



Dossier de documentation

Comité permanent des pêches et des océans

7 Juin 2023

Table des matières

1. État de la situation, mai 2023
2. Avis juridique sur le conflit d'intérêts du ministère des Pêches et Océans, 24 juin 2022
3. Lettre de la Section des États-Unis de la Commission des pêcheries des Grands Lacs à la Section canadienne, 2 décembre 2022
4. Note de service de Greg McClinchey aux conseillers canadiens et américains de la Commission, 16 mars 2023
5. Résolution du comité de conseillers à la Commission, 21 avril 2023
6. Lettre de la Section canadienne à la l'Hon. Mélanie Joly, ministre des Affaires étrangères, 27 mars 2023
7. Lettre des membres du Congrès américain du Great Lakes Task Force au Président des États-Unis, Joseph R. Biden, 8 mars 2023
8. Article du Detroit Free Press « Le président Biden se rend au Canada alors que les commissaires des Grands Lacs s'inquiètent du financement, » 23 mars 2023
9. Lettre du caucus libéral au premier ministre du Canada, Justin P.J. Trudeau, mars 2023
10. Lettre des membres du Congrès américain du Great Lakes Task Force au premier ministre du Canada, Justin P.J. Trudeau, , 6 juin 2023

État de la situation
Commission sur les pêcheries des Grands Lacs
Mai 2023



Great Lakes Fishery Commission La Commission des Pêcheries des Grands Lacs

État de la situation – mai 2023

La Commission des pêcheries des Grands Lacs est une organisation binationale créée par traité et chargée de coordonner la recherche scientifique, de lutter contre les espèces envahissantes et de faciliter les partenariats transfrontaliers et la gestion des ressources entre les provinces, les États ainsi que les gouvernements autochtones et nationaux concernés. La Commission n'est ni un groupe de pression ni un intérêt privé. Elle est financée par les gouvernements du Canada et des États-Unis et a plusieurs responsabilités en vertu du traité, notamment celle de « recommander les mesures appropriées » pour protéger les Grands Lacs contre diverses menaces.

Après cinq années de travail inlassable pour résoudre les problèmes financiers, de gouvernance et de conflits d'intérêts courants avec le gestionnaire de portefeuille canadien, les États-Unis ont laissé libre cours à leur frustration et, le 28 novembre 2022, la section américaine de la Commission a suspendu toute discussion avec les commissaires canadiens. Les commissaires américains ont posé à leurs homologues canadiens deux conditions à remplir avant tout retour à la normale :

1. Les commissaires américains ont demandé que soit résolu le problème, qui dure depuis 30 ans, du sous-financement canadien du programme fondé sur le traité de la Commission au Canada. Ils ont été déçus par le revirement soudain et unilatéral du Canada (dans un communiqué du 29 novembre 2022) de la promesse faite dans le budget 2022 de financer intégralement les travaux de la Commission plutôt que de continuer à attendre des contribuables américains qu'ils financent le manque à gagner;
2. Reconnaisant la structure décisionnelle binationale de la Commission, et compte tenu de la pratique inappropriée du gestionnaire de portefeuille (qui annule systématiquement les décisions des commissaires canadiens dûment nommés après des négociations bilatérales), la section américaine a demandé à savoir « qui parle réellement au nom du Canada » autour de la table de la Commission. Les commissaires américains ont confirmé qu'ils ne négocieraient plus les décisions relatives à la programmation et au budget avec un partenaire qui n'est pas le décideur ou qui n'est pas prêt à respecter le processus fondé sur le traité.

Le fait d'ignorer ces questions a eu pour conséquence d'entraver sérieusement la capacité de la Commission à remplir le mandat que lui confère le traité :

1. Collaboration transfrontalière sur les questions relatives aux Grands Lacs;
2. Développement et perpétuation des sciences des eaux douces;
3. Lutte contre la lamproie marine, espèce envahissante et prédatrice.

Des discussions sont en cours entre les représentants de la Commission et le gestionnaire de portefeuille canadien. Des élus et des sénateurs de toutes les régions, de tous les partis, de tous les caucus et de tous les groupes ont exprimé leur soutien politique au changement. Par exemple, le 17 avril 2023, quarante-deux députés libéraux ont écrit au premier ministre pour lui demander que « le gestionnaire du portefeuille canadien de la Commission passe du MPO [ministère des Pêches et des Océans] à Affaires mondiales Canada (AMC) afin de résoudre les conflits de gouvernance et d'aligner la structure de gouvernance de la Commission au Canada sur la structure utilisée avec succès depuis près de 70 ans aux États-Unis ». Il convient également de noter que, depuis 2021, des dizaines de représentants et de sénateurs du Congrès américain ont écrit à l'ambassadeur du Canada à Washington pour soutenir l'appel au changement lancé par la Commission. À ce jour, aucun législateur américain n'a reçu de réponse du Canada.

En dépit de ce qui précède, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les questions financières mentionnées. Malgré sa déclaration du 29 novembre 2022, dans laquelle le MPO a confirmé qu'il retiendrait unilatéralement environ 35 % des nouveaux fonds de la Commission pour des priorités internes non définies du Ministère, le 25 avril 2023, le MPO a révisé et remplacé sa déclaration de novembre et a accepté de fournir à la Commission une allocation annuelle complète d'environ 19,5 millions de dollars par an. L'allocation prévue a été reçue par la Commission le 1^{er} mai 2023, plus d'un an après le dépôt du budget de 2022.

Les progrès sur la question de savoir « qui parle réellement au nom du Canada » ont été moins appréciables. Malgré la résolution apparente des conflits financiers mentionnés ci-dessus, la Commission affirme que l'argent est le symptôme d'un problème de gouvernance plus large, plutôt que le problème réel.

Les relations entre la Commission et le fiduciaire canadien sont tendues et nécessitent une restructuration complète si l'on veut que la Commission soit en mesure d'assumer ses responsabilités prévues par le traité à l'avenir. Si les problèmes organisationnels et relationnels sont multiples, deux éléments essentiels sont au cœur de cet effondrement structurel :

1. En plus de considérer la Commission comme une direction interne du MPO (plutôt que comme une organisation indépendante fondée sur un traité), le MPO a toujours été



ÉTABLIE 1955 PAR TRAITÉ
EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
12 Collins Way
Strathroy, ON CANADA N7G 0E5

226.980.9193
greg@glfc.org
glfc.org

incapable de séparer son propre budget et les priorités et objectifs de ses programmes nationaux des obligations du Canada découlant du traité binational. Étant donné que le MPO détermine en dernier ressort le montant que la Commission reçoit du Canada (en violation flagrante du processus autorisé par le traité) et que ces fonds proviennent de la propre allocation budgétaire du MPO, la Commission et le MPO sont en concurrence pour les mêmes ressources limitées. Les différences dans les intérêts entre le MPO et la Commission donnent lieu à un conflit systémique touchant leurs obligations qui met en péril l'indépendance du fonctionnement et des ressources de la Commission.

2. En exigeant du MPO qu'il fonctionne simultanément en tant qu'organisme responsable des fonctions de l'appareil gouvernemental de la Commission et en tant qu'agent de contrôle de la lamproie de mer sélectionné pour la Commission, le MPO a été placé dans une situation de conflit d'intérêts et de fonctions qui ne peut être résolue ou atténuée sans une restructuration substantielle. Ce dysfonctionnement a conduit au sous-financement de la Commission pendant des décennies et à l'incapacité du Canada à maintenir une Commission pleinement fonctionnelle.

Pour ces raisons, la Commission demande instamment une réforme et une articulation claire des fonctions de l'appareil gouvernemental. Il n'est pas nécessaire de faire un acte de foi ni de réinventer la roue pour résoudre les problèmes cités. Il est manifestement nécessaire que la solution soit aussi simple que possible plutôt que de mettre en péril l'efficacité historique de la Commission. Le transfert des fonctions de l'appareil gouvernemental canadien de la Commission à AMC, tout en conservant le MPO comme agent contractuel de contrôle de la lamproie marine, est l'option préférée et la plus appropriée. Cette structure n'est ni non éprouvée ni un nouveau concept structurel, et sa mise en œuvre ne coûtera rien. Cet arrangement reflète la structure américaine très efficace de longue date, dans laquelle le département d'État gère les éléments de l'appareil et le US Fish and Wildlife Service est l'agent contractuel de contrôle de la lamproie marine. Des structures similaires existent au Canada, même au sein d'AMC. Par exemple, l'accord binational pour l'administration du parc international Roosevelt de Campobello (Nouveau-Brunswick/Maine) est structuré de la même manière, AMC faisant office de gestionnaire de portefeuille pour le secrétariat.

Étant donné que le modèle proposé existe déjà et qu'il s'est avéré efficace, il semble que toute notion ou allégation de risque lié au transfert de la fonction gouvernementale à AMC soit plus une diversion qu'une véritable préoccupation ancrée dans les faits.

La Commission affirme que le conflit d'intérêts et de fonctions du MPO, qui est systématiquement enraciné, doit être corrigé si nous voulons éviter des problèmes financiers et de gouvernance à l'avenir. Le souhait de la Commission de conserver le MPO en tant qu'agent contractuel de contrôle est également une considération importante pour la Commission qui cherche à résoudre les problèmes de gouvernance.



**Avis juridique sur le conflit d'intérêts du ministère des
Pêches et des Océans**

24 juin 2022

FASKEN

Fasken Martineau DuMoulin LLP
Barristers and Solicitors
Patent and Trade-mark Agents

55 Metcalfe Street, Suite 1300
Ottawa, Ontario K1P 6L5
Canada

T +1 613 236 3882
+1 877 609 5685
F +1 613 230 6423
fasken.com

24 juin 2022

Guy Giorno
Appel direct
613 696-6871
ggiorno@fasken.com

M. Robert G. Lambe
Secrétaire de direction
Commission des pêcheries des Grands
Lacs 2200, boul. Commonwealth, bureau
100 Ann Arbor, Michigan
48105

Monsieur,

Objet : Rôle du ministère des Pêches et des Océans par rapport à la Commission

Nous avons le plaisir de fournir cet avis juridique sur le rôle du ministère des Pêches et des Océans (MPO) par rapport à la Commission des pêcheries des Grands Lacs.



FASKEN

L'avis examine si les commissaires qui travaillent pour le MPO peuvent se trouver dans une situation de conflit de responsabilités, s'il existe un conflit entre le rôle du MPO en tant qu'agent contractuel pour la lutte contre la lamproie marine et sa responsabilité au sein de l'appareil gouvernemental pour la Commission, et si la responsabilité de l'appareil gouvernemental du MPO est compatible avec les meilleures pratiques de gouvernance, y compris la prévention des conflits.

Contexte

Notre avis est basé sur les faits et hypothèses suivants¹.

La Commission a été établie par la *Convention entre le Canada et les États-Unis sur la pêche dans les Grands Lacs*², signée en 1954 et ratifiée par chaque pays en 1955.

Le MPO (connu en 1954 sous le nom de ministère des Pêcheries³) est depuis longtemps associé à la Commission. L'un des deux représentants canadiens signataires de la Convention, désigné comme le président de la délégation canadienne, était Stewart Bates, le sous-ministre des Pêcheries. L'autre représentant du pays était l'ambassadeur du Canada aux États-Unis. C'est le ministre des Pêches qui a recommandé au Cabinet⁴, puis présenté à la Chambre des communes, le projet de loi n° 279, la loi de mise en œuvre de la Convention⁵. Le ministre a également pris l'initiative d'expliquer la Convention à la Chambre.

À tout moment (à l'exception de courtes périodes occasionnelles entre les nominations, y compris actuellement), au moins un et généralement deux commissaires canadiens étaient soit des employés du MPO, soit d'anciens employés du MPO qui travaillaient au sein du MPO lors de leur première nomination. Le présent avis utilise le terme **commissaire employé par le MPO** pour décrire une personne qui, au moment de sa nomination initiale à la Commission, était fonctionnaire du MPO.

Depuis la création de la Commission, les nominations des commissaires canadiens ont toujours été recommandées au Cabinet⁶ par les ministres des Pêcheries⁷. La composition de la Commission est décrite plus en détail ci-dessous.

Au cours des premières décennies d'existence de la Commission, le financement du gouvernement du Canada à la Commission a été comptabilisé dans les Comptes publics du Canada en tant que dépenses du ministère des Pêcheries.

Au départ, le ministère des Affaires extérieures (aujourd'hui le ministère des Affaires mondiales⁸) entretenait également des relations avec la Commission et participait à la Convention. En 1954, le département d'État des États-Unis, les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures et du ministère des Pêcheries ont mené des négociations sur l'avant-projet de convention. C'est le secrétaire d'État aux Affaires extérieures qui a fait rapport au Cabinet sur les négociations et qui a recommandé que l'on autorise la nomination d'une petite délégation qui serait envoyée à Washington pour négocier et signer le document final⁹. Un autre ministre d'État aux Affaires extérieures a représenté le Canada dans



FASKEN

les communications officielles relatives à la modification de 1967 de la Convention¹⁰ et, en 1981, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'époque a recommandé au gouverneur en conseil le *Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs*¹¹. Les dossiers de la Commission indiquent également que celle-ci a continué à travailler directement avec le ministère des Affaires extérieures sur des questions telles que les finances au moins jusqu'en 1978. Par exemple, la Commission recommandait au ministère des Affaires extérieures la part du financement canadien de la Commission qui devrait être conservée par le MPO pour la lutte contre la lamproie marine et la part qui devrait être transférée à la Commission en tant que portion canadienne des coûts administratifs et de programme¹². (Depuis la création de la Commission en 1955, les relations du gouvernement américain avec la Commission ont été dirigées par le Département d'État.)

Néanmoins, au sein de l'appareil gouvernemental, le MPO est le principal ministère du gouvernement du Canada dans ses relations avec la Commission. Les responsabilités de l'appareil gouvernemental du MPO comprennent le transfert de fonds publics à la Commission et, par l'intermédiaire du ministre des Pêches et des Océans, la recommandation au gouverneur en conseil de la nomination des commissaires canadiens. À notre connaissance, le Parlement, le Conseil privé et le ministère des Finances ont rarement prescrit le montant que le MPO doit transférer à la Commission. (La référence spécifique à la Commission dans le budget de 2022 est peut-être une exception.) C'est le MPO qui détermine en dernier ressort le montant des fonds que la Commission reçoit du Canada pour son budget et son fonctionnement. Nous croyons savoir que ces fonds proviennent du budget du MPO.

En plus d'être, comme indiqué, le ministère responsable de la Commission, le MPO est également le principal contractant canadien qui fournit certains services de lutte contre la lamproie marine à la Commission et agit comme tel depuis 1956. Lors de son assemblée d'organisation en avril 1956, la Commission a choisi le MPO pour mettre en œuvre le « Programme de lutte contre la lamproie marine » au Canada.

La Commission a effectué cette sélection conformément à l'article VI de la Convention, qui exige que « la Commission doit, si faire se peut, recourir aux services des organismes officiels des Parties Contractantes [à savoir le Canada et les États-Unis] ou de leurs provinces ou États¹³ ». La relation contractuelle de la Commission avec le MPO est actuellement régie par un protocole d'entente, daté du 19 novembre 2019 et signé par le secrétaire de direction au nom de la Commission et par le directeur général régional de la région du Centre et de l'Arctique, au nom du MPO. En contrepartie de l'exécution de la fonction de contractant, le MPO se paie lui-même en retenant le montant applicable sur les fonds que le MPO aurait autrement transférés à la Commission pour le budget et le fonctionnement de la Commission¹⁴.

La Commission est composée de quatre commissaires canadiens nommés par le gouverneur en conseil et de quatre commissaires américains, en plus d'un suppléant, nommés par le président des États-Unis. Comme indiqué ci-dessus, bien que les commissaires canadiens soient nommés par le gouverneur en conseil, c'est le MPO, par l'intermédiaire de son ministre, qui recommande les nominations.



FASKEN

- Deux des quatre représentants du gouvernement fédéral canadien à la Commission sont généralement des fonctionnaires en poste du MPO. Le MPO recommande normalement la nomination d'un sous-ministre adjoint et du directeur général régional dont la zone de responsabilité inclut les Grands Lacs¹⁵ (bien que depuis 2013, ce directeur général de région n'ait pas siégé à la Commission).
- Pour pourvoir les deux autres postes canadiens, le MPO recommande généralement au Cabinet la nomination de personnes désignées par le gouvernement de l'Ontario (généralement un fonctionnaire du ministère des Richesses naturelles ou d'un ministère successif¹⁶ et un universitaire spécialisé en ichtyobiologie ou en limnologie).

Les commissaires sont chargés d'établir le budget, d'assurer la liaison avec les gouvernements américain et canadien, de nommer les membres des comités de la Commission, de définir la politique globale, de contribuer à l'élaboration des programmes et d'évaluer les résultats des programmes dans le cadre du vaste mandat de la Commission conféré par le traité.

La Commission dispose d'un budget canadien et d'un budget américain. Le budget canadien est soumis au gouvernement du Canada par l'entremise du MPO¹⁷ tandis que le budget américain est soumis au gouvernement des États-Unis par l'intermédiaire du département d'État et du Congrès.

Une fois que la Commission a soumis son budget canadien au MPO, les commissaires employés par le MPO participent aux délibérations et à la prise de décisions internes du gouvernement du Canada concernant le budget de la Commission. Les autres commissaires (ceux qui ne sont pas employés par le MPO) ne participent pas à ces délibérations du gouvernement du Canada. Le MPO justifie leur exclusion des délibérations budgétaires par la confidentialité des recommandations au cabinet et des décisions du cabinet. En pratique, les commissaires employés par le MPO participent à toutes les prises de décisions du gouvernement en réponse à la demande de budget de la Commission, alors que les autres commissaires n'y participent pas.

Avis

Compte tenu et sous réserve des informations qui précèdent et des autorités citées dans les notes en fin de texte, nous sommes d'avis que :

1. Les commissaires employés par le MPO sont susceptibles de se trouver dans une situation de conflit de responsabilités réel ou perçu qui entraîne une violation fiduciaire

La Commission est une organisation internationale créée par la *Convention sur les pêcheries des Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis d'Amérique* de 1954¹⁸. Cette Convention a été approuvée et confirmée par le Parlement dans la *Loi sur la convention relative aux pêcheries des Grands Lacs*,¹⁹ qui a transposé les dispositions de la Convention dans le droit canadien.



FASKEN

La Commission jouit des immunités et privilèges énoncés dans le *Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs*²⁰, un décret pris par le gouverneur en conseil en vertu de la *Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales*²¹, qui a par la suite été abrogée et remplacée par la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*²². (Le décret est réputé avoir été pris en vertu de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*²³.)

En vertu de l'article 3 du *Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs*, la Commission est réputée « poss[éder], au Canada, la capacité juridique d'un corps constitué²⁴ ». En tant qu'organisation ayant la capacité juridique d'un corps constitué et l'indépendance qui découle de cette capacité juridique²⁵, la Commission a une obligation fiduciaire à l'égard de ses commissaires.

Une obligation fiduciaire naît en équité lorsqu'une personne détient la « confiance » d'une autre personne²⁶. Bien qu'il n'existe pas de « formule infaillible » pour reconnaître l'existence d'une relation fiduciaire²⁷, la Cour suprême du Canada a estimé que six caractéristiques doivent être réunies pour créer un rapport fiduciaire :

- (a) Le fiduciaire possède « un certain pouvoir discrétionnaire ».
- (b) Le fiduciaire « peut unilatéralement exercer ce pouvoir discrétionnaire de manière à avoir un effet sur les intérêts juridiques ou pratiques du bénéficiaire ».
- (c) Le bénéficiaire « est particulièrement vulnérable ou à la merci du fiduciaire qui détient le pouvoir discrétionnaire ».
- (d) Le fiduciaire s'engage envers le bénéficiaire à agir au mieux de ses intérêts.
- (e) Une « personne ou un groupe de personnes définies vulnérables au contrôle du fiduciaire (le bénéficiaire ou les bénéficiaires) ».
- (f) L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou d'un contrôle par le fiduciaire peut avoir un effet négatif sur « [l']intérêt juridique ou [...] pratique important du bénéficiaire²⁸ ».

Ces caractéristiques décrivent la relation entre les commissaires et la Commission. La Commission est placée dans une position vulnérable par l'autonomisation d'un commissaire, qui s'engage à agir au mieux des intérêts de la Commission, à exercer un pouvoir discrétionnaire ou un contrôle sur ses actifs d'une manière qui peut nuire à l'intérêt juridique ou l'intérêt pratique important de la Commission.

L'équité impose une très grande obligation aux personnes considérées comme des fiduciaires. Pour

reprendre les termes du juge Reid de la Haute Cour de justice de l'Ontario, « la loi ne connaît pas de



FASKEN

norme plus élevée [traduction libre] ⁹ ». Cette norme élevée exige des commissaires qu'ils adoptent des « normes régissant le comportement exemplaire³⁰ », qui « commandent la loyauté, la bonne foi et l'absence de conflits d'intérêts et d'obligations³¹ ». Les tribunaux appliquent strictement cette norme élevée de loyauté, de bonne foi et de désintéressement³².

Le concept d'obligation fiduciaire découle de doctrines en equity élaborées il y a plusieurs siècles. L'application des obligations fiduciaires aux membres du conseil d'administration d'une organisation trouve son origine dans l'affaire *Charitable Corporation v. Sutton* (1747), une décision de la Cour de chancellerie³³. Dans cette affaire, Lord Hardwicke a conclu que « les membres du comité sont les agents les plus appropriés pour ceux qui les emploient dans ce cadre, et qui leur donnent le pouvoir de diriger et de superviser les affaires de la société [traduction libre] ³⁴ ».

« En acceptant un mandat de ce type », a expliqué Lord Hardwicke, « une personne est obligée de l'exécuter avec fidélité et diligence raisonnable; et ce n'est pas une excuse de dire qu'elle n'en a tiré aucun avantage, mais qu'il s'agissait simplement d'un mandat honorifique [traduction libre] ³⁵ ». Ici, Lord Hardwicke exprime l'obligation de loyauté accrue d'un membre du conseil d'administration dans le mot « fidélité³⁶ ».

Les conflits divisent la loyauté d'un fiduciaire, ce qui entraîne une violation fiduciaire. Même un conflit potentiel constitue un manquement fiduciaire, car comme l'observe Mark Ellis dans *Fiduciary Duties in Canada* : « attendre qu'un dommage ou un préjudice se produise réellement revient à porter atteinte au droit du bénéficiaire à la plus grande loyauté et à la prévention des conflits [traduction libre] ³⁷ ».

On peut affirmer avec conviction que les commissaires employés par le MPO se trouvent en situation de conflit d'intérêts pour toute question liée aux processus de détermination du budget et de demande de financement de la Commission. Tout d'abord, il existe un conflit fondamental puisque le MPO est un prestataire de services sous contrat avec la Commission. Deuxièmement, comme le budget de la Commission provient en fin de compte du budget du MPO, le financement des activités et des programmes de la Commission entre en conflit avec le financement d'autres activités et programmes du MPO. En outre, comme le gouvernement du Canada a choisi de traiter avec la Commission par l'entremise du MPO, les commissaires employés par le MPO se trouvent dans une situation où ils sont obligés de faire une recommandation budgétaire, pour la Commission, à leurs supérieurs, à leurs subordonnés ou à leurs pairs du MPO. Lorsque les commissaires employés par le MPO participent aux processus de détermination du budget et de demande de financement de la Commission, leurs obligations envers le MPO et les intérêts de ce dernier vont à l'encontre de l'obligation fiduciaire des commissaires à l'égard de la Commission.

Nous avons été informés que le conflit de responsabilités des commissaires employés par le MPO a été une source de frustration pour toutes les personnes concernées. Reconnaisant l'existence d'un conflit, certains commissaires employés par le MPO se sont interrogés sur le bien-fondé de leur participation à la prise de décisions des commissaires en matière de détermination du budget. Parallèlement, les autres commissaires (ceux qui ne sont pas employés par le MPO) sont



FASKEN

généralement exclus des délibérations du gouvernement du Canada en ce qui concerne la mise en œuvre du budget de la Commission (auxquelles les commissaires employés par le MPO ont généralement accès en raison de leur emploi au sein du MPO). Le résultat final est que tous les commissaires sont empêchés, d'une manière ou d'une autre, de s'acquitter de leur principale responsabilité, à savoir la détermination, la mise en œuvre et la supervision du budget de la Commission.

Pour résoudre ce conflit, les commissaires employés par le MPO devraient, au minimum, se récuser lors des votes formels des commissaires ou, à la place d'un vote formel, lors de la prise de décisions par consensus entre les commissaires, sur le budget de la Commission. Le non-respect de cette règle porterait atteinte au statut de fiduciaire des commissaires et pourrait entraîner un manquement à l'obligation fiduciaire.

2. Il existe probablement un conflit entre le rôle du MPO en tant qu'agent contractuel et sa responsabilité au sein de l'appareil gouvernemental pour la Commission

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* reconnaît l'engagement du gouvernement à créer une « Charte des valeurs du service public » qui énonce les valeurs qui devraient guider les fonctionnaires dans leur travail et leur conduite professionnelle³⁸, et exige que le président du Conseil du Trésor établisse un code de conduite applicable au secteur public³⁹, que les administrateurs généraux doivent refléter dans les codes de conduite de leurs ministères et organismes⁴⁰.

Le code actuel du Conseil du Trésor, le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* (Code du secteur public)⁴¹, sert de base au code de chaque ministère : dans le cas du MPO, il s'agit du *Code de valeurs et d'éthique de Pêches et Océans Canada* (Code du MPO)⁴². Le Code du secteur public et le Code du MPO s'appliquent tous deux aux personnes employées par le MPO⁴³.

Le Conseil du Trésor a également adopté une *Politique de gestion des personnes*⁴⁴ et une *Directive sur les conflits d'intérêts*⁴⁵ (qui remplace l'ancienne *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat*)⁴⁶, qui s'appliquent tous au MPO.

Selon le Code du secteur public, « [L]es organisations auront à [...] intégrer [les valeurs du Code] à leurs décisions, mesures, politiques, processus et systèmes. »

La *Directive sur les conflits d'intérêts* précise que les responsabilités du haut fonctionnaire désigné par l'administrateur général comprennent la mise en place de l'infrastructure et des contrôles nécessaires pour administrer efficacement cette directive et veiller à ce que les risques de conflits d'intérêts et de conflits de responsabilités soient cernés et résolus⁴⁷.



FASKEN

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, le Code du MPO stipule que « [L]e fait d'être membre d'un conseil d'administration d'un organisme [...] que ce soit dans le cadre de nos fonctions officielles [...] peut présenter un risque de conflit d'intérêts [...] si l'entité fait affaire avec le Ministère⁴⁸. »

Il convient de répéter que les commissaires employés par le MPO peuvent se trouver en situation de conflit de responsabilités pour des questions liées aux processus de détermination de budget et de demande de financement de la Commission. Étant donné que le budget de la Commission provient en fin de compte du budget du MPO, la Commission et le MPO sont en concurrence pour les mêmes ressources limitées. La différence d'intérêts entre le MPO et la Commission est à l'origine du conflit de responsabilités. En outre, étant donné que les services contractuels du MPO consomment la majeure partie du budget de la Commission, les décisions relatives au budget de la Commission sont d'une importance pratique pour le contrat avec le MPO.

De même, les commissaires employés par le MPO font probablement face à un conflit de responsabilités lorsqu'ils négocient les conditions de la fonction d'agent contractuel du MPO. En tant qu'agent contractuel de la Commission, le MPO passe, par définition, des contrats avec la Commission. Le protocole d'entente est en fait un contrat. Selon les principes de conflit largement acceptés, un membre du conseil d'administration se trouve en situation de conflit d'intérêts (ou de conflit de responsabilités) et ne doit pas prendre part aux décisions relatives au contrat s'il est lié au contractant. Le Parlement a inscrit ce principe dans les lois régissant les sociétés d'État⁴⁹, les sociétés par actions⁵⁰ et les sociétés à but non lucratif⁵¹, et le même principe devrait être respecté par la Commission.

Lorsqu'un conflit est occasionnel, il peut être traité de manière adéquate au moyen de déclarations d'intérêt et de récusations de la prise de décisions. En revanche, un conflit structurel ou systémique est incompatible avec la participation à un conseil d'administration⁵². La résolution appropriée d'un conflit systémique est la démission ou le refus de nommer la personne en question. Le conflit de responsabilités des commissaires employés par le MPO est systémique.

3. Les principes du « conflit de responsabilités » s'appliquent même si les rôles d'un fonctionnaire proviennent tous deux du gouvernement du Canada

Il est entendu que dans le cas d'un commissaire employé par le MPO, l'employeur de la personne et l'organisme de nomination sont le gouvernement du Canada. Néanmoins, les principes de « conflit de responsabilités » s'appliquent toujours. L'application des principes relatifs aux conflits de responsabilités est essentielle pour préserver l'indépendance légalement reconnue de la Commission par rapport au Canada en tant qu'organisation internationale.

Comme toute organisation internationale exerçant ses activités au Canada, la Commission bénéficie de certaines immunités et de certains privilèges de la part de l'État canadien afin de protéger son indépendance⁵³. Étant donné que les organisations internationales doivent mener leurs activités sur le territoire de leur état hôte et par l'intermédiaire de personnes qui ont une nationalité et sont donc vulnérables aux



FASKEN

ingérences, les immunités et les privilèges sont généralement accordés par le traité lui-même ou par l'état hôte afin d'éviter toute ingérence indue dans leurs activités⁵⁴. La Cour suprême du Canada a reconnu que cette « immunité [est] essentielle au fonctionnement efficace et indépendant des organisations internationales⁵⁵. »

Le Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs stipule explicitement que la Commission « possède, dans la mesure où peut l'exiger l'exécution de ses fonctions, les immunités et privilèges prévus aux sections 2, 5, 6, 7 et 8 de l'Article II de la [Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies]⁵⁶ ». Cette immunité protège l'autonomie de la Commission dans la conduite de ses activités et les mesures qu'elle prend dans l'exercice de ses fonctions contre les ingérences injustifiées⁵⁷.

Ce principe d'indépendance est également conforme à la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, en vertu de laquelle le *Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs* a été pris⁵⁸. Comme l'a reconnu la Cour suprême du Canada, l'un des principaux objectifs du Parlement en adoptant cette loi était de respecter l'indépendance des organisations internationales accueillies par le Canada⁵⁹.

Même si les commissaires employés par le MPO sont employés et nommés par le gouvernement du Canada, leurs devoirs envers la Commission sont distincts de leurs devoirs envers le gouvernement du Canada. Prétendre le contraire est incompatible avec le fonctionnement efficace et indépendant de la Commission en tant qu'organisation internationale, ce qui a été reconnu par le *Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs*.

Conclusion, pratiques exemplaires et recommandations

La responsabilité de l'appareil gouvernemental du MPO n'est pas conforme aux meilleures pratiques en matière de prévention des conflits. Nous savons que la responsabilité interne du MPO à l'égard de la Commission remonte à 1955. Ces antécédents n'atténuent pas les problèmes de conflit de responsabilités et de conflit d'intérêts décrits ci-dessus; ils indiquent simplement que la situation à l'origine de ces problèmes existe depuis longtemps.

Pour éviter les conflits, il convient de prendre les mesures suivantes :

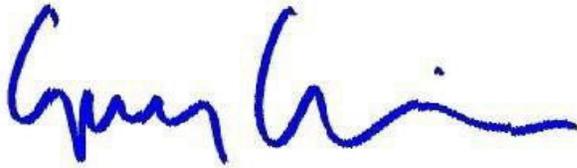
1. La responsabilité de la Commission devrait être transférée du MPO à un autre ministère fédéral, tel que le ministère des Affaires mondiales⁶⁰. Plus précisément, un ministère autre que le MPO devrait être chargé de financer la Commission et de recommander au Cabinet (par l'intermédiaire du ministre responsable de cet autre ministère) la nomination des commissaires.
2. Le Cabinet doit éviter de nommer des commissaires qui devraient se récuser dans la prise de décisions en raison de leurs relations avec les fonctionnaires du ministère responsable.



FASKEN

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées,

FASKEN MARTINEAU DuMOULIN, s.r.l.



Guy W. Giorno*

Associé

Chef du groupe de pratique, droit politique

* Exerçant par l'intermédiaire de Guy W. Giorno Professional Corporation

**NOTES EN
FIN DE
TEXTE**

-
- ¹ Les faits et les hypothèses présentés dans la section « Contexte » de la présente lettre ne sont que des éléments de contexte. Ils ne sont pas censés être des déclarations normatives sur ce qui devrait se produire.
- ² *Convention entre le Canada et les États-Unis sur la pêche dans les Grands Lacs* (10 septembre 1954), 238 RTNU 97 (entrée en vigueur le 11 octobre 1955).
- ³ Depuis 1954, le ministère s'est appelé ministère des Pêcheries (jusqu'en 1969), ministère des Pêches et des Forêts (1969-1971), ministère de l'Environnement (1971-1976), ministère des Pêches et de l'Environnement (1976-1979) et ministère des Pêches et des Océans (depuis 1979).
- ⁴ Acte minotaire du Cabinet (1^{er} décembre 1954), p. 4, en ligne : <https://recherche-collection-search.baclac.gc.ca/fra/accueil/notice?app=cabcon&ldNumber=13986> Voir aussi : Acte minotaire du Cabinet (30 septembre 1954), pp. 5-6, en ligne : <https://recherche-collection-search.baclac.gc.ca/fra/accueil/notice?app=cabcon&ldNumber=13842>
- ⁵ Projet de loi n° 279, *Loi de mise en œuvre d'une convention entre le Canada et les États-Unis sur la pêche dans les Grands Lacs*. Voir *Journaux de la Chambre des communes, 22e Législature, 2e Session*, vol. 99, n° 52 (21 mars 1955), p. 312.
- ⁶ Voir, par exemple, Acte minotaire du Cabinet (30 novembre 1955), p. 14, en ligne : <https://recherche-collection-search.bac-lac.gc.ca/fra/accueil/notice?app=cabcon&ldNumber=14727>
- ⁷ Le titre du ministre du portefeuille a évolué : ministre des Pêcheries (jusqu'en 1969), ministre des Pêches et des Forêts (1969-1971), ministre de l'Environnement et ministre des Pêches (1971-1974), ministre de l'Environnement, soutenu par le ministre d'État (Pêcheries) (1974-1976), ministre des Pêches et de l'Environnement (1976-1979), ministre des Pêches et des Océans (1979-2015), ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne (depuis 2015).
- ⁸ Créé en 1909 sous le nom de ministère des Affaires extérieures, il est ensuite devenu le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur (1989-1995), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1995-2013), le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (2013-2015) et le ministère des Affaires mondiales (depuis 2015).
- ⁹ Le Cabinet a décidé que la délégation serait nommée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre des Pêcheries en concertation. Acte minotaire du Cabinet (18 août 1954), pp. 13-15, en ligne : <https://recherche-collection-search.bac-lac.gc.ca/fra/accueil/notice?app=cabcon&ldNumber=13756>
- ¹⁰ L'hon. Paul Martin, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, lettre (6 avril 1988) à l'ambassadeur des États-Unis au Canada, dans la *Convention entre le Canada et les États-Unis sur la pêche dans les Grands Lacs*.
- ¹¹ C.P. 1981-2359, DORS/81-690.
- ¹² Lettre de Carlos M. Fetterolf Jr., secrétaire de direction de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, à l'hon. Donald Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures (8 août 1978).
- ¹³ Voir la note 2.
- ¹⁴ La Commission n'approuve pas le processus par lequel le MPO se paie lui-même. Le résultat concret est que la Commission manque de supervision et de contrôle financier sur son principal fournisseur de services contractuels.
- ¹⁵ La région du MPO qui comprend les Grands Lacs était auparavant la région du Centre et de l'Arctique, et est actuellement la région de l'Ontario et des Prairies, mais depuis le changement de nom, le directeur général régional n'a pas été nommé à la Commission.

- ¹⁶ De 2014 à 2021, le ministère des Ressources naturelles était connu sous le nom de ministère des Richesses naturelles et des Forêts. En 2021, il a été fusionné avec le ministère du Développement du Nord, Mines, Richesses naturelles et Forêts. Le dernier fonctionnaire du ministère à avoir occupé le poste de commissaire a été en poste jusqu'en 2020, lorsque le ministère était encore le ministère des Richesses naturelles et des Forêts.
- ¹⁷ Outre la présentation officielle de sa demande de budget au MPO, la Commission a également communiqué, au cours des trois derniers cycles budgétaires, sa demande aux membres du Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances et à certains autres membres du Parlement.
- ¹⁸ Voir la note 2.

¹⁹ L.R.C. 1985, ch. F-17, art. 3.

²⁰ DORS/81-690, note 11.

²¹ L.R.C. 1985, ch. P-23.

²² L.C. 1991, ch. 41.

²³ *Ibid*, art. 16.

²⁴ *Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs*, note 11, art. 3.

²⁵ Le principe d'indépendance est examiné en détail ci-dessous.

²⁶ *Magasins à rayons Peoples inc. (Syndic de) c. Wise*, 2004 CSC 68, au paragr. 35.

²⁷ *Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 574, à 598, 61 D.L.R. (4^e) 14 [*Lac Minerals*].

²⁸ *Alberta c. Elder Advocates of Alberta Society*, 2011 CSC 24, au paragr. 27, 36; *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99 à 136, 42 D.L.R. (4^e) 81; *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377, à 408. Voir également *Lac Minerals*, note 27, à 598-99, 645-46.

²⁹ *Collins v Ontario (Pension Commission)*, 56 O.R. (2d) 274, au paragr. 40, 31 D.L.R. (4^e) 86 (H.C.J.).

³⁰ *Can. Aero c. O'Malley*, [1974] R.C.S. 592, à 610, 40 D.L.R. (3d) 371.

³¹ *Ibid* à 606.

³² Voir *ibid* à 607.

³³ Mark Vincent Ellis, *Fiduciary Duties in Canada* (Toronto : Thomson Reuters Canada, 2022) (édition ProView, communiqué n° 2022-5), à § 20:1.

³⁴ *Charitable Corporation v Sutton* (1747), 2 Atk 402 à 405, 9 Mod 349 (UK Ct. Ch.).

³⁵ *Ibid.*, à 406.

³⁶ Angus Stevenson, éd., *Oxford Dictionary of English (3^e édition)*, (Toronto : Oxford University Press, 2010) sub verbo « fidélité » (la fidélité signifie « adhésion à une personne, une cause ou une croyance, démontrée par une loyauté et un soutien continus » [traduction libre]).

³⁷ Voir Ellis, *supra*, note 33, à § 1:11.

³⁸ L.C. 2005, ch. 46, préambule.

³⁹ *Ibid.*, paragr. 5(1).

⁴⁰ *Ibid.*, paragr. 6(1).

⁴¹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*, 2017, ISBN : 978-1-100-20021-7.

⁴² Ministère des Pêches et des Océans, *Code de valeurs et d'éthique*, 2020, ISBN : 978-0-66036578-7.

- ⁴³ *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, note 38, paragr. 7(1).
- ⁴⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur la gestion des personnes*, 2020.
- ⁴⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Directive sur les conflits d'intérêts*, 2020.
- ⁴⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2017, ISBN : 978-0-66009901-9.
- ⁴⁷ *Directive sur les conflits d'intérêts*, note 45.
- ⁴⁸ *Code de valeurs et d'éthique*, note 42, à 26-27.
- ⁴⁹ *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 116.
- ⁵⁰ *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, L.R.C. 1985, ch. C-44, art. 120.
- ⁵¹ *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, L.C. 2009, ch. 23, art. 141.
- ⁵² Voir Ellis, note 37, § 20-23. Voir également *681210 Alberta Ltd v. Hunter*, 2011 ABQB 320 (CanLII), au par. 141, confirmé 2012 ABCA 83 (CanLII).

-
- ⁵³ *Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs*, note 11.
- ⁵⁴ *Amaratunga c. Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest*, 2013 CSC 66, aux paragr. 1, 29[*Amaratunga*].
- ⁵⁵ *Ibid.*, au paragr. 29.
- ⁵⁶ *Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs*, note 11, art. 3.
- ⁵⁷ *Amaratunga*, note 54, au paragr. 53.
- ⁵⁸ *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, note 22.
- ⁵⁹ *Amaratunga*, note 54, au paragr. 45.
- ⁶⁰ Le ministère des Affaires mondiales pourrait être un ministère fédéral approprié pour superviser la participation du Canada à une organisation internationale telle que la Commission des pêcheries des Grands Lacs.

**Lettre de la Section des États-Unis de la Commission des
pêcheries des Grands Lacs à la Section canadienne**

2 décembre 2022



Commission des pêches des Grands Lacs, Section des États-Unis

2 décembre 2022

Commissaire Earl Provost, président de la
Section du Canada Commission des pêcheries
des Grands Lacs 2200, boul.

Commonwealth, bureau 100, Ann
Arbor, MI 48105

Monsieur le président Provost,

La présente lettre fait suite à l'avis qui vous a été communiqué dans la soirée du 28 novembre, selon lequel la Section des États-Unis de la Commission des pêcheries des Grands Lacs (Commission) ne participerait pas à la réunion intérimaire de 2022. Nous l'avons fait après deux réunions de la section, avec beaucoup de réticence et avec le plus grand respect pour les commissaires canadiens. La décision était d'autant plus difficile à prendre qu'une telle action serait sans précédent dans l'histoire de la Commission. La non-disponibilité d'informations financières essentielles de la part du Canada et des inquiétudes persistantes quant au processus décisionnel du Canada concernant les activités de la Commission étaient au cœur de nos préoccupations.

Comme vous le savez, les commissaires profitent des réunions intérimaires annuelles pour s'acquitter de leurs tâches liées à l'imputabilité de la Commission, à la planification des programmes et à la détermination du budget, comme l'exige la Convention. Ces réunions sont également essentielles pour la planification stratégique à court et à long terme. Afin de préparer correctement les commissaires à ces réunions cruciales, le personnel du Secrétariat nous fournit des dossiers préparatoires complets au moins deux semaines avant les réunions. Malheureusement, les dossiers préparatoires fournis pour la réunion intermédiaire de 2022 ne contenaient pas les informations nécessaires aux commissaires pour remplir leurs fonctions. Après des discussions tenues avec le personnel, il est devenu évident que la raison des lacunes des dossiers préparatoires était la non-disponibilité des informations budgétaires du Canada.

Nous vous rappelons respectueusement que lors de la réunion intérimaire de 2021, nous n'avons pas été en mesure d'établir un budget pour la Commission, pour la première fois dans l'histoire de la Commission, en raison du déficit de 8 815 millions de dollars (canadiens) dans les crédits du Canada et des répercussions importantes de ce déficit sur les programmes de la Commission. Le déficit a été aggravé par le fait que les États-Unis n'étaient plus en mesure de subventionner le déficit du Canada comme ils le faisaient depuis plusieurs années. Le résultat a été de reporter la détermination d'un budget de la Commission pour l'exercice 2022 à la réunion de juin. La Section des États-Unis a été heureuse d'apprendre en juin que le Canada s'était engagé à financer la Commission à hauteur de 19 625 millions de dollars par an et sur la base de ces informations, les Sections du Canada et des États-Unis ont établi un budget pour l'exercice 2022 afin de financer intégralement les programmes de la Commission. Nous avons été consternés, en examinant les documents d'information pour la réunion intérimaire de 2022, de constater que, non seulement, le financement supplémentaire de l'exercice 2022 n'avait pas été fourni, mais que le crédit canadien pour l'exercice 2023 n'était pas non plus disponible, en l'espace de six à huit mois après l'engagement de financer la Commission à hauteur de 19,625 millions de dollars.

La Section des États-Unis est également préoccupée par le manque de transparence avec lequel les décisions relatives à la Commission sont prises au Canada et par les répercussions que cela a sur le fonctionnement de cette organisation binationale pour laquelle les États-Unis ont une responsabilité conjointe et dont nous dépendons fortement pour la lutte contre la lamproie marine, la gestion coordonnée des pêcheries et la recherche coordonnée à l'appui de la lutte contre la lamproie marine et des pêcheries durables dans les Grands Lacs. En tant que commissaires, les membres des sections du Canada et des États-Unis prennent des décisions sur les objectifs des programmes pour remplir le mandat de la Commission, approuvent les coûts de ces programmes et déterminent des budgets basés sur le plan de financement préétabli Canada–États-Unis de longue date, conformément à la mission confiée aux commissaires par la Convention. Nous entamons des discussions avec nos homologues canadiens, persuadés que les décisions prises par les deux sections, représentant les parties à la Convention, seront mises en œuvre comme convenu et que des discussions de suivi seront engagées au cas où des changements seraient nécessaires après coup. Malheureusement, cela ne semble pas être le cas, et le fait de ne pas s'attaquer à ce problème compromet sérieusement la capacité de la Commission à remplir son mandat comme établi par la Convention entre nos deux pays.

Nous respectons le fait qu'en tant que nation souveraine, le Canada a le droit d'établir les structures, processus et procédures de gouvernance qu'il juge appropriés. Toutefois, nous estimons que les modalités actuelles de gestion du portefeuille de la Commission sont confuses, qu'elles manquent de transparence et qu'elles peuvent susciter des inquiétudes quant au degré de mise en œuvre des décisions prises par les deux sections. D'une part, la Section du Canada est composée de commissaires dûment nommés, vraisemblablement chargés des mêmes responsabilités que leurs homologues de la



ÉTABLIE EN 1955

Siège social

2200, boul. Commonwealth,
bureau 100, Ann Arbor, Michigan,

www.glfcr.org



ÉTABLIE EN 1955

Siège social

2200, boul. Commonwealth,
bureau 100, Ann Arbor, Michigan,

www.glfcr.org

Section des États-Unis. D'autre part, l'organisme fédéral qui assure la lutte contre la lamproie marine pour le compte de la Commission conserve l'entière responsabilité de l'accord financier du Canada concernant la Commission. Cela crée un scénario dans lequel l'« organisme de financement » établit des priorités pour le financement fédéral fourni, détermine unilatéralement ce qui est nécessaire pour le service particulier qu'il fournit et répartit le solde à la Commission pour des fonctions non liées à la lutte contre la lamproie marine. Une telle entente semblerait usurper les décisions prises par la Section du Canada en collaboration avec la Section des États-Unis, ce qui nuirait à la fonctionnalité de la Commission telle qu'elle est définie dans la convention.

Comme vous l'aurez constaté dans le dossier préparatoire fourni pour la réunion intérimaire de 2022, la Commission fonctionne avec un déficit pour l'exercice 2022 en raison de l'absence d'un financement canadien complet pour cet exercice. En outre, la Commission n'est pas en mesure d'établir un budget pour l'exercice 2023 pour la même raison. Il s'agit de questions cruciales qui exigent que les commissaires convoquent une réunion intérimaire dans les plus brefs délais. Toutefois, avant de pouvoir organiser une telle réunion, nous devons obtenir des éclaircissements sur le financement canadien (pour les exercices 2022 et 2023) et sur la gouvernance de la Commission par le Canada. Par conséquent, nous vous demandons respectueusement de collaborer avec le gouvernement canadien pour fournir les éléments suivants dès que possible afin que le personnel puisse planifier une réunion intérimaire en notre nom :

1. Des détails sur les crédits canadiens pour les exercices 2022 et 2023;
2. Des précisions sur le modèle de gouvernance du Canada, ou un plan à court terme visant à clarifier le modèle de gouvernance, afin de garantir que le processus de prise de décisions entre les sections, en tant que représentants des parties, puisse progresser conformément à la Convention.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments distingués,

<i>Signé électroniquement par</i>	<i>Signé électroniquement par</i>	<i>Signé électroniquement par</i>
Ethan Baker	William Taylor	Charlie Wooley
Commissaire américain, Vice-président de la Commission	Commissaire américain	Commissaire américain

Note de service de Greg McClinchey aux conseillers canadiens et américains de la Commission

16 mars 2023



ÉTABLIE EN 1955

Siège social

2200 , boul. Commonwealth,
bureau 100, Ann Arbor, Michigan,

www.gffc.org



Great Lakes Fishery Commission
La Commission des Pêcheries des Grands Lacs

NOTE DE SERVICE

À : **Conseillers canadiens**
Conseillers américains

De : **Greg McClinchey, directeur, Politiques et Affaires législatives**
Commission des pêcheries des Grands Lacs

c.c. : **Bob Lambe, secrétaire exécutif**
Marc Gaden, secrétaire exécutif adjoint
Jill Wingfield, directeur des communications

Date : **Le 16 mars 2023**

Objet : Suivi de la réunion du 9 mars 2023

Je vous écris pour faire suite à notre discussion du 9 mars tenue lors de la réunion des conseillers canadiens au sujet de l'interface déficiente de la Commission avec le gouvernement du Canada. Les conseillers canadiens connaissent très bien les questions principales, comme le montrent leurs résolutions de 2021 et de 2022 à ce sujet, mais j'ai pensé qu'il serait prudent de fournir une mise à jour compte tenu de la dynamique et de la nature hautement fluide de l'enjeu.



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

En d'autres termes, la relation de gouvernance de la Commission avec le Canada (par l'entremise de Pêches et Océans Canada) est tendue et ingérable. Elle menace maintenant d'autres fonctions clés de la réussite historique de la Commission. Après bien des années de travail infructueux visant à résoudre la question (avec l'aide des conseillers canadiens), nous avons été informés que sa résolution réelle repose entre les mains du Cabinet du premier ministre, bien que la collaboration de groupes comme Affaires mondiales Canada et le Bureau du Conseil privé soit encore possible. Du point de vue de la Commission, la solution à l'impasse est de faire la transition des fonctions d'appareil gouvernemental de la CPGL de Pêches et Océans Canada vers Affaires mondiales Canada. Cette mesure refléterait la structure américaine existante et éprouvée, en plus de restaurer la confiance et la fonctionnalité des relations sans imposer de nouveaux coûts au gouvernement.

Au cœur de la question se trouvent notre besoin et notre désir de fonctionner d'une manière qui respecte les attentes élevées qu'a énoncées le gouvernement en matière d'éthique et d'évitement de conflits, et la Convention de 1954 sur les pêcheries des Grands Lacs (traité entre le Canada et les États-Unis). À l'heure actuelle, la structure de gouvernance que nous devons utiliser au Canada est criblée de conflits d'intérêts ou de responsabilités, et de risque de violation des règles du Conseil du Trésor, qui ensemble, ont créé une interface déficiente et ingérable avec MPO. C'est pourquoi nous avons demandé à ce que l'agence responsable des fonctions gouvernementales de la Commission soit immédiatement changée de MPO à AMC.

Pour être clair, rien dans ce document ne devrait être pris comme étant une attaque envers le personnel de première ligne participant au programme du contrôle de la lamproie marine. Les préoccupations de la Commission touchent la gouvernance et ne devraient pas être invoquées pour suggérer une inquiétude quant au travail ou au dévouement des agents de contrôle de la lamproie marine sur le terrain.

Pour le contexte, en 2018, après des années de discussions infructueuses et souvent unilatérales avec MPO à ce sujet, les commissaires ont demandé au secrétaire exécutif et au Secrétariat d'engager un changement des fonctions gouvernementales au Canada. Leur proposition était de transférer toutes les fonctions qui n'avaient pas de lien avec le contrôle de la lamproie marine de MPO à AMC afin d'éliminer le conflit d'intérêts et de



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

responsabilités évident de MPO en ce qui a trait au dossier, tout en résolvant plusieurs importantes préoccupations organisationnelles comme :

- une interface budgétaire incohérente et non fiable entre MPO et la CPGL;
- une interface gouvernementale inefficace, inégale et fragile;
- un sous-financement chronique de la CPGL par le gouvernement du Canada;
- l'indifférence constante de MPO pour l'indépendance de la CPGL en ce qui concerne les éléments livrables liés à la Convention;
- le mépris du MPO pour les structures et les exigences liées au mandat, y compris de l'indifférence pour la supervision par la CPGL de certains éléments du programme du contrôle de la lamproie marine géré par MPO.

Cette directive n'a été donnée qu'après qu'il soit devenu évident que MPO n'était préparé ni à collaborer pour trouver des solutions constructives ni à reconnaître l'existence de problèmes (structurels ou autres). Bref, le point de vue paternaliste de MPO sur la CPGL n'est plus acceptable en raison de son effet négatif sur nos activités principales et sur la capacité de la Commission de respecter son mandat.

Il est pertinent de souligner que la CPGL a proposé plusieurs solutions possibles avant de demander un changement dans les fonctions d'appareil gouvernemental, y compris :

- qu'ait lieu deux fois par année un sommet tripartite avec de hauts représentants de la CPGL, d'AMC et de MPO pour étudier les préoccupations et les obstacles au succès;
- que l'allocation annuelle de la CPGL (établie à 19,6 millions de dollars pour 2022) soit inscrite au budget fédéral et dans les Comptes publics du Canada;
- qu'un processus indépendant de résolution de conflits visant à susciter la confiance et un réel partenariat soit créé;
- l'établissement par MPO, en consultation avec la CPGL et AMC, d'une interface budgétaire cohérente et réactive pour la Commission; ce processus doit permettre à la CPGL d'accéder au gestionnaire du portefeuille (le ministre), aux commentaires d'AMC et à l'apport et aux recours politiques au besoin;
- qu'un engagement écrit de MPO soit fait afin de reconnaître clairement les responsabilités gouvernementales et de les séparer de toute fonction de l'agent de contrôle de la lamproie marine.
- que dans le respect des pratiques utilisées par d'autres commissions bilatérales sous la responsabilité d'Affaires mondiales Canada, Pêches et Océans Canada s'assure de présenter en totalité et au moment convenu (par exemple au premier trimestre), et ce, chaque année, toute l'allocation budgétaire de la Commission, sans retenue.



- que soit établie une formule permettant au Cabinet du premier ministre de nommer des commissaires orientés vers la réussite de la CPGL plutôt que de faire avancer exclusivement les priorités internes et le programme de PMO;
- que MPO accepte officiellement que le financement de la Commission soit « réservé », de sorte qu'il ne soit pas disponible pour compléter les programmes nationaux de MPO, ou qu'il soit protégé de la réduction ou de l'élimination associée aux programmes d'austérité du ministère ou du gouvernement;
- que des discussions de bonne foi aient lieu entre les parties égales à la Convention, et que les termes et les coûts de l'entente de contrôle de la lamproie marine soient négociés sans menaces financières, retenues ou mauvaise influence par MPO.

Chacune de ces idées a été soulevée à plusieurs occasions par la CPGL et a immédiatement et rapidement été rejetée par les représentants de MPO sans qu'ils n'offrent de solutions alternatives. Avec les années, cette intransigeance de la part de MPO a nui aux activités de la Commission, endommagé les relations binationales critiques, fragilisé de manière irréparable la synergie entre la CPGL et MPO, et a nécessité un changement dans l'appareil gouvernemental. Du point de vue de la Commission, vu l'état actuel des choses, les conflits énoncés ci-dessus ne peuvent être résolus sans apporter le changement aux responsabilités gouvernementales proposé.

Le double rôle (actuel) de MPO

- L'article 33 de la *Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement* indique que le ministre des Pêches et des Océans doit « gérer » la *Loi sur la convention relative aux pêcheries des Grands Lacs*, mais ne crée aucune autorité ministérielle supplémentaire. Cela signifie que MPO, en tant que gestionnaire du portefeuille, ne prend pas certaines décisions, mais fonctionne plutôt comme un administrateur pour ceux qui ont l'autorité de prendre les décisions. Par exemple, MPO ne nomme aucun commissaire, puisque c'est le Cabinet du premier ministre qui a cette autorité. De la même manière, MPO ne peut légalement prendre de décisions quant au programme de la CPGL, puisque ce sont les commissaires qui ont le pouvoir de prendre ces décisions en tant que « représentants des parties ». En présumant qu'il a l'autorité de diriger et de gérer le programme de la CPGL par des mesures comme la manipulation budgétaire, retenant les fonds alloués par le Parlement, et contrecarrant les décisions des commissaires, MPO a de toute



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

évidence abusé de ses fonctions gouvernementales en contrevenant aux règles de la Convention et à plusieurs règles du Conseil du Trésor.

- Conformément à la Convention, les commissaires ont choisi de sélectionner MPO en tant qu'agent de contrôle de la lamproie marine au Canada. Le rôle du ministère en tant qu'agent contractuel de contrôle de la lamproie marine pour la Commission devrait être distinct et séparé des fonctions gouvernementales, mais à l'heure actuelle, ce n'est pas le cas. Dans le respect de l'esprit et de l'intégrité de la Convention, il est essentiel que ces deux fonctions différentes soient officiellement séparées. MPO doit comprendre les limites de son rôle en tant qu'agent contractuel de contrôle de la lamproie marine, et que ce rôle est distinct de celui « d'administrateur » assigné par la *Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement*. Jusqu'à présent, il a refusé d'accepter cette limite, et ce refus est de toute évidence la cause de la division structurelle et organisationnelle. **Il faut souligner que la section canadienne a récemment demandé au secrétaire exécutif de préparer un rapport exhaustif renfermant des options dont l'ensemble de la Commission devrait tenir compte lors de la sélection d'un nouvel agent canadien de contrôle de la lamproie marine. Cette action a été prise à contrecœur pour se préparer à l'éventualité où le Cabinet du premier ministre ne modifierait pas la structure de l'appareil gouvernemental. La position des commissaires : MPO ne peut pas résoudre son conflit de responsabilités tout en continuant à jouer un double rôle. Le conflit doit être résolu d'une manière ou d'une autre.**
- Pêches et Océans Canada a certaines responsabilités mandatées en ce qui a trait aux Grands Lacs, y compris la protection de l'habitat aquatique, la gestion des espèces aquatiques à risque, et la limitation des espèces aquatiques envahissantes, mais cette autorité exclut précisément la lamproie marine invasive, pour laquelle la responsabilité a été confiée à la CPGL par la *Convention sur les pêcheries des Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*. La responsabilité première pour la gestion des pêcheries dans les Grands Lacs appartient à la province de l'Ontario. Et c'est pourquoi la province, et non MPO, participe au processus du comité dirigé par la CPGL et réunissant des responsables de tout le bassin des Grands Lacs par lequel les décisions critiques touchant la gestion des pêcheries sont prises. Le refus de MPO de respecter cette réalité contribue à la relation fragile entre MPO et la CPGL.

Situation actuelle



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

- En novembre 2021, la section américaine de la CPGL a empêché l'adoption du budget de 2022 de la Commission, puisque le Canada n'y allouait pas un montant respectant la proportion de financement établie, obligeant la section américaine à porter une responsabilité financière disproportionnée pour le mandat canadien de la CPGL.
- En réaction, la ministre Freeland et le Parlement ont adopté le budget de 2022, dans lequel des ressources supplémentaires étaient réservées à la CPGL. Plus précisément, le budget de 2022 réservait 44,9 millions de dollars, portant l'engagement financier annuel total du Canada à 19 605 millions de dollars pour chacun des exercices financiers de 2022-2023 à 2026-2027. Ce chiffre est inclus dans le taux de contribution de 10 625 millions de dollars de 2021-2022, plus l'allocation supplémentaire de 8,98 millions de dollars inscrite dans le budget de 2022. Le budget de 2022 promettait aussi de verser à la Commission, à partir de 2027-2028, un financement permanent de 19 624 millions de dollars sur une base permanente. Cette promesse avait été bien reçue par la section américaine de la CPGL.
- Le 29 novembre 2022, un jour avant la réunion de la CPGL pour l'établissement du budget de 2023, la CPGL a reçu un avis officiel de la part du dirigeant principal des finances de MPO confirmant la nouvelle allocation budgétaire versée à MPO au titre de la Commission dans le cadre de leur soutien à la CPGL. Par la suite, MPO a informé la CPGL qu'il avait unilatéralement réalloué 15 millions de dollars sur cinq ans à un autre programme de contrôle et à la dotation interne (embauche de 20 nouveaux ETP), et non à la CPGL, parce que le ministère considérait cela comme étant une priorité interne. **Cette mesure a été prise expressément à l'encontre des demandes verbales et écrites de la Commission, comme l'a partagé le Secrétariat.**
- Les discussions entre Pêches et Océans Canada et la CPGL ont eu lieu, mais à ce jour, le gros des ressources promises dans le budget fédéral de 2022 n'a pas été transmis ni réservé à la CPGL par MPO. La CPGL assure la gestion de trésorerie des opérations canadiennes depuis. Et le budget de 2023 de la Commission n'a pas été adopté en raison du boycottage de la section américaine.
- En janvier 2023, la note suivante a été envoyée par la CPGL à MPO :

« [...] le Secrétariat a lancé le processus visant à annuler les rencontres du Conseil des experts techniques et du Conseil de recherche sur la lamproie marine. Bref, c'est le début de l'annulation du cycle de recherche binational de 2024 de la Commission (avec des conséquences pour les contrats de recherche émis en 2022 et pour 2023). Comme vous pouvez l'imaginer, cela mettra certainement en péril le programme de la CPGL, la communication avec le public et les possibilités de



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

partenariats. Compte tenu de la grogne potentielle et dans un esprit d'ouverture et de bonne foi, je tenais à m'assurer que vous en étiez pleinement conscients. »
[traduction]

Le 2 février 2023, MPO a répondu en transférant 9 459 191 dollars à la CPGL. Cela représente la majeure partie des fonds promis pour la saison 2022 sur le terrain de la CPGL (la saison qui s'est terminée en 2022). Cela a permis à la Commission d'aller de l'avant avec le cycle de recherche dont il était question dans la note, mais ne résolvait pas des enjeux structurels et financiers de l'exercice en cours ni des exercices à venir, et ne réglait pas non plus les préoccupations plus larges concernant les fonctions gouvernementales. L'incertitude fiscale et structurelle créée par MPO avait alors surpassé la capacité de la CPGL de faire la gestion de trésorerie et de planifier efficacement, à court et à long terme. Les fonctions et le programme de base de la Commission sont maintenant menacés. Il faut souligner que la section américaine de la CPGL poursuit son boycottage de la CPGL, frustrée de la réticence de MPO de respecter les processus établis de la Convention et les proportions de financement. La résistance continue de MPO aux concepts énoncés ci-dessus constitue un conflit d'intérêts et de responsabilités, de même qu'un exemple de l'abus par MPO de son rôle d'appareil gouvernemental au sein de la CPGL.

Enjeu principal

On a dit que l'enjeu était complexe. Très respectueusement, je crois que ce n'est pas le cas. En fait, la question est tellement simple que la plupart croient qu'elle doit être plus complexe malgré la nature générale simpliste de la demande.

Pour être clair, il ne s'agit pas d'argent. Bien que l'allocation des fonds, le sous-financement et un processus budgétaire inadéquat aient été des problèmes liés à la question, ces éléments ne sont pas au cœur du problème en soi. Le vrai problème ici est la combinaison intentionnelle du Ministère de ses fonctions de contrôle de la lamproie marine, qui fait l'objet d'un contrat, et des fonctions gouvernementales. C'est ce qui est au cœur de la question de savoir pourquoi la Commission demande le transfert des fonctions gouvernementales (mais non pas le transfert des services de contrôle de la lamproie marine, à moins d'être forcé de le faire) de MPO à AMC. La combinaison de ces deux rôles distincts a créé un conflit de responsabilités qui menace l'indépendance et la fonctionnalité de la Commission, en plus de compromettre les responsabilités fiduciaires des commissaires.

Le prolongement intentionnel par MPO du programme ministériel sur les espèces aquatiques invasives pour inclure le contrôle de la lamproie marine, plutôt que la reconnaissance de l'engagement du Ministère entourant le contrôle de lamproie marine



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

comme étant une fonction appartenant à l'agent de contrôle de la Commission est au cœur du conflit entre les deux organisations et continue à dévier le rôle et la responsabilité des commissaires canadiens dûment nommés. Les responsabilités du programme de MPO concernant les Grands Lacs méritent une collaboration avec la Commission pour les raisons énoncées, mais les objectifs communs des programmes sur les Grands Lacs de MPO et les objectifs de la Commission ne permettent pas à MPO d'assumer les fonctions gouvernementales. En fait, cela a plutôt créé un conflit de responsabilités et alimente toujours ce conflit au détriment de la Commission.

La structure actuelle pourrait aussi contrevenir à certaines règles du Conseil du Trésor concernant les nominations publiques et les attentes en matière d'éthique des titulaires d'une charge publique. La Commission jouit d'immunités et de privilèges accordés par le *Décret sur les privilèges et immunités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs*, un décret promulgué à l'origine par le gouverneur en conseil, en vertu de la *Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales*. En conséquence, la Commission jouira au Canada des « capacités juridiques d'un corps constitué ». En tant qu'organisation ayant de telles capacités, il est généralement accepté dans la loi que la Commission a droit à une « obligation fiduciaire » de la part de ses commissaires. La question est difficile à articuler dans le format actuel, mais il est possible de présenter un solide argument voulant que les commissaires employés par MPO sont en situation de conflit de responsabilités dans les processus d'établissement du budget et de demande de financement de la Commission. Premièrement, il y a à la base un conflit d'intérêts parce que MPO est un fournisseur de service sous contrat pour la Commission. Deuxièmement, parce que le budget de la Commission provient principalement du budget ministériel de MPO, le financement des activités et des programmes de la Commission est en conflit direct avec le financement d'autres activités et programmes de MPO. En outre, parce que le gouvernement du Canada a choisi de traiter avec la Commission par l'entremise de MPO, les commissaires employés par ce ministère se trouvent dans une situation où ils sont obligés de faire pour la Commission des recommandations budgétaires à leurs supérieurs, à leurs subalternes ou à leurs pairs.

Lorsque les commissaires employés par MPO participent au processus d'établissement du budget et aux demandes de financement de la Commission, leurs obligations envers le Ministère, et les intérêts de celui-ci, vont à l'encontre de leur obligation fiduciaire envers la Commission. Reconnaissant l'existence d'un conflit, certains commissaires employés par MPO ont par le passé remis en question le bien-fondé de leur participation aux prises de décisions ou à l'établissement du budget de la Commission. Parallèlement, les autres commissaires (ceux qui ne sont pas employés par MPO) sont généralement exclus des délibérations du gouvernement du Canada sur la mise en œuvre du budget de la



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

Commission (auxquelles les commissaires employés par MPO participent en raison de leur attachement avec le Ministère). Il en résulte qu'il est impossible, d'une manière ou d'une autre, pour tous les commissaires de s'acquitter de leur principale responsabilité qui est d'établir, de mettre en œuvre et de superviser le budget de la Commission.

En outre, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* reconnaît l'engagement du gouvernement de créer une charte des valeurs du service public établissant les valeurs qui devraient guider les fonctionnaires dans leur travail et leur conduite professionnelle, et demande au président du Conseil du Trésor de mettre en œuvre un code de conduite applicable à l'ensemble de la fonction publique, qui devrait être reflété dans les codes de conduite des administrateurs généraux des ministères et des agences. Le code actuel du Conseil du Trésor, le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* (le Code du secteur public), est à la base de tous les codes ministériels; dans le cas de MPO, il s'agit du *Code de valeurs et d'éthique de Pêches et Océans Canada* (le Code de MPO). Ces deux codes s'appliquent aux personnes employées par MPO. Le Conseil du Trésor a également adopté une *Politique sur la gestion des personnes* et une *Directive sur les conflits d'intérêts* (qui remplacent l'ancienne *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat*). Ces deux mesures s'appliquent également à MPO. En outre, en vertu du Code du secteur public, « les organisations auront à les intégrer [les valeurs du Code] à leurs décisions, mesures, politiques, processus et systèmes ». La *Directive sur les conflits d'intérêts* affirme que les responsabilités des hauts gestionnaires établies par l'administrateur général incluent la mise en place de l'infrastructure et des mesures de contrôle permettant de gérer efficacement cette directive et de faire en sorte que les risques de conflits d'intérêts et de conflits de responsabilités sont ciblés et résolus.

En ce qui a trait au conflit d'intérêts, le *Code de valeur et d'éthique* de Pêches et Océans Canada stipule que « le fait d'être membre d'un conseil d'administration d'un organisme [...], que ce soit dans le cadre de nos fonctions officielles [...], peut présenter un risque de conflit d'intérêts [...] si l'entité fait affaire avec le Ministère ». Il convient de souligner que les commissaires embauchés par MPO sont fort probablement confrontés à un conflit de responsabilités dans les questions relatives à l'établissement du budget et aux demandes de financement de la Commission. Parce que le budget de la Commission provient du budget de MPO, la Commission et le Ministère sont en compétition pour les mêmes ressources limitées (ce ne serait pas le cas si Affaires mondiales Canada était responsable des fonctions gouvernementales). Le conflit de responsabilités émane des différences d'intérêts de MPO et de la Commission. En outre, parce que les services contractuels de la MPO utilisent une grande partie du budget de la Commission, les décisions budgétaires de la Commission relèvent matériellement du contrat de MPO, une chose à laquelle le Ministère fait précisément référence dans une lettre du 4 octobre



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

adressée à la Commission : « Les représentants de Pêches et Océans Canada se réjouissent à l'idée de travailler avec le Secrétariat de la CPGL au cours des prochains mois pour élaborer un nouveau plan d'action sur le contrôle de la lamproie marine qui reflète les engagements financiers du récent budget de 2022. » [traduction]

De même, les commissaires employés par MPO se trouvent fort probablement dans un conflit de responsabilités lorsqu'ils négocient les termes du contrat d'agent de MPO. En tant qu'agent choisi par la Commission, MPO passe, par définition, un contrat avec la Commission. Le protocole d'entente mentionné précédemment est effectivement un contrat. Selon des principes de conflit de responsabilités généralement acceptés, un membre du conseil de direction se trouve en situation de conflit d'intérêts (ou conflit de responsabilités) et ne devrait pas participer aux décisions entourant les contrats si ce membre a des liens avec la partie sous contrat. Le Parlement a légiféré sur ce principe dans les lois gouvernant des sociétés de la Couronne, les sociétés par actions et les organisations sans but lucratif, et ces mêmes principes doivent être observés par la Commission. Lorsqu'un conflit est occasionnel, il peut adéquatement être réglé par l'intermédiaire d'une déclaration d'intérêts et de la récusation de la prise de décisions. En revanche, un conflit structurel ou systémique est incompatible avec la position de membre du conseil de direction.

Les juristes s'entendent pour dire que la résolution appropriée d'un conflit systémique est la démission de la personne, ou le fait de ne pas la nommer à ce poste du tout. Le conflit de responsabilités des commissaires employés par MPO semble systémique puisque MPO est responsable à la fois du contrôle de la lamproie marine et des fonctions gouvernementales.

En plus des éléments précédents, on comprend que dans le cas du commissaire employé par MPO, l'employeur et l'organe de nomination sont les mêmes : le gouvernement du Canada. Néanmoins, les principes de « conflit de responsabilités » s'appliquent toujours. L'application de ces principes est essentielle à la préservation du statut d'indépendance légalement reconnue par rapport au Canada, ce qui en fait une organisation internationale. Comme c'est normalement le cas pour les organisations internationales qui opèrent au Canada, la Commission jouit de certaines immunités et de certains privilèges dans l'État canadien pour protéger son indépendance. Parce que les organisations internationales doivent opérer sur le territoire de l'État hôte et par l'entremise de personnes qui sont des citoyens de cet État et qui sont donc vulnérables à l'ingérence, l'immunité et les privilèges sont très souvent accordés par le traité lui-même ou par l'État hôte pour éviter toute ingérence injustifiée dans leurs opérations. La Cour suprême du Canada a reconnu que « cette réalité rend l'immunité essentielle au fonctionnement efficace et indépendant des organisations internationales ».



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

Pour ces raisons et bien d'autres, la Commission continue d'affirmer que le transfert des fonctions d'appareil gouvernemental de la Commission à AMC est la manière la plus simple et la plus efficace de remédier aux préoccupations indiquées ci-dessus et officiellement soulevées auprès de MPO par la Commission en 2018. La seule autre option serait de changer l'agent responsable de la lamproie marine (pour alléger le double rôle de MPO).

Bref, le conflit structurel est l'enjeu principal devant être réglé. Le manque à gagner financier causé par ce conflit est un grave symptôme d'un problème plus important.

De quoi a-t-on besoin maintenant?

Pour surmonter l'impasse actuelle, la CPGL a proposé un plan qui comprend :

- Le transfert de toutes les fonctions d'appareil gouvernemental de Pêches et Océans Canada à Affaires mondiales Canada (sauf pour le programme de contrôle de la lamproie marine). Ce transfert nécessite l'établissement d'un nouveau paradigme relationnel. Des processus officiels doivent être mis en place après le transfert, mais des modèles existants de cette approche (par exemple, la Commission Roosevelt Campobello) existent déjà au sein d'AMC. La Commission a demandé à ce qu'AMC appuie cette mesure et fasse pression auprès du premier ministre pour qu'il réponde à cette demande concernant les fonctions d'appareil gouvernemental.

Les commissionnaires demandent et espèrent que le gouvernement du Canada agira rapidement et de manière décisive pour résoudre le problème grandissant. La CPGL réussit depuis toujours à faire rapprocher les divergences binationales pour le bien commun du Canada et des États-Unis. La mauvaise gestion du dossier par MPO ayant mené à une crise est décevante, mais est réparable. Des dizaines de décideurs législatifs canadiens et américains en ont déjà présenté des demandes au Canada. Récemment, le 8 mars, neuf membres du Congrès américain (représentant les deux partis) ont écrit au président pour le presser de faire appel au premier ministre Trudeau pour s'assurer que le Canada est un bon partenaire dans le dossier des Grands Lacs et dans d'autres dossiers (cette lettre est disponible sur demande).



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

Que peuvent faire les conseillers pour aider?

Comme nous en avons parlé le 9 mars dernier, la Commission et le Secrétariat continuent de pousser énergiquement la question à Ottawa et à Queen's Park. Il y a eu des progrès, mais une aide supplémentaire des conseillers aurait une incidence positive, si elle est coordonnée et qu'elle ne va pas à l'encontre des efforts de communication de la Commission.

Parmi les mesures à prendre par les conseillers :

1. Rencontrer les députés fédéraux, les ministres et les représentants de la presse pour solliciter le transfert des fonctions d'appareil gouvernemental à AMC;
2. Envoyer des lettres aux députés fédéraux, aux ministres et aux représentants de la presse pour solliciter le transfert des fonctions d'appareil gouvernemental à AMC;
3. Tirer parti des réseaux pour inciter les autres à rencontrer les députés fédéraux, les ministres et les représentants de la presse et à leur écrire au sujet du transfert des fonctions d'appareil gouvernemental à AMC.

Jill Wingfield et moi avons largement discuté de ces enjeux et nous offrons de faire un appel hebdomadaire pour mobiliser les conseillers et faire le point avec eux s'ils le souhaitent. Nous serons également disposés à envisager d'autres idées ou mesures proposées par les conseillers.

Je vous remercie pour votre temps, vos commentaires et votre intérêt continu pour cet enjeu critique. J'ai hâte de continuer à travailler avec tous les conseillers sur cette question importante qui doit être réglée rapidement.



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

Résolution du comité de conseillers de la Commission 21 avril 2023



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org



Comité des conseillers

de la



Commission des pêcheries des Grands Lacs

**Résolution 23-01 : RÉSOLUTION DEMANDANT LE TRANSFERT DE
L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL CANADIEN POUR LES
RESPONSABILITÉS FIDUCIAIRES RELATIVES À LA
COMMISSION DES PÊCHERIES DES GRANDS LACS DE
PÊCHES ET OCÉANS CANADA À AFFAIRES MONDIALES
CANADA**

ATTENDU QUE le Comité de conseillers américains et canadiens à la Commission des pêcheries des Grands Lacs (la Commission) a adopté deux résolutions demandant au gouvernement du Canada de changer l'interface de l'appareil gouvernemental pour la Commission de Pêches et Océans Canada (MPO) à Affaires mondiales Canada (AMC) en 2021 et 2022, et qu'il n'a pas reçu de réponse du gouvernement canadien;

ATTENDU QUE de la correspondance a été envoyée à ce sujet au cours des trois dernières années, sans réponse du gouvernement canadien et sans résolution, y compris (mais sans s'y limiter) :

- le 23 novembre 2020, le président du Comité de conseillers canadiens a écrit à ce sujet au président du Conseil privé (BCP), qui est responsable de la nomination des commissaires de la Commission;
- le 21 septembre 2021, le vice-président de la Commission a écrit au premier ministre, à la ministre des Affaires étrangères et à la ministre de Pêches et Océans Canada pour leur demander de transférer les fonctions de l'appareil gouvernemental de la Commission du MPO à AMC;

- le 6 octobre 2022, le secrétaire exécutif a écrit à la ministre de Pêches et Océans Canada et a fourni des détails précis sur les préoccupations liées au *conflit de responsabilités* relativement à l'accord actuel entre la Commission et le gouvernement du Canada en ce qui concerne l'appareil gouvernemental;
- le 2 décembre 2022, la section américaine de la Commission a envoyé à la section canadienne une lettre – qui a ensuite été communiquée au MPO et à AMC – demandant des éclaircissements sur la position officielle du Canada en ce qui concerne la confirmation que les commissaires canadiens nommés par le BCP parlent, conformément à la *Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur la pêche dans les Grands Lacs (1954)*, au nom du gouvernement du Canada en tant que Partie à la Convention;
- le 8 mars 2023, neuf membres du Congrès ont envoyé une lettre collective au président Biden, lui demandant d'aborder cette question avec le premier ministre Trudeau;
- le 20 mars 2023, la Commission a fait ses plus récentes déclarations au Conseil du Trésor du Canada sur la nécessité urgente de régler certains conflits systémiques de fonctions inhérents à l'interface existante de l'appareil gouvernemental, ainsi que sur les violations potentielles des règles du Conseil du Trésor causées par la structure existante;
- le 27 mars 2023, la section canadienne de la Commission a écrit à la ministre des Affaires étrangères du Canada pour définir les défis actuels de l'appareil gouvernemental et demander la prise de mesures pour les régler;
- le 31 mars 2023, 43 membres du caucus libéral ont envoyé une lettre au premier ministre Trudeau, lui demandant d'« approuver sans délai le transfert des fonctions de l'appareil gouvernemental de la CPGL du MPO à AMC;

ATTENDU QUE, le 29 novembre 2022, le MPO a officiellement fait part à la Commission de son intention de retenir unilatéralement près de 15 millions de dollars de nouveaux crédits parlementaires au cours des cinq premières années;

ATTENDU QUE, dans une démonstration apparente de la nature conflictuelle et non fiable de l'accord de gouvernance existant, lors de la réunion du 27 mars 2023 du Comité permanent des pêches et des océans, certaines incohérences factuelles dans le témoignage précédemment présenté par les fonctionnaires du MPO concernant la Commission ont été publiquement relevées par les députés présents;

ATTENDU QUE, en réponse aux représentations de la Commission et conformément aux chiffres présentés par la Commission au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le

budget fédéral canadien de 2022 a spécifiquement mentionné un engagement de financement pluriannuel et accru pour la Commission, créant ainsi une attente binationale claire que le Canada financerait entièrement le mandat de programmation canadienne de la Commission pour la première fois depuis 2001;

ATTENDU QUE, dans les jours qui ont suivi la présentation puis l'adoption du budget fédéral canadien de 2022, les représentants du MPO, du ministère des Finances et de diverses autres directions du gouvernement du Canada se sont engagés verbalement à financer la Commission au niveau demandé et à travailler à la résolution des problèmes d'appareil gouvernemental relevés, mais que les actions du gouvernement et du MPO à ce jour vont à l'encontre de ce discours et semblent ne pas tenir compte des problèmes précis d'appareil gouvernemental et des problèmes financiers relevés par la Commission;

ATTENDU QUE, si ces questions ne sont pas résolues, la *Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur la pêche dans les Grands Lacs (1954)* risque de s'effondrer, comme cela s'est produit avec les deux traités précédents, renvoyant ainsi le bassin des Grands Lacs à un système de gouvernance divisé, une situation à laquelle est associée une longue histoire de relations tendues, de gestion inefficace et de résultats environnementaux et économiques dégradés;

ATTENDU QUE les 67 années de succès de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, établie par la *Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur la pêche dans les Grands Lacs (1954)*, s'appuient sur :

- 1) un engagement constant à obtenir les fonds nécessaires pour appuyer les mandats de la Commission dans le cadre du traité;
- 2) un engagement en faveur d'une gouvernance collaborative éthique entre les Parties, la Commission, ses fiduciaires et les organismes de gestion fédéraux, tribaux, des Premières Nations, métis, étatiques et provinciaux;

ATTENDU QUE l'incapacité de la Commission à mener efficacement ses activités dans le contexte actuel a une incidence sur la capacité des partenaires étatiques, tribaux, des Premières Nations, métis et provinciaux à poursuivre leurs activités;

ATTENDU QUE le Comité de conseillers américains et canadiens est dûment nommé conformément aux procédures établies pour représenter un éventail d'intérêts nationaux et binationaux;

ATTENDU QUE le Comité de conseillers américains et canadiens appuie la Commission dans tous les efforts qu'elle déploie pour remédier à ce problème si le gouvernement du Canada ne parvient pas à résoudre les problèmes posés par l'appareil gouvernemental;

ATTENDU QUE le Centre de contrôle de la lamproie de mer (CCLM) a accompli un travail phénoménal dans la mise en œuvre du programme de contrôle de la lamproie de mer et que la préférence de la Commission et des conseillers serait de continuer à utiliser le CCLM du MPO comme agent de mise en œuvre à l'avenir;

PAR CONSÉQUENT, le Comité de conseillers américains et canadiens demande au Conseil des gouverneurs et premiers ministres de la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent et au Conseil des organismes des pêcheries des Grands Lacs d'écrire à la ministre des Affaires étrangères du Canada et au secrétaire d'État des États-Unis pour leur faire part de leurs préoccupations à ce sujet et leur demander d'intervenir immédiatement;

PAR CONSÉQUENT, le Comité de conseillers américains et canadiens demande au gouvernement du Canada de remédier immédiatement au problème relevé au niveau de l'appareil gouvernemental;

PAR CONSÉQUENT, le Comité de conseillers américains et canadiens demande à la Commission de trouver une solution, de sorte que si le gouvernement du Canada ne transfère pas l'appareil gouvernemental, la Commission devra considérer un autre organisme sans conflit pour mettre en œuvre le programme de contrôle de la lamproie de mer;

PAR CONSÉQUENT, le Comité de conseillers américains et canadiens s'engage à rencontrer les membres du Parlement et du Congrès pour discuter de la question;

PAR CONSÉQUENT, le Comité de conseillers américains et canadiens s'engage à rencontrer les représentants des médias pour discuter des questions et préoccupations binationales abordées dans le présent document.

**Lettre de la Section canadienne à la l'hon. Mélanie Joly,
ministre des Affaires étrangères
27 mars 2023**



Great Lakes Fishery Commission
La Commission des Pêcheries des Grands Lacs

Le 27 mars 2023

L'honorable Mélanie Joly, C.P., députée fédérale
ministre des Affaires mondiales
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame la Ministre,

En tant que président de la section canadienne de la Commission des pêcheries des Grands Lacs (la Commission), et commissaire nommé par le Conseil privé du Canada, je vous écris à propos d'une affaire très préoccupante qui a des répercussions négatives sur les opérations de cette organisation binationale créée en 1954 par la *Convention entre le Canada et les États-Unis sur la pêche dans les Grands Lacs* (la Convention). Il s'agit de confusion entourant la gouvernance relative à la Commission. La question est problématique pour les commissaires canadiens depuis un bout de temps et s'est intensifiée par le fait que les commissaires américains ne veulent pas rencontrer la section canadienne pour des raisons qui sont directement attribuables à la manière dont le portefeuille de la Commission est géré au Canada.

Le problème fondamental avec les fonctions d'appareil gouvernemental actuelles est l'incapacité des commissaires canadiens de remplir leur rôle de représentants du Canada en tant que partie à la Convention. Plus précisément, les fonctions d'appareil gouvernemental actuelles nuisent aux responsabilités des commissaires relatives à l'établissement et à la mise en œuvre des budgets, aux programmes opérationnels et à l'orientation stratégique conjointe avec leurs homologues américains. Ces problèmes se sont manifestés à multiples reprises par le passé, l'exemple le plus récent étant lié au financement du Canada de la Commission.

Dans ce plus récent exemple, le gestionnaire du portefeuille canadien a unilatéralement retenu des fonds alloués à la Commission par le gouvernement canadien dans le budget



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

fédéral de 2022. Cela a eu pour effet de court-circuiter les programmes et initiatives de la Commission qui avaient été approuvés conjointement par la Commission (sections canadienne et américaine). Plus précisément, les actions du gestionnaire du portefeuille ont invalidé les décisions prises par la Commission. C'est largement dû à cette décision que la section américaine a informé la section canadienne, dans une lettre en pièce jointe, que les commissaires américains ne se réuniraient pas avec leurs homologues canadiens jusqu'à ce que ces enjeux concernant la gestion et le budget ne soient résolus. J'attire votre attention sur les deux questions soulevées aux pages 2 et 3 de la lettre des commissaires américains.

Non seulement l'incapacité pour les sections canadienne et américaine de se réunir empêche la Commission de remplir ses obligations de présenter un rapport comme l'exige la Convention, mais le manque de collaboration entre les deux parties empêche aussi la Commission de prendre des décisions financières, opérationnelles et stratégiques qui sont critiques à l'exécution de son mandat. C'est pourquoi il est urgent que le Canada règle ces problèmes afin de restaurer la fonctionnalité et cette organisation binationale essentielle.

Nous vous écrivons en votre qualité de ministre des Affaires mondiales parce que l'alinéa 10(2)b) de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement* précise que les communications entre le gouvernement du Canada et les organisations internationales doivent s'effectuer par l'entremise des Affaires extérieures, et la Commission est une organisation internationale reconnue en vertu de la *Loi sur les immunités des organisations internationales*. De plus, la Commission communique d'abord, depuis 1980, avec Pêches et Océans Canada (MPO), en raison de son rôle « administratif » dans la *Loi sur la convention en matière de pêches dans les Grands Lacs* et la *Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement*. Toutefois, les lois citées ne donnent pas à MPO l'autorité ministérielle voulue pour régler le problème soulevé dans la présente lettre. Nous demandons donc à votre cabinet de prendre des mesures pour régler la question de « gouvernance » qui est au cœur de nos préoccupations.

En résumé, nous vous demandons de :

- remédier, au nom des commissaires canadiens, à la question de la gouvernance telle que communiquée dans la lettre ci-jointe, afin de faire en sorte que le processus de prise de décisions entre les sections, formées de représentants des parties, puisse aller de l'avant conformément à la Convention;
- jouer un rôle de leadership dans le redressement des fonctions d'appareil gouvernemental déficientes dans le cadre desquelles le portefeuille binational de la



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

Commission est géré par le Canada; la Commission souhaite que les responsabilités administratives soient transférées à Affaires mondiales Canada.

Puisque la Commission n'a pu se rencontrer depuis l'automne 2022 et que notre réunion annuelle est prévue pour la fin de mai 2023, nous vous serions très reconnaissants si vous pouviez apporter votre aide et votre leadership dans ce dossier dès que possible. Nous nous réjouissons à l'idée de coopérer avec vous de toutes les manières possibles dans cette affaire.

Je vous prie d'accepter l'expression de ma haute considération.



Earl Provost
Président, section canadienne
Commission des pêcheries des Grands Lacs

Pièces jointes

c.c. : L'honorable Joyce Murray, C.P., députée fédérale
ministre des Pêches et des Océans



EST 1955 BY TREATY

Great Lakes Fishery Commission
2200 Commonwealth Blvd, Suite 100
Ann Arbor, MI, 28105

734.662.3209
glfc.org

**Lettre des membres du Congrès américain du Great Lakes
Task Force au président des États-Unis, Joseph R. Biden
8 mars 2023**

Congress of the United States
Washington, DC 20515

L'honorable Joseph R. Biden
Président des États-Unis
1600 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20500

Le 8 mars 2023

Monsieur le Président Biden,

En tant que membres du Groupe de travail interagences pour les Grands Lacs, nous vous écrivons pour souligner l'importance des Grands Lacs à la fois pour les États-Unis et le Canada, de même que l'engagement commun que nos deux pays doivent respecter à l'appui des Grands Lacs. Nous vous encourageons à souligner l'importance de cette ressource binationale, les investissements nécessaires pour restaurer et protéger les Grands Lacs lors de votre visite officielle au Canada, ainsi que le soutien à nos institutions binationales qui font la promotion de la santé environnementale et économique de notre région.

Les Grands Lacs contiennent un cinquième des eaux douces de surface du monde. Ils fournissent de l'eau potable à plus de 30 millions d'Américains et de Canadiens, appuient une économie régionale de 6 000 milliards de dollars et constituent l'habitat d'une multitude de poissons et d'animaux sauvages. Par l'intermédiaire de partenariats entre les États-Unis et le Canada, des investissements soutenus sont indispensables pour assainir les secteurs préoccupants toxiques, lutter contre la menace des espèces envahissantes, restaurer les habitats, réduire la prolifération d'algues nuisibles et atténuer les autres menaces qui pèsent sur les Grands Lacs.

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et la *Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur la pêche dans les Grands Lacs* (1954) obligent les deux pays à fournir des fonds pour les Grands Lacs. Les États-Unis ont toujours investi des sommes importantes dans la santé et la qualité de l'eau des Grands Lacs, principalement dans le cadre de l'Initiative de restauration des Grands Lacs (IRGL). L'IRGL a reçu plus de 400 millions de dollars, en moyenne, au cours des cinq dernières années pour mener à bien ce travail important.

Nous vous sommes reconnaissants de votre soutien envers les Grands Lacs, et nous vous encourageons à insister sur l'importance de nos institutions binationales ainsi que des investissements pour les Grands Lacs de la part du gouvernement canadien. Cela sera essentiel pour soutenir la santé de cette ressource naturelle précieuse, cruciale pour nos deux pays.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués



Brian Higgins
Membre du Congrès



Bill Huizenga
Membre du Congrès



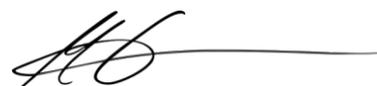
Marcy Kaptur
Membre du Congrès



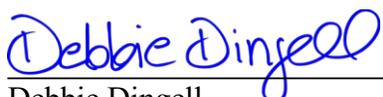
David P. Joyce
Membre du Congrès



Jack Bergman
Membre du Congrès



Mike Gallagher
Membre du Congrès



Debbie Dingell
Membre du Congrès



Elissa Slotkin
Membre du Congrès



John R. Moolenaar
Membre du Congrès

MEMBRES DU CONGRÈS

CC : L'honorable David Cohen, ambassadeur des États-Unis au Canada

Article du Detroit Free Press « Le président Biden se rend au Canada alors que les commissaires des Grands Lacs s'inquiètent du financement »

Rédigé par Todd Spangler

23 mars 2023

Detroit Free Press

POLITIQUE

Le président Biden se rend au Canada alors que les commissaires des Grands Lacs s'inquiètent du financement



Todd Spangler

Detroit Free Press

Publié à 6 h 5 HE le 23 mars 2023

Mis à jour à 6 h 36 HE le 23 mars 2023

Depuis la fin de l'année dernière, les membres américains de la Commission des pêcheries des Grands Lacs – un symbole de coopération internationale vieux de 69 ans qui joue un rôle déterminant dans la lutte contre la propagation des lamproies marines – boycottent les réunions et refusent d'établir un budget pour la nouvelle année, insistant pour que l'organisme canadien responsable de sa propre part des fonds garantisse d'abord qu'il respectera ses engagements.

Ils espèrent que le président Joe Biden, qui entame jeudi deux jours de réunions avec le premier ministre Justin Trudeau et des responsables canadiens à Ottawa, interviendra en leur faveur.

« Je ne pense pas une seconde que cette question soit une priorité pour le président Biden », a déclaré Ethan Baker, membre américain de la Commission des pêcheries et maire de Troy. « Notre budget est une goutte d'eau dans l'océan. Mais si nous pouvions avoir le soutien du président, même un simple mot peut faire beaucoup. »

Il s'agit d'établir si l'organisme canadien chargé de veiller à ce que la part nationale soit imputée au financement des activités de la Commission tergiverse à affecter les fonds et à déterminer pourquoi, dans l'esprit de certains commissaires et d'autres responsables, il ne s'engage pas à garantir que les fonds autorisés par le Parlement seront mis à la disposition de la Commission dans les années à venir.

Dans des déclarations au *Free Press*, Pêches et Océans Canada, le ministère responsable, a défendu sa gestion des fonds, affirmant que la Commission dispose de toutes les assurances et informations dont elle a besoin.

Mais les membres américains ne sont pas les seuls à estimer que l'organisme ne s'acquitte pas de ses responsabilités. « Notre propre gouvernement n'a pas respecté ses engagements », a déclaré Dave Epp, député représentant une circonscription du sud-ouest de l'Ontario, qui a interrogé les fonctionnaires du Ministère sur les affirmations selon lesquelles, en ce qui les concerne, le budget 2023 de la Commission des pêcheries était réglé, alors qu'il ne l'était pas.

« Les fonds devraient être versés directement à la Commission », a déclaré M. Epp. « C'est là où le Ministère se montre chiche. »

Les États-Unis ont pris en charge au moins 70 millions de dollars que le Canada aurait dû payer

des responsables des deux pays affirment que depuis 2002, les États-Unis ont couvert plus de 70 millions de dollars de la part du Canada requise en vertu du traité de 1954 qui a établi la Commission pour lutter contre les lamproies marines envahissantes – des poissons parasites qui peuvent décimer les stocks d'autres poissons – et effectuer d'autres travaux de recherche et de construction afin de protéger le bassin hydrographique.

Bien que le Parlement canadien ait accepté l'année dernière de fournir 19,6 millions de dollars par an pendant cinq ans, ce qui constituerait la pleine responsabilité de ce pays en vertu du traité, les représentants de la Commission affirment que Pêches et Océans Canada a refusé de garantir que les fonds seront disponibles chaque année pour les priorités de la Commission et qu'ils ne seront pas redirigés vers ses propres priorités.

M. Epp a fourni un calendrier indiquant qu'à la fin de l'année dernière, le Ministère a pris la décision unilatérale de réaffecter à d'autres priorités quelque 15 millions de dollars du financement quinquennal, y compris une partie du financement de la nouvelle année. La majeure partie du financement de l'année financière à venir a été rétablie, a-t-il déclaré, mais cela a laissé les commissaires frustrés et les engagements pour les années à venir incertains.

Pour compliquer les choses, depuis le début des années 2000, Pêches et Océans Canada est à la fois l'organisme administratif par lequel le Parlement finance la Commission et le Ministère qui lutte contre la propagation des lamproies marines au Canada, principalement par l'application de produits chimiques qui tuent les larves de l'espèce dans les eaux de frai.

Personne ne semble s'opposer à ce que Pêches et Océans Canada joue ce deuxième rôle. Cependant, plusieurs s'inquiètent du fait que le premier rôle pose un problème, puisque certains affirment que le Ministère s'en est servi pour canaliser les fonds vers ses propres priorités – qui, dans certains cas, sont similaires à celles de la Commission – et non vers celles de cette dernière. Ils font valoir que le traité confère le pouvoir de décision à la Commission, et non au ministère.

Ils souhaiteraient que l'autorité administrative soit transférée à Affaires mondiales Canada, l'organe diplomatique de ce pays, tout comme aux États-Unis, où le financement passe par le département d'État.

« Tant que nous n'aurons pas la certitude que la Commission peut compter sur les fonds promis et alloués régulièrement par le gouvernement canadien, je ne suis pas sûr que nous nous réunirons », a déclaré M. Baker. « Nous espérons que nous parviendrons à une résolution sensée. »

L'impasse survient alors que les relations entre les États-Unis et le Canada sont davantage mises à l'épreuve

Un porte-parole de Pêches et Océans Canada a déclaré mercredi au *Free Press* que le financement annuel de 19,6 millions de dollars « démontre notre engagement à améliorer les Grands Lacs ». Or, il a également fait remarquer dans une déclaration que le soutien du Canada à la Commission des pêcheries « prend plusieurs formes, y compris des transferts directs ». Les responsables de la Commission affirment que cela signifie que le ministère des Pêches et des Océans estime qu'il a le pouvoir d'annuler les décisions budgétaires de la Commission.

« C'est de la foutaise », a déclaré Marc Gaden, secrétaire exécutif adjoint de la Commission des pêcheries, dont le siège est à Ann Arbor, et qui est également professeur associé au département de la pêche et de la faune sauvage de l'Université de l'État du Michigan. « C'est à la Commission de décider (comment budgétiser le financement), et non au ministère. »

Le porte-parole de Pêches et Océans Canada a déclaré que le Ministère est d'avis que la Commission des pêcheries dispose de tous les renseignements nécessaires pour établir son nouveau budget binational, qui devrait s'élever à environ 30 millions de dollars américains et 20 millions de dollars canadiens par an. Cependant, M. Gaden a déclaré qu'il existe encore des fonds pour la recherche et d'autres programmes que la Commission n'a pas reçus.

Pêches et Océans Canada a également déclaré qu'il n'y avait « pas de conflit » entre l'administration des fonds et la gestion du programme de lutte contre la lamproie marine

« car ces intérêts, dans ce contexte, sont les mêmes ». Des responsables de la Commission et d'autres personnes ont contacté le cabinet de M. Trudeau au sujet de l'impasse et affirment qu'il existe un soutien pour le changement d'organisme administratif. Mais jusqu'à présent, il n'y a pas eu de changement.

Si personne ne semble s'inquiéter du fait que les travaux visant à empêcher la propagation des lamproies marines soient compromis cette année, certains craignent que les circonstances actuelles ne remettent en cause le traité, qui prévoit que les États-Unis paient 69 % et le Canada 31 % du coût de la lutte contre les lamproies, tout en partageant à parts égales les autres coûts de recherche et d'administration. Dans ce cas, la lutte contre la lamproie pourrait redevenir un problème, comme c'était le cas avant la signature du traité.

Ces préoccupations surviennent également à un moment où les relations entre les deux pays, bien qu'encore étroites, sont devenues plus tendues : la pression exercée par les autorités du Michigan et les écologistes pour fermer la ligne 5; un oléoduc qui passe au fond du détroit de Mackinac; la décision de M. Biden d'arrêter les travaux sur l'oléoduc Keystone; les initiatives visant à encourager l'industrie manufacturière américaine par rapport à celles d'autres pays, dont le Canada, ont tendu les relations. Mercredi, plusieurs membres du Congrès du Michigan ont présenté, avec le soutien de l'ensemble des États des Grands Lacs, une résolution s'opposant au projet canadien de construction d'un site de stockage de déchets nucléaires non loin du lac Huron.

Il y a deux semaines, plusieurs législateurs américains, dont certains du Michigan, ont exhorté M. Biden à mentionner, lors de son voyage à Ottawa, la nécessité pour le Canada de reconnaître « l'engagement commun que nos deux pays doivent respecter pour soutenir les Grands Lacs ». Il n'y a pas eu de mention de la Commission des pêcheries, mais on a fait allusion au traité de 1954. On ne sait pas si M. Biden ou d'autres personnes aborderont le sujet cette semaine.

« Notre demande n'était pas qu'ils nous paient rétroactivement, mais qu'à l'avenir ils paient au moins ce qu'ils sont censés payer en vertu du traité », a déclaré M. Baker. « (Mais) ils ne veulent pas perdre l'accès à ces fonds pour leurs (propres) besoins de programmes, ce qui est très frustrant. ... Nous avons besoin de plus d'assurances. »

Contactez Todd Spangler : tspangler@freepress.com. Suivez-le sur Twitter@tsspangler.

Lettre du caucus libéral au premier ministre du Canada, Justin P.J. Trudeau mars 2023



Mars 2023

Le très honorable Justin Trudeau, C.P., député
Premier ministre du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Premier Ministre,

Depuis l'élection de notre gouvernement en 2015, sous votre leadership, notre équipe a travaillé sans relâche pour faire la promotion d'un gouvernement honnête et éthique, de saines relations avec nos voisins des États-Unis, et d'une intendance responsable et proactive des ressources naturelles, comme les Grands Lacs. Les Canadiens appuient ces objectifs et en tant que membres du caucus, nous considérons comme étant critiques ces éléments du programme de notre gouvernement. C'est dans cet esprit que nous vous écrivons aujourd'hui.

Nous comprenons que vous envisagez un changement dans les fonctions d'appareil gouvernemental qui nécessiterait le transfert des responsabilités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs (CPGL) de Pêches et Océans Canada (MPO) à Affaires mondiales Canada (AMC). L'objet de la présente lettre est de soutenir et d'encourager ce changement comme étant un moyen de souligner l'engagement du gouvernement en faveur d'une gouvernance saine et responsable des Grands Lacs.

La structure existante dans laquelle MPO est responsable des fonctions d'appareil gouvernemental de la CPGL n'est pas en phase avec celle des États-Unis et est devenue ingérable. De graves problèmes éthiques ont émergé en ce qui a trait à la structure actuelle, et au cours des derniers mois seulement, plusieurs décideurs politiques américains ont écrit à l'ambassadeur du Canada pour lui faire part de leurs préoccupations concernant l'engagement du Canada dans le partenariat des Grands Lacs. Cette affirmation semble se concrétiser par le manquement constant du Canada à financer entièrement l'organisation (malgré un engagement dans le budget de 2022 d'y consacrer de nouvelles ressources). Pire encore, pour montrer leur frustration, toute la section des États-Unis a récemment décrété un boycottage lors d'une réunion de la CPGL, citant comme raison la mauvaise gestion par MPO du dossier. Pour ces raisons et bien d'autres, nous affirmons que le transfert des fonctions d'appareil gouvernemental de la Commission à Affaires mondiales Canada est la manière la plus simple et la plus efficace de remédier aux préoccupations indiquées ci-dessus. En toute honnêteté, il semble que les responsabilités gouvernementales actuelles de MPO auprès de la CPGL ne sont pas cohérentes avec les pratiques exemplaires en matière d'évitement de conflit ni avec le bon maintien de relations binationales primordiales. C'est pourquoi nous vous demandons d'approuver le transfert sans délai des fonctions d'appareil gouvernementales de la CPGL de MPO à AMC.

Bref, en plus d'établir une harmonie binationale avec les structures américaines de la Commission et éliminer un irritant grandissant entre les deux pays, le transfert des fonctions gouvernementales canadiennes de la CPGL de MPO à AMC améliorerait les résultats tout en améliorant la responsabilité financière, la planification et la réactivité.

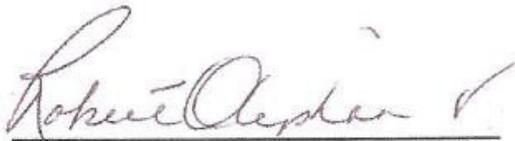


Comme vous le savez, les Grands Lacs sont des atouts binationaux critiques, qui contiennent plus de 20 % de l'eau douce de la surface terrestre. Le bassin est inestimable, car il représente une source d'eau potable pour plus de 50 millions de personnes et est à la base de plus de 1,5 million d'emplois, de 60 milliards de dollars en salaires annuels et d'une économie régionale de 6 billions de dollars qui serait l'une des plus importantes au monde si elle appartenait à un seul pays. Il faut souligner que tout cela est maintenu et protégé grâce à des partenariats binationaux attentifs comme ceux décrits dans la *Convention sur les pêcheries des Grands Lacs*. Dans ce contexte, **nous vous sollicitons votre aide directe et vous demandons de faire preuve de leadership afin de remédier aux enjeux de longue date, puisqu'elles concernent la Commission des pêcheries des Grands Lacs. Maintenant plus que jamais, une véritable coopération binationale est essentielle, et le Canada a un rôle important à jouer. Nous vous prions de prendre des mesures nécessaires pour transférer en totalité les fonctions canadiennes d'appareil gouvernemental de la Commission de MPO à AMC.**

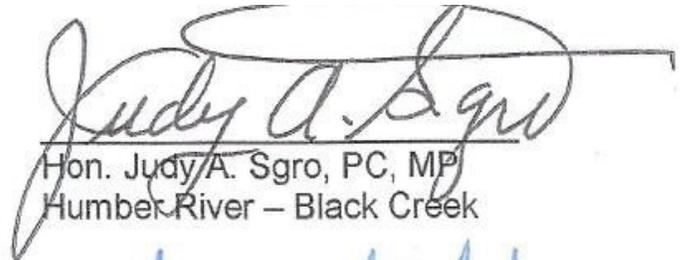
Nous attendons votre réponse.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de notre très haute considération.

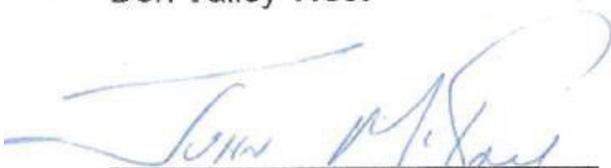
Sincèrement,



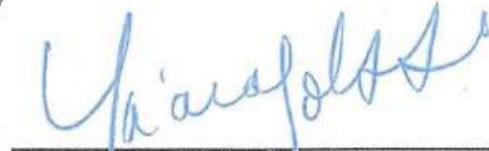
Hon. Rob Oliphant, PC, MP
Don Valley West



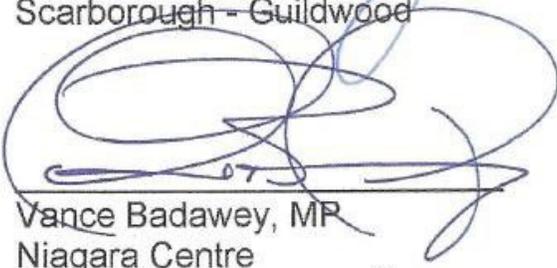
Hon. Judy A. Sgro, PC, MP
Humber River - Black Creek



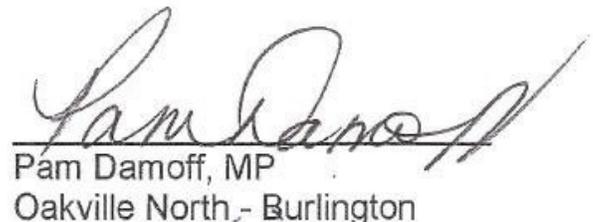
Hon. John McKay, PC, MP
Scarborough - Guildwood



Ya'ara Saks, MP
York Centre



Vance Badawey, MP
Niagara Centre



Pam Damoff, MP
Oakville North - Burlington



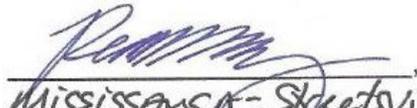
Bryan May, MP
Cambridge



Julie Dzerowicz, MP
Davenport


London North Centre, MP

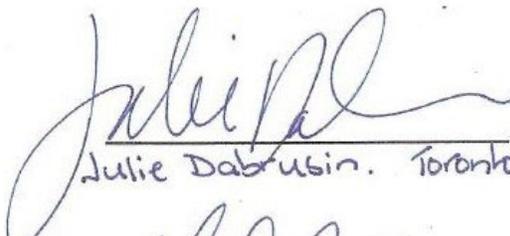

C. Low, MP

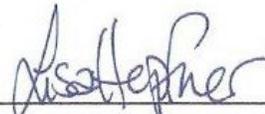

Mississauga-Streetsville, MP


J. J. J. J.

[J] 
Aurora-Oak Ridges-Richmond Hill, MP


GARY ANAND, MP


Julie Dabrusin, Toronto-Danforth, MP

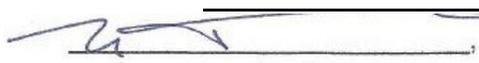

Stephen, MP Hamilton Mountain

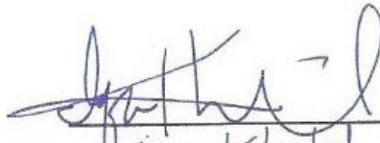

CHAD COLLINS, MP

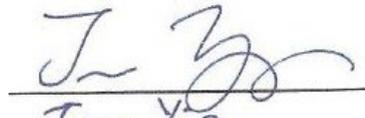

Peter Jones, Mississauga East Cooksville, MP

J, MP

... /3

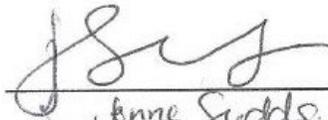

Marcus Powlowski, MP

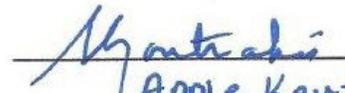

Iqbal Chahal, MP

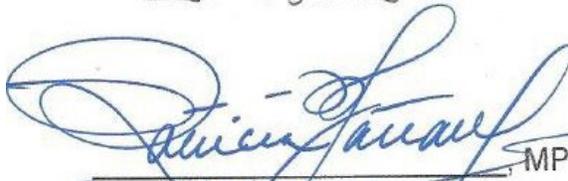

Jean Yip, MP

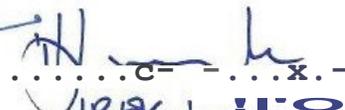
MP


James Maloney, MP


Anne Sudds, MP


Annie Koutrakis, MP


PATRICIA LATTANZIO, MP


RICHARD HILL, MP


MICHAEL COTEAU, MP

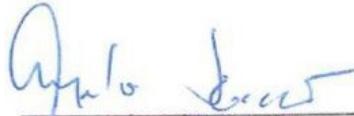

RICHARD HILL, MP

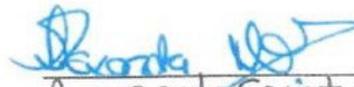

MICHAEL COTEAU, MP

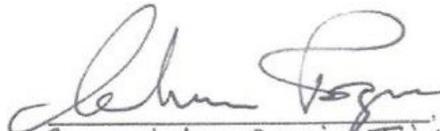

MARC SÉGUIN, MP


TIM LOUIS

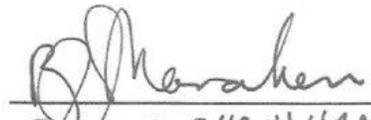

RYAN TURNBULL, MP


Alfred - Pellissier, MP


Brossard - Saint Lambert, MP


Bonavista - Burin - Trinity, MP


Peter Schiefke, MP


Brenda Shankhan, MP


Chris Bittle, MP


Mark Gerretsen, MP

**Lettre des membres du Congrès américains du Great Lakes Task Force au
premier ministre du Canada, Justin P.J. Trudeau,
6 juin 2023**

Congress of the United States
Washington, DC 20515

Le très honorable Justin Trudeau

Premier ministre du Canada

Chambre des communes

Ottawa, Ontario K1A 0A6

6 juin 2023

Monsieur le Premier Ministre,

Nous vous écrivons pour attirer votre attention sur un enjeu d'une grande inquiétude concernant l'implémentation de la Convention en matière de pêche dans les Grands Lacs de 1954, le traité bilatéral qui gouverne l'approche en matière de pêche dans les Grands Lacs entre les États-Unis et le Canada.

À titre de membres de groupe de travail bipartisan (« Task Force ») sur les Grands Lacs, nous nous réjouissons de l'attention accordée aux Grands Lacs lors de la visite récente du Président Biden à Ottawa. Cependant, nous sommes préoccupés par la dégradation du fonctionnement de la Commission des pêcheries des Grands Lacs (« Commission »), qui est responsable de la gestion transfrontalière des pêcheries et du contrôle de la lamproie marine, une espèce invasive dans les Grands Lacs. Selon notre compréhension, cette dégradation est attribuable à Pêches et Océans Canada (MPO), l'instance fédérale qui assume les obligations relatives à la garde des biens de la commission.

Depuis sa création en 1954, la Commission des pêcheries des Grands Lacs a joué un rôle déterminant en traitant les questions binationales communes liées à la pêche entre nos deux pays, notamment la coordination transfrontalière de la gestion des pêches (par exemple, interétats, interprovinciaux, et intertribaux), la direction d'un programme scientifique binational qui fournit des renseignements critiques pour la gestion et la restauration, et le contrôle de la lamproie marine, cette espèce envahissante et destructive qui menace ces eaux partagées. Dès 1897, il était évident qu'une approche collaborative pour la gestion des Grands Lacs était nécessaire, car l'approche dépassée menait à une ruine économique et écologique. La Convention en matière de pêche dans les Grands Lacs de 1954 a permis de se pencher avec succès sur cette question, ce que l'on fait de façon efficace depuis des décennies. Grâce au travail acharné de la Commission, la pêche a rebondi, les espèces indigènes se sont rétablies, une pêche récréative de classe internationale s'est établie ainsi qu'une richesse de recherche scientifique et d'information. La Commission a véritablement uni nos deux pays pour notre bénéfice mutuel.

Malheureusement, l'approche collaborative sur laquelle repose la Commission est mise en échec. La section américaine et celle du Canada sont toutes deux en accord sur la source du problème et demandent un changement. La Commission ne s'est pas réunie depuis plus d'un an, n'a fixé aucune programmation depuis novembre 2020.

Cette situation est plus que troublante, et en toute franchise, inacceptable. Même si le MPO ait récemment, et finalement, accepté de fournir le financement pour 2023, nous demeurons inquiets que ce développement, bien que positif, ne soit représentatif de la solution permanente nécessaire pour sauvegarder les opérations de la Commission à long terme. MPO n'a agi qu'après pression importante et soutenue des membres de la Chambre des communes.

En tant que membres représentant les communautés partout dans la région du bassin des Grands Lacs, nous nous joignons aux commissaires américains de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, afin d'exprimer notre frustration à l'égard de la situation actuelle, mais aussi pour souhaiter que les deux sections puissent résumer leur travail ensemble bientôt.

En tant qu'allié et voisin qui partagent conjointement la responsabilité binationale de la protection de ces eaux précieuses, nous portons respectueusement cette question à votre attention personnelle en espérant que vous répondrez à ces préoccupations sans délai. La Commission des pêcheries des Grands Lacs, plus de 50 parlementaires canadiens, et bien d'ont demandé à la ministre Joly d'assumer la responsabilité fiduciaire de la Commission, une solution qui correspondrait à l'arrangement fiduciaire aux États-Unis. Selon nous, une telle mesure est logique et permettrait de remettre la Commission sur les rails, mais nous voulons également respecter la souveraineté du Canada. Nous vous demandons collectivement de faire tout ce qui est en votre pouvoir afin de trouver une solution à long terme et assurer la reprise des activités normales de la Commission des pêcheries des Grands Lacs le plus rapidement possible.

Nous vous remercions de l'attention que vous accorderez à cet enjeu important, et nous sommes prêts à travailler avec vous afin de trouver une solution binationale, ce qui est critique pour la santé de nos Grands Lacs.

Sincèrement,

Debbie Dingell, membre du congrès

David P. Joyce, membre du congrès

Marcy Kaptur, membre du congrès

Bill Huizenga, membre du congrès

Lisa C. McClain, membre du congrès

Brian Higgins, membre du congrès

Mike Gallagher, membre du congrès

Claudia Tenney, membre du congrès

Bryan Steil, membre du congrès

Haley M. Stevens, membre du congrès

Jack Berhman, membre du congrès

Mike Kelly, membre du congrès

Elissa Slotkin, membre du congrès

John R. Moolenaar, membre du congrès

Shri Thanedar, membre du congrès

Glenn Grothman, membre du congrès

Mike Quigley, membre du congrès

Nicholas A. Langworthy, membre du congrès

Shontel M. Brown, membre du congrès

Hillary J. Scholten, membre du congrès

Joseph D. Morelle, membre du congrès

Pete Stauber, membre du congrès

Tom Tiffany, membre du congrès

Danny K. Davis, membre du congrès

Tim Walberg, membre du congrès

