ce qui en soi présente de sérieux obstacles pour une gestion efficace. Ses principales frayères sont le golfe du Mexique (Atlantique Ouest) et la Méditerranée (Atlantique Est) (figure 1). Cependant, au cours des dernières années, il a été établi que ces stocks se mélangent dans le milieu de l'Atlantique, et d'autres frayères éventuelles ont été découvertes dans l'ouest de l'Atlantique⁴; ces deux facteurs compliquent davantage l'élaboration de mesures de gestion. Le présent document porte surtout sur la gestion des stocks de l'ouest de l'Atlantique et, en particulier, sur les mesures en place pour la pêche canadienne du TRA.

1.2 Évolution historique de la pêcherie

Le TRA, qui est pêché depuis des millénaires en Méditerranée et dans l'est de l'Atlantique, a connu des cycles de croissance et d'effondrement au cours de la période moderne; alors que les prises de TRA ont été relativement stables dans l'est de l'Atlantique (30 000 tonnes environ) pendant les années 1950 et au début des années 1960, elles ont par la suite diminué au cours des années 1960 (à 10 000 à 15 000 tonnes), puis ont augmenté de façon générale jusqu'à atteindre quelque 50 000 tonnes en 1996⁵. À partir de ce moment-là, les pêches de l'est de l'Atlantique ont fait l'objet de mesures de gestion [y compris l'établissement d'un total autorisé des captures (TAC) par la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICATA ou ICCAT) (voir le résumé de l'origine de la CICATA et des résultats de sa gestion,

¹ Cette section résume une analyse plus longue de J. Phyne, M. Stokesbury, M. McLean et P. Saunders, « Sustainability and the Atlantic Bluefin Tuna: Science, Socioeconomic Forces, and Governance », *Journal of International Wildlife Law & Policy* 16 (2013), aux p. 198-204.

² *Ibid.* à la p. 198; voir aussi : Secrétariat canadien de consultation scientifique (MPO), « Évaluation du potentiel de rétablissement du thon rouge de l'Atlantique Ouest (*Thunnus thynnus*) dans les eaux canadiennes », Avis scientifique 2011/056, à la p. 3.

³ Phyne *et al.*, *supra* note 1, à la p. 198.

⁴ David E. Richardson, K. E. Marancik, J. R. Guyon *et al.*, « Discovery of a Spawning Ground Reveals Diverse Migration Strategies in Atlantic Bluefin Tuna (*Thunnus thynnus*) », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America—Early Edition* (March 7, 2016), à l'adresse www.pnas.org/content/113/12/3299.full.pdf.

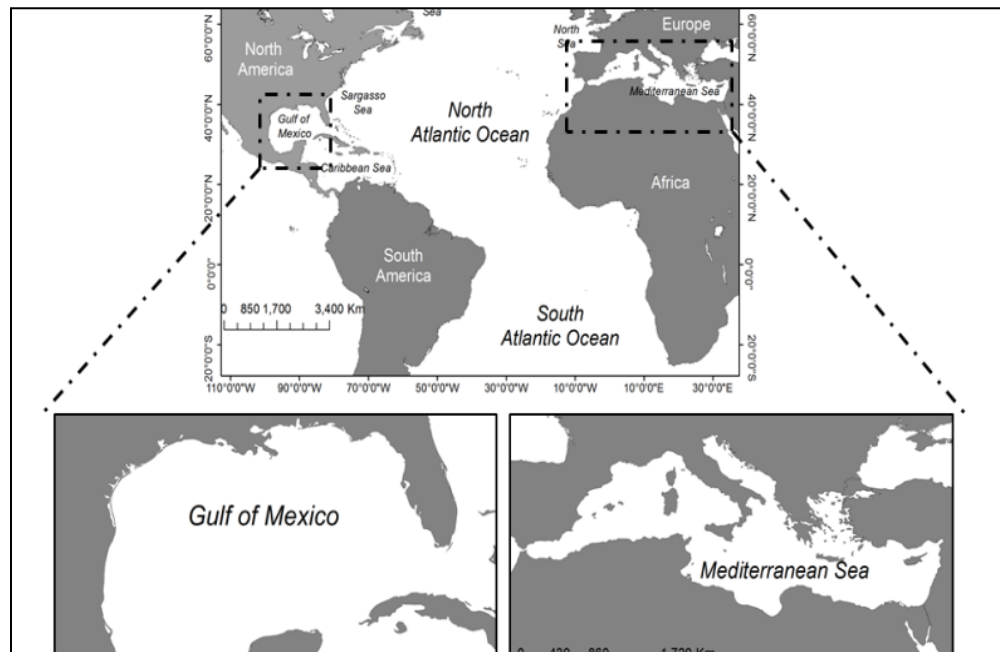
⁵ Pour une analyse plus approfondie, voir P. Saunders et M. Haward, « Politics, Science and Species Protection Law: A Comparative Consideration of Southern and Atlantic Bluefin Tuna », 47/4 *ODIL* (2016) aux p. 349-350; voir aussi Phyne *et al.*, *supra* note 1, aux p. 205-210.348,

ci-après)], qui comprenaient la mise en œuvre d'un programme de rétablissement d'une durée de 15 ans qui a été adopté en 2006 et dont la mise en œuvre a commencé en 2007⁶.

Figure 1

Fratrières du thon rouge de l'Atlantique

Source : Phyne *et al.* à la page 201



La pêche dans l'Atlantique Ouest était par le passé de bien plus petite envergure qu'elle ne l'est devenue mais, de la fin des années 1960 aux années 1970, une flottille japonaise de palangriers (qui pêchait auparavant au large du Brésil) s'est déplacée vers certaines zones du golfe du Mexique et du large du Nord-Est des États-Unis, et les prises ont augmenté jusqu'à l'imposition du premier TAC par la CICTA en 1982. Malgré les activités de gestion, en 1998, les stocks de l'ouest de l'Atlantique avaient tellement diminué que la CICTA a adopté un programme de reconstitution et de rétablissement qui a commencé en 1999 et qui prévoyait la fermeture de la pêche dans les fratrières du golfe du Mexique, des saisons de fermeture et des allocations pluriannuelles de TAC par pays⁷.

⁶ Saunders et Haward, *ibid.*, à la p. 350.

⁷ *Ibid.*

2.0 RÉGIME DE GOUVERNANCE INTERNATIONALE

2.1 La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (UNCLOS 1982)⁸ et l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (ANUP) de 1995⁹

La gestion du TRA, tant au niveau international, par l'entremise de la CICTA, que dans les zones de compétence nationale, se fait dans le cadre de la structure globale fournie par l'UNCLOS 1982 et l'ANUP. L'UNCLOS 1982 a énoncé les droits et les responsabilités des États côtiers en matière de gestion et de réglementation des ressources biologiques dans les zones économiques exclusives (ZEE) jusqu'à 200 milles marins des côtes, et de maintien de la pêche, considérée comme une « liberté de la haute mer » (assortie de responsabilités limitées), en dehors des zones de compétence nationale. Toutefois, cette structure a laissé des ambiguïtés importantes en ce concerne la gestion des poissons grands migrateurs, comme le thon, qui se déplacent beaucoup entre les ZEE des États côtiers et les zones de haute mer, et qui ne relèvent donc pas d'une seule compétence¹⁰.

En ce qui concerne les grands migrateurs, les « droits souverains » de l'État côtier sur la pêche dans la ZEE sont conditionnés par l'obligation de coopérer « directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, afin d'assurer la conservation et de promouvoir l'exploitation optimale » de ces espèces¹¹. Le caractère vague de cette obligation de coopérer, associé aux intérêts économiques importants liés aux stocks de poissons grands migrateurs, a mené à une période de conflit inévitable entre les États côtiers et les États pratiquant la pêche hauturière qui exploitaient ces stocks et, finalement, à la négociation de l'ANUP, un « accord de mise en œuvre » des éléments pertinents de l'UNCLOS 1982 signé en 1995.

Un examen complet de l'impact et des innovations en matière de gestion de l'ANUP dépasse la portée du présent document, mais la confirmation que les organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) seront les principaux mécanismes par lesquels l'obligation de coopérer de l'UNCLOS 1982 sera mise en œuvre est un des aspects centraux de cet accord. Par exemple, si une de ces organisations a « compétence » sur certaines pêcheries, les États côtiers et les États qui exploitent les stocks « s'acquittent de leur obligation de coopérer en devenant membres de ladite organisation – ou participants audit arrangement »¹². La CICTA, bien qu'elle ait été établie dans les années 1970 (conformément à une convention signée en 1966, soit bien avant l'UNCLOS 1982), est l'ORGP chargée de la gestion internationale du TRA (une des espèces parmi la trentaine qui relèvent de sa compétence).

2.2 La CICTA – Mandat, structure et résultats obtenus

⁸ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 6 décembre 1982, 1834 R.T.N.U. 3 (UNCLOS 1982).

⁹ Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, 4 août 1995, doc. de l'ONU A/CONF.164/37 (1995) [ANUP].

¹⁰ Des problèmes semblables de gestion transfrontalière se sont produits en ce qui concerne les stocks chevauchants, qui sont présents aux limites de la ZEE et dans les zones de haute mer avoisinantes. L'ANUP s'applique aussi à ces stocks, mais ils ne sont pas traités dans le présent article.

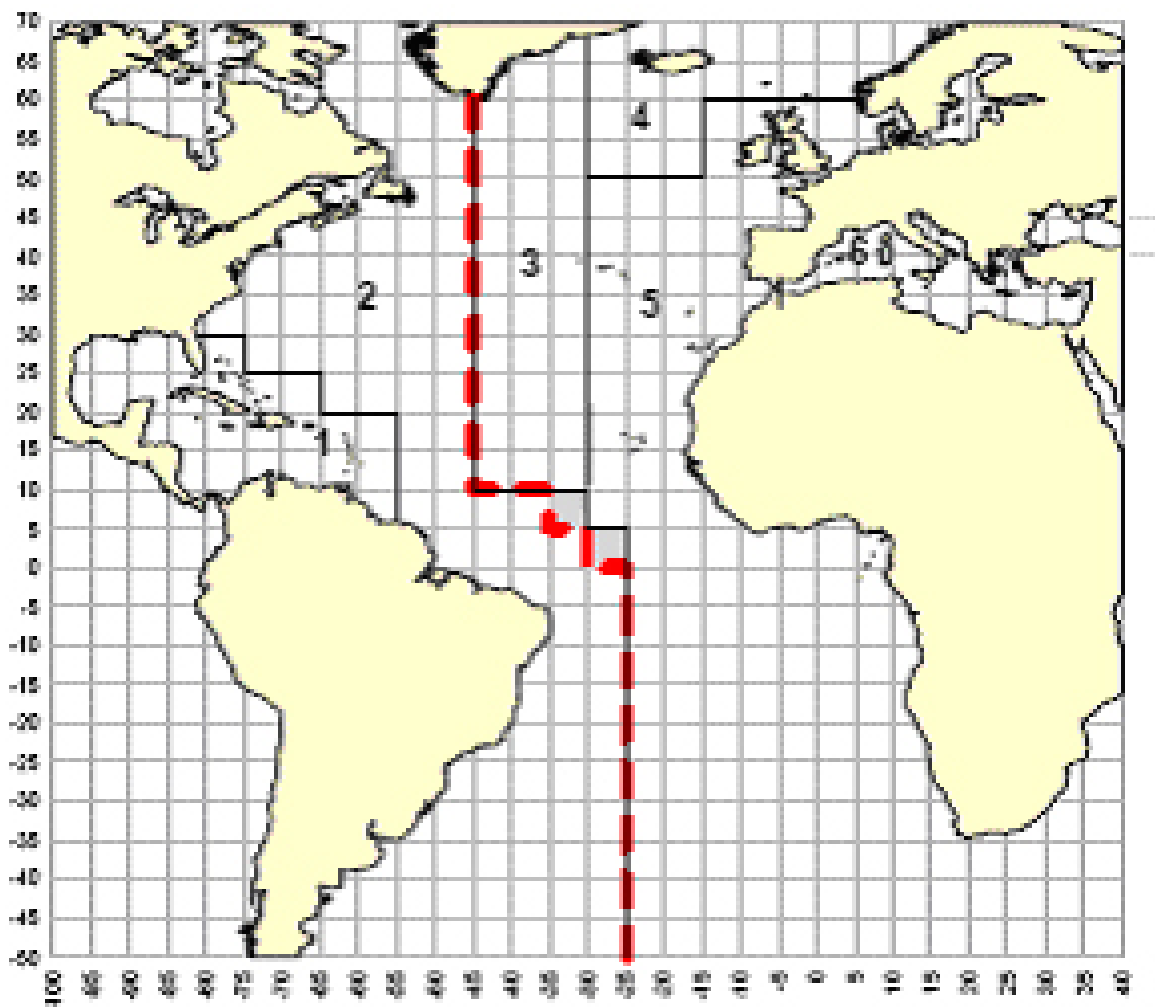
¹¹ UNCLOS 1982, par. 4(1).

¹² ANUP, par. 8(3). Les États peuvent satisfaire à cette obligation en acceptant d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation.

La CICTA a été établie et ses activités ont commencé au début des années 1970, en réponse aux préoccupations généralisées au sujet de la surexploitation et de l'absence de gestion du thon et des autres espèces migratrices¹³. Son organe directeur est la Commission (composée des Parties contractantes à la Convention) et son travail est effectué par l'entremise d'un certain nombre d'organismes constitutifs, dont le Comité permanent pour la recherche et les statistiques (SCRS) et le Comité d'application des mesures de conservation et de gestion¹⁴. Les mesures de gestion du TRA sont fondées sur les stocks de l'Ouest et de l'Est, répartis géographiquement comme l'illustre la figure 2 (malgré les doutes à propos de l'ampleur du mélange des stocks dont il a été question ci-dessus).

Figure 2

Limite entre les stocks de l'Atlantique Ouest et Est pour les activités de gestion de l'ICATT



¹³ Saunders et Haward, *supra* note 5, à la p. 350.

¹⁴ Pour un examen plus complet des organes de la CITCA, de leurs fonctions et de leurs processus décisionnels, voir Phyne *et al.*, *supra* note 1, aux p. 219-221.

Les premiers TAC de TRA (fondés sur les stocks de l'Ouest et de l'Est, comme le montre la figure 2) ont été établis en 1981. Au cours des décennies suivantes, un certain nombre de mesures de gestion ont été recommandées aux Parties contractantes, notamment des limites de taille, la fermeture de zones et pendant certaines périodes, les restrictions en ce qui a trait aux prises accessoires et des mesures d'application et de conformité, y compris le suivi et la surveillance, un registre des navires et l'inspection par l'État du port¹⁵. À la suite d'années de recul des stocks, des programmes à long terme de reconstitution et de rétablissement ont été mis en place après 2006, y compris des allocations de TAC à long terme et des mesures supplémentaires¹⁶. La gestion du TRA au cours des années qui ont suivi la création de la CICTA, malgré certains succès et des rétablissements limités, a été considérée comme un échec à grande échelle, comme l'a indiqué l'Évaluation indépendante de la Commission de 2008 :

Les performances des CPC [*Parties contractantes*] de l'ICCAT [*CICTA*] en matière de gestion des pêcheries de thon rouge, notamment dans l'Atlantique Est et la mer Méditerranée, sont considérées comme une honte internationale, et la communauté internationale qui a confié à l'ICCAT la gestion de cette espèce emblématique mérite de meilleures performances de la part de l'ICCAT que ce qu'elle a reçu jusqu'à présent¹⁷.

Les raisons expliquant ce résultat sont communes à de nombreuses ORGP. Ce sont : le rejet de recommandations de TAC optimistes en faveur de niveaux encore plus élevés, et l'échec des Parties à respecter des obligations de gestion dont elles ont convenu, y compris la collecte de données et les mesures d'application contre leurs propres ressortissants, et à prendre des décisions consensuelles (pour éviter les éventuelles procédures d'opposition). Au cours des dernières années, les activités de réforme ont mis l'accent sur la modification de la Convention, afin que les principes de durabilité y soient mieux intégrés, l'élaboration de meilleures règles de contrôle des captures et la mise en œuvre d'une méthodologie d'évaluation de la stratégie de gestion¹⁸. On note des signes d'amélioration, mais la volonté politique et la prise de mesures d'exécution efficaces sont encore absolument nécessaires pour assurer la réussite; il faut remarquer à ce sujet qu'à sa réunion de 2017, la Commission (en se fondant sur certains résultats initiaux positifs des activités de reconstitution des stocks) a convenu de faire passer le TAC du TRA de l'Atlantique Est de 28 200 tonnes en 2018 à 36 000 tonnes en 2020.

¹⁵ Voir *ibid.*, aux p. 221-223, où se trouve une analyse des mesures de gestion mises en place par l'ICAAT depuis les années 1980.

¹⁶ Voir l'analyse des activités de « reconstitution » dans Saunders et Haward, *supra* note 5, à la p. 351.

¹⁷ G. D. Hurry, M. Hayashi et J. J. Maguire, « Rapport de l'Évaluation indépendante des performances de l'ICCAT », Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, PLE-106/2008 43 (2008), à la p. 102. http://www.iccat.int/documents/other/perForM_%20reV_tri_LinguaL.pdf

¹⁸ Voir l'analyse des activités de réforme récentes dans Saunders et Haward, *supra* note 5, aux p. 351-353.

3.0 GESTION À L'ÉCHELON NATIONAL – LE CANADA

3.1 La Loi sur les pêches et les mesures connexes

L'allocation canadienne de TRA, dans le TAC global fixé par la CITCA pour l'Atlantique Ouest, est relativement petite par comparaison aux quotas de l'est de l'Atlantique et de la Méditerranée dont il a été question ci-dessus. Pour 2018, le Canada s'est vu attribuer 515,9 tonnes (y compris les prises scientifiques et les prises accessoires provenant d'autres pêcheries), soit 22 % à peu près du total de l'Atlantique Ouest, qui est de 2 350 020 tonnes¹⁹.

Environ 775 permis individuels sont délivrés au Canada atlantique et au Québec pour le golfe du Saint-Laurent, la plate-forme Néo-Écossaise, la baie de Fundy et Terre-Neuve-et-Labrador²⁰. Ils sont répartis entre sept flottes côtières définies géographiquement et un permis de pêche hauturière, et il y a des allocations supplémentaires pour la pêche autochtone, la recherche scientifique (prises et remise à l'eau) et les « autres flottes » (c.-à-d. les prises accessoires de la pêche dirigée pour l'espadon et d'autres espèces de thons). De plus, une pêche par bateau affrété avec remise à l'eau est autorisée dans certaines zones, une allocation étant prévue pour la mortalité découlant de cette activité²¹.

La gestion de la pêche du TRA relève du ministère des Pêches et des Océans (MPO, qui agit conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur les pêches* fédérale)²². Le Ministère attribue les TAC disponibles aux diverses flottes et, en collaboration avec l'industrie, définit un plan de gestion intégrée de la pêche (PGIP) pour le TRA²³. Bien que les PGIP ne soient pas directement contraignants²⁴, les mesures énoncées peuvent assujettir à d'autres règlements (voir ci-dessous) et faire partie intégrante des permis comme conditions obligatoires. Cela permet toute une gamme de mesures d'application de la loi, y compris la suspension ou la révocation d'un permis en raison d'infractions à ses conditions²⁵, ou des poursuites, que ce soit pour la pêche sans permis, ou la violation des règlements ou des conditions d'un permis²⁶.

¹⁹ ICATT, « Recommandation de l'ICCAT concernant un plan provisoire de conservation et de gestion du thon rouge de l'Atlantique Ouest », PLE 17-06, nov. 2018; à l'adresse :

<http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-f/2017-06-f.pdf>

²⁰ Pour les parts en pourcentage des allocations, voir p. ex. MPO, « Thon rouge – Canada atlantique » (2012), à l'adresse <http://www.dfo-mpo.gc.ca/decisions/fm-2012-gp/atl-037-fra.htm>. L'Î.-P.-É. et le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse ont reçu les plus fortes allocations, qui ensemble totalisent plus de 50 % des allocations des flottilles côtières.

²¹ *Ibid.*

²² L.R.C. (1985), ch. F-14.

²³ Voir le plan de gestion intégrée de la pêche (PGIP) du thon rouge de l'Atlantique de 2007, à l'adresse <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/peches-fisheries/ifmp-gmp/bluefin-tuna-thon-rouge/bluefin-thonrouge2007-fra.htm>. L'annexe I formule le mandat du Comité consultatif des gros poissons pélagiques de l'Atlantique (CCGPA). Le PGIP a été révisé en 2008; il se trouve à l'adresse <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/peches-fisheries/ifmp-gmp/bluefin-tuna-thon-rouge/bluefin-thonrougeatl-fra.htm>.

²⁴ Tous les PGIP doivent comporter l'énoncé suivant :

Le présent PGIP n'est pas un document ayant force exécutoire; il ne peut constituer la base d'une contestation judiciaire. Le PGIP peut être modifié en tout temps, il ne peut entraver l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre conférés par la *Loi sur les pêches*.

MPO, « Modèle du PGIP – annexe A » (2018), à l'adresse <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/peches-fisheries/ifmp-gmp/guidance-guide/template-app-a-ann-modele-fra.htm>.

²⁵ La capacité du MPO de suspendre administrativement un permis, ou de refuser de renouveler un permis, peut, dans bon nombre de cas, constituer une sanction plus grave et plus efficace qu'une amende ou une mesure

Le PGIP applicable énonce un certain nombre de mesures de gestion importantes qui sont mises en œuvre de cette façon, notamment :

- Des exigences rigoureuses en matière de tenue de registres pour toutes les activités de pêche, y compris l'inscription de données sur « le nombre de poissons remis à l'eau morts ou vivants »; ces exigences constituent la base du respect par le Canada de ses obligations en matière de déclaration à la CITCA²⁷;
- La déclaration de chaque poisson capturé, qui doit être « étiqueté et suivi jusqu'au marché afin que le produit final puisse être retracé »;²⁸
- Des périodes de fermeture et des zones fermées, y compris des limites spéciales pour les aires protégées (comme la zone de protection marine du Gully);
- Des limites de taille;
- Des restrictions en ce qui concerne les engins de pêche (pêche à la canne et au moulinet, et à la ligne tendue par les bateaux côtiers); un grand nombre de rapports sur les prises dans les ports, et la surveillance obligatoire sur les quais pour toutes les prises;
- L'interdiction du transbordement en mer;
- Des observateurs à bord, au besoin, la couverture cible étant de 5 %²⁹.

Comme cela a été dit ci-dessus, certaines de ces mesures ont un effet réglementaire, en particulier dans le cadre du *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*³⁰, en ce qui concerne notamment les périodes de fermeture³¹, les limites de poids³², les restrictions relatives aux engins de pêche³³, les rapports sur les prises accessoires³⁴ et les procédures et exigences relatives à l'étiquetage³⁵.

Les poursuites pour infraction à la réglementation et violation des conditions des permis relatifs à la pêche du thon rouge peuvent donner lieu à des peines importantes et, au cours des dernières années, des indices ont donné à penser que les tribunaux sont disposés à prendre au sérieux l'intention dissuasive des amendes et des autres sanctions³⁶, compte tenu de l'ampleur des profits

semblable, et cela peut être fait plus rapidement, sans qu'il soit nécessaire d'intenter des poursuites et d'en assumer le coût.

²⁶ Pour les pouvoirs de poursuite en vertu de la *Loi sur les pêches*, voir l'art. 78, les art. 78.1-78.6, l'art. 79 et les art 79.1-79.7. Il est question des contraventions à l'art. 79.7.

²⁷ Voir le résumé des mesures actuelles dans : MPO, « Thon rouge de l'Atlantique – Surveillance et application de la loi » (2010), à l'adresse <http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/tuna-thon/Enforcement-fra.htm>

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ DORS/1986-21.

³¹ *Ibid.*, art. 99 et annexe XXV.

³² *Ibid.*, art. 102.

³³ *Ibid.*, art. 100.

³⁴ *Ibid.*, art. 103.

³⁵ *Ibid.*, art. 104.

³⁶ Comme nous l'avons déjà mentionné, la suspension des permis peut aussi avoir des répercussions importantes. Dans une affaire de 2016 sur des infractions découlant d'un voyage en bateau affrété (au cours duquel les prises devaient être remises à l'eau), trois pêcheurs se sont vu imposer une amende totalisant 65 000 \$ et leur permis a été suspendu pendant cinq ans. CBC News, « Zappa 1 tuna fishermen handed five-year suspension after guilty pleas », 29 févr. 2016, à l'adresse <http://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/zappa-1-tuna-fishery-licence-suspension-antigonish-nova-scotia-1.3469650>.

que l'industrie retire de cette pêche. En 2009, dans *R. c. Henneberry*³⁷, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a examiné les peines imposées au procès pour diverses infractions commises par une entreprise de pêche et plusieurs personnes. En trois mois, cinq navires, qui pêchaient en vertu de deux permis d'entreprise et de trois permis individuels, avaient pris 176 thons rouges, dont 135 en contravention de la législation et de la réglementation; le poisson pêché illégalement avait été vendu pour un total de 1 196 412,23 \$³⁸. Les infractions formaient toute une litanie :

[TRADUCTION]

Les huit appelants ont été déclarés coupables le 1^{er} mars 2006 d'une série d'accusations... ne pas avoir immédiatement consigné les chiffres de confirmation; ne pas avoir remis les prises accessoires à l'eau; avoir utilisé un permis pour le thon en même temps qu'un permis pour le requin; ne pas avoir immédiatement obtempéré au signal d'arrêt; avoir laissé une personne non autorisée pêcher sans permis; avoir pêché alors qu'un permis de remplacement temporaire était en place; avoir pêché sans autorisation; avoir pêché sans carte d'enregistrement de pêcheur et avoir vendu du poisson capturé illégalement³⁹.

Les pénalités imposées par la juge de première instance comprenaient des amendes et des peines individuelles applicables en vertu de l'article 78 de la *Loi sur les pêches*, allant de 500 \$ à 25 000 \$ pour l'entreprise (associées à une suspension d'un an du permis en vertu de l'article 79.1). La sanction la plus importante a cependant été l'imposition d'une amende au montant de 643 234 \$ en vertu de l'article 79 de la *Loi*, lequel prévoit ceci :

79 Le tribunal saisi d'une poursuite pour infraction à la présente loi peut, s'il est convaincu que le contrevenant a tiré des avantages financiers de la perpétration de celle-ci, lui infliger, indépendamment de l'amende maximale qui peut être infligée en vertu de cette loi, le montant qu'il juge égal à ces avantages, à titre d'amende supplémentaire.

La juge de première instance avait estimé que cette disposition l'autorisait à imposer une sanction fondée sur le produit *brut* de la vente des 70 poissons capturés en conséquence des infractions les plus graves; les juges de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse et de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse ont conclu que cette approche s'inscrivait dans les paramètres de l'article 79, qui n'est pas limité à une définition étroite des profits nets⁴⁰.

4.2 Autres approches en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*

Compte tenu du déclin important des stocks de TRA au cours des dernières décennies, des mesures relatives à la protection des espèces en péril ont été proposées aux échelons international et national. En 2010, une tentative de faire interdire le commerce du TRA aux termes de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées

³⁷ *R. c. Henneberry*, 2009 NSCA 112 (CanLII), <<http://canlii.ca/t/2617f>>.

³⁸ *Ibid.*, au par. 4.

³⁹ *Ibid.*, au par. 5.

⁴⁰ Dans *Henneberry*, la Cour d'appel a laissé la porte ouverte à la possibilité que le « produit net » puisse être utilisé selon les faits de l'affaire, mais a conclu qu'il était préférable de laisser cette décision au juge du procès pour qu'il évalue la totalité de la preuve. La Cour a également fait remarquer que, dans certaines affaires, les poissons supplémentaires procureront un avantage pécuniaire dépassant le simple calcul du profit net. *Henneberry*, au par. 65.

d'extinction a échoué⁴¹, le Canada comptant parmi les États qui s'y opposaient. De même, aux États-Unis, une mesure visant à inscrire le TRA parmi les espèces en voie de disparition en vertu de la *Endangered Species Act* de 1973⁴² a été rejetée en 2011, bien que l'espèce ait été inscrite comme « préoccupante »⁴³.

En mai 2011, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), un comité indépendant d'experts qui désigne les espèces entrant dans les catégories « en péril » de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP)⁴⁴, a proposé que le TRA soit inscrit parmi les espèces « en voie de disparition »⁴⁵, un statut qui, s'il avait été accepté et mis en œuvre par le gouvernement, aurait pu mener à des mesures de rétablissement à grande échelle, y compris l'interdiction généralisée de capturer et de tuer les individus de l'espèce⁴⁶. Une réponse préliminaire négative a été préparée pour le MPO en 2011⁴⁷ et, en mai 2017, le gouvernement a officiellement décidé de ne pas désigner le TRA aux termes de la LEP⁴⁸. Les raisons données mettaient l'accent sur les incidences socioéconomiques d'une pêche précieuse, quoique de petite envergure, y compris les incidences sur la pêche autochtone, et attiraient l'attention sur des évaluations plus récentes de l'ICATT selon lesquelles la situation des stocks s'améliore⁴⁹. En guise de réponse aux préoccupations soulevées, le gouvernement a promis de mettre le PGIP du TRA à jour, et d'examiner la possibilité d'accroître la couverture par les observateurs.

Bien que la désignation en vertu de la LEP puisse avoir été une option intéressante pour ceux qui considèrent que l'exploitation de l'espèce la menace constamment dans toute son aire de répartition, cette possibilité semble être exclue dans un avenir prévisible. De plus, il n'a pas vraiment été démontré que la désignation au Canada, en l'absence de mesures équivalentes dans l'ensemble de l'aire de répartition du TRA, pourrait avoir une grande influence sur les perspectives globales de l'espèce.

⁴¹ CITES, 993 R.T.N.U. 272. Voir Communiqué de la CITES, « Governments not ready for trade ban on bluefin tuna », 18 mars 2010; https://www.cites.org/eng/news/pr/2010/20100318_tuna.shtml.

⁴² 16 U.S.C. § 1531 – 1534.

⁴³ Voir National Oceanic and Atmospheric Administration, « Species of Concern: Atlantic Bluefin Tuna », www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/species/bluefintuna_detailed.pdf.

⁴⁴ L.C. 2002, ch. 29. Voir l'analyse de l'action du COSEPAC dans Saunders et Haward *supra* note 5, à la p. 354. Pour un résumé du processus et des organismes responsables, voir Environnement et Changement climatique Canada, « À propos de la *Loi sur les espèces en péril* », à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/application-lois-environnementales/lois-reglements/a-propos-loi-especes-en-peril.html> et pour une critique de la LEP en milieu marin, voir J. Hutchings, T. Stephens et D. L. VanderZwaag, « Marine Species at Risk Protection in Australia and Canada: Paper Promises, Paltry Progressions », 47/4 *ODIL* (2016) 253, aux p. 238-246.

⁴⁵ COSEPAC, « Évaluation et Rapport de situation du COSEPAC sur le thon rouge de l'Atlantique *Thunnus thynnus* au Canada » (mai 2011), à l'adresse <http://www.registrellep.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=BDA1F68B-1>. Le rapport de situation mettait l'accent sur le déclin important des stocks consécutif à la surpêche dans toute son aire de répartition, aux effets des séismes et des autres activités et aux conséquences possibles du déversement de la plateforme Deepwater Horizon sur les frayères.

⁴⁶ Voir l'analyse de Saunders et Haward, *supra* note 5, à la p. 354.

⁴⁷ Avis scientifique 2011/056, *supra* note 2.

⁴⁸ *Décret concernant la Liste des espèces en péril (décisions de ne pas inscrire certaines espèces)*, TR/2017-24; annexe « Déclaration énonçant les motifs des décisions de ne pas inscrire le thon rouge de l'Atlantique et le sébaste à bouche jaune sur la liste des espèces en péril »

⁴⁹ *Ibid.*

5.0 CONCLUSIONS

Les défis fondamentaux pour la pérennité des stocks de TRA, y compris l'observation des mesures de gestion, continuent de se poser au niveau international, car l'élaboration de politiques véritablement durables et l'engagement connexe à appliquer ces politiques au moyen de mesures nationales continuent (malgré certains progrès ces dernières années) de donner lieu à des résistances. Au niveau national, au Canada, l'application des politiques convenues à l'échelle internationale est possible, compte tenu de la taille relativement petite de l'industrie, de la capacité de suivre les prises de l'origine aux marchés et des méthodes de pêche relativement inoffensives qui sont prévues dans la réglementation. Cependant, les principales incidences sur les stocks viennent de la pêche beaucoup plus importante effectuée dans l'est de l'Atlantique; or, des mesures unilatérales prises au Canada, comme la désignation en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*, pourraient difficilement avoir de grands effets dans ce contexte plus vaste.

Il convient également de souligner que l'adéquation de l'information scientifique sur les stocks de TRA demeure préoccupante et que la CITCA et le gouvernement du Canada déploient vraiment des efforts considérables à cet égard, y compris des programmes d'étiquetage et l'amélioration de l'information sur les frayères. Outre les difficultés de gestion actuelles, il y a l'impact prévu, mais pas encore quantifié, des changements climatiques sur l'aire de répartition, la productivité et la santé de ces stocks.