

Mémoire présenté au Comité permanent des pêches et des océans

De : Alan Joseph Clarke

Étude : Pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)

19 janvier 2024

À : Membres du Comité FOPO

J'ai travaillé au ministère des Pêches et des Océans (MPO) au sein de la conservation et de la protection (application de la loi de la conservation et de la protection) pendant 35 ans en tant qu'agent des pêches, superviseur sur le terrain et superviseur de détachement, et j'ai pris ma retraite en tant que chef de l'application de la loi du secteur du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse.

Au cours de mes 35 années de service au MPO, j'ai également occupé les postes de chef de ressources de secteur, de directeur de secteur et de directeur régional de l'application de la loi dans les Maritimes.

J'ai également été chef de l'application de la loi du secteur du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, à Yarmouth, pendant les décisions Sparrow et Marshall I et II de la Cour suprême du Canada. J'ai géré la réponse du MPO en matière d'application de la loi au cours de cette période difficile, dans le cadre du conflit sur la pêche du homard autochtone dans la baie St. Mary's, du blocage des traversiers et des autoroutes, de l'occupation des bureaux et des manifestations, qui, je dois le souligner, ont souvent été très conflictuelles. Toutefois, nous avons été en mesure de gérer l'application de la loi à l'époque afin d'éviter une agitation civile de l'ampleur de celle qui a éclaté en 2020. J'ai également participé en tant que témoin aux deux études du Comité FOPO sur la mise en œuvre d'une pêche de subsistance autochtone modérée.

J'ai une formation et une expérience approfondies dans tous les aspects de la gestion des pêches et de l'application de la loi du MPO. J'ai une expérience au Collège de la Garde côtière canadienne de Sydney, à la station biologique de St. Andrews, au dépôt de formation de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à Regina et au Collège canadien de police à Ottawa. J'ai également été le représentant de la conservation et de la protection (application de la loi) lors de la mise en œuvre par le MPO des programmes de quotas individuels transférables pour la pêche de poissons de fond avec engins mobiles et de vérification à quai.

Je n'ai jamais eu, ni dans le passé ni aujourd'hui, d'affiliation ou d'association auprès d'une organisation de pêche, y compris en ce qui a trait aux homards. J'ai récemment été informé par certains intervenants de la communauté locale de la pêche côtière du homard de l'existence de l'étude susmentionnée. C'est pourquoi j'ai récemment examiné certains des témoignages qui

vous ont été présentés, notamment celui de l'ancien gestionnaire des pêches du MPO, M. Morley Knight de Terre-Neuve.

Si M. Knight possède une vaste expérience de la gestion des pêches à Terre-Neuve en ce qui concerne les questions de gestion et d'application de la loi d'une extrémité à l'autre des Grands Bancs, il manque en revanche d'expérience et de connaissances sur les paramètres opérationnels et les questions de contrôle de la conformité des pêches côtières du homard et de la civelle – en particulier en ce qui concerne celles du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse.

Les recommandations de M. Knight sont les suivantes :

1. La mise en œuvre d'un nouveau programme de vérification à quai obligatoire effectuée par un tiers pour la pêche côtière du homard. Tous les débarquements de homards côtiers doivent être contrôlés et les quantités de homards vérifiées par un contrôleur indépendant, responsable de peser chaque débarquement.

En formulant une telle recommandation, je pense que M. Knight a fait preuve d'un manque évident de compréhension et de connaissance de la manière dont la pêche côtière du homard fonctionne dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. D'après mon jugement et mon expérience, la vérification à quai et la pesée obligatoires de chaque débarquement de homard côtier ne sont pas seulement irréalisables sur le plan opérationnel, mais elles sont également non nécessaires.

Contrairement à d'autres pêches faisant l'objet d'une vérification à quai, comme le quota individuel transférable pour la pêche de poissons de fond avec engins mobiles, la portée et l'ampleur opérationnelle de la pêche côtière du homard dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse feraient de la vérification à quai des homards côtiers une tâche extrêmement coûteuse et presque impossible à réaliser sur le plan opérationnel. De mon point de vue, la dernière chose dont l'application de la loi du MPO (les agents des pêches de la conservation et de la protection) a besoin en ce moment, c'est d'une autre tâche de contrôle de la conformité impossible pour tenter de vérifier et d'appliquer la loi si le programme de vérification à quai pour tous les débarquements de homards côtiers était un jour envisagé ou mis en œuvre.

Je pense qu'il s'agirait d'un nouveau programme de conformité raté pour lequel les agents des pêches n'ont pas les ressources suffisantes et la capacité de mener un contrôle efficace de la conformité. De plus, votre comité entreprendrait probablement une autre étude pour tenter de déterminer pourquoi la vérification à quai des homards côtiers a été si coûteuse et en même temps terriblement inefficace.

Votre comité doit d'abord comprendre à quoi ressemblerait une vérification à quai obligatoire pour les homards côtiers. Les exemples suivants ne concernent que le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Bien que le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse soit la capitale de la pêche côtière du homard au Canada, ce n'est pas le seul endroit dans cette province ou dans les Maritimes où la pêche du homard est pratiquée. La pêche côtière du homard dans le sud-ouest de la Nouvelle-

Écosse compte à elle seule 1 653 homardiers commerciaux titulaires d'un permis qui débarquent au moins une sortie de pêche par jour. Cela a lieu presque simultanément, sur environ 81 quais différents comprenant chacun quatre à six sites de déchargement distincts, et au cours d'une saison de six mois. Cela équivaut à 1 653 débarquements par jour. Les débarquements sont répartis dans environ 405 lieux de déchargement dans sept comtés différents.

Il serait tout à fait irréaliste, voire impossible sur le plan opérationnel, de rencontrer chaque homardier au moment du débarquement pour peser ses prises quotidiennes. Si l'on ajoute à cela le reste de la pêche côtière du homard dans l'ensemble du Canada atlantique, on comprend bien l'ampleur opérationnelle et le coût d'une telle entreprise. Compte tenu du fait que la plupart des homardiers commerciaux naviguent et débarquent à peu près en même temps, cela signifie qu'il pourrait y avoir jusqu'à 1 653 débarquements à surveiller et à vérifier en l'espace de quelques heures, sur une zone géographique très étendue. À mon avis et d'après mon expérience, il est impossible d'exiger des pesées obligatoires effectuées par un tiers. De plus, ces chiffres ne comprennent que les navires titulaires d'un permis commercial qui pêchent pendant la saison et ne comprennent pas les nombreuses autorisations de pêche du homard à des fins alimentaires, sociales et rituelles en dehors de la saison liées à la décision Sparrow.

Cette tâche serait d'autant plus difficile que de nombreux pêcheurs de homard côtier commerciaux ne débarquent pas, ne déchargent pas et ne pèsent pas leurs prises directement sur un quai chaque jour. Toutefois, de nombreux pêcheurs de homard, individuellement ou en partenariat avec d'autres pêcheurs, possèdent un vivier à homards, c'est-à-dire un radeau flottant en bois ancré en eau profonde. Les homards y sont mis en sécurité et conservés jusqu'à ce qu'ils soient pesés et vendus à un acheteur à une date ultérieure. **(Voir les photos ci-jointes illustrant quelques installations de viviers à homards locales)**

Il est encore moins pratique de s'attendre à ce qu'un programme d'application de la loi déjà surchargé et manquant de ressources, composé d'agents des pêches, tente de contrôler le respect de cette nouvelle exigence, si votre comité estime qu'il est nécessaire d'améliorer la vérification des pêches côtières du homard. À mon avis et d'après mon expérience, il ne devrait pas s'agir d'une pesée à quai effectuée par un tiers au moment du débarquement.

Une approche plus pratique pour vérifier les statistiques sur les pêches côtières du homard consisterait à agir au point de convergence des acheteurs de homard. Les acheteurs se procurent des homards côtiers auprès d'un grand nombre de sources et de navires différents, dont certains sont même situés en dehors de la province. Il y a moins de 60 acheteurs de homard côtier actifs à temps plein dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse.

Comme solution de rechange à la vérification à quai, je recommande que tous les navires **autorisés** à pêcher, capturer et débarquer des homards côtiers, pendant ou en dehors des saisons de pêche du homard, soient soumis à une exigence élargie d'enregistrement en mer, en vertu de laquelle ils seraient tenus d'enregistrer quotidiennement le poids, les caisses, la

quantité ou le nombre de tous les homards capturés, ainsi que d'autres renseignements, avant de décharger leurs prises.

Un aspect controversé de cette exigence d'enregistrement pourrait bien être que, pour qu'elle soit efficace, **tous les homardiens commerciaux titulaires d'un permis**, ainsi que **tous les homards autorisés, alimentaires, sociaux, cérémoniels, commerciaux et communautaires (moyens de subsistance) pêchés doivent être enregistrés**. Je soupçonne qu'au moins certaines communautés autochtones s'y opposeraient. Une grande partie de ces homards autochtones est capturée et déchargée en dehors de la saison de pêche commerciale du homard. Toutefois, pour que cette méthode soit efficace, les homards capturés au cours de la saison commerciale ne doivent pas être les seuls à être correctement enregistrés. Comme l'histoire l'a montré, un grand nombre de homards pêchés en dehors de la saison sont vendus illégalement et ne figurent pas dans les statistiques de pêche du homard du MPO.

Les acheteurs de homard et toutes les autres personnes en possession de homards, y compris les organisations et les bandes, devraient également être tenus de tenir des registres précis de tous les homards détenus ou stockés dans les viviers à homards, ainsi que de tous les homards vendus ou achetés, ou qui sont en leur possession de quelque manière. Ces registres devraient inclure une copie, comme indiqué ci-dessus, des registres de tous les navires et pêcheurs auprès desquels ces homards ont été obtenus. Les copies des registres de homards devraient également être jointes à un nouveau « certificat de possession de homards » (ou tout autre nom qui lui sera donné).

Les acheteurs, les exportateurs et les autres personnes en possession de homards ne pourront légalement être en possession d'aucun homard à moins d'avoir des documents permettant de vérifier où et par qui la quantité de homards en leur possession a été pêchée.

Les acheteurs et autres personnes en possession de homards devraient en outre être tenus d'établir, en consultation avec le MPO, une méthode approuvée d'enregistrement, de suivi et de certification du pêcheur et du lieu de provenance des homards en leur possession. Il pourrait s'agir simplement de délivrer un numéro d'enregistrement pour chaque permis ou autorisation de pêche du homard, et d'utiliser ce numéro unique comme numéro de suivi tout au long du processus de transport et de possession des homards, jusqu'à l'exportation. Pour être efficace, le suivi doit également s'appliquer à la possession et aux événements sociaux et cérémoniels liés à l'alimentation autochtone. C'est un système qui pourrait certainement être conçu en collaboration avec les groupes autochtones, les autres intervenants du secteur de la pêche du homard et le MPO.

Le système fournirait des renseignements précis et opportuns sur les pêches de homard grâce à la tenue de registres quotidiens complets, en corrélation avec des renseignements précis fournis par les acheteurs de homard et d'autres personnes concernant l'achat, la détention, la possession, l'exportation, l'utilisation et la vente de homards.

À mon avis, cela permettrait de mieux garantir une comptabilité fonctionnelle et précise de tous les homards pêchés, débarqués, achetés, vendus ou détenus, et donnerait aux agents des pêches une exigence de conformité réalisable qui les aiderait également dans leurs responsabilités en matière de contrôle de la conformité et d'application de la loi.

Un tel système d'enregistrement ou de certificat de possession de homards devrait s'appliquer de façon obligatoire à tous ceux qui sont en possession de homards.

Toute personne pêchant et débarquant des homards côtiers devrait obligatoirement remplir un registre de sa pêche de homard quotidienne. Un tel registre devrait contenir les renseignements suivants : nom du navire ainsi que son numéro d'immatriculation, le cas échéant, nom du pêcheur autorisé ou du titulaire du permis, liste de tous les pêcheurs à bord du navire, date de départ, date de débarquement, zone de pêche, nom et adresse de l'acheteur (le cas échéant), quantité de homards pêchés par sortie. Si les homards ne sont pas vendus ce jour-là, le registre devrait aussi contenir l'identité de la personne qui sera en possession des homards non vendus et l'adresse où se trouvent ces homards ou ces civelles.

Une copie de ce registre devrait être remise à l'acheteur de tout homard ou à toute autre personne qui prendra possession de ces homards après leur débarquement. Le registre devrait indiquer où et par qui les homards ont été pêchés et débarqués, détenus, transportés ou dispersés de quelque manière. Il devrait indiquer l'emplacement des homards qui n'ont pas été vendus à un acheteur, et la personne responsable de les acheminer jusqu'à leur destination.

Lorsque les agents des pêches inspectent une personne ou un lieu où des homards pêchés sont débarqués, détenus, vendus ou achetés, ils devraient disposer de documents indiquant d'où proviennent les homards inspectés, qui les a pêchés et quelle est leur destination. Il devrait également incomber aux détenteurs de homards ou de civelles de produire ces registres ou ce certificat de possession de homards à la demande d'un agent des pêches.

Acheteurs de homard et autres exigences en matière de possession de homards

Lors de l'achat, de la détention, de la vente, de l'exportation ou de toute autre forme de possession de homards côtiers, les personnes en possession de ces homards devraient être en possession d'une copie du registre initial dûment rempli, comme indiqué ci-dessus. Pour accompagner ces homards aussi longtemps qu'ils sont sous leur garde ou en leur possession, les acheteurs ou toute autre personne en possession de ces homards devraient remplir un certificat de possession de homards. En incluant tous les renseignements contenus dans le registre initial, ainsi que la destination de ces homards dispersés, les acheteurs de homard ou autres personnes devraient être tenus de fournir une copie de ce rapport (certificat de possession de homards) à la prochaine destination de ces homards. Nul ne pourrait être en possession légale de homards s'il n'a pas de certificat de possession de homards comprenant une copie du registre de pêche initial et indiquant la chaîne de possession des homards.

Les certificats de possession de homards devraient également être détenus par toute personne ayant des homards en sa possession, du pêcheur à l'installation de stockage, en passant par

l'acheteur, l'exportateur ou toute autre personne en possession de homards côtiers, y compris les pêcheurs commerciaux et autochtones, les bandes de la décision Sparrow (à des fins alimentaires, sociales et cérémonielles) et les bandes autochtones. Un processus de certification similaire pourrait également être mis en place pour la civelle ou toute autre espèce.

À mon avis, le secteur devrait mettre en place un programme de certification de pêche, de suivi et de possession de homard et de civelle approuvé par le MPO afin de suivre la chaîne de possession légale depuis le pêcheur initial jusqu'à tout acheteur, utilisateur final ou exportateur ultérieur.

Ce processus de certification pourrait également être adapté à d'autres espèces pour la certification canadienne afin d'indiquer que tout produit de la pêche exporté par le Canada, y compris les homards ou les civelles, a été pêché de manière durable et vendu, acheté, exporté et détenu en toute légalité.

À mon avis et d'après mon expérience, un processus complet de certification de pêche, de suivi et de possession de homard serait un programme beaucoup plus opérationnel, rentable et applicable qu'une exigence de vérification à quai irréalisable.

Un tel processus serait également plus rentable pour le MPO, l'industrie et les intervenants autochtones et non autochtones du secteur de la pêche du homard et constituerait un outil plus efficace pour aider les agents des pêches à contrôler la conformité de la pêche du homard, tout en faisant appliquer la loi concernant la quantité de homards pêchés, vendus, détenus, achetés ou utilisés de quelque manière à des fins alimentaires, sociales ou cérémonielles. Ce système pourrait également être facilement utilisé pour la certification des pêches à des fins d'exportation.

2. M. Knight a également indiqué dans son témoignage que, selon lui, le MPO doit travailler davantage sur son leadership interne en matière d'application de la loi et sur le cheminement de carrière et le perfectionnement professionnel de ses agents des pêches. Compte tenu de son expérience auprès du MPO, qui a parfois souffert d'un **manque de leadership** aux plus hauts échelons de l'application de la loi, je suis tout à fait d'accord avec cette recommandation.

J'ai moi aussi constaté à maintes reprises que le MPO s'était tourné vers d'anciens cadres militaires ou d'autres chefs de service gouvernementaux, comme ceux d'Environnement et Changement climatique Canada et du ministère de la Défense nationale, pour **tenter** de diriger les activités d'application de la loi du MPO à Ottawa et dans les régions. Jusqu'à présent, toutes les tentatives en ce sens se sont soldées par des **échecs cuisants**. Comme exemple récent, il y a le manque de leadership, d'orientations et de réponses appropriées de la part du MPO avant les incendies criminels des usines de transformation du poisson en 2020. Les **renseignements ci-joints relatifs à la réponse de 2020 de l'AIPRP du MPO concernant la baie St. Mary's** indiquent une prise de décision opérationnelle défailtante à l'échelle régionale par le directeur régional de l'application de la loi dans les Maritimes.

Dans cette situation, le directeur régional de l'application de la loi, un ancien cadre militaire, a fait partie d'un détachement au sein du MPO pour gérer l'application de la loi par l'agent des pêches régional et a finalement réprimandé, critiqué et menacé son propre personnel. Son agent des pêches avait exprimé publiquement ses préoccupations et son mécontentement, souhaitant renforcer l'application de la loi dans la baie St. Mary's en 2020. Cependant, le ministre lui a interdit de le faire et le directeur régional de l'application de la loi lui a ordonné de se contenter **d'observer, d'enregistrer et de faire des rapports**. Le directeur régional de l'application de la loi (conservation et protection) a mis fin aux efforts d'application de la loi de son agent des pêches dans la baie St. Mary's en 2020 après l'apparente incitation politique du ministre Jordan.

Le directeur régional de l'application de la loi aurait dû, à l'époque, être suffisamment expérimenté dans le domaine de l'application de la loi sur les pêches au sein du MPO pour s'opposer à des orientations aussi erronées, dangereuses et offensantes. Au lieu de cela, il semble qu'il ait simplement acquiescé aux désirs du ministre, ce que les subordonnés de son agent des pêches ont tenté de corriger sans grand succès et à leurs risques et périls.

À mon avis, la faiblesse de la gestion de l'application de la loi à l'échelon le plus élevé du MPO à l'époque, associée à un manque atroce de communication appropriée de la part de celui-ci, a créé l'environnement hostile de 2020. Cela a permis à l'agitation civile et à la peur de s'accroître au sein de l'industrie du homard jusqu'à ce qu'elle explose comme elle l'a fait. À mon avis, les plus hauts responsables du MPO, y compris les directeurs nationaux et régionaux de l'application de la loi, sont en grande partie responsables de ce qui s'est produit concernant la gestion de la baie St. Mary's et de Pubnico. Cela est survenu en raison de l'absence d'une chaîne de commandement, d'une formation, d'une expérience et d'un cheminement de carrière appropriés et efficaces aux plus hauts niveaux des postes des directions nationale et régionale de l'application de la loi du MPO.

Les directeurs de l'application de la loi sur les pêches ont été recrutés en dehors de l'organisation d'application de la loi et de la chaîne de commandement du MPO. Par conséquent, ces gestionnaires extérieurs au MPO n'avaient ni formation ni expérience en matière d'application de la loi ou de gestion des pêches. Ils n'avaient ni la formation ni l'expérience dont les agents des pêches avaient besoin dans le cadre de leurs activités quotidiennes de contrôle, de gestion et de direction.

Tant que le MPO n'aura pas rétabli une chaîne de commandement claire en matière d'application de la loi, ainsi qu'un cheminement de carrière interne vers les plus hauts échelons de l'application de la loi, je crains que des décisions désastreuses similaires se répètent, comme ce fut le cas en 2019 et en 2020.

Le MPO doit rétablir sa chaîne de commandement éprouvée en matière de formation et de cheminement de carrière et il doit cesser son recrutement auprès d'autres organisations non apparentées pour les postes aux échelons les plus élevés.

Cette chaîne de commandement doit encourager les agents des pêches formés et expérimentés à progresser à l'intérieur du ministère, de l'échelon GT-01 à GT-04, en passant par les postes de superviseur de l'application de la loi sur le terrain, de commandant de l'application de la loi de détachement, de chef de l'application de la loi de secteur, de chef régional de l'application de la loi et enfin de chef national de l'application de la loi (directeur général national). Ce n'est qu'à ce moment-là que le MPO pourra à nouveau compter sur des dirigeants forts qui comprennent et apprécient pleinement ceux qu'ils sont censés diriger et gérer. Je doute fort que les militaires du ministère de la Défense nationale recrutent un directeur de l'application de la loi du MPO pour diriger les activités de leur ministère.

À mon avis, une autre étude productive que le Comité FOPO pourrait envisager serait d'étudier le cheminement de carrière, le perfectionnement professionnel et le leadership au sein de la direction générale de l'application de la loi de la conservation et de la protection (**voir ci-joint quelques exemples de gestion de l'application de la loi au sein du MPO qui laissent à désirer**).

3. Une autre recommandation de M. Knight était de régler les questions relatives aux droits des Autochtones. Il a poursuivi et affirmé : « Bien qu'il y ait un risque et qu'une partie ou l'autre n'aimera pas le résultat, nous devons peut-être avoir recourt aux tribunaux pour régler ou clarifier les droits des peuples autochtones qui pêchent. Sans cela, l'anarchie règnera et il ne pourra y avoir de programme de conformité efficace ». Je suis d'accord avec M. Knight sur le fait qu'il est nécessaire de clarifier les **moyens de subsistance modérés** en ce qui concerne les droits ancestraux issus de traités et les saisons. Si l'on examine la décision **Marshall II** de la **Cour suprême du Canada**, on constate qu'elle était censée clarifier certaines questions relatives à la décision **Marshall I**, à la demande de la Nova Scotia Fishermen's Association. La principale question juridique en suspens demeure. La saison du homard est-elle une restriction de conservation justifiable des droits ancestraux issus de traités? La Couronne n'a pas tenté de justifier les saisons de l'**anguille** en s'appuyant sur l'affaire Marshall initiale, pour des raisons particulières liées au fait qu'il n'existe aucune justification scientifique réelle pour les saisons de pêche de l'anguille adulte. Les bébés civelles, quant à eux, constituent une question bien différente pour laquelle il convient d'envisager des justifications des saisons. Les scientifiques, anciens ou actuels, devraient être en mesure de justifier les saisons de pêche du homard si on le leur demande. Je soupçonne qu'une grande partie de ce travail a déjà été entamée. À cet égard, je recommande que le Comité FOPO envisage la possibilité d'entreprendre une nouvelle étude intitulée « Examen des justifications (importance) des saisons de pêche côtière du homard et de la civelle dans les Maritimes ».

Une autre recommandation pourrait alors être formulée :

Recommander au gouvernement et au gouverneur en conseil d'envisager de demander à la Cour suprême du Canada de tenir des audiences afin d'émettre un avis de référence sur la constitutionnalité de la justification des saisons sur les droits issus de traités. Tôt ou tard, cette question devra être abordée par la Cour suprême, au même titre que la question des « moyens de subsistance modérés » et celle des saisons.

Je vous prie de m'excuser pour les divagations dans ma présentation ainsi que dans mes recommandations. Cependant, après 35 années passées à traiter de nombreuses questions explosives liées à l'application de la loi sur les pêches, ainsi qu'après avoir passé les 26 dernières années à traiter de questions difficiles liées aux droits de pêche issus de traités des peuples autochtones afin d'éviter les hostilités et la désobéissance civile, je suppose que la régression des questions que j'ai travaillé si fort à régler me touche personnellement.

Je me ferai un plaisir de répondre à toute question relative à mes opinions, à mes recommandations ou à mes commentaires.

Respectueusement :

Alan J. Clarke, chef de l'application de la loi du secteur du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, à la retraite

Après 35 ans au MPO

