



Recommandation M23-08 du BST

Détermination des dangers dans le cadre des décisions relatives à la gestion des ressources halieutiques commun

Le Bureau de la sécurité des transports du Canada recommande que le ministère des Pêches et des Océans veille à ce que les politiques, les procédures et les pratiques prévoient une détermination exhaustive des dangers et une évaluation des risques connexes pour les pêcheurs lorsque des décisions relatives à la gestion des ressources halieutiques sont prises et intègre une expertise indépendante en matière de sécurité à ces processus.

Rapport d'enquête sur la sécurité du transport maritime	M21A0065
Date à laquelle la recommandation a été émise	7 décembre 2023
Date de la dernière réponse	Mars 2026
Date de la dernière évaluation	Mars 2026
Évaluation de la dernière réponse	Intention satisfaisante
État du dossier	Actif

Les réponses présentées sont celles des intervenants du BST dans le cadre de communications écrites et sont reproduites intégralement. Le BST corrige sans indiquer les erreurs typographiques et les problèmes d'accessibilité dans le contenu qu'il reproduit, mais utilise des crochets [] pour indiquer d'autres changements ou montrer qu'une partie de la réponse a été omise parce qu'elle n'était pas pertinente.

Résumé de l'événement

Le 1^{er} avril 2021, Pêches et Océans Canada (MPO) a évalué les conditions météorologiques et a avisé les pêcheurs que la pêche au crabe des neiges dans la zone 12 du golfe du Saint-Laurent ouvrirait à 0 h 01 le 3 avril 2021. Au moment où l'avis a été émis, il y avait de la glace dans le port de Richibucto (Nouveau-Brunswick) et il a fallu utiliser une excavatrice pour briser la glace au quai afin de mettre le *Tyhawk* à l'eau.

Le 2 avril à 4 h 35, le capitaine et 4 membres d'équipage ont quitté Richibucto (Nouveau-Brunswick) pour se rendre à Chéticamp (Nouvelle-Écosse) à bord du *Tyhawk*, un bateau de pêche non ponté d'une longueur de 13,61 m, pour la saison. Ils ont été rejoints à Chéticamp par 4 autres membres d'équipage, venus de Richibucto en voiture.

Le 3 avril, à partir de 2 h 40 approximativement, le *Tyhawk* a effectué 2 voyages entre Chéticamp et les lieux de pêche. Lors du 1^{er} voyage, effectué par le capitaine et les 8 membres d'équipage, ils ont posé environ 75 casiers à crabes. Au cours de ce voyage, une accumulation de glace s'est formée sur le bateau. Lors du 2^e voyage, le capitaine et 4 membres d'équipage ont repris la mer pour poser une cinquantaine de casiers à crabes supplémentaires.

Pendant le voyage vers les lieux de pêche, le capitaine et 3 membres d'équipage ont fait une sieste dans les emménagements alors qu'un autre membre d'équipage assurait le quart. Les vents étaient passés de 20 à 25 nœuds avec des vagues de 1 à 2 m. Les vagues s'abattaient à tribord alors qu'il tombait de la pluie et de la pluie verglaçante. Un 2^e membre d'équipage s'est présenté à la timonerie où il a remarqué une accumulation d'eau dans la cale. Il a appelé le capitaine et les autres membres d'équipage, puis les pompes de cale ont été mises en marche. Peu après, un membre d'équipage s'est rendu sous le pont amovible pour récupérer une partie des engins et a constaté la présence d'eau sur le pont principal. Il a alerté les autres membres d'équipage, puis on a changé la configuration de la pompe à grand débit pour assécher la cale. À ce moment-là, les conditions météorologiques ont semblé s'aggraver et les mouvements du bateau se sont intensifiés. À la suite d'une gîte importante sur tribord, le pont principal du bateau a été submergé, ce qui a eu pour effet de faire pénétrer de l'eau dans le *Tyhawk*, en plus de l'eau qui se trouvait déjà sur le pont.

Les membres d'équipage n'ont pas été en mesure d'atteindre les gilets de sauvetage et les combinaisons d'immersion rangés dans les emménagements ni de mettre à l'eau le radeau de sauvetage, qui avait glissé sous le pont amovible. Peu après, le *Tyhawk* a chaviré et le capitaine et les membres d'équipage sont montés sur la coque renversée. Un membre d'équipage a composé le 911. La radiobalise de localisation des sinistres (RLS) automatique s'est dégagée et, à 17 h 50, le Centre conjoint de coordination de sauvetage de Halifax a été avisé d'un signal RLS en provenance du *Tyhawk*.

Alors que le *Tyhawk* renversé s'enfonçait davantage dans l'eau, les vagues ont balayé à plusieurs reprises le capitaine et un membre d'équipage de la coque et les ont projetés dans l'eau. Le capitaine et ce membre d'équipage ont fini par rester dans l'eau. Le bateau de pêche *Northumberland Spray* est arrivé sur les lieux et a secouru les 4 membres d'équipage du *Tyhawk*, mais le capitaine n'a pas pu être retrouvé. Le *Northumberland Spray* est rentré à Chéticamp et les 4 membres d'équipage ont reçu des soins médicaux. La mort d'un membre d'équipage a été déclarée. Les recherches pour retrouver le capitaine se sont poursuivies toute la nuit ainsi que toute la journée du lendemain. À 19 h 55 le 4 avril 2021, l'affaire a été confiée à la GRC comme cas de personne disparue.

Le Bureau a conclu son enquête et publié le rapport M21A0065 le 22 novembre 2023.

Justification de la recommandation

Dans l'événement à l'étude, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a devancé la date d'ouverture de la pêche au crabe des neiges de près de 3 semaines par rapport aux années précédentes. Cette décision était fondée sur l'avis d'un sous-comité composé de représentants

de l'industrie et du gouvernement. Le MPO et les membres du sous-comité ont traité le choix de la date et de l'heure d'ouverture de la pêche au crabe des neiges de 2021 comme un exercice de routine. Par conséquent, les dangers que présentait le changement de date, qui augmenterait la probabilité d'eau plus froide, de glace et de pluie verglaçante, ou l'ouverture de la pêche à minuit, qui accroîtrait le risque de fatigue, n'ont pas été cernés ou évalués afin de relever leurs répercussions sur la sécurité.

Les décisions relatives à la gestion des ressources halieutiques (GRH) sont complexes, car elles doivent équilibrer les préoccupations en matière d'économie, de conservation et de sécurité, ainsi que leurs interactions et leurs effets cumulatifs. En 2021, la décision d'ouverture de la saison a été influencée par de nombreuses mesures et politiques en matière de GRH. Tous les bateaux de pêche commerciale au Canada, dont le nombre est estimé entre 18 000 et 29 000¹, sont assujettis à des mesures de GRH qui influencent les actions et les comportements des pêcheurs².

Le BST a déjà enquêté sur des événements où des mesures de GRH ont été mises en œuvre et où la sécurité des pêcheurs a été compromise. Par exemple, en septembre 2018, 2 personnes ont perdu la vie lorsque le bateau de pêche *Kyla Ann* a chaviré près du cap North (Île-du-Prince-Édouard), alors qu'il suivait un corridor défini par le MPO au lieu de la route de navigation établie³. En 2016, 2 personnes ont perdu la vie et 2 autres ont été présumées noyées après que l'équipage du *Pop's Pride* a navigué dans des conditions de mer défavorables afin de s'assurer que les mesures de GRH étaient respectées⁴. Le BST a publié en 2012 son Enquête sur les questions de sécurité relatives à l'industrie de la pêche au Canada, selon laquelle la GRH figure parmi les 10 principaux enjeux de sécurité liés aux accidents de pêche. D'après ce rapport, « [l]e fait de se conformer aux mesures de gestion des ressources halieutiques peut aussi amener les pêcheurs à courir des risques » et on y exprime la préoccupation « que les risques pour la sécurité associés aux mesures de gestion des pêches ne soient pas cernés et corrigés convenablement⁵ ».

¹ En date du 31 mars 2023, les dossiers de TC faisaient état de 18 365 navires dûment immatriculés auprès de TC en tant que bateaux de pêche. L'immatriculation d'un navire peut être suspendue pour diverses raisons pendant que celui-ci continue ses activités de pêche. Si l'on inclut les bâtiments suspendus, le nombre de navires immatriculés auprès de TC en tant que bateaux de pêche s'élevait à 25 410. Quelques milliers d'autres bateaux de pêche reçoivent des permis de pêche commerciale, mais ne sont peut-être pas immatriculés auprès de TC. Voir la recommandation M22-01 du BST sur la sécurité du transport maritime pour en savoir plus sur le contexte et les mises à jour.

² Rapport d'enquête maritime M09Z0001 du BST, Enquête sur les questions de sécurité relatives à l'industrie de la pêche au Canada.

³ Rapport d'enquête sur la sécurité du transport maritime M18A0303 du BST. Le navire a chaviré alors qu'il respectait les exigences du permis du MPO relatives à l'utilisation d'un corridor de déplacement défini au lieu d'emprunter la route de navigation établie la plus sûre. Le corridor de déplacement a été défini dans le cadre des mesures d'application de la gestion des ressources halieutiques.

⁴ Rapport d'enquête maritime M16A0327 du BST.

⁵ Rapport d'enquête maritime M09Z0001 du BST, Enquête sur les questions de sécurité relatives à l'industrie de la pêche au Canada.

Les mesures de GRH peuvent avoir des conséquences positives pour la sécurité, indépendamment du fait qu'elles aient été mises en œuvre pour cette raison ou non. À titre d'exemple, dans les régions de la Colombie-Britannique et du Québec, certaines pêches sont limitées aux heures de clarté.

Les décisions complexes, comme celles relatives à la GRH, doivent tenir compte de l'ensemble des domaines et des interactions pertinents et être appuyées par une évaluation complète et méthodique des risques. La qualité d'une évaluation des risques dépend de la rigueur avec laquelle les dangers sont recensés. Pour déterminer le plus grand nombre de dangers possible, tous les renseignements pertinents doivent être examinés par des experts dans leur domaine, y compris des experts indépendants en matière de sécurité qui ne sont pas concernés par les décisions.

Lorsque les mesures et les décisions en matière de GRH ne tiennent pas compte des interactions entre les facteurs économiques, de conservation et de sécurité, y compris leurs effets cumulatifs, il se peut que des décisions touchant des situations nouvelles et complexes soient prises sans que les dangers pour la sécurité aient été convenablement recensés, ce qui accroît les risques pour la sécurité des pêcheurs. Par conséquent, le Bureau a recommandé que

le ministère des Pêches et des Océans veille à ce que les politiques, les procédures et les pratiques prévoient une détermination exhaustive des dangers et une évaluation des risques connexes pour les pêcheurs lorsque des décisions relatives à la gestion des ressources halieutiques sont prises et intègre une expertise indépendante en matière de sécurité à ces processus.

Recommandation M23-08 du BST

Réponses et évaluations antérieures

Février 2024 : réponse du ministère des Pêches et Océans

Le Ministère s'affaire à analyser et à explorer diverses options pour résoudre cette recommandation, dans le but d'intégrer d'autres aspects de la sécurité dans les processus à partir de 2024, le cas échéant. Nous accordons une attention particulière au processus d'ouverture de la pêche et à la manière de relever les dangers et les risques s'y rattachant, ainsi qu'aux domaines où nous pourrions intégrer une expertise indépendante en matière de sécurité. Nous étudierons en outre certains domaines liés à d'autres décisions de gestion des ressources où des ajustements pourraient être apportés afin d'atténuer les risques pour les pêcheurs.

Bien que l'élaboration et la mise en œuvre d'analyses et de procédures puissent prendre du temps, nous sommes impatients de soutenir la réduction des risques sur l'eau sans ajouter des coûts ou une complexité inutile aux activités des pêcheurs commerciaux. En tant que tel, le Ministère a récemment élaboré et mis en œuvre un plan de communication visant à fournir des rappels et des conseils de sécurité aux pêcheurs au moyen des médias sociaux. Cette initiative est le résultat direct de la rétroaction du secteur concernant l'amélioration de la communication

et de l'éducation. En outre, le MPO continue de travailler avec tous ses partenaires, en particulier Transports Canada, afin de promouvoir et de faire progresser la sécurité en mer.

Mai 2024 : évaluation de la réponse par le BST (évaluation impossible)

Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) indique qu'il évalue actuellement la meilleure façon de donner suite à cette recommandation. Le Ministère se penche notamment sur le processus pour déterminer quand ouvrir les pêches et où une expertise indépendante en matière de sécurité pourrait être intégrée. De plus, il examine les domaines relatifs à d'autres décisions de gestion des ressources où les risques pourraient être réduits au minimum. Entre-temps, le MPO fournira des rappels et des conseils de sécurité aux pêcheurs sur les médias sociaux dans le cadre de son plan de communication nouvellement mis en œuvre, et il poursuivra son travail de collaboration avec d'autres ministères, tels que Transports Canada, afin de faire progresser la question de la sécurité en mer.

Le Bureau reconnaît que le MPO a pris acte de la recommandation et qu'il étudie la meilleure façon d'y donner suite. Le Bureau trouve encourageant que le MPO joue un rôle plus actif dans la promotion de la sécurité en mer pour les pêcheurs. Toutefois, le MPO n'a pas encore présenté de plan sur la façon dont il donnera suite à la recommandation. Par conséquent, à l'égard de la réponse du MPO à la recommandation M23-08, le Bureau estime que son **évaluation est impossible**.

Réponse et évaluation les plus récentes

Mars 2026 : réponse du ministère des Pêches et Océans

Le Ministère est d'accord avec la recommandation du BST que la détermination des dangers doit être incluse dans les décisions relatives à la gestion des ressources. Le MPO, toutefois, aimerait attirer l'attention sur les éléments suivants déjà en place qui contribuent à une détermination exhaustive des dangers avant de prendre des décisions relatives à la gestion des ressources.

- Bien que certaines pêches soient gérées au niveau national, la plupart sont gérées au niveau régional, et la décision de déclencher ou de retarder l'ouverture d'une saison est prise par le directeur général régional pour la région en question. L'ouverture d'une saison a lieu seulement lorsque le MPO estime que les considérations relatives à sécurité sont respectées et qu'elles la justifient, et seulement au moyen des renseignements les plus récents qui appuient une ouverture sécuritaire de la pêche.
- En particulier, avant de prendre une décision relative à l'ouverture d'une pêche : les conditions de la glace, l'état de préparation des services de recherche et sauvetage, les bouées de navigation, la météo, le dragage aux ports, les marées et les renseignements actuels, entre autres, sont pris en compte. Ces facteurs sont propres à chaque région, à la période de l'année et diffèrent selon la pêche et la zone de pêche.
- Les dates d'ouverture/fermeture des pêches sont communiquées par des ordonnances de modification, publiées sur le site Web du MPO, envoyées par courriel aux

représentants des comités consultatifs pertinents sur les pêches et communiquées par des Avis de pêche de même qu'à la radio.

- Une ordonnance de modification est un instrument légal et un outil de gestion des pêches standard pour modifier, sur une base temporaire ou saisonnière, la réglementation régissant les activités de pêches. En vertu de la *Loi sur les pêches*, les ordonnances de modification permettent des ajustements rapides aux opérations de pêches et sont fondamentales à la sécurité des pêches.
- Les Comités consultatifs sur les pêches sont des instances consultatives pour des pêches spécifiques auxquels participent des intervenants concernés, dont l'industrie, d'autres organisations gouvernementales et des partenaires autochtones. Les intervenants discutent des enjeux relatifs aux pêches, comme les préoccupations de sécurité, afin d'être mieux informés sur les risques de la pêche.
 - Dans la région du Pacifique, des représentants de l'autorité portuaire et de BC Ferries ont ajouté des termes aux avis de pêche pour tenir compte du trafic maritime.
 - Dans la région des Maritimes, la sécurité en mer est un point courant à l'ordre du jour, dans ses Procédures d'exploitation normalisées pour la gestion des ressources halieutiques. C'est là que les pêcheurs et le gouvernement échangent leurs perspectives et cernent les dangers potentiels pour la prochaine saison des pêches. De plus, certaines pêches ont des régimes de gestion différents, comme des systèmes basés sur les quotas, qui rendent les opérations plus sécuritaires en rallongeant la période des pêches pour atteindre les quotas alloués.

Le MPO a augmenté la participation de Transports Canada (TC) dans les Comités consultatifs sur les pêches, en particulier dans le Canada atlantique et au Québec avant les ouvertures des pêches. Des inspecteurs de la sécurité maritime de TC ont fait des présentations sur l'importance de la stabilité, de l'immatriculation et de la sécurité des navires. TC a reconnu sa participation accrue dans ces comités et est ravi des résultats. Ils donnent suite aux préoccupations soulevées, en particulier en ce qui concerne la stabilité des navires.

D'ailleurs, le MPO et TC ont conjointement préparé des documents de communication et de sensibilisation sur la sécurité en mer qui pourront être distribués aux pêcheurs de crabes des neiges et de homards avant les dates d'ouverture; ces documents mettent l'accent sur la stabilité des navires, tout en soulignant l'importance du chargement sécuritaire des cages et de la capacité de chargement. On peut trouver un autre exemple de pratique nouvelle qui a été adoptée dans la région du Golfe, où il a été décidé de ne pas ouvrir les pêches à minuit, mais plutôt d'attendre la première lueur ou les petites heures du matin. Des efforts sont également faits pour ouvrir toutes les pêches au crabe dans le sud du golfe Saint-Laurent au même moment pour aider à faciliter les efforts de recherche et de sauvetage et le soutien aérien.

Des aspects de la sécurité en mer étaient déjà présents dans certains Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) régionaux. Présentés dans des sections distinctes des PGIP ou intégrés tout au long des PGIP, des renseignements additionnels dédiés à la détermination des dangers, à leur

atténuation et à la sécurité des navires de pêche sont disponibles aux pêcheurs. Toutefois, des changements sont présentement apportés pour mieux informer les pêcheurs sur la sécurité en mer.

- La région de Terre-Neuve-et-Labrador a mis à jour sa section Sécurité en mer dans son PGIP avec l'aide de TC. La section mise à jour sera incluse dans les PGIP de toutes les pêches de la région. La section traite des responsabilités, de l'immatriculation des navires, de la condition des navires, de la stabilité, de l'état de préparation aux urgences, de l'équipement de sécurité et de la météo. La sécurité en mer fera également l'objet d'une page Web distincte, à laquelle les pêcheurs peuvent accéder par un lien dans le Plan de pêche axé sur la conservation.

Des PGIP sont déjà utilisés pour communiquer des enjeux sur la sécurité en mer, mais il n'y a aucune norme nationale entre les régions où la sécurité en mer a une section qui y est entièrement réservée. Un nouveau gabarit de PGIP est en train d'être conçu pour qu'il y ait une section entièrement réservée à la Sécurité en mer qui sera uniforme dans toutes les régions. L'idée est d'apporter une certaine uniformité entre les régions pour souligner l'importance de la sécurité en mer dans la prise de décisions liées à la gestion des ressources halieutiques. Elle réservera également une section spécifique pour mieux déterminer les dangers associés à la pêche, puisqu'ils diffèrent selon les stocks pêchés. Les travaux ont déjà débuté, mais il n'y a pas d'échéancier étant donné qu'ils sont en cours.

Le MPO continuera également d'inclure la sécurité en mer, les pratiques exemplaires, la détermination des dangers et les mesures d'atténuation dans la prise de décisions relatives à la gestion de ressources halieutiques. Lorsqu'elles seront jugées appropriées, des décisions quant aux extensions, aux changements de dates en raison de la météo ou d'autres facteurs seront prises en consultation avec l'industrie et d'autres partenaires.

Le MPO ne prévoit pas de prendre de mesures de nature volontaire. Les mesures qui ont été et qui seront mises en œuvres seront imbriquées dans les processus de prise de décisions, comme les PGIP. En revanche, le MPO participe activement à la promotion des initiatives de sécurité en mer en cours menées par l'industrie ou par d'autres organisations. Il travaille avec des partenaires, comme le Professional Fish Harvesters Certification Board (comité d'accréditation des pêcheurs professionnels) à Terre-Neuve-et-Labrador, sur l'importance des radiobalises individuelles de repérage (PLB) par l'entremise de sa campagne sur les PLB. Le MPO souligne également le Programme de conformité des petits bâtiments de TC, un programme volontaire qui aide les propriétaires de petits bateaux de pêche conformément à la réglementation actuelle de TC.

La sécurité en mer est une responsabilité partagée. La collaboration pour éviter les risques à la sécurité en mer et se préparer aux imprévus sauve des vies. Le MPO donne accès à de l'information pertinente sur la sécurité en mer par l'entremise de son site Web Sécurité en mer, d'avis aux pêcheurs et de nombreux comités consultatifs pour les pêches.

Les propriétaires de navires sont responsables de l'exploitation sécuritaire de leur navire et de la sécurité de l'équipage, et le MPO a fourni une variété de ressources, dont des pratiques exemplaires, et des mises à jour et des discussions avec l'industrie ont lieu sur une base régulière, afin que les propriétaires de navires puissent prendre des décisions relatives à la sécurité et à la tolérance aux risques à titre de décision relative à la sécurité et aux opérations.

Mars 2026 : évaluation de la réponse par le BST (intention satisfaisante)

Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a décrit un certain nombre de pratiques, déjà en place, qui contribuent à une détermination exhaustive des dangers avant de prendre des décisions relatives à la gestion des ressources. Le MPO a également invité une participation accrue de Transports Canada (TC) dans les comités consultatifs sur les pêches, qui fournit une expertise indépendante sur la sécurité et facilite le partage de renseignements sur la sécurité. Des communications conjointes du MPO et de TC à l'intention de l'industrie de la pêche constituent une nouvelle mesure qui pourrait accroître la sensibilisation quant à l'information sur la sécurité. L'intégration de l'information sur la sécurité des navires dans les plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) est en cours, avec un plan de développer un gabarit national pour s'assurer que l'information sur les dangers est incluse dans le processus de prise de décisions. Finalement, le MPO a indiqué que des décisions relatives aux extensions, aux changements de dates en raison de la météo ou d'autres facteurs seront prises en consultation avec l'industrie et d'autres partenaires lorsqu'elles seront jugées appropriées.

Le Bureau prend note que, dans sa réponse, le MPO décrit une combinaison d'initiatives importantes, dont une collaboration avec TC sur une approche gouvernementale plus globale pour la sécurité des navires. En incorporant la sécurité des navires dans le processus de prise de décision, on s'assure que les risques pour les pêcheurs sont pris en compte lorsque des décisions relatives à la gestion des ressources halieutiques sont prises. Les initiatives de sensibilisation et la collaboration avec des partenaires pour faire de la sensibilisation sur les outils de sécurité, comme les radiobalises individuelles de repérage, continueront d'accroître la sensibilisation à la responsabilité partagée de la sécurité en mer.

Le Bureau attend avec impatience d'examiner le gabarit national du MPO pour les PGIP et son travail continu pour imbriquer les considérations liées à la sécurité des navires et l'expertise indépendante sur la sécurité dans ses décisions relatives à la gestion des ressources halieutiques dans ses régions.

Par conséquent, le Bureau estime que la réponse du MPO dénote une **intention satisfaisante**.

État du dossier

Le BST surveillera les mesures prises par le ministère des Pêches et des Océans.

Le présent dossier est **actif**.