

DÉMYSTIFIER LA GOUVERNANCE MARITIME

Une introduction à la gouvernance du transport maritime avec un accent sur le Canada

Novembre 2022





À propos de Clear Seas

Le Centre pour le transport maritime responsable Clear Seas est un centre de recherche canadien indépendant, sans but lucratif, qui fournit de l'information objective et factuelle sur le transport maritime.

Clear Seas concentre ses efforts sur la définition et la diffusion de pratiques exemplaires visant à assurer la sécurité et la durabilité du transport maritime, en tenant compte des effets humains, environnementaux et économiques du secteur maritime

Tous les travaux de Clear Seas sont rendus publics et peuvent être consultés au clearseas.org.

Au sujet de ce rapport

Le Centre pour le transport maritime responsable Clear Seas a commandé le projet à volets multiples intitulé **Démystifier la gouvernance maritime**. En collaboration avec des chercheurs des universités Dalhousie et Memorial, ce projet a été entrepris afin de mieux comprendre la gouvernance du transport maritime au Canada. Cette introduction, rédigée par Aldo Chircop, Ph. D., avec le soutien éditorial et graphique de Clear

Seas, est le produit de l'un des volets du projet. Cette initiative de recherche a été soutenue par une subvention mixte, avec un financement principal fourni par Clear Seas et Mitacs, et une aide financière du projet *Safe Navigation and Environment Protection* de l'*Ocean Frontier Institute* avec une subvention du Fonds d'excellence en recherche Apogée Canada (FERAC).

Conseil d'administration du Centre pour le transport maritime responsable Clear Seas

Murray Coolican, président

Ancien premier vice-président à la direction de Maritime Life et ancien directeur exécutif du Comité canadien des ressources arctiques (Halifax, N.-É.)

Kim Baird, C.M., O.B.C., vice-présidente

Propriétaire du cabinet Kim Baird Strategic Consulting, chancelière de l'Université polytechnique Kwantlen et ancienne chef de la Première Nation de Tsawwassen (Tsawwassen, C.-B.)

Aldo Chircop

Professeur et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur le droit et la politique maritimes à l'Université Dalhousie (Halifax, N.-É.)

Ginny Flood

Ancienne vice-présidente aux relations gouvernementales pour Suncor Energy Inc. (Calgary, Alb.)

Julie Gelfand

Ancienne commissaire à l'environnement pour le Vérificateur général du Canada (Ottawa, Ont.)

Serge Le Guellec

Ancien président et directeur général, Transport Desgagnés Inc. (Québec, Qc)

John W. Hepburn, Ph. D., MRSC

Président-directeur général et directeur scientifique, Mitacs (Vancouver, C.-B.)

Kate Moran, Ph. D.

Présidente-directrice générale, Ocean Networks Canada, et professeure, Faculté des sciences, Université de Victoria (Victoria, C.-B.)

Bud Streeter

Ancien président, Lloyd's Register Canada (Halifax, N.-É.)

Jane Weldon

Ancienne chef exécutive, Plan de protection des océans, Transports Canada, et ancienne directrice générale, Sécurité et sûreté maritimes (Ottawa, Ont.)

Duncan Wilson

Vice-président à l'environnement et aux affaires communautaires et gouvernementales, Port de Vancouver (Vancouver, C.-B.)

Message du directeur exécutif

Lorsque Clear Seas a lancé son appel à propositions pour mieux comprendre la gouvernance maritime et l'incidence des systèmes de gouvernance sur la sécurité et la durabilité du transport maritime, nous savions que nous serions confrontés à quelques obstacles.

Pour de nombreux Canadiens, le transport maritime ne fait pas partie de leurs pensées quotidiennes. Ceux qui habitent en bordure d'un de nos littoraux peuvent voir le transport maritime sous la forme d'un porte-conteneurs, d'un transbordeur de voitures ou d'un navire militaire de passage, sans toutefois y réfléchir davantage. D'autres – notamment les membres de communautés autochtones et côtières – peuvent voir dans ces grands navires une source de pollution et une menace potentielle pour la vie marine. Le fait est que la plupart des individus ont conscience des incidences du transport maritime ou ont exprimé certaines préoccupations à ce sujet, mais pour la quasi-totalité, les règles qui régissent l'industrie et ses activités restent obscures.

La gouvernance maritime, c'est-à-dire l'ensemble complexe de règles édictées pour la réglementation du transport maritime, a évolué au fil des siècles sur la base de précédents et de processus juridiques élaborés. Le transport maritime est une industrie globale qui englobe une multitude d'organismes, d'individus et d'intérêts allant de particuliers à des entreprises, en passant par des gouvernements et des organismes de réglementation. Le système qui régit le transport maritime n'est pas toujours ouvert ou transparent, et les règles étant nombreuses et complexes, il peut être ardu pour les personnes extérieures au secteur d'y participer. Pour que le transport maritime demeure sécuritaire et durable, il est essentiel que des processus de gouvernance solides, bien gérés et responsables soient en place.

Comprendre la complexité du système de gouvernance maritime est un défi pour quiconque, spécialiste ou membre du public. Alors que le public et les individus qui travaillent dans le secteur du transport maritime peuvent avoir confiance dans les règles établies par les organismes gouvernementaux et les associations industrielles pour un environnement opérationnel sûr, il peut être difficile de s'orienter dans le labyrinthe des procédures et des conventions relatives au transport maritime. Les décideurs politiques, gouvernementaux et industriels qui ont une meilleure compréhension et appréciation de ce système de gouvernance peuvent mettre en place des mesures plus éclairées.

Pourtant, ce sont le défi et la complexité du sujet qui ont incité Clear Seas à explorer la gouvernance maritime et à appuyer la production du présent document. Clear Seas s'attarde à démocratiser le savoir et à présenter des informations complexes de manière factuelle et intelligible, afin de répondre aux besoins des décideurs et d'être compris par le public. La gouvernance maritime est une question complexe, mais tout aussi essentielle, et le besoin de ressources claires et accessibles à son sujet est primordial.

Clear Seas a donc choisi une équipe de recherche codirigée par Aldo Chircop, Ph.D., de l'Université Dalhousie, et Desai Shan, Ph.D., de l'Université Memorial, pour entreprendre le projet « Démystifier la

gouvernance maritime », qui étudie la gouvernance du transport maritime au Canada. Cette introduction, rédigée par M. Chircop, est le produit de l'un des cinq volets de cette initiative de recherche.

M. Chircop a apporté une connaissance inégalée du sujet, contribuant à la création de ce guide qui aidera, d'une part, à accroître la connaissance du cadre de gouvernance maritime au Canada et, d'autre part, à clarifier les complexités de la gouvernance du transport maritime. Ce guide contribuera également à informer les décideurs, les détenteurs de droits, les intervenants et le public.

Cette introduction à la gouvernance maritime constitue une ressource importante et utile pour la prochaine génération de dirigeants, y compris ceux et celles qui travaillent dans le transport maritime ou qui désirent comprendre comment cet important secteur est régi.

Paul Blomerus

Directeur exécutif

Préface

Les origines de la gouvernance maritime

La nécessité d'une gouvernance dans le domaine du transport maritime est acceptée et pratiquée depuis des siècles. Le plus ancien instrument connu, le code d'Hammurabi, régissait le transport maritime sur le Tigre et l'Euphrate vers l'année 2 200 av. J.-C. Ce code a été suivi par les lois de Manu (Manusmriti) qui régissaient le transport maritime entre l'Égypte et la Mésopotamie entre 1 500 av. J.-C. et 200 ap. J.-C. Dans chaque cas, le style et l'étendue de la gouvernance répondaient aux besoins de l'époque en matière de transport de biens et de personnes.

L'avènement de la machine à vapeur au 19^e siècle, et la révolution industrielle qui l'a accompagnée, ont marqué le début de l'ère moderne de la réglementation du transport maritime. Les changements apportés aux navires et au transport maritime par l'entremise de cette révolution ont rendu nécessaire l'élaboration de différentes règles, notamment pour prévenir les collisions et déterminer la cargaison maximale qu'un navire peut charger sans nuire à sa stabilité.

Toutefois, il manquait encore une sorte de système ou de structure largement reconnu accordant la priorité à la sécurité maritime. Conséquemment, la société n'avait aucun moyen d'accorder ou de refuser son permis à une industrie qui transportait de plus en plus de types et de volumes de cargaisons susceptibles de nuire à la vie et au bien-être des individus si elles n'étaient pas gérées. Le 20^e siècle a marqué un changement spectaculaire à cet égard. Des organisations internationales axées sur la sécurité maritime ont commencé à voir le jour, ce qui a conduit à l'élaboration de règles communes favorisant l'ordre public dans l'utilisation des océans.

La gouvernance aujourd'hui - plus de voix à la table

Aujourd'hui, alors que le large éventail d'incidences potentielles liées au transport maritime est connu et reconnu, il existe un besoin croissant de comprendre et de promouvoir sa gouvernance. D'où la question suivante : qu'est-ce que la gouvernance et en quoi est-elle différente du gouvernement? La réponse est que la gouvernance est bien plus que le gouvernement, qui est l'autorité publique ayant reçu le pouvoir, par autorité constitutionnelle et législative, de prendre des décisions. La gouvernance, quant à elle, répond aux attentes de la société en matière de respect du bien-être et du bien commun, en particulier quand des intérêts commerciaux sont en jeu.

Pour formuler de telles attentes, les personnes extérieures au secteur doivent comprendre sa gouvernance actuelle. Cette introduction est un début pour encourager le public à acquérir cette connaissance et à développer des opinions et des idées éclairées qui doivent être à la table des négociations. Une compréhension collective de la gouvernance maritime est d'une importance vitale pour que les décideurs, les administrateurs, les détenteurs de droits, les intervenants et le public puissent se mobiliser et participer efficacement aux consultations publiques. Ces activités, ainsi que d'autres, sont essentielles pour garantir que les attentes de la société soient entendues et respectées en

ce qui concerne l'application de la loi, la diversité, la transparence et la responsabilité des décisions prises par les institutions qui élaborent et appliquent les lois.

Dans quelle mesure le système de gouvernance actuel fonctionne-t-il bien? Raisonnablement bien, compte tenu de sa complexité. Il doit son succès aux engagements qui garantissent que la gouvernance est pertinente, dynamique, adaptative et représentative.

Pertinente parce que les services fournis par le système au commerce mondial et à toutes les autres utilisations de l'océan sont régis par des règles et des normes conçues pour améliorer la qualité du transport maritime et fournir de précieux avantages économiques, sociaux et environnementaux. Quant aux aspects à améliorer, il faut notamment être plus proactif dans l'anticipation et la prévention des problèmes. Tel a été le cas pour une grande partie de la réglementation en matière de sécurité et de prévention de la pollution, qui a été déclenchée par des accidents maritimes majeurs.

Dynamique parce qu'il y a toujours des facteurs émergents où le transport maritime et sa gouvernance doivent jouer leur rôle. Oui, les critiques concernant la lenteur de réaction de l'industrie maritime sont parfois justifiées, comme dans le cas de l'urgence de la décarbonisation. Il s'agit d'un domaine où la pression du public peut ajouter une note d'urgence à l'action.

Adaptative, car tant à l'échelle internationale que nationale, de nouvelles approches de la gouvernance sont toujours envisagées. L'Organisation maritime internationale (OMI) a elle-même évolué, passant d'une organisation consultative à un organisme de réglementation. Au Canada, nous avons assisté à une réorganisation législative et institutionnelle majeure au fil du temps, pour répondre aux besoins changeants de la gouvernance maritime.

Représentative parce que la gouvernance d'une telle activité aux répercussions considérables ne peut réussir que si toutes les nations maritimes s'engagent à faire partie de la solution pour répondre aux défis auxquels nous sommes confrontés. L'OMI, qui a pu donner dans le passé l'impression d'être un club, est devenue une organisation intergouvernementale avec une large représentation. Le Conseil de l'OMI a évolué pour être plus représentatif des différents intérêts liés au transport maritime que les États connaissent ou auxquels ils participent. D'ailleurs, l'OMI comprend aujourd'hui une grande diversité d'organisations dotées du statut consultatif.

Il est vrai que la gouvernance maritime présente de nombreux domaines de réussite, mais il existe une marge considérable d'amélioration continue. La meilleure façon d'y parvenir est de réunir toutes les parties concernées autour de la table.

Aperçu de l'introduction et de son utilisation

Démystifier la gouvernance maritime : Une introduction à la gouvernance du transport maritime avec un accent sur le Canada a été rédigée par le professeur Aldo Chircop dans le cadre d'une initiative menée par le Centre pour le transport maritime responsable Clear Seas afin d'éduquer les intervenants maritimes et le grand public sur les complexités de l'industrie du transport maritime au Canada et dans

son contexte international. En utilisant, dans la mesure du possible, un langage simple, l'introduction clarifie les cadres juridiques et institutionnels nationaux et internationaux ainsi que leurs acteurs respectifs. Elle tente d'expliquer comment la gouvernance du transport maritime est appliquée dans le contexte canadien, où les complexités sont dues aux multiples paliers de gouvernement – fédéral, provincial, territorial, autochtone et municipal.

On ne s'attend pas à ce que le domaine d'intérêt d'un individu l'amène à lire le document dans son intégralité. C'est pourquoi l'introduction est divisée en quatre parties, chacune étant accessible et pouvant être considérée comme une discussion indépendante :

- La première partie présente les principes fondamentaux de la gouvernance maritime et les place dans un contexte international.
- La deuxième partie explique le cadre juridique autour duquel s'articulent les instruments de gouvernance maritime.
- La troisième partie décrit le cadre institutionnel international des organisations qui soutiennent la gouvernance maritime dans un large éventail d'intérêts et de besoins.
- La quatrième partie traite de la gouvernance du transport maritime au Canada et de la manière dont elle est assurée et appliquée par le gouvernement et les « lois du pays ».

Le nombre impressionnant d'acronymes dans l'espace de la gouvernance maritime peut constituer un défi pour le lecteur. Pour remédier à ce problème, les acronymes qui figurent dans chaque partie sont énumérés au début de chaque section et leur première mention est écrite en toutes lettres.

Bien que les normes s'appliquent à toutes les catégories de navires et à tous les secteurs, la gouvernance joue un rôle plus important dans la réglementation des navires commerciaux transportant des marchandises et des passagers. Ce guide n'entre donc pas dans le détail de la gouvernance liée à d'autres activités de transport maritime qui fournissent des services de différentes natures. Dans certains cas, d'autres types et activités de transport maritime sont mentionnés avec des références pour aider ceux qui s'intéressent à ces domaines spécifiques du transport maritime et de la gouvernance. Les navires utilisés à des fins récréatives ne sont pas abordés dans ce document. Les aspects hautement techniques de la gouvernance, qui sont le domaine des experts en la matière et présentent peu d'intérêt pour un lecteur non spécialiste ou pour le grand public, sont également traités de façon superficielle dans le présent document. Des notes de bas de page présentant des informations complémentaires sont fournies tout au long du document.

Si un lecteur parcourt toutes les parties de cette introduction, il peut raisonnablement se demander comment les diverses composantes de la gouvernance nationale et internationale du transport maritime s'assemblent. En effet, la gouvernance maritime constitue un système complexe comprenant des composantes internationales et nationales dans tous les pays, y compris le Canada. Il ne s'agit pas de composantes indépendantes, mais plutôt d'un continuum de systèmes internationaux et nationaux. Chacune des composantes a ses propres règles, structures et processus, qui sont étroitement liés et

interdépendants. Cette complexité du transport maritime a, à son tour, nécessité des systèmes réglementaires et institutionnels assez complexes en réponse.

Remerciements

Démystifier la gouvernance maritime : analyse des cadres et des questions émergentes en matière de gouvernance du transport maritime au Canada est un projet soutenu par une subvention mixte avec un financement principal octroyé par le Centre pour le transport maritime responsable Clear Seas et Mitacs (Accélération Mitacs IT22485), ainsi qu'avec une contribution financière du projet *Safe Navigation and Environment Protection* soutenu par l'*Ocean Frontier Institute* de même qu'une subvention provenant du Fonds d'excellence en recherche Apogée Canada (FERAC). Le projet comportait cinq volets (sous-projets), chacun assorti de plusieurs livrables. Cette introduction est le produit de l'un de ces volets.

Ce travail a bénéficié du soutien d'un stagiaire de MITACS et de deux assistants de recherche de l'Université Dalhousie et de l'Université Memorial de Terre-Neuve, de 2020 à 2022. L'auteur est reconnaissant envers Cornelia Opoku Gyemfi, stagiaire de MITACS à l'École de droit Schulich de l'Université Dalhousie, pour son aide à la recherche sur les parties 2 et 3 et pour avoir participé à la corédaction de certains aspects de la partie 2. L'auteur est également reconnaissant envers Alireza Jahanbaksh et Om Prakash Yadav, de l'Université Memorial de Terre-Neuve, pour leur aide à la recherche pour la partie 4 et à Desai Shan, Ph.D., de la Division de la santé communautaire et des sciences humaines de la Faculté de médecine, pour avoir aidé à guider leur travail.

Enfin, l'auteur remercie l'équipe de Clear Seas pour le travail de révision et de graphisme effectué dans cette introduction afin de la rendre accessible et intelligible aux lecteurs non spécialistes et au public.

Aldo Chircop
Institut du droit maritime et environnemental
École de droit Schulich
Université Dalhousie
Halifax, N.-É.
Novembre 2022

Table des matières

À propos de Clear Seas.....	ii
Conseil d'administration du Centre pour le transport maritime responsable Clear Seas	iii
Message du directeur exécutif.....	iv
Préface	vi
Remerciements	x
Table des matières	xi
Acronymes et abréviations	xiii
Liste des figures	xvi
Liste des tableaux	xvii
PARTIE 1 : Les principes fondamentaux de la gouvernance maritime	1
1.1 Introduction	1
1.2 Terminologie de la gouvernance maritime	1
1.3 Cadre juridique de la gouvernance maritime internationale	5
1.4 La vie du navire - gouvernance du berceau à la tombe	6
1.5 Gouvernance mondiale des aspects économiques et opérationnels du transport maritime..	9
1.6 Aspects sociaux, environnementaux et de santé publique du transport maritime	13
1.7 Conclusion - une tâche complexe	16
PARTIE 2 : Le cadre juridique international du transport maritime	17
2.1 Introduction	17
2.2 La nature de la réglementation maritime	18
2.3 Le droit international concernant l'ordre public en mer.....	21
2.3.1 Échelon mondial - le droit de la mer	21
2.3.2 Droit maritime international	27
2.3.3 Coopération à l'échelon régional.....	41
2.3.4 Coopération bilatérale	42
2.4 Le droit international régissant les relations entre acteurs maritimes privés.....	45
2.4.1 Limitation de la responsabilité	46
2.4.2 Principaux domaines du droit maritime international privé.....	46
2.5 Conclusion	56
PARTIE 3 : Les institutions internationales de la gouvernance maritime	57
3.1 Introduction	58
3.2 Organisations intergouvernementales	59
3.2.1 Le principal organisme de réglementation - OMI	62
3.2.2 Régulateurs affectés à une question précise	64
3.2.3 Régulateurs du commerce, du transport et des douanes	65
3.2.4 Régulateurs sectoriels.....	66

3.2.5	Services au transport maritime	68
3.3	Organisations intergouvernementales régionales	72
3.3.1	Région arctique	72
3.3.2	Autres régions	73
3.4	Organisations internationales non gouvernementales	74
3.4.1	Secteurs et services du transport maritime	75
3.4.2	Travail maritime	77
3.4.3	Associations professionnelles	78
3.4.4	Organisations environnementales	79
3.4.5	Éducation et formation maritimes	79
3.4.6	Science, normalisation et politiques publiques	80
3.5	Peuples autochtones	80
3.6	Conclusion	81
PARTIE 4 : La gouvernance du transport maritime au Canada		83
4.1	Introduction	84
4.2	L'organisation de la gouvernance maritime	86
4.2.1	Parlement et comités permanents	86
4.2.2	Premier ministre, cabinet et ministres	87
4.2.3	Ministères	88
4.2.4	Agences, conseils et commissions	91
4.2.5	Sociétés d'État	93
4.2.6	Sociétés sans but lucratif et sociétés privées	93
4.2.7	Bureau du vérificateur général du Canada	94
4.2.8	Gouvernement provincial	95
4.2.9	Détenteurs de droits autochtones	95
4.2.10	Organisations parties prenantes	97
4.2.11	Rôle des organes de règlement des différends	100
4.3	Cadre juridique de la gouvernance maritime	102
4.3.1	Considérations constitutionnelles	102
4.3.2	Cadre juridique	104
4.4	Conclusion	119

Acronymes et abréviations

ADI	Association de droit international
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AIFM	Autorité internationale des fonds marins
AISC	Association internationale des sociétés de classification
AIMS	Association internationale de signalisation maritime
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BVG	Bureau du vérificateur général
CBI	Commission baleinière internationale
CCE	Commission de coopération environnementale
CCI	Conseil circumpolaire inuit
CCMC	Conseil consultatif maritime canadien
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CCRI	Conseil canadien des relations industrielles
CIDPHN	Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires
CMI	Comité Maritime International
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
Code ISM	Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution
Code polaire	Code international pour les navires naviguant dans les eaux polaires
COI	Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO
COLREGS	Règlement international pour prévenir les abordages en mer (Règlement sur les abordages)
Convention SUA	Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime
CTM	Convention du travail maritime
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
ECTOA	Association des entrepreneurs en remorquage de l'Est du Canada
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIPOL	Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures
FIT Canada	Forum international des transports Canada
GCC	Garde côtière canadienne

GES	gaz à effet de serre
GRC	Gendarmerie royale du Canada
INMARSAT	Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites
INN	pêche illicite, non déclarée et non réglementée
LAMNCC	Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada
LCOM	Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs
LCPE	Loi canadienne sur la protection de l'environnement
LÉBAD	Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux
LENC	Loi sur les eaux navigables canadiennes
LIMM	Loi sur l'indemnisation des marins marchands
LMMC 2001	Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada
LPEA	Loi sur la protection de l'environnement en Antarctique
LPPEA	Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques
LSTM	Loi sur la sûreté du transport maritime
LTMD	Loi sur le transport des marchandises dangereuses
MARPOL	Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires
MEPC	Comité de la protection du milieu marin (OMI)
MPO	Pêches et des Océans Canada
MSC	Comité de la sécurité maritime (OMI)
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OEA	Organisation des États américains
OHI	Organisation hydrographique internationale
OIG	organisation intergouvernementale
OING	Organisation internationale non gouvernementale
OIT	Organisation internationale du Travail
OITMS	Organisation internationale de télécommunications mobiles par satellites
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
PEMA	Protection de l'environnement marin arctique (Groupe de travail du Conseil de l'Arctique)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PUPCI	Prévention des urgences, protection civile et intervention (Groupe de travail du Conseil de l'Arctique)

Règles de Hambourg	Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer
Règles de La Haye	Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance
Règles de La Haye-Visby	Protocole d'amendement de la Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance conclue à Bruxelles le 25 août 1924
Règles de Rotterdam	Convention des Nations Unies sur le contrat de transport international de marchandises
REIR	résumé de l'étude d'impact de la réglementation
SCCA	Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs
SNPD	substances nocives ou potentiellement dangereuses
SOLAS	Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer
STCW-F	Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille
TIDM	Tribunal international du droit de la mer
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UIT	Union internationale des télécommunications
UNWTO	Organisation mondiale du tourisme
ZCE-AN	zone de contrôle des émissions de l'Amérique du Nord
ZEE	zone économique exclusive
ZMPV	zone maritime particulièrement vulnérable

Liste des figures

Figure 1-1. La vie d'un navire : construction, exploitation et recyclage	7
Figure 1-2. La juridiction complexe dont relèvent les navires : immatriculation, propriété, contrôle et navigation .	11
Figure 1-3. Complexité de la gouvernance du transport maritime	16
Figure 2-1. Zones et juridictions maritimes sous la <i>CNUDM</i>	23
Figure 2-2. Droits de la navigation internationale sous la <i>CNUDM</i>	25
Figure 2-3. Zone de contrôle des émissions de l'Amérique du Nord.....	33
Figure 2-4. Les eaux arctiques dans le <i>Code polaire</i>	35
Figure 2-5. Grands Lacs et Voie maritime du Saint-Laurent.....	44
Figure 3-1. Sièges sociaux des organisations intergouvernementales du transport maritime	60
Figure 3-2. Qu'est-ce qui motive les décisions de l'OMI?	82
Figure 4-1. Comités permanents du Parlement	87
Figure 4-2. Rôles des ministères dans la gouvernance maritime	89
Figure 4-3. Direction de la Sécurité et sûreté maritimes de Transports Canada.....	90
Figure 4-4. La complexité des institutions maritimes du Canada	120

Liste des tableaux

Tableau 1-1. Incidence des émissions des navires dans la zone de contrôle des émissions de l'Amérique du Nord (adapté du MEPC, 2009).....	15
Tableau 3-1. Rôles et mandats des organisations intergouvernementales.....	61
Tableau 3-2. OING des secteurs et services du transport maritime.....	76
Tableau 4-1. Exemples d'organisations parties prenantes	99
Tableau 4-2. Principaux textes législatifs	104

PARTIE 1 : Les principes fondamentaux de la gouvernance maritime

Acronymes

Les acronymes suivants figurent dans la partie 1 et sont rédigés en toutes lettres à leur première mention :

- AISC - Association internationale des sociétés de classification
- CNUDM - Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
- GES - gaz à effet de serre
- OIT - Organisation internationale du Travail
- OMI - Organisation maritime internationale
- ZCE-AN - zone de contrôle des émissions de l'Amérique du Nord

1.1 Introduction

Le transport maritime est une industrie mondiale complexe, composée de multiples fournisseurs et secteurs qui soutiennent le commerce international et d'autres utilisations des océans. De même, la gouvernance du transport maritime est complexe et imbriquée. La partie 1 : Principes fondamentaux de la gouvernance maritime décrit comment la gouvernance est appliquée à l'industrie mondiale du transport maritime, notamment au transport maritime commercial. Bien que l'histoire de la gouvernance du transport maritime soit longue et qu'elle raconte « comment nous sommes arrivés là où nous sommes », l'accent est mis sur la situation actuelle de la gouvernance.

1.2 Terminologie de la gouvernance maritime

La gouvernance et ses principaux participants

La gouvernance est bien plus que le gouvernement, qui est l'autorité publique ayant reçu le pouvoir, par autorité constitutionnelle et législative, de prendre des décisions. Elle répond aux attentes de la société en matière de respect des procédures, de diversité, de transparence et de responsabilité dans la prise de décisions par les institutions (organisations gouvernementales et non gouvernementales (ONG), entreprises, etc.) afin de garantir la légitimité et le permis social. En d'autres termes, la gouvernance du transport maritime garantit que les acteurs non gouvernementaux puissent jouer un rôle essentiel dans les processus de prise de décision, même si la prise de décision réelle s'effectue par les organes législatifs et les autorités publiques.

Les pays (habituellement appelés États en droit international) qui effectuent du transport maritime disposent généralement d'un organisme national d'administration maritime. Au Canada, il s'agit de Transports Canada. Cependant, la gouvernance du transport maritime suppose presque toujours un large éventail d'acteurs au-delà de cet organisme administratif. En utilisant le Canada comme exemple,

d'autres ministères, paliers de gouvernement (fédéral, provincial, territorial, autochtone, municipal), associations industrielles, organisations autochtones, ONG et organisations communautaires peuvent aussi jouer un certain rôle, assumer une certaine responsabilité ou avoir un certain intérêt pour divers aspects du transport maritime.

Il est clair que la gouvernance doit également s'exercer en dehors des frontières nationales. Les agences des Nations Unies, telles que l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation internationale du Travail (OIT), adoptent des règles et des normes pour rendre le transport maritime sûr, sécurisé et durable. Dans certaines régions, et plus particulièrement dans l'Union européenne, des règles supplémentaires s'appliquent au transport maritime international, par exemple en ce qui concerne l'enregistrement de la consommation de carburant et des émissions de gaz à effet de serre (GES) des navires. Certains pays ont des règles établies par d'autres paliers de gouvernement en plus des règles fédérales pour traiter les navires dans les ports, par exemple pour les émissions atmosphériques et le traitement des eaux de ballast. La partie 3 fournit de plus amples renseignements sur le travail de l'OMI et sur la façon dont elle collabore avec d'autres organisations ayant un mandat international. En tant que membre de l'OMI, le Canada applique généralement les règles et les normes internationales par l'intermédiaire de lois et de règlements.

Il existe trois types d'États - côtiers, du port et du pavillon - qui peuvent appliquer différentes mesures d'autorité sur le transport maritime.

L'État côtier dispose de zones maritimes qui comprennent une autorité réglementaire sur le transport maritime à des fins limitées, comme la réglementation du transport maritime dans la mer territoriale conformément aux règles et normes internationales.

L'État du port dans lequel les navires entrent (et qui peut être différent de l'État côtier), dispose de larges pouvoirs sur les navires dans ses ports. En effet, quand des navires étrangers entrent volontairement dans les ports, ils se soumettent implicitement à la souveraineté territoriale de l'État du port.

L'État du pavillon, dont il est question plus loin dans la section 1.5, est le territoire de compétence où les navires sont immatriculés. En général, les navires de guerre et autres navires appartenant à l'État, ainsi que leurs cargaisons, utilisés dans le cadre d'activités non commerciales, bénéficient de l'immunité souveraine de l'État du pavillon et ne sont soumis à la compétence d'aucun autre État.

La réglementation par les autorités publiques n'est pas la seule forme de réglementation des navires. Le transport maritime international est aussi, en partie, autoréglementé. Les associations industrielles, en particulier les sociétés de classification (également appelées organismes agréés), sont importantes car elles établissent des « règles de classe » pour les différentes classes de navires. Ces règles sont reconnues par l'OMI et par les administrations maritimes nationales. Les principaux organismes agréés sont membres de l'Association internationale des sociétés de classification (AISC), une association

industrielle internationale chargée d'élaborer des règles unifiées qui découlent d'interprétations convenues des règles et normes de l'OMI.

L'OMI adopte des règles et des normes, soit comme des prescriptions, soit comme des objectifs à atteindre. Une réglementation prescrite signifie qu'elle doit être appliquée telle qu'elle a été adoptée. En revanche, dans le cas de la réglementation fondée sur les objectifs, l'OMI fixe les objectifs à atteindre et les associations de l'industrie, ainsi que les organes de réglementation nationaux, définissent les règles techniques que les navires utilisent pour répondre aux attentes de l'OMI. Les prescriptions sont généralement utilisées dans la réglementation de la prévention de la pollution, tandis que la réglementation fondée sur les objectifs est utilisée pour les normes de sécurité. Par exemple, le *Code polaire*, qui est la norme internationale pour le transport maritime dans les eaux polaires, s'appuie sur les objectifs de l'OMI et les règles de l'AISC dans ses dispositions sur la sécurité maritime et sur les prescriptions de l'OMI dans ses dispositions sur la prévention de la pollution.

Définition du transport maritime

Comme ce guide porte sur la gouvernance du transport maritime, il est utile de définir le terme « transport maritime ». Au Canada, le transport maritime comprend non seulement le transport maritime commercial traditionnel, mais aussi tous les navires impliqués dans la plupart des utilisations des océans et des eaux, y compris la pêche et les activités pétrolières et gazières en mer. Il inclut même les bateaux et les embarcations utilisés à des fins récréatives, même sur les voies navigables intérieures et les lacs.

Il existe une distinction entre le transport maritime international et national :

- Le transport maritime international dessert le commerce maritime mondial et, conformément à la section 1.3 ci-dessous, est soumis à des règles et à des normes internationales.
- Le transport maritime domestique, également connu sous le nom de cabotage, est un commerce qui s'effectue de port à port ou de port à eaux intérieures au Canada et qui est soumis aux règles nationales. Un exemple est le transport maritime à partir de ports canadiens pour approvisionner les communautés de l'Arctique. Les règles internationales sont parfois appliquées pour renforcer les normes, par exemple en matière de sécurité.

Navires et bateaux

Il existe une grande diversité de navires, qui servent tous, d'une manière ou d'une autre, de plateformes pour une grande variété d'utilisations océaniques. Ce qui vient d'abord à l'esprit, ce sont les navires commerciaux conçus pour transporter des marchandises et des passagers, comme les pétroliers, les vraquiers, les porte-conteneurs, les navires de croisière, les traversiers et les navires rouliers. Ces navires sont également desservis par d'autres types de navires qui assurent le pilotage, le remorquage et le sauvetage. En outre, il existe de nombreuses autres classes de navires dédiés à certaines utilisations océaniques - les navires utilisés dans l'industrie pétrolière et gazière pour poser des câbles et des pipelines sous-marins en sont un exemple. Il existe également des navires destinés aux parcs éoliens

extracôtiers, aux opérations d'aquaculture, à l'exploitation minière des fonds marins et à la recherche scientifique marine. Les bateaux d'aquaculture, de pêche et de plaisance complètent le tableau. Une telle diversité exige des règles communes en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution ainsi que des règles et des normes spécifiques à chaque classe de navires.

Dans toutes les parties de ce guide, les termes « navire » et « bateau » sont interchangeables. Cela ne signifie pas que les deux termes n'ont pas leurs propres définitions ou critères, tels que la construction et le tonnage, à des fins de prévention de la pollution et de sécurité d'un territoire à l'autre. Il n'existe cependant pas de distinction universellement appliquée. La partie 4 de cette introduction traite de la gouvernance du transport maritime au Canada, où certaines distinctions entre l'utilisation de navire ou de bateau dans l'administration canadienne de la navigation sont appliquées.

Océan, maritime et marin - comment ces termes apparaissent dans la gouvernance

Les termes « océan », « marin » et « maritime » sont souvent utilisés de manière interchangeable par les profanes et parfois même par les universitaires et les praticiens. Quand ils sont utilisés dans le contexte de la gestion des océans et du transport maritime, la précision de ces termes peut minimiser la confusion et l'ambiguïté.

Océan

Le terme « océan » désigne l'ensemble de l'espace compris entre la surface et les profondeurs de l'océan. Il est fréquemment utilisé comme qualificatif générique et substitut de « marin » et de « mer ». D'où le Plan de protection des océans,¹ un important programme de financement fédéral pour la sécurité et la protection de l'environnement en mer. Lorsqu'il est assorti au mot gestion, le terme combiné prend son propre sens, comme dans la gestion intégrée des océans en vertu de la *Loi sur les océans*.

Maritime

Le terme « maritime » a un sens distinct lorsqu'il s'applique au transport maritime. Il apparaît dans la réglementation de l'industrie, les réclamations dans les procédures judiciaires et dans le discours international.

Le droit maritime international est l'ensemble du droit international touchant le transport maritime et se distingue du droit de la mer, plus vaste et plus général, bien que les deux soient étroitement liés.

Le terme « droit de l'amirauté » est également utilisé dans le domaine du transport maritime. Il s'agit d'un terme traditionnel du Royaume-Uni qui continue d'être utilisé par les avocats maritimes au Canada

¹ Transports Canada (2021). *Rapport aux Canadiens : investir dans nos côtes grâce au Plan de protection des océans*. Consulté sur : <https://tc.canada.ca/fr/initiatives/plan-protection-océans/rapport-canadiens-investir-dans-nos-cotes-grace-plan-protection-océans>

pour décrire les procédures relatives à la compétence des tribunaux, par exemple devant la Cour fédérale du Canada. Plus couramment, les tribunaux canadiens utilisent l'expression « droit maritime canadien » pour désigner l'ensemble du droit fédéral applicable à toutes les eaux navigables du Canada, ce qui inclut les voies navigables intérieures, les rivières et les lacs où la navigation est possible.

Marin

Le terme « marin » est un adjectif générique et est fréquemment utilisé dans le transport maritime. Il peut également être combiné avec d'autres termes, tels que « planification spatiale marine » et « aire marine protégée », pour créer des termes distincts pour des processus et des outils de planification précis fondés sur des zones pour les utilisations marines.

1.3 Cadre juridique de la gouvernance maritime internationale

La deuxième partie de ce document est consacrée au cadre juridique de la gouvernance maritime. La discussion ci-dessous fournit une vue d'ensemble afin de comprendre les principes fondamentaux de ce cadre.

L'élaboration et la mise en œuvre de lois pour régir le transport maritime ont commencé avec l'émergence du commerce maritime. Les premières lois ont été adoptées pour contrôler le commerce et les bénéfices qu'il générerait. Les marchands ont également élaboré leurs propres pratiques commerciales qui ont finalement servi de base à la réglementation des ententes privées et contractuelles, telles que les conditions de transport des marchandises et les assurances. Si les premières pratiques ont permis de régler les affaires courantes et ont généré des façons communes d'aborder les questions de transport maritime dans certaines régions comme la Méditerranée et les mers d'Europe du Nord, elles n'ont pas engendré de pratiques cohérentes et sûres à l'échelle internationale. Elles ne prévoyaient pas non plus de mesures de protection de la société ou de l'environnement. Les premières règles internationales, pour une application mondiale, ont été adoptées à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle, bien avant la création des Nations Unies. La création des Nations Unies, et de l'OMI en particulier, a permis l'émergence d'un ensemble de règles internationales visant une application uniforme. Aujourd'hui, il existe deux grands corps de droit international – public et privé – qui s'efforcent continuellement d'atteindre l'uniformité dans leur application.

Les instruments de droit international public sont négociés et adoptés par les États pour régir les droits et les responsabilités entre eux et établir des cadres généraux pour le transport maritime. Au niveau le plus élevé, les règles sont énoncées dans des conventions adoptées par des conférences diplomatiques. Une fois adoptées, ces conventions sont maintenues par des organisations internationales, l'OMI jouant un rôle de premier plan, mais non exclusif, dans ce système. L'OMI ne fait pas respecter les lois, mais compte plutôt sur les États membres pour appliquer les exigences des conventions dans leurs propres lois. Cela est rendu possible par un large éventail de codes, de directives et d'autres instruments qui servent de règlements dans le cadre des conventions pour traiter des aspects plus spécialisés du transport maritime.

Le droit public central qui traite de toutes les utilisations des océans et de la protection de l'environnement marin est communément appelé droit de la mer. Une grande partie du droit de la mer est énoncée dans la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)*, adoptée en 1982 en tant que constitution pour les océans et les mers du monde. Le droit maritime international est constitué du droit public spécialisé concernant le transport maritime adopté par l'OMI et d'autres organisations mandatées à cet effet, par exemple sur le travail maritime.

Le droit maritime international privé traite des relations privées et des termes linguistiques qui entrent dans un contrat maritime et comprend des domaines tels que le transport de marchandises et de passagers, le sauvetage de navires ayant besoin d'assistance, les privilèges et les hypothèques, les règles de responsabilité et l'exécution des créances maritimes par l'intermédiaire d'une procédure civile qui comprend la fourniture de garanties, la saisie (y compris la caution) et la vente judiciaire de navires et de cargaisons. Les règles de responsabilité concernent les conséquences d'une négligence ou d'un manquement au contrat, y compris le décès ou les lésions corporelles de passagers et la perte de leurs bagages, les dommages matériels, le retard, la perte ou l'endommagement des cargaisons et les dommages dus à la pollution.

1.4 La vie du navire - gouvernance du berceau à la tombe

La plupart des aspects de la gouvernance du transport maritime ont été conçus et articulés autour de la vie des navires commerciaux, des services qu'ils reçoivent et de ceux qu'ils fournissent. La figure 1-1 fournit un aperçu de la vie du navire, du berceau (construction) à la tombe (recyclage éventuel). Certains domaines de la gouvernance sont décrits ci-dessous afin d'initier le lecteur à la diversité des rubriques dans lesquelles la gouvernance peut s'inscrire, représentant l'application de la réglementation de droit public dans certains cas et des arrangements de droit privé dans d'autres :

- Conception et construction
- Conditions de travail
- Services terrestres et portuaires
- Sécurité et intervention d'urgence
- Transport de d'hydrocarbures
- Transport de passagers

Tous ces éléments, et bien d'autres encore, font l'objet d'une discussion plus approfondie dans les différentes parties du présent document.



Figure 1-1. La vie d'un navire : construction, exploitation et recyclage

Conception et construction

La conception du navire commence par le design architectural et la construction éventuelle dans un chantier naval. Le navire est construit et équipé conformément aux règles et aux normes de l'OMI et sera inspecté par une société de classification pour s'assurer qu'il est conforme aux règles applicables à sa classe. Tout au long de sa vie, le navire porte un numéro OMI qui lui est exclusivement attribué pour faciliter son identification. Le navire est également soumis à des visites périodiques, en particulier s'il fait l'objet d'un réaménagement, par exemple pour installer des épurateurs afin de réduire les émissions atmosphériques ou un système de gestion des eaux de ballast afin de minimiser la translocation d'espèces envahissantes.

Conditions de travail

La conception du navire doit prévoir un espace de travail sûr pour le capitaine, les officiers et l'équipage formé. Les conditions de travail de l'équipage sont régies par les règles de l'OIT, une autre agence spécialisée des Nations Unies comme l'OMI. La gestion, les opérations et la navigation sont également soumises à des normes internationales. Les marins sont normalement formés par des académies maritimes du monde entier qui forment les futurs marins en fonction des connaissances et des compétences requises par les conventions internationales.

Services terrestres et portuaires

La navigation sécuritaire d'un navire dans les ports et dans d'autres zones telles que les voies navigables intérieures nécessite souvent un pilotage, voire un remorquage pour l'aider à s'amarrer. Les navires bénéficient également de divers services dans les ports, les havres et les terminaux, tels que l'arrimage pour charger et décharger la cargaison, l'accès à l'alimentation électrique à terre, les installations pour décharger les déchets produits à bord et les besoins de première nécessité comme les fournitures, les réparations et le combustible de soute. Tous ces services sont fournis par contrat ou par d'autres moyens requis par la réglementation locale, par exemple dans le cas du pilotage obligatoire dans les ports de Halifax et de Vancouver.

Responsabilités

Le navire assumera des responsabilités dans les divers territoires où il navigue. Dans le cas d'une faillite impliquant des réclamations faites devant un tribunal canadien à l'encontre d'un navire étranger, les créanciers d'autres pays sont représentés devant ce tribunal pour protéger et faire valoir leurs réclamations. Le tribunal canadien peut même être amené à appliquer un droit étranger pour reconnaître les créances des créanciers et leur offrir des recours locaux.

Sécurité et intervention d'urgence

Un navire en péril peut demander un lieu de refuge qui n'est pas sa destination prévue. Cela peut conduire à des situations difficiles pour les autorités côtières, notamment lorsqu'un navire étranger représente une menace potentielle pour l'environnement ou la santé publique des communautés

côtières. Il existe de nombreux scénarios potentiels, par exemple si un navire transportant des marchandises dangereuses a un incendie à bord - aucun port n'autorisera l'entrée avant que l'incendie ne soit éteint. Un autre scénario est qu'un navire peut avoir besoin d'aide pour évacuer médicalement des membres d'équipage ou des passagers blessés ou malades. Quand la sécurité même du navire est en jeu, il peut être nécessaire de faire appel à l'aide extérieure de sauveteurs. Dans le pire des cas, l'équipage et les passagers peuvent être amenés à abandonner le navire sur ordre du capitaine, qui lance également un appel « Mayday », un signal international pour demander un secours immédiat dans les situations de détresse. Dans ce cas, les autorités publiques comme la Garde côtière canadienne répondent aux appels à l'aide, doivent fournir des services de recherche et de sauvetage et peuvent même demander l'aide d'autres navires se trouvant à proximité.

Transport d'hydrocarbures

Le Canada exige que les navires d'un certain gabarit opérant dans ses eaux aient un accord permanent avec un des quatre organismes d'intervention certifiés par Transports Canada pour permettre la prestation de services de lutte contre la pollution par les hydrocarbures à ces navires, en cas de déversement. Quand un navire en détresse menace de polluer l'environnement marin, la Garde côtière canadienne est également susceptible d'intervenir et, selon la menace qui pèse sur les communautés et les aménagements côtiers, des équipes d'urgence conjointes fédérales et provinciales peuvent être mobilisées. Les accords internationaux prévoient des fonds et des procédures pour couvrir les coûts de la prévention et de l'intervention en cas de déversement de cargaisons de pétrole, de combustible de soute et de substances nocives ou dangereuses.

Transport de passagers

Il existe des accords internationaux concernant le transport de passagers, les réclamations éventuelles qu'ils peuvent faire - ainsi que les personnes à leur charge - en cas de décès, de blessure ou de perte de biens personnels à bord, et les recours dont dispose l'exploitant du navire pour répondre à ces réclamations.

1.5 Gouvernance mondiale des aspects économiques et opérationnels du transport maritime

Le secteur du transport maritime assure 90 % du commerce mondial, reliant les marchés du monde entier. Les cargaisons qui arrivent dans les grands ports sont souvent distribuées à d'autres ports par des services d'apport et des transports intermodaux, par route et par rail, qui acheminent les marchandises vers les acheteurs finaux. L'avènement du transport maritime par conteneurs dans les années 1950 a radicalement changé la façon dont le commerce mondial s'effectue. Ce nouvel acteur a permis la livraison juste à temps de cargaisons qui minimisent le besoin d'entreposage. En effet, les navires porte-conteneurs, comme les navires qui transportent des cargaisons en vrac, agissent souvent comme des entrepôts flottants dont les cargaisons sont vendues et revendues alors qu'ils sont encore en mer, pour finalement arriver au port et décharger les cargaisons vendues.

Les navires commerciaux sont des biens très mobiles. Ils circulent entre des ports éloignés, par exemple de l'Asie vers les marchés nord-américains, doivent naviguer dans des zones maritimes relevant de la compétence de différents États côtiers, ainsi qu'en haute mer, où il n'y a pas de compétence d'État côtier. Il est donc essentiel que le transport maritime soit réglementé par des normes internationales, afin que les règles soient uniformes et que le commerce soit libre. À cet égard, l'OMI joue un rôle essentiel pour que les navires puissent s'attendre à être soumis, autant que possible, aux mêmes règles, où qu'ils se trouvent.

Compétence sur les navires - immatriculation et État du pavillon

Les navires ont la nationalité et portent le pavillon de l'État qui les immatricule. Conséquemment, ils sont toujours soumis à la compétence de l'État de leur pavillon. L'immatriculation permet à un navire de se déplacer et de faire du commerce n'importe où - même si certains navires ne pénètrent jamais dans les eaux de leur port d'immatriculation. La figure 1-2 donne une idée de la complexité de l'immatriculation, de la propriété, du contrôle et de la navigation des navires.

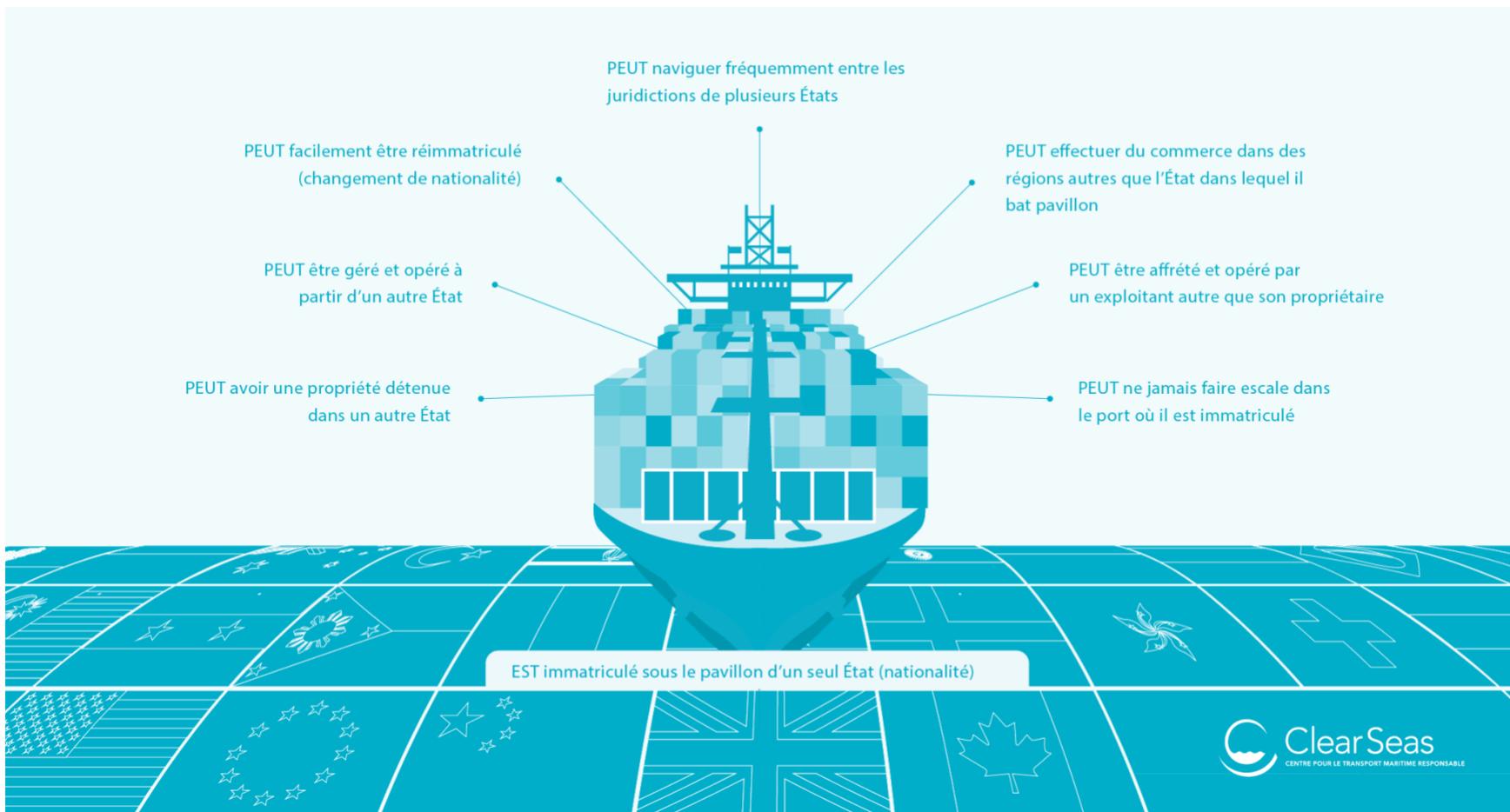


Figure 1-2. La juridiction complexe dont relèvent les navires : immatriculation, propriété, contrôle et navigation

L'immatriculation des navires est une activité internationale concurrentielle gérée par des organismes publics ou des sociétés déléguées par un État, qui sont parfois situés dans un autre État. Il est possible de procéder à une nouvelle immatriculation dans un autre État, à condition que le navire ne soit immatriculé que dans un seul État à la fois.

L'État d'immatriculation (c'est-à-dire l'État du pavillon) est le principal responsable de la surveillance de ses navires, quel que soit le propriétaire de ces derniers. La propriété peut être complexe mais, pour simplifier, la société propriétaire du navire et les navires immatriculés sont divisés en parts et chaque part peut être détenue par une personne ou une société.

Il existe deux façons pour les États d'immatriculer les navires – le registre national et le registre libre – qui influent sur les règles applicables à un navire et sur la manière dont les États du pavillon exercent leurs responsabilités. Ces différences soulèvent certains problèmes que les Nations Unies ont tenté de résoudre en 1986 en adoptant des règles communes pour l'immatriculation des navires, y compris une exigence de propriété effective.² Cette tentative n'a pas été couronnée de succès.

- Un **registre national**, comme dans le cas du Canada, exige que les propriétaires effectifs (c'est-à-dire les propriétaires réels) soient des personnes ou des sociétés ayant un bureau d'affaires dans cet État. Les navires canadiens et leurs propriétaires sont assujettis aux lois fédérales et doivent avoir des équipages canadiens et payer des droits d'immatriculation et des impôts sur les sociétés.
- Les États à **registre libre** immatriculent les navires appartenant à des étrangers. Ils n'ont pas de règles sur la nationalité de l'équipage et peuvent avoir des taux d'imposition sur les sociétés plus faibles (ou nuls) ou d'autres incitatifs financiers.

L'immatriculation des navires est un secteur hautement concurrentiel et les États du pavillon à registre libre font l'objet d'une attention internationale croissante. Décrits par la Fédération internationale des ouvriers du transport, un syndicat mondial, comme des « pavillons de complaisance », ils n'ont aucun lien effectif avec l'État d'immatriculation. Une société écran est généralement le propriétaire déclaré dans les documents d'immatriculation et le ou les véritables propriétaires peuvent être difficiles à trouver. Grâce à leur capacité à engager des équipages internationaux, ils versent généralement des salaires et des avantages inférieurs à ceux des registres nationaux. Il est arrivé que certains États à registre libre fassent preuve de laxisme dans la surveillance de leurs navires, permettant ainsi l'utilisation de navires inférieurs aux normes ou destinés à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Les équipages peuvent ne pas bénéficier des protections qu'ils méritent – il existe des cas où ils ont été abandonnés dans des ports étrangers lorsque le propriétaire a fait faillite.

² *Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires*, 17 décembre 1985, A/RES/40/187 (en vigueur le 7 février 1986).

En 2021, les trois principaux pavillons d'immatriculation étaient le Panama, le Liberia et les Îles Marshall, tous des États à registre libre, tandis que les trois principaux États propriétaires de navires étaient le Japon, la Grèce et la Chine, tous des registres nationaux.³

Exploitation par un non-proprétaire

Un navire n'est pas nécessairement exploité par son propriétaire. En effet, le propriétaire peut être une banque qui saisit une hypothèque. Les navires sont souvent exploités par des sociétés de gestion spécialisées et peuvent être affrétés à d'autres utilisateurs. Lorsqu'un navire est affrété coque nue, l'armateur se sépare de la possession et du contrôle du navire et l'affrèteur engage même l'équipage du navire. Les affrètements peuvent également être sous-affrétés pour une période ou un voyage précis. Ainsi, le propriétaire du navire n'est pas nécessairement en possession et en contrôle du navire.

1.6 Aspects sociaux, environnementaux et de santé publique du transport maritime

Le transport maritime fournit des plates-formes pour pratiquement toutes les utilisations industrielles de l'océan. Plus particulièrement, la qualité de vie dont jouissent la plupart des nations dépend de la capacité du transport maritime à relier les marchés proches et lointains. La taille et la nature même de l'industrie en font un employeur majeur, direct ou indirect, par l'entremise d'industries telles que la construction et la réparation navales, l'ingénierie maritime, les fabricants d'équipements, les approvisionneurs de navires, les assurances et le recyclage des navires, etc. Cet emploi est vital pour les économies portuaires.

Ces avantages s'accompagnent toutefois de coûts, notamment en matière de santé publique et de menaces environnementales. À ce titre, des réponses de gouvernance sont en place pour traiter les répercussions sur l'environnement marin et les zones portuaires concernant :

- Les déchets et les menaces biologiques
- Les émissions de gaz à effet de serre (GES) et la pollution atmosphérique

Un bref examen des menaces découlant de l'exploitation et de l'activité des navires, pour lesquelles la gouvernance doit renforcer son rôle et combler certaines lacunes, est présenté ci-dessous. Ces défis en matière de gouvernance sont approfondis dans les parties subséquentes.

Déchets et menaces biologiques

Les navires produisent divers déchets dus aux cargaisons qu'ils transportent, à l'activité de l'équipage (eaux usées et déchets) et aux opérations de la salle des machines et d'autres machines (huiles usées). Les navires peuvent également transporter des espèces exotiques dans les eaux de ballast ou sous forme de salissures sur l'extérieur de la coque, les introduisant sans le savoir dans différents

³ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. (2021). *Examen du transport maritime 2021*. Récupéré sur : https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2021_en_0.pdf

écosystèmes, ce qui entraîne des dommages environnementaux et des menaces pour les espèces locales.

L'OMI a adopté des règles et des normes pour la prévention et la réduction de ces déchets et menaces biologiques. Par exemple, elle exige que les ports fournissent des installations de réception des déchets et des opérations de ballastage réglementées. Malgré cela, les rejets en faible concentration sont autorisés en mer, bien qu'à une certaine distance des côtes.

Émissions de gaz à effet de serre et pollution atmosphérique

D'importants volumes de mazout sont utilisés pour propulser les navires. Ces derniers sont donc de grands émetteurs de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre (GES), notamment de dioxyde de carbone.

La combustion du mazout produit des particules nocives pour la santé humaine et l'environnement. La combustion du mazout lourd, en particulier, produit du carbone noir, qui contribue aux changements climatiques et accélère la fonte de la glace de mer. En conséquence, les efforts internationaux ont permis d'élaborer une approche progressive visant à renforcer les réglementations qui réduiront l'utilisation et le transport du mazout lourd pour alimenter les navires, afin de le remplacer par des carburants plus propres. Ces efforts vont jusqu'à des interdictions totales d'utilisation ou de transport de mazouts lourds dans les eaux polaires.

D'autres substances nocives proviennent de la combustion du mazout lourd. Les oxydes de soufre nuisent aux écosystèmes marins et terrestres et influencent les cycles biogéochimiques en se déposant sur les terres, les sols, la végétation et les eaux de surface. Quant à eux, les oxydes d'azote entraînent une surcharge en nutriments, une eutrophisation et une acidification.

Les émissions des navires sont particulièrement préoccupantes dans les ports et les zones côtières peuplées où les substances nocives peuvent entraîner toute une série de problèmes de santé. Le tableau 1-1 décrit les effets sur la santé tirés d'un rapport préparé par l'Agence de protection de l'environnement pour un mémoire conjoint des États-Unis et du Canada au Comité de protection du milieu marin de l'OMI, proposant la désignation de la zone de contrôle des émissions de l'Amérique du Nord (ZCE-AN).^{4,5} Les deux pays ont réussi à faire valoir leurs arguments et aujourd'hui, les navires sont tenus de contrôler leurs émissions de particules (PM_{2,5}) et d'ozone lorsqu'ils se trouvent dans la ZCE-

⁴ Organisation maritime internationale, Comité de la protection du milieu marin. (2010). Informations sur la zone de contrôle des émissions (ZCE) de l'Amérique du Nord en vertu de l'annexe VI de la Convention MARPOL (MEPC.1/Circ.723) (*en anglais*). Consulté sur : <https://www.epa.gov/sites/default/files/2016-09/documents/mepc1-circ-re-na-eca.pdf>

⁵ Organisation maritime internationale, Comité de la protection du milieu marin. (2009). 59/6/5, Interprétations et modification de MARPOL et des instruments connexes. Proposition visant à désigner une zone de contrôle des émissions d'oxydes d'azote, d'oxydes de soufre et de particules. Consulté sur : https://afcan.org/dossiers_reglementation/mepc59/MEPC%2059-6-5.pdf

AN. La limite la plus au nord de la ZCE-AN ne permet pas pour l'instant aux eaux arctiques canadiennes de bénéficier de cette protection.

Tableau 1-1. Incidence des émissions des navires dans la zone de contrôle des émissions de l'Amérique du Nord (adapté du MEPC, 2009)

Effets estimés sur la santé humaine des PM_{2,5} et de l'ozone associés aux émissions des navires aux États-Unis et au Canada		
Effet sur la santé	Incidence annuelle des navires en 2020	Réduction annuelle de l'incidence des navires en 2020 grâce à la ZCE ^a
Décès prématurés ^b	5 100 - 12 000	3 700 - 8 300
Bronchites chroniques	4 600	3 500
Admissions dans les hôpitaux ^c	8 400	3 300
Visites dans les salles d'urgence	4 100	2 300
Bronchites aiguës	13 000	9 300
Symptômes respiratoires aigus	6 500 000	3 400 000

^a Basée sur les réductions dans les inventaires des émissions des navires dues au changement de carburant résiduel avec 2,7 % de teneur en soufre au carburant distillat avec 0,1 % de teneur en soufre et dues à une réduction moyenne des émissions de NOx de la flotte dans la ZCE de 23 %, en 2020, par rapport aux niveaux « Tier II ». À long terme, on attend une réduction de 75 % des émissions de NOx dans la ZCE par rapport aux niveaux « Tier II ».

^b Comprend les concentrations estimées de PM_{2,5} et d'ozone liées à des décès prématurés. L'échelle se fonde sur l'estimation maximale et minimale de l'incidence établie d'après diverses études alternatives utilisées pour estimer les décès prématurés attribuables aux PM_{2,5} et à l'ozone aux États-Unis.

^c Comprend l'estimation des admissions dans les hôpitaux liées à des problèmes cardiovasculaires et respiratoires.

Lacunes en matière de gouvernance

La gouvernance du transport maritime est un processus continu et évolutif et, à ce titre, il reste des lacunes à combler. Voici quelques exemples de lacunes actuelles :

- Absence de réglementation nationale et internationale concernant le bruit sous-marin externe considérable des navires, dont l'incidence sur les écosystèmes marins et la faune a été démontrée.
- Aucune expression, dans les conventions internationales, de protections précises pour les mammifères marins qui se déplacent lentement et qui sont vulnérables aux collisions avec les navires, en particulier dans les zones de grand trafic.
- Le rejet des eaux grises, notamment par les navires de passagers, n'est pas encore réglementé de manière obligatoire par l'OMI.
- Dans les eaux arctiques, les brise-glace ont une incidence sur les communautés inuites et la faune qui utilisent la glace pour se déplacer, un enjeu qui n'est pas réglementé.

1.7 Conclusion - une tâche complexe

L'importance de la gouvernance de l'industrie maritime mondiale est largement reconnue. La tâche est colossale, car le transport maritime n'est pas une utilisation simple, singulière et indépendante de l'océan. Il existe une myriade d'éléments qui permettent l'exploitation des navires, chacun d'entre eux nécessitant une intervention stratégique et réglementaire à l'échelon international ou national, ou les deux. Dans le domaine du droit public, les conventions internationales établissent des règles et des normes communes auxquelles les États acceptent de se conformer, essentiellement en les intégrant dans leurs lois et règlements nationaux. En même temps, plusieurs aspects de l'exploitation des navires ne fonctionneraient pas sans l'élément privé et l'utilisation de contrats maritimes.

L'aspiration à l'uniformité internationale des règles et des normes qui permettent un commerce international sans entrave repose non seulement sur les conventions internationales, mais aussi sur une foule d'autres instruments, notamment les contrats types. De cette façon, les éléments publics et privés sont considérés comme un continuum, autant que les éléments internationaux et nationaux créent également une complexité transversale au centre de la figure 1-3.

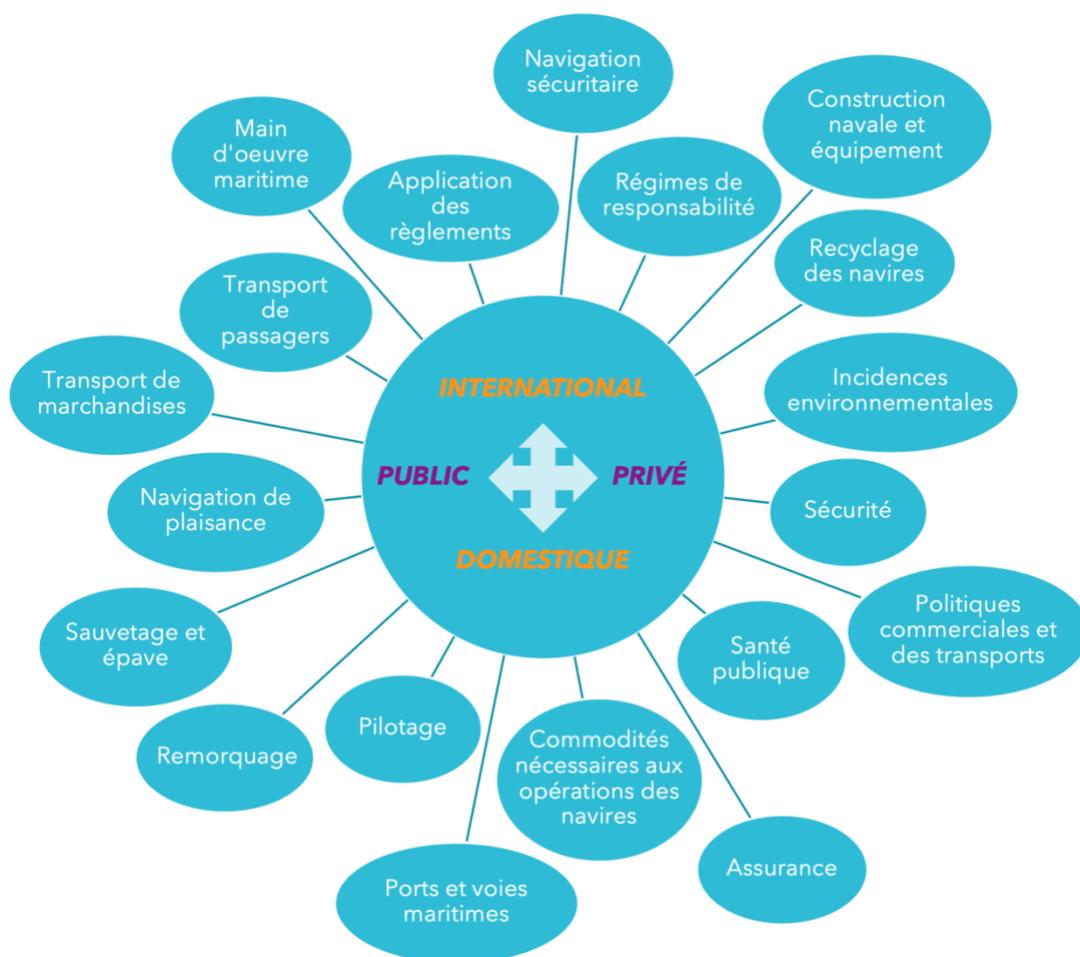


Figure 1-3. Complexité de la gouvernance du transport maritime

PARTIE 2 : Le cadre juridique international du transport maritime

Acronymes

Les acronymes suivants figurent dans la partie 2 et sont écrits en toutes lettres à chaque première occurrence :

- CIDPHN - Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires
- CNUCED - Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
- CNUDCI - Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
- CNUDM - Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
- Code ISM - Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution
- COLREGS - Règlement international pour prévenir les abordages en mer
- FIPOI - Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures
- MARPOL - Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires
- OACI - Organisation de l'aviation civile internationale
- OIT - Organisation internationale du travail
- OMI - Organisation maritime internationale
- OMS - Organisation mondiale de la santé
- SNPD - substances nocives ou potentiellement dangereuses
- SOLAS - Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer
- STCW-F - Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille
- TIDM - Tribunal international du droit de la mer
- ZEE - zone économique exclusive
- ZMPV - zone maritime particulièrement vulnérable

2.1 Introduction

Le transport maritime a connu une certaine forme de gouvernance depuis les premiers temps. Les premières règles étaient probablement des coutumes qui ont fini par être codifiées. Les premiers exemples connus sont le code d'Hammurabi qui traitait du transport maritime sur le Tigre et l'Euphrate vers 2 200 av. J.-C., et les lois de Manu (Manusmriti) qui s'appliquaient également au transport maritime entre l'Égypte et la Mésopotamie entre 1 500 av. J.-C. et 200 ap. J.-C.

L'ère moderne de la réglementation du transport maritime a commencé au 19^e siècle avec la révolution industrielle et l'avènement de la machine à vapeur. Il a fallu établir des règles pour éviter les collisions

et des lignes de charge pour guider la cargaison maximale que ces navires plus puissants pouvaient charger sans nuire à leur stabilité. Depuis lors, la technologie et le raffinement des transactions commerciales ont joué un rôle essentiel dans le développement du commerce et du transport maritime.

La sécurité étant devenue la priorité dans le transport maritime, le congrès maritime international sur les règles uniformes pour protéger la vie et les biens en mer a constitué une avancée majeure. Convoqué par les États-Unis en 1889, les représentants de 27 États se sont réunis pour examiner un large éventail de sujets liés à la sécurité maritime, tels que les règles de navigation, la navigabilité, les lignes de charge, le marquage des navires, le sauvetage, les qualifications des équipages, les voies maritimes, les signaux de communication nocturne, les avertissements météorologiques, les épaves et les obstacles à la navigation, les avis de danger, ainsi que les bouées et les balises. Une proposition de création d'une commission maritime internationale permanente a été présentée mais n'a pas été soutenue.

Le 20^e siècle a marqué un changement spectaculaire dans le cadre juridique du transport maritime. Cela s'explique par l'émergence d'organisations internationales et l'élaboration de règles communes favorisant l'ordre public et l'utilisation des océans. Toutefois, ce n'est qu'avec la création des Nations Unies en 1945 et de l'Organisation maritime internationale (OMI) en 1948 qu'une organisation intergouvernementale a pris la responsabilité de réglementer les navires au nom de la communauté internationale. Aujourd'hui, l'OMI est responsable de plus de 50 conventions et protocoles et de nombreux autres instruments réglementaires, tels que des codes et des directives.

D'autres organisations intergouvernementales ont également contribué à l'élaboration de normes maritimes internationales, comme l'Organisation internationale du Travail (OIT), créée en 1926. Plusieurs autres organisations viendront s'ajouter à l'époque des Nations Unies, comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), pour les aspects commerciaux, et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), pour les réglementations sanitaires applicables au transport maritime. Ces organisations sont examinées plus en détail dans la partie 3.

Au regard du contexte historique de la réglementation du transport maritime, la deuxième partie explique comment les navires sont réglementés dans le contexte contemporain. S'en suivent des discussions sur les nombreux thèmes abordés par les instruments internationaux en droit international public et privé et sur leur place dans la gouvernance globale du transport maritime. Cette section se termine par l'examen de la conformité aux règles et normes internationales et par un aperçu de l'approche adoptée au Canada.

2.2 La nature de la réglementation maritime

Instruments de droit international

Aujourd'hui, le cadre juridique international du droit maritime est constitué d'un large éventail d'instruments de droit public et privé. Cette section fournit une description de haut niveau de ce cadre,

tandis que les sections 2.3 et 2.4 fournissent des détails sur les différents thèmes dans lesquels ils sont structurés pour permettre la gouvernance.

Les **instruments de droit international public**, comme nous l'avons vu dans la première partie, sont des instruments adoptés par les États à l'échelon mondial, régional et bilatéral pour régir leurs droits et responsabilités entre eux et établir des cadres généraux pour le transport maritime. Le droit public fixe également des normes de conduite communautaires, notamment en matière de sécurité et de prévention de la pollution.

Il existe une hiérarchie des instruments publics. Au niveau le plus élevé, les règles sont énoncées dans des conventions adoptées par des conférences diplomatiques. Une fois adoptées, elles sont maintenues par des organisations internationales, l'OMI étant à l'avant-garde de ce système. Les conventions ont pour caractéristique commune d'être accompagnées d'annexes énonçant des règles plus détaillées, qui sont elles-mêmes souvent accompagnées de codes détaillés. Il existe souvent des directives qui facilitent l'application des règles et des codes d'une convention. Ces directives sont généralement adoptées par l'OMI par l'entremise de résolutions.

Tous les instruments ne sont pas obligatoires. Les résolutions de l'OMI peuvent également adopter des orientations non obligatoires pour les États et les acteurs maritimes. C'est le cas, par exemple, des orientations concernant l'encrassement biologique des coques de navires, le bruit sous-marin émis par les navires et les lieux de refuge pour les navires ayant besoin d'assistance.

Comme il en est question dans la première partie, les **instruments de droit international privé** sont adoptés par les États pour régir les relations entre les nombreux acteurs du transport maritime. Ils définissent les territoires qui ont l'autorité juridique pour une série de créances maritimes, de titres connexes et de procédures civiles, y compris l'exécution. Le droit privé traite des relations privées telles qu'elles sont reflétées par le langage utilisé dans un contrat. Il s'agit par exemple des clauses de responsabilité concernant la perte ou l'endommagement des cargaisons, les dommages dus à la pollution et le décès ou les dommages corporels des passagers.

Combiné, ce vaste ensemble de lois – tant publiques que privées – régir les rôles des États, par l'intermédiaire de leurs administrations maritimes nationales et des acteurs privés, afin que le commerce maritime puisse être mené de manière sûre et durable. L'administration maritime nationale est l'organisme d'État chargé de diriger la mise en œuvre nationale des règles et des normes internationales en matière de transport maritime et est donc désignée comme le point de contact de l'OMI. Au Canada, cet organisme est Transports Canada. Les acteurs privés sont de nombreux acteurs commerciaux qui sont des fournisseurs ou des bénéficiaires de services dans l'industrie, tels que les constructeurs de navires, les armateurs, les affréteurs, les gestionnaires et les exploitants de navires, les propriétaires de cargaisons, les courtiers, les assureurs, les sociétés de classification, les sauveteurs, les administrations portuaires et autres.

Tel qu'indiqué dans la première partie, la réglementation maritime comprend également l'autoréglementation au sein de l'industrie, qui consiste en des normes adoptées par les associations industrielles et rendues obligatoires pour les compagnies maritimes membres. Par exemple, les sociétés de classification effectuent des visites et classent les navires. Elles élaborent des « règles internes » fondées sur l'interprétation des règles internationales. Le fait que les principales sociétés de classification travaillent ensemble par l'intermédiaire de l'AISC pour unifier les normes dans l'ensemble du secteur est un atout indéniable. Dans le cas de certains instruments, tels que le *Code polaire*, des règles de sécurité détaillées sont élaborées par les sociétés de classification et incorporées par renvoi dans le Code.

Réglementation prescriptive ou axée sur les objectifs

Dans le passé, la plupart des réglementations maritimes étaient prescriptives - de type « commandement et contrôle » - avec des règles contraignantes précises qui étaient appliquées par une autorité publique. Aujourd'hui, la tendance en matière de stratégie réglementaire est passée d'une réglementation prescriptive à une réglementation axée sur les objectifs, généralement fondée sur la nature des risques. Dans le cas de la réglementation axée sur les objectifs, le régulateur fixe des objectifs à atteindre par les entités réglementées. Au lieu d'exigences précises, il y a des orientations qui laissent une certaine souplesse quant aux différents moyens et stratégies - tant technologiques que commerciaux - à utiliser pour assurer la conformité. En retour, les entités bénéficient de l'aide de méta-régulateurs qui fournissent des règles précises et des conseils pour la mise en œuvre.

Cette approche de la réglementation a suscité des avis mitigés. D'une part, la réglementation maritime offre une certaine souplesse et reconnaît que l'expertise technologique et opérationnelle appartient au secteur privé plutôt qu'aux autorités publiques, et que les acteurs privés doivent faire des choix commerciaux dans la prestation des services. D'autre part, le fait que les administrations maritimes nationales s'en remettent aux acteurs privés pour atteindre les objectifs réglementaires peut conduire à des résultats qui ne répondent pas aux attentes du public.

Universalité et uniformité

L'idéal serait que tous les États maritimes commerçants deviennent parties aux conventions internationales afin d'être liés par ces instruments. Le fait que tous les États commerçants ne deviennent pas parties peut entraîner, et entraîne, une certaine faiblesse dans la capacité de l'OMI à être efficace. Cela dit, rien n'empêche un État d'appliquer des instruments auxquels il n'est pas partie, comme le montre la partie 4 pour le Canada. Cela s'explique par le fait que les États ont tendance à souscrire à des ententes qui les aident à promouvoir leurs intérêts nationaux ou d'autres objectifs nationaux.

L'uniformité renvoie à l'attente que tous les États parties aux instruments les mettent en œuvre de bonne foi à l'échelon national et de manière uniforme. Ce n'est pas toujours le cas, car les capacités financières, technologiques et en ressources humaines varient considérablement d'un État à l'autre.

2.3 Le droit international concernant l'ordre public en mer

2.3.1 Échelon mondial - le droit de la mer

Le droit de la mer définit les pouvoirs et l'autorité que les États peuvent exercer sur l'espace océanique. Adoptée en 1982 par la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer qui s'est tenue entre 1973 et 1982, la **Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)** est la constitution des océans du monde.⁶ En réglementant tous les aspects et toutes les utilisations de l'espace océanique et de ses ressources sur la base de la coopération internationale, la CNUDM considère que les questions relatives à l'espace océanique sont interdépendantes et doivent être considérées comme un tout. Actuellement, la CNUDM compte 168 États parties, dont le Canada.

La CNUDM définit, entre autres, les droits et les responsabilités des États en matière de compétence relatives aux :

- Navires portant leur nationalité,
- Différents droits et devoirs des navires en matière de transport maritime, et
- Droits et devoirs des autres États à l'égard des navires étrangers naviguant à proximité de leurs côtes.

Compétence des États

Selon la CNUDM, il existe trois types d'États – État du pavillon, État du port et État côtier – qui peuvent appliquer différentes mesures d'autorité sur le transport maritime, tel que décrit dans la figure 2-1.

L'**État du pavillon** est le territoire où les navires sont immatriculés et, comme nous l'avons vu dans la première partie, il exerce une compétence primaire, mais non exclusive, sur ses navires, sauf en haute mer. L'État du pavillon a toute liberté pour immatriculer les navires. S'il s'agit d'un État à « registre libre », ce dernier n'est pas limité à l'immatriculation des navires qui ont un lien bénéfique direct avec lui.

L'**État du port** dans lequel les navires entrent (et qui, dans certaines situations d'application, peut être différent de l'État côtier), dispose de vastes pouvoirs sur les navires dans ses ports. Quand des navires étrangers entrent volontairement dans les ports, ils se soumettent implicitement à la souveraineté territoriale de l'État du port.

L'**État côtier** possède des zones maritimes qui comprennent une autorité réglementaire sur le transport maritime à des fins limitées, comme la réglementation de la navigation dans la mer territoriale. La figure 2-1 montre les démarcations qui déterminent les droits territoriaux qu'un État côtier peut, ou non, avoir au-delà de ses côtes.

⁶ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, R.T.N.U., vol. 1833, n° 397 (en vigueur le 16 novembre 1994).

En bref, les États côtiers jouissent d'une mer territoriale de 12 milles nautiques où ils sont souverains. Au-delà, ils disposent d'une zone de 12 milles nautiques (zone contiguë) dans laquelle ils peuvent appliquer les lois relatives aux douanes, à la fiscalité, à l'immigration et à la santé. Au-delà de la mer territoriale, l'État dispose d'une zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles nautiques dans laquelle il a des droits souverains sur les ressources et la production d'énergie des fonds marins et de la colonne d'eau. Dans cette zone, il exerce également une compétence sur les îles artificielles et les installations et structures extracôtières, la recherche scientifique marine et la protection de l'environnement. Le plateau continental, qui s'étend jusqu'à 200 milles nautiques au-delà de la mer territoriale, prévoit des droits souverains sur les ressources non vivantes et les espèces vivantes sédentaires (par exemple, les homards et les coquilles Saint-Jacques) et une compétence sur les îles artificielles, les installations et les structures. Quand cela est autorisé, un plateau continental étendu peut aller jusqu'à 350 milles nautiques au-delà des limites de la mer territoriale. Au-delà du plateau continental se trouve la zone internationale des fonds marins. Les eaux situées au-dessus du plateau continental et de la zone internationale des fonds marins sont considérées comme la haute mer. La haute mer et les fonds marins internationaux font partie du patrimoine commun de l'humanité et peuvent être utilisés par tous les États.

Les États entièrement composés d'îles, comme l'Indonésie et les Philippines, sont considérés comme des États archipels, ce qui leur permet de revendiquer les eaux attenantes comme des zones sur lesquelles ils exercent leur souveraineté (comme s'il s'agissait de terres). Cela est soumis à certaines conditions, comme les droits de navigation internationale dans ces eaux.

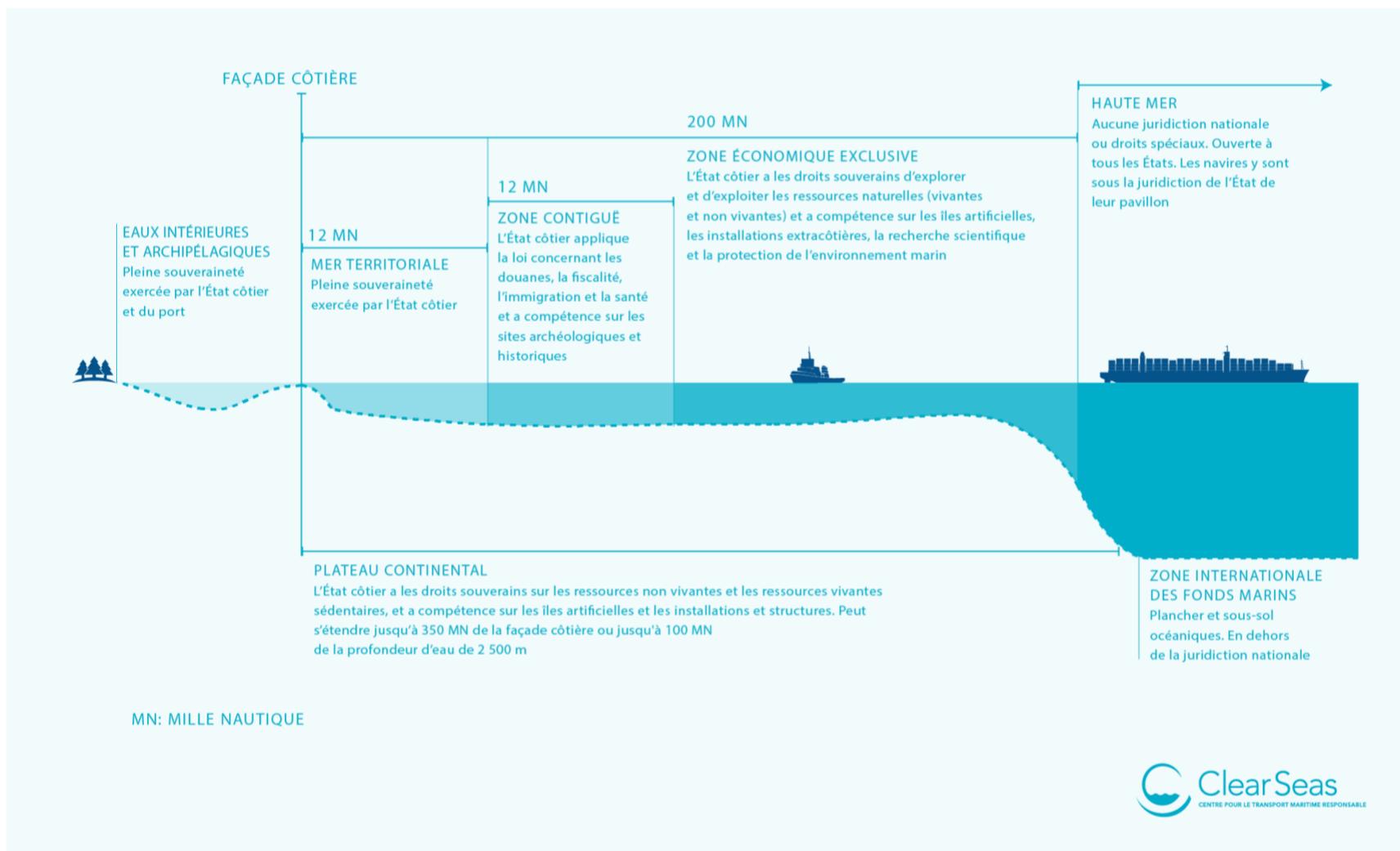


Figure 2-1. Zones et juridictions maritimes sous la CNUDM

Droits de navigation internationaux

Les droits de navigation internationaux sont protégés à la fois dans les zones maritimes des États côtiers et en haute mer. Il n'existe pas de droits de navigation internationaux dans les eaux intérieures des États, telles que les baies, les ports, les havres et les eaux entre les îles bordant la côte et le continent.

La figure 2-2 indique les droits de navigation internationaux applicables dont jouissent les navires dans les différentes zones maritimes et en haute mer. Il s'agit notamment du « droit de passage inoffensif » (navigation ininterrompue et sans menace pour l'État côtier) dans les mers territoriales et les eaux archipélagiques, du « droit de passage archipélagique » (avec des voies désignées par l'OMI à la demande de l'État archipel) dans les eaux archipélagiques et du « droit de passage en transit » (avec des voies désignées par l'OMI) dans les détroits internationaux. La liberté de navigation existe dans les ZEE, sur les plateaux continentaux et en haute mer. Il convient de noter que la liberté de navigation dans la zone contiguë, la ZEE et sur le plateau continental laisse à l'État côtier très peu d'autorité pour réglementer le transport maritime étranger et aucune autorité en haute mer.

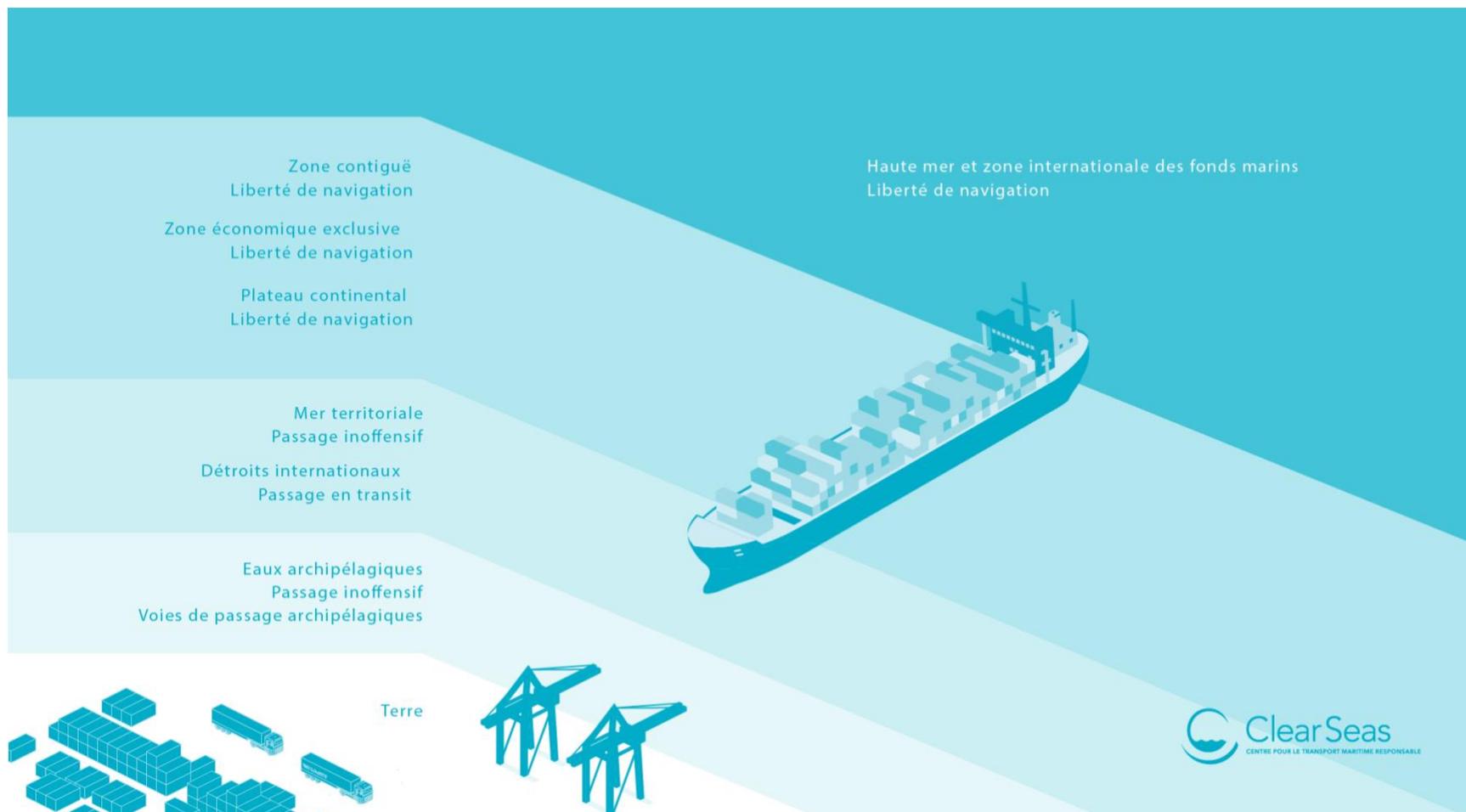


Figure 2-2. Droits de la navigation internationale sous la CNUDM

Compte tenu de la tension entre la protection des droits de navigation internationaux et le respect des intérêts des États côtiers, la *CNUDM* a confié à l'OMI un rôle essentiel pour établir des règles, des normes et des procédures internationales généralement acceptées, afin que le transport maritime international et les États côtiers, les États du port et les États du pavillon soient soumis aux mêmes règles.

Outre l'OMI, la *CNUDM* confère des rôles à d'autres organisations internationales compétentes, comme l'OIT, en matière de réglementation du travail maritime. Ces organisations seront examinées plus en détail dans la partie 3.

Autres organes établis par la CNUDM

Les nouveaux organismes créés par la *CNUDM* comprennent le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) et l'Autorité internationale des fonds marins. Décrites brièvement ci-dessous, ces organisations sont examinées plus en détail dans la partie 3.

Le **TIDM** est un organe judiciaire indépendant spécialisé dans les différends relatifs à l'interprétation et à l'application du droit de la mer. Un exemple d'une telle affaire est la plainte d'un État du pavillon dont les navires ont été retenus dans des eaux étrangères où les navires (principalement des bateaux de pêche) et les équipages n'ont pas été libérés même après le dépôt de cautions raisonnables comme l'exige la *CNUDM*.

L'**Autorité internationale des fonds marins** est une organisation autonome par l'intermédiaire de laquelle les États (qui sont parties à la *CNUDM*) coordonnent et gèrent toutes les activités liées aux ressources minérales dans la zone internationale des fonds marins au profit de l'humanité. Elle a adopté des règlements d'exploration et élabore actuellement des règlements d'exploitation qui s'appuient sur les règlements de l'OMI et de l'OIT, car les navires sont utilisés comme plateformes pour l'exploitation minière des fonds marins.

Il existe peu d'éléments dans le domaine du transport maritime et de la navigation internationale qui ne soient pas réglementés par la *CNUDM* ou par l'OMI, l'organisation désignée par la *CNUDM* pour adopter des règles et des normes internationales en matière de transport maritime. Une question notable qui n'est toujours pas réglementée est l'ancienne coutume des États de fournir un lieu de refuge aux navires en détresse. Comme le souligne la section 1.4 (Sécurité et intervention d'urgence), cette coutume a été mise à mal, car les navires demandant refuge peuvent constituer une menace pour l'environnement marin, la sécurité publique ou les économies côtières. Par conséquent, la coutume a quelque peu changé, le refuge étant accordé ou refusé au cas par cas. Pour faciliter ce type de décision, l'OMI a fourni des lignes directrices⁷ pour aider les États côtiers, les capitaines de navires et les sauveteurs à évaluer les risques.

⁷ Directives sur les lieux de refuge pour les navires ayant besoin d'assistance, résolution A.946(23) adoptée le 27 novembre 2003.

2.3.2 Droit maritime international

Le droit maritime international couvre un large éventail d'instruments adoptés par les États aux échelons mondial, régional et bilatéral pour régir leurs droits et responsabilités entre eux et établir des cadres généraux pour le transport maritime et des normes de conduite communautaires. Les domaines suivants sont particulièrement pertinents pour l'obtention et le maintien d'un permis social dans la gouvernance du transport maritime :

- Sécurité maritime
- Protection du milieu marin
- Recherche et sauvetage
- Sécurité des navires
- Formation et protection des travailleurs maritimes
- Protection de la santé publique
- Facilitation du commerce maritime international

Sécurité maritime

La sécurité maritime est une question aux multiples facettes qui concerne toute une série de sujets, dont la très importante convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, la sécurité des cargaisons, le respect des règles de sécurité et la sécurité de la navigation pour la prévention des collisions.

SOLAS

La perte tragique du *Titanic* en 1912 a pleinement mis en lumière l'insuffisance des normes de sécurité en mer. La première ***Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)***, adoptée par une conférence multilatérale en 1914, a fourni les premières règles complètes en matière de sécurité maritime. Les années suivantes ont vu de nouvelles itérations de la SOLAS en réponse aux nouvelles technologies et aux leçons tirées des accidents et des pertes de vie en mer. La version la plus récente est la SOLAS 1974,⁸ qui a été modifiée régulièrement et à laquelle le Canada est partie.

La Convention SOLAS définit les normes minimales applicables aux navires afin de renforcer la sécurité maritime. Elle est aujourd'hui largement reconnue comme le plus important de tous les traités internationaux relatifs à la sécurité des navires marchands et des activités en mer. Elle aborde de nombreux sujets, notamment : l'arpentage et la documentation, la construction, la protection contre les incendies, l'équipement et les dispositifs de sauvetage, les radiocommunications, la sécurité de la navigation, y compris les effectifs suffisants, les mesures d'orientation et de signalement, les services météorologiques, les services de recherche et de sauvetage, les enregistreurs des données du voyage,

⁸ *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer*, 1^{er} novembre 1974, R.T.N.U., vol. 1184, n° 3 (en vigueur le 25 mai 1980).

les systèmes d'identification automatique, le transport et l'arrimage des cargaisons, y compris les marchandises dangereuses, la gestion de la sécurité, le rôle des organismes agréés dans l'exécution des visites et des inspections au nom de l'État du pavillon, les mesures supplémentaires pour les grands vraquiers et la vérification de la conformité. Il incombe à l'État du pavillon de veiller à ce que ses navires respectent les règles et les normes internationales énoncées dans la convention et ses nombreux codes et directives.

La Convention SOLAS utilise un système de documentation et de certification comme preuve de conformité, ce qui permet à un État du port d'inspecter les navires qui visitent ses ports. Si les inspecteurs ont des motifs raisonnables de croire qu'un navire et son équipement ne sont pas conformes aux normes de la convention, ils peuvent retenir le navire au port jusqu'à ce que les déficiences soient corrigées.

Une grande partie de la réglementation détaillée de la Convention SOLAS se trouve dans des codes. Parmi les nombreux codes qui existent, deux sont cités ici à titre d'exemple. Le *Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution*,⁹ généralement connu sous le nom de *Code international de gestion de la sécurité* (Code ISM), fixe des normes pour la propriété, la gestion et l'exploitation des navires, y compris les responsabilités du capitaine. Le *Code maritime international des marchandises dangereuses*¹⁰ vise les milliers de cargaisons dangereuses transportées à bord des navires et les normes relatives à leur emballage, leur manutention et leur transport. Il est régulièrement mis à jour à mesure que de nouveaux produits chimiques sont commercialisés.

Outre la Convention SOLAS, d'autres instruments traitent d'autres aspects de la sécurité, tels que des principes et des règles uniformes pour la détermination du tonnage des navires.¹¹

Sécurité des cargaisons

La sécurité maritime est étroitement liée à la sécurité des cargaisons, car la sécurité du chargement et de l'arrimage des cargaisons a une incidence directe sur la sécurité du navire et de l'équipage. À l'ère moderne de la **conteneurisation**, la sécurité du transport des biens de consommation est presque considérée comme acquise grâce à des normes internationales uniformes applicables aux conteneurs.¹² Ces normes comprennent des exigences qui permettent un transport et une manutention sécuritaires dans tous les modes de transport de surface – maritime, routier et ferroviaire.

⁹ *Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution* (résolution A.741(18)), adopté le 17 novembre 1993.

¹⁰ *Code maritime international des marchandises dangereuses*, 1^{er} novembre 1974, résolution A.716(17) adoptée le 6 novembre 1991.

¹¹ *Convention internationale sur le jaugeage des navires*, 23 juin 1969, R.T.N.U., vol. 1291, n° 3 (en vigueur le 18 juillet 1982).

¹² *Convention internationale sur la sécurité des conteneurs*, 2 décembre 1972, R.T.N.U., vol. 1064, n° 3 (en vigueur le 6 septembre 1977).

Tel qu'indiqué précédemment, les premières règles sur les **lignes de charge** ont été adoptées au 19^e siècle pour empêcher la surcharge des navires afin de maximiser les gains. Les premières règles internationales sur les lignes de charge, qui visent à garantir la stabilité et l'intégrité de la coque, n'ont été adoptées qu'en 1930. Les règles internationales actuelles ont été adoptées par l'OMI en 1966¹³ pour garantir que les navires ne dépassent pas leurs limites de charge afin d'éviter les problèmes de stabilité des navires et éventuellement leur naufrage. En vertu de ces règles, les navires ne peuvent être chargés que jusqu'à la ligne de flottaison et ils ont des lignes de charge différentes dépendamment de la région dans laquelle ils naviguent (eaux tropicales ou nordiques) et de la saison (été ou hiver). Le Canada est partie à la plus récente Convention sur les lignes de charge et à son protocole de 1988.¹⁴

Conformité en matière de sécurité

La sécurité maritime repose sur un système de certificats délivrés aux navires à la suite de visites, qui peuvent ensuite être inspectés au port. Ces certificats attestent de la conformité du navire aux normes internationales définies dans la Convention SOLAS et dans d'autres conventions et codes relatifs à la sécurité maritime. Un navire est soumis à plusieurs visites courantes - initiale, périodique, de renouvellement, intermédiaire et annuelle - qui lui permettent de commencer ses opérations et de rester opérationnel. Des visites supplémentaires peuvent être effectuées à la suite d'un réaménagement ou de réparations. Les différentes classes de navires ont des exigences différentes en matière de certificats et de visites. Les navires peuvent être hors service pendant plusieurs jours lors des inspections, en particulier si une mise en cale sèche est nécessaire. L'OMI a pris des mesures pour tenter d'harmoniser le système afin de permettre la coordination des inspections et d'en améliorer l'efficacité.

Sécurité de la navigation - prévention des collisions

Les navires naviguent en respectant les « règles de la route » afin de garantir leur sécurité et celle des autres en mer. Il s'agit notamment de règles visant à prévenir les collisions.

Les premières règles pour la prévention des collisions en mer ont été proposées au milieu du 19^e siècle, coïncidant avec une augmentation des collisions attribuée à l'utilisation croissante des navires à moteur à vapeur. Ces règles internationales sont issues de la Conférence maritime internationale convoquée par les États-Unis en 1889; elles sont entrées en vigueur en 1897 et ont été mises à jour par la suite.

Les règles actuellement applicables à tous les navires en haute mer et dans les eaux navigables sont contenues dans la **Convention sur le Règlement international pour prévenir les abordages en mer (COLREGS)** adoptée par l'OMI en 1972,¹⁵ et à laquelle le Canada est partie. La convention prévoit des règles générales sur la responsabilité et des règles précises sur la conduite des navires dans toutes les

¹³ *Convention internationale sur les lignes de charge*, 5 avril 1966, R.T.N.U., vol. 640, n° 133 (en vigueur le 21 juillet 1968).

¹⁴ *Protocole de 1988 relatif à la Convention internationale sur les lignes de charge*, 11 novembre 1988, RTC 2010, n° 17 (en vigueur le 3 février 2000).

¹⁵ *Convention sur le Règlement international pour prévenir les abordages en mer*, 20 octobre 1972, R.T.N.U., vol. 1050, n° 16 (en vigueur le 15 juillet 1977).

conditions de visibilité. Les navires dont la visibilité est réduite sont tenus de maintenir une veille appropriée et de veiller à la sécurité des autres navires. La conduite et la navigation, les feux pour la nuit et les formes pour le jour, ainsi que les signaux sonores et lumineux, sont tous réglementés. Fondées sur la notion de bon sens marin, les nombreuses règles relatives à la navigation des navires comprennent la vitesse de sécurité, la veille, les mesures à prendre pour éviter les collisions, les dispositifs de séparation du trafic maritime, le dépassement, les manœuvres d'attente et de dégagement, et les responsabilités entre les navires.

Les règles permettent des modifications nationales si nécessaire. Le Canada en a tiré parti pour faire face à l'é étroitesse des chenaux de navigation de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Protection du milieu marin

La protection du milieu marin est l'une des questions environnementales les plus cruciales des temps modernes. Dans le domaine du transport maritime, la protection de l'environnement marin s'est d'abord concentrée sur la pollution, mais aujourd'hui, les règlements internationaux tiennent compte d'un large éventail de répercussions découlant du transport maritime.

Bien que la majeure partie de la pollution du milieu marin provienne de sources terrestres, la pollution par les navires est préoccupante. L'adoption d'accords internationaux visant à réglementer la pollution marine, dont le navire est la source, a été le moyen privilégié de traiter le problème à l'échelle mondiale. La liste des polluants potentiels provenant des navires étant aussi variée que les navires et les cargaisons eux-mêmes, il s'agit d'un problème complexe qui ne peut reposer sur une seule approche particulière.

Intervention en cas de déversement d'hydrocarbures par des pétroliers

Le premier instrument de réglementation de la pollution par les hydrocarbures, adopté en 1954, était axé sur les déversements provenant de pétroliers.¹⁶ Toutefois, des insuffisances ont fini par apparaître avec le premier accident de superpétrolier, impliquant le *Torrey Canyon*, en 1967. Le navire se trouvait en haute mer, mais juste en dehors de la mer territoriale du Royaume-Uni, lorsqu'il a eu des problèmes et a fini par dériver et faire naufrage sur la côte de la péninsule des Cornouailles, où les pertes environnementales et économiques ont été massives. Cette catastrophe a révélé quatre domaines d'inadéquation de la réglementation : l'absence de normes internationales pour la prévention de la pollution liée à l'exploitation des navires et de la pollution accidentelle; l'incapacité juridique des États côtiers à se protéger étant donné la compétence exclusive de l'État du pavillon en haute mer; les limites d'une jeune OMI; et l'absence d'un régime de responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures permettant d'indemniser les victimes pour les pertes qu'elles ont subies.

¹⁶ *Convention internationale de 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures*, 12 mai 1954, R.T.N.U., vol. 327, n° 3 (en vigueur le 26 juillet 1958).

Des changements complets et profonds ont été apportés au droit international, et à l'OMI, à la suite de la catastrophe du *Torrey Canyon*. Le droit de la mer a été modifié en 1969 par une nouvelle convention autorisant les États côtiers à prendre des mesures contre les navires étrangers transportant des hydrocarbures en haute mer lorsqu'ils sont susceptibles de s'abîmer et d'endommager potentiellement leur zone côtière.¹⁷ En 1973, cette convention a été élargie pour inclure des substances autres que les hydrocarbures en reconnaissance d'autres substances dangereuses transportées à bord des navires.¹⁸ Le Canada est partie à cet instrument.

Le renforcement de la protection du milieu marin a été rendu possible grâce à un développement institutionnel substantiel au sein de l'OMI elle-même. À l'époque du *Torrey Canyon*, l'OMI ne comptait qu'un seul organe de réglementation principal, le Comité de la sécurité maritime. La nécessité évidente de renforcer les fonctions juridiques et environnementales de l'OMI a conduit à la création du Comité juridique en 1967 et du Comité de la protection du milieu marin en 1973.

Décharge

Après le *Torrey Canyon*, l'un des premiers instruments à renforcer la réglementation environnementale du transport maritime a été la **Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières**, adoptée en 1972.¹⁹ Si la Convention concernait l'immersion de déchets d'origines diverses, elle couvrait également l'élimination délibérée en mer de déchets ou d'autres matières provenant de navires, y compris l'élimination des navires eux-mêmes. En 1996, la Convention a fait l'objet d'un amendement et a été assorti d'un protocole supplémentaire appelé Protocole de Londres,²⁰ afin d'introduire des contrôles plus stricts sur ce qui pouvait être déversé dans l'environnement marin. Malheureusement, le nouveau protocole n'a pas obtenu le soutien de tous les États, ce qui a entraîné l'existence de deux régimes juridiques parallèles. Des efforts sont actuellement déployés pour coordonner ces deux régimes. Le Canada est partie au Protocole de Londres.

MARPOL

L'instrument réglementaire le plus complet en matière de pollution par les navires qui a vu le jour dans le sillage du *Torrey Canyon* est la **Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL)**.²¹ Adoptée pour la première fois en 1973, la Convention MARPOL n'est pas

¹⁷ *Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures*, 29 novembre 1969, R.T.N.U., vol. 970, n° 211 (en vigueur le 6 mai 1975).

¹⁸ *Protocole de 1973 sur l'intervention en haute mer en cas de pollution par des substances autres que les hydrocarbures*, 2 novembre 1973, R.T.N.U., vol. 1313, n° 3 (en vigueur le 30 mars 1983).

¹⁹ *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières*, R.T.N.U., vol. 1046, n° 120 (en vigueur le 30 août 1975).

²⁰ *Protocole à la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières*, 7 novembre 1996, RTC 2006, n° 5 (en vigueur le 24 mars 2006).

²¹ *Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires*, 17 février 1978, R.T.N.U., vol. 1340, n° 61 (en vigueur le 2 octobre 1983).

entrée en vigueur rapidement; sa mise en œuvre finale a été déclenchée par un autre accident majeur de pétrolier. En 1978, l'échouement du superpétrolier moderne *Amoco Cadiz* au large des côtes de la Bretagne occidentale, en France, a provoqué une marée noire encore plus importante que celle du *Torrey Canyon*. Les problèmes restants qui ont empêché le soutien à l'entrée en vigueur de la Convention ont été rapidement résolus par un protocole d'amendement en 1978. La Convention *MARPOL* a introduit un système permettant d'harmoniser, de réglementer, d'homologuer, d'inspecter et de faire respecter les règles et les normes internationales relatives à la pollution causée par les navires. Elle traite de divers polluants provenant des navires au moyen d'annexes individuelles sur les hydrocarbures, les substances dangereuses et nocives transportées en vrac ou emballées, les eaux usées, les déchets et les émissions atmosphériques. Le Canada est partie au protocole de 1978 et à toutes ses annexes.

Les règles *MARPOL* visent différents types de navires. Les annexes établissent les rôles, les devoirs et les responsabilités en matière de réglementation, d'homologation et d'inspection. Elles prévoient également la désignation de zones spéciales et de zones de contrôle des émissions qui imposent des normes et des contrôles encore plus stricts pour des émissions et des déchets particuliers dans certaines zones du milieu marin. Pour que la désignation de zone spéciale prenne effet, les États parties de la région doivent mettre en place des installations de réception portuaires permettant aux navires de décharger leurs déchets. Comme tous les États n'ont pas mis en place de telles installations, la désignation de zone spéciale n'est pas en vigueur dans certaines régions.

À ce jour, aucune zone maritime du Canada n'a été désignée comme zone spéciale en vertu de la Convention *MARPOL*. En 2009, l'OMI a plutôt établi la zone de contrôle des émissions de l'Amérique du Nord (ZCE-AN) (figure 2-3) sur une proposition du Canada et des États-Unis. La ZCE-AN impose des normes beaucoup plus élevées que la norme pour les oxydes de soufre, les oxydes d'azote et les particules qui sont nocifs pour la santé humaine, en particulier dans les zones côtières. Il y a lieu de noter que les limites les plus au nord de la ZCE-AN ne comprennent pas les eaux arctiques.

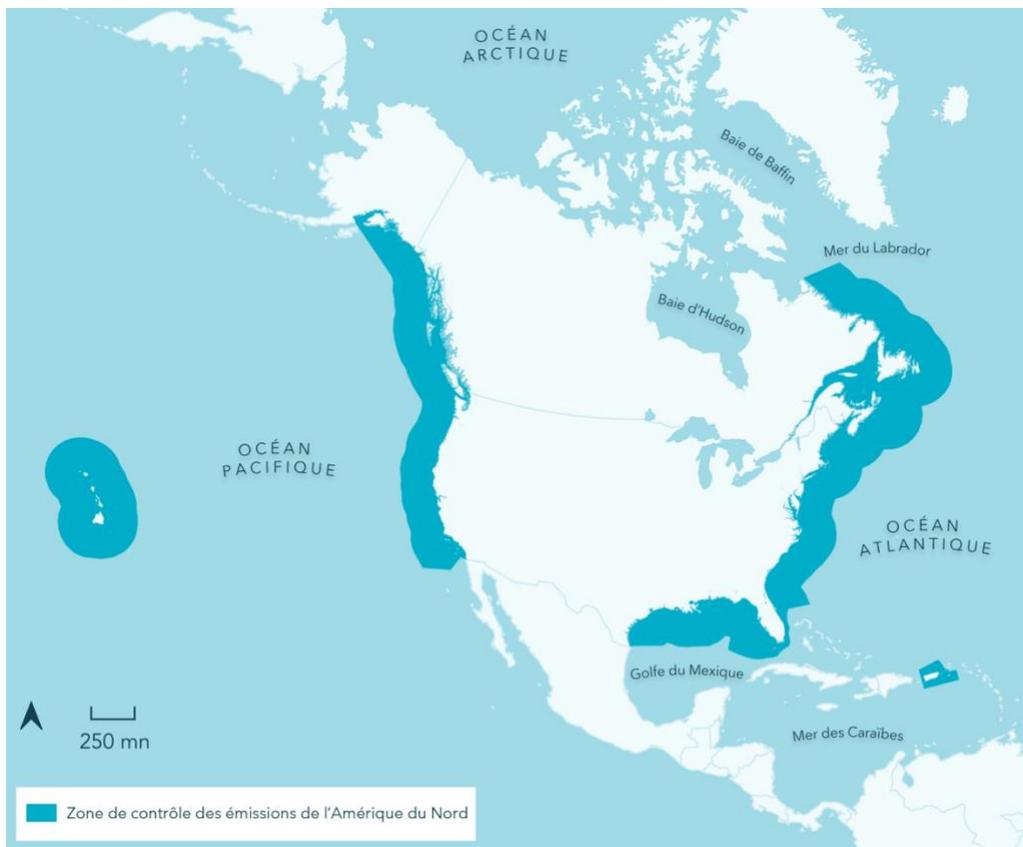


Figure 2-3. Zone de contrôle des émissions de l'Amérique du Nord

Un instrument distinct pour la protection des zones côtières, en dehors de toute convention *MARPOL*, est une mesure introduite par l'OMI sous l'autorité de son propre instrument constitutif.²² Cette nouvelle mesure est connue sous le nom de zone maritime particulièrement vulnérable (ZMPV) et peut être utilisée comme désignation lorsqu'un État côtier possède des zones marines protégées qui sont vulnérables au transport maritime international. Les États membres de l'OMI peuvent demander à cette dernière de désigner une ZMPV afin de renforcer leur autorité limitée pour réglementer le transport maritime international dans leurs mers territoriales et leurs ZEE. La désignation prévoit habituellement des mesures de protection appropriées que les navires doivent respecter, comme des mesures d'acheminement, des zones d'interdiction d'ancrage, des restrictions de vitesse, des routes en eau profonde pour les gros navires et des dispositifs de séparation du trafic maritime. Le Canada n'a pas encore demandé à l'OMI de désigner une zone de protection spéciale dans ses eaux, mais, il a toutefois demandé à l'OMI d'adopter une zone saisonnière et volontaire à éviter pour protéger la baleine noire de l'Atlantique Nord, une espèce menacée, dans le bassin Roseway, dans la mer territoriale au large de la Nouvelle-Écosse.

²² *Directives révisées pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables*, résolution A.982(24) adoptée le 6 février 2006.

Eaux polaires

Les eaux arctiques (contrairement à la zone du Traité de l'Antarctique) n'ont pas été désignées comme une zone spéciale. Le *Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires*,²³ connu sous le nom de *Code polaire* et fonctionnant sous les auspices des conventions SOLAS et MARPOL, fixe la norme en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires dans les eaux arctiques et antarctiques. Les eaux arctiques sont généralement définies comme les eaux situées au nord du 60° degré de latitude, avec des ajustements pour refléter la limite méridionale de la couverture de glace (figure 2-4).

Les navires naviguant dans les eaux polaires ont des exigences beaucoup plus élevées que la norme en matière de sécurité et de gestion des déchets à bord, en raison des risques et des conditions de navigation difficiles ainsi que de l'environnement marin très vulnérable de cette région. Cependant, le *Code polaire* ne réglemente pas les émissions atmosphériques des navires et, par conséquent, les règles générales de la Convention MARPOL en matière de pollution atmosphérique s'appliquent aux eaux arctiques. Le *Code polaire* ne réglemente pas non plus l'utilisation du mazout lourd, mais l'OMI a récemment adopté une nouvelle règle pour interdire progressivement l'utilisation et le transport du mazout lourd dans les eaux arctiques.

²³ Le *Code polaire* a été adopté par l'entremise des résolutions suivantes du MSC et du MEPC : Rés. MSC.385(94) adoptée le 21 novembre 2014 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017); Amendements à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, Rés. MSC.386(94) adoptée le 21 novembre 2014 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017); Code international pour les navires naviguant dans les eaux polaires (*Code polaire*), Rés. MEPC.265(68) adoptée le 15 mai 2015 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017); Amendements aux annexes I, II, IV et V de la Convention MARPOL, Rés. MEPC.266(68) adoptée le 15 mai 2015 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017).



Figure 2-4. Les eaux arctiques dans le *Code polaire*

Intervention en cas de déversement

L'OMI a adopté une convention en 1990,²⁴ suivie d'un protocole en 2000,²⁵ afin de promouvoir le développement de la capacité de préparation et d'intervention d'un État pour faire face aux déversements d'hydrocarbures et de substances nocives et dangereuses provenant de navires, d'installations de manutention d'hydrocarbures et d'installations extracôtières. Les navires et les installations portuaires sont tenus d'avoir des plans d'intervention. Cette convention aide également les régions à développer la coordination et la capacité d'intervention en cas d'urgence, y compris dans les eaux arctiques. Le Canada est partie à ces instruments.

Autres menaces pour le milieu marin

Les **systèmes antisalissures** sont utilisés pour lutter contre la flore et la faune accumulées sur la coque d'un navire, ce qui a pour effet de ralentir sa vitesse et d'augmenter sa consommation de carburant. Parmi les mesures antisalissures, citons la peinture biocide qui est hautement toxique et persiste dans l'environnement. Elle tue les espèces ciblées et non ciblées, ce qui en fait un enjeu de santé publique.

²⁴ *Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures*, 30 novembre 1990, R.T.N.U., vol. 1891, n° 78 (en vigueur le 13 mai 1995).

²⁵ *Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses*, 15 mars 2000, *Système du Traité sur l'Antarctique*, 2007, n° 4 (en vigueur le 14 juin 2007).

C'est pourquoi une convention sur le contrôle des systèmes antisalissures nuisibles sur les navires a été adoptée en 2001²⁶ afin de réglementer ces systèmes pour un large éventail de navires. Le Canada et d'autres États parties interdisent ou limitent désormais l'utilisation de ces systèmes sur les navires sous leur contrôle ou dans leurs ports.

Les **eaux de ballast** constituent une autre menace que les navires font peser sur le milieu marin. L'eau recueillie peut contenir des organismes vivants qui peuvent ensuite être rejetés dans un autre environnement marin, introduisant des espèces potentiellement nuisibles au nouvel environnement hôte. Une convention pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et des sédiments des navires²⁷ a été adoptée en 2004 pour faire face à cette menace grâce à des normes et des procédures qui s'appliquent aux navires effectuant des voyages internationaux et à l'enlèvement des sédiments. Les navires sont tenus d'effectuer des échanges d'eaux de ballast selon des volumes précis, des limites sur le nombre d'organismes viables ainsi qu'à certaines profondeurs et distances des côtes. Cette convention comporte également des dispositions sur les installations de réception semblables à celles de la Convention *MARPOL*. Le Canada est également partie à cette convention.

Récemment, le Canada est devenu partie à une convention sur l'**enlèvement des épaves** dans le milieu marin adoptée en 2007.²⁸ Cette convention traite des risques de pollution par les navires et des dangers que représentent, pour la sécurité des bâtiments, les navires coulés ou échoués dans la mer territoriale et la ZEE. Un État côtier peut exiger du propriétaire du navire qu'il enlève l'épave dans un délai raisonnable et, en cas de non-respect, l'épave peut être enlevée aux frais du propriétaire du navire.

Même au stade du **démantèlement**, les navires continuent de présenter des risques pour la sécurité et l'environnement. Une fois qu'un navire est mis hors service, il peut être difficile de savoir qui en est le propriétaire et s'il sera recyclé en toute sécurité, au lieu d'être simplement abandonné ou de tomber en panne de manière dangereuse. Le recyclage des navires expose potentiellement les travailleurs et l'environnement marin à des matériaux nocifs utilisés dans la construction du navire et à des déchets toxiques qui peuvent encore se trouver à bord, comme l'amiante et les résidus huileux. Si un navire est échoué puis brisé, comme c'est souvent le cas dans certains pays d'Asie du Sud, les déchets peuvent s'infiltrer dans l'environnement marin. En réponse à ces risques, l'OMI a adopté, en 2009, une nouvelle convention portant sur le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires.²⁹ Cet instrument fait intervenir plusieurs parties : les États du pavillon, qui doivent veiller à ce que leurs navires soient conformes, les États du port, qui doivent inspecter les documents pour vérifier leur conformité et les

²⁶ *Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissures nuisibles sur les navires*, 5 octobre 2001, RTC 2010, n° 15 (en vigueur le 17 septembre 2008).

²⁷ *Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires*, 13 février 2004, document OMI BWM/CONF/36 (16 février 2004), (en vigueur le 8 septembre 2017).

²⁸ *Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves*, Nairobi, 18 mai 2007, ILM, vol. 46, n° 694 (en vigueur le 14 avril 2015).

²⁹ *Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires*, 15 mai 2009, document OMI SR/CONF/45 (19 mai 2009) (non en vigueur). Voir également les *Directives pour un recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires*, Résolution MEPC.210(63) adoptée le 2 mars 2012.

États recycleurs, qui doivent s'assurer que leurs installations de démantèlement de navires sont autorisées. Il s'agit d'un système préventif qui exige une planification et un suivi des documents pendant le cycle de vie d'un navire. Le Canada n'est pas partie à cette convention.

Lacunes de la gouvernance en matière d'environnement marin

Toutes les menaces pesant sur l'environnement maritime ne sont pas couvertes par les réglementations actuelles. Par exemple, le bruit sous-marin produit par les navires n'est encore soumis qu'à des lignes directrices volontaires,³⁰ plutôt qu'à des règles et à des normes obligatoires. L'encrassement biologique, où des espèces exotiques se fixent sur la coque et sont transportées dans différents écosystèmes, ne fait également l'objet que de lignes directrices.³¹ Le déglacage constitue également une menace en raison du bruit qu'il engendre et des perturbations qu'il entraîne pour les usages autochtones et les animaux marins. Malgré ces risques, le déglacage n'est pas abordé par des lignes directrices internationales, et encore moins par une réglementation, bien que l'on soit en train d'instaurer un transport maritime commercial doté d'une capacité de déglacage dans le Nord.

Recherche et sauvetage

Les opérations de recherche et de sauvetage permettent de prévenir la perte de vies humaines en détresse lors d'accidents aériens ou maritimes. Le devoir des autorités des États côtiers et des navires de sauver des vies en mer est une coutume de longue date, codifiée à la fois dans la *CNUDM* et dans la Convention *SOLAS*. Cependant, l'immensité de l'espace océanique exige souvent une coordination des opérations de recherche et de sauvetage qui dépasse les capacités d'un seul État.

À cette fin, une convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes a été adoptée en 1979³² à laquelle le Canada est partie. Un protocole ultérieur adopté en 2000 a renforcé l'approche régionale et la coordination entre les opérations maritimes et aériennes. En vertu de cette convention, les États parties se sont engagés à assurer la recherche et le sauvetage dans leurs eaux côtières et à coopérer avec les États voisins dans le cadre d'ententes bilatérales ou régionales. S'appuyant sur cette convention, l'OMI a établi des zones de recherche et de sauvetage dans le monde entier, dans lesquelles les États ont assumé la responsabilité de fournir ce service. En outre, l'OMI et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont élaboré et tenu à jour conjointement le Manuel international de recherche et de sauvetage aériens et maritimes pour aider à guider les efforts en ce sens.

³⁰ Directives visant à réduire le bruit sous-marin produit par les navires de commerce pour atténuer leurs incidences néfastes sur la faune marine, document OMI MEPC.1/Circ.833 (7 avril 2014).

³¹ Directives pour le contrôle et la gestion de l'encrassement biologique des navires en vue de réduire au minimum le transfert d'espèces aquatiques envahissantes, résolution MEPC.207(62) adoptée le 15 juillet 2011.

³² *Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes*, 27 avril 1979, R.T.N.U., vol. 1405, n° 97 (en vigueur le 22 juin 1985).

En 1979, le Canada s'est joint à la France, à l'ex-Union soviétique et aux États-Unis pour lancer le programme international COSPAS-SARSAT, un système par satellite destiné à faciliter les efforts de recherche et de sauvetage en détectant et en localisant les balises de détresse. Le système s'est depuis élargi pour inclure de nombreux pays qui sont parties à un accord international connexe adopté en 1988³³ pour fournir des services d'alerte et de localisation pour la détresse et la sécurité maritimes, aériennes et terrestres. Le Canada est partie à cet accord.

Sécurité des navires

Ces dernières années, la sécurité des navires est devenue une grande préoccupation. La piraterie constitue depuis longtemps une menace pour la sécurité des navires en haute mer, mais au cours des dernières décennies, elle a évolué et s'est étendue, en grande partie à cause du terrorisme en mer et des inégalités croissantes en matière de développement international. L'enlèvement d'équipages, le détournement de navires dans les eaux côtières et l'échouage intentionnel, entre autres actions menées par des personnes extérieures au navire, constituent de graves menaces pour la sécurité des navires, des passagers et des équipages.

La Convention SOLAS prévoit des mesures spéciales pour renforcer la sécurité des navires et des installations portuaires. Pour leur part, les États sont censés établir des niveaux de sécurité et fournir des renseignements à ce sujet aux navires qui sont exploités dans leur mer territoriale ou qui sont sur le point d'y entrer. Ils doivent également établir des niveaux de sécurité pour leurs ports et fournir des informations sur les niveaux de sécurité à leurs navires, à leurs ports et aux navires étrangers dans leurs ports. Grâce à ces renseignements, les compagnies et les navires sont tenus de fixer leurs niveaux de sécurité en conséquence. Le principal instrument subsidiaire de la Convention SOLAS en matière de sécurité est le *Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires*,³⁴ qui prévoit des exigences obligatoires pour les États, les compagnies maritimes, les exploitants de navires et les installations portuaires. Les règles détaillées comprennent des plans de sûreté pour les navires et les installations portuaires afin de contrôler les accès non autorisés.

Le terrorisme maritime est abordé par la ***Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime***³⁵ (Convention SUA) adoptée avec un protocole correspondant en 1988.³⁶ La Convention SUA a été adoptée en réponse au détournement du navire de croisière *Achille Lauro* en Méditerranée, à bord duquel une personne handicapée a été assassinée. Le Canada est partie à cette Convention dont l'objectif principal est de veiller à ce que des mesures efficaces soient prises

³³ *Accord relatif au Programme international COSPASS-SARSAT*, 1^{er} juillet 1988, R.T.N.U., vol. 1518, n° 209 (en vigueur le 30 août 1988).

³⁴ *Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires*, adopté par la résolution MSC.196(80) du 20 mai 2005.

³⁵ *Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime*, 10 mars 1988, R.T.N.U., vol. 1678, n° 201 (en vigueur le 1^{er} mars 1992).

³⁶ *Protocole de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental*, 10 mars 1988, R.T.N.U., vol. 1678, n° 201 (en vigueur le 1^{er} mars 1992).

contre ceux qui mènent des actions illégales contre les navires. Ces actions comprennent la capture forcée de navires, des actes de violence contre les passagers et l'installation à bord de dispositifs qui peuvent tuer des personnes ou endommager le navire. Les États parties sont tenus de poursuivre ou d'extrader les délinquants accusés.

Une conférence diplomatique a été convoquée en 2005 en vue d'adopter des changements importants aux instruments de la Convention SUA³⁷ pour répondre aux préoccupations concernant l'armement des navires et l'utilisation d'armes de destruction massive. Cette conférence faisait suite aux événements du 11 septembre 2001, qui ont révélé des lacunes importantes dans la Convention SUA permettant le détournement et l'armement d'avions civils contre le World Trade Center à New York et le Pentagone à Washington. Des amendements ultérieurs ont étendu l'application de la Convention pour inclure les actes illicites contre les installations extracôtières situées sur le plateau continental.³⁸

Formation et protection des travailleurs maritimes

Les industries maritimes emploient de nombreux marins et autres travailleurs à bord des navires en mer. La **Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW-F)**³⁹ est l'instrument majeur le plus important à ce sujet, adopté par l'OMI en 1978, et auquel le Canada est partie. Un Code STCW détaillé⁴⁰ accompagne la Convention afin d'établir des normes uniformes pour la formation des gens de mer par les académies maritimes pour assurer des équipages compétents et soucieux de la sécurité. D'autres instruments traitent de divers aspects de la sécurité des travailleurs. Par exemple, la Convention sur les lignes de charge, dont il a été question plus haut, garantit des passages sûrs pour l'équipage, tandis que la Convention SOLAS traite de l'équipement de survie, comme les canots de sauvetage et les dispositifs de flottaison, et de procédures comme les postes de rassemblement sur les navires de croisière.

Tout aussi importante, la **Convention du travail maritime**,⁴¹ adoptée par l'OIT en 2006, utilise une définition large du terme « marin » pour inclure toutes les personnes travaillant à bord des navires. Le Canada est partie à cette Convention qui est décrite comme une déclaration des droits des gens de mer. Le premier objectif de la Convention est d'assurer une sécurité solide et mondiale des droits des gens de mer. Deuxièmement, elle vise à fournir des règles équitables aux États et aux armateurs lorsqu'ils offrent aux gens de mer de bonnes conditions de santé, de sécurité et de vie au travail, les

³⁷ Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, 14 octobre 2005, document OMI LEG/CONF 15/21 (1^{er} novembre 2005) (en vigueur le 28 juillet 2010).

³⁸ Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, 10 mars 1988, R.T.N.U., vol. 1678, n° I-29004 (en vigueur le 1^{er} mars 1992).

³⁹ Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, 7 juillet 1978, R.T.N.U., vol. 1361, n° 2 (en vigueur le 28 avril 1984).

⁴⁰ Code de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (7 juillet 1978), R.T.N.U., vol. 1361, n° 2 (en vigueur le 28 avril 1984).

⁴¹ Convention du travail maritime, 23 février 2006, CTS 2013 n° 16 (en vigueur le 20 août 2013).

empêchant ainsi de travailler sur des navires inférieurs aux normes. L'objectif déclaré de la Convention est d'établir des règles fermes que les États parties appliquent.

La **Convention du travail maritime** ne couvre pas les pêcheurs. Malgré les dangers distincts de la profession, il a été difficile de trouver un consensus international sur les normes applicables aux pêcheurs, étant donné la diversité des intérêts, des navires, des méthodes de pêche et des conditions d'exploitation dans ce secteur. Une convention sur la sécurité des navires de pêche⁴² et le protocole qui la remplace⁴³ n'ont pas réussi à obtenir un soutien international suffisant. En 2012, un accord a été conclu au Cap⁴⁴ pour résoudre les problèmes de mise en œuvre des instruments précédents en introduisant un système de certification de sécurité comme SOLAS. Le système de certification et les exigences minimales de formation qui en résultent, semblables à ce que la STCW applique aux marins, sont abordés dans une convention de 1995 sur les normes de formation, de délivrance de brevets et de veille pour le personnel des navires de pêche.⁴⁵ Le Canada est partie à la convention de 1995.

Protection de la santé publique

Les navires peuvent devenir porteurs de maladies et constituer une menace pour les communautés portuaires qu'ils visitent. À ce titre, le Règlement sanitaire international,⁴⁶ adopté par l'OMS, établit des règles qui obligent les États à surveiller et à contrôler les rejets, par les navires, d'eaux usées, de déchets, d'eaux de ballast et d'autres matières potentiellement pathogènes susceptibles de contaminer les eaux portuaires ou intérieures et les voies navigables internationales. La réglementation concerne également les navires en transit et aux points d'entrée, ainsi que les marchandises en transit. Le capitaine du navire doit soumettre une déclaration maritime de santé avant l'arrivée au port à titre de mesure préventive et, en retour, les autorités portuaires délivrent des certificats de contrôle sanitaire.

Facilitation du commerce maritime international

Un aspect essentiel de la réglementation maritime est la facilitation du commerce maritime lui-même. Cet aspect a été reconnu dès 1926 par la Société des Nations, ce qui a conduit à l'adoption d'une convention sur les ports maritimes⁴⁷ exigeant des États du port qu'ils traitent les navires en visite de manière égale et équitable, quelle que soit leur nationalité. Les parties ont convenu de donner à tous

⁴² *Convention internationale de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche*, 2 avril 1977, BPP Misc 17 (1978), Cmnd 7252 (non en vigueur).

⁴³ *Protocole de Torremolinos de 1993 relatif à la Convention internationale de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche*, avril 1993, BPP Misc 19 (1996), Cmnd 3339 (non en vigueur).

⁴⁴ *Accord du Cap de 2012 sur la mise en œuvre des dispositions du Protocole de 1993 relatif à la Convention internationale de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche*, 11 octobre 2012, document OMI SFV-P/CONF 1/16 (29 octobre 2012) (non en vigueur).

⁴⁵ *Convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille*, 7 juillet 1995, RTC 2012, n° 21 (en vigueur le 29 septembre 2012).

⁴⁶ *Règlement sanitaire international (2005)*, 23 mai 2005, R.T.N.U., vol. 2509, n° 79 (en vigueur le 15 juin 2007).

⁴⁷ *Convention et Statut sur le régime international des ports maritimes*, 9 décembre 1923, Recueil des Traités de la Société des Nations, vol. 58, n° 285 (en vigueur le 2 décembre 1926).

les navires un libre accès aux ports maritimes et de ne pas faire de discrimination à l'encontre des navires en fonction du pavillon qu'ils arborent.

Un autre aspect de la facilitation du commerce maritime est l'uniformisation des exigences documentaires. Dans l'exercice de leur souveraineté, les États légifèrent sur leurs propres normes en matière de douanes, d'immigration et autres. Cela signifie qu'un navire faisant escale dans différents ports au cours d'un même voyage peut être soumis à des formalités administratives qui font double emploi et prennent beaucoup de temps. Pour remédier à cette situation, une convention visant à faciliter le trafic maritime⁴⁸ a été adoptée en 1965 afin d'introduire des normes uniformes et des procédures recommandées pour l'arrivée, le séjour et le départ des navires, des cargaisons et des passagers, le traitement des passagers clandestins et les procédures de santé publique et de quarantaine, y compris les mesures concernant les animaux et les plantes. Le Canada est partie à cet instrument.

2.3.3 Coopération à l'échelon régional

Dans certaines parties du monde, la coopération mondiale se reflète à l'échelon régional. Les États peuvent le faire en adaptant les règles mondiales aux besoins particuliers de leur région marine, ou peut-être même en renforçant l'application des instruments mondiaux.

L'Arctique

L'Arctique est un bon exemple de la façon dont les instruments régionaux peuvent refléter les instruments mondiaux. En 2011, le Conseil de l'Arctique a facilité la conclusion d'un accord régional sur la coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes⁴⁹ afin de refléter l'instrument mondial sur la recherche et le sauvetage dont il a été question précédemment. Conçu pour le contexte arctique, l'accord regroupe la couverture et l'intervention internationales en matière de recherche et de sauvetage, la définition des zones de responsabilité des États parties et l'utilisation coordonnée du territoire de chacun pour étendre l'assistance aux régions éloignées. Le Canada est à la fois partie et dépositaire de l'accord.

Outre la recherche et le sauvetage, le Conseil de l'Arctique a facilité l'adoption, en 2013, d'un accord régional sur la coopération en matière de préparation et de lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures.⁵⁰ Ce dernier reflète également un accord mondial sur la préparation et la lutte contre la pollution par les hydrocarbures discuté précédemment, avec des objectifs similaires visant à accroître la coopération et la coordination entre les pays de l'Arctique pour protéger les écosystèmes marins et côtiers de cette région contre les incidents de déversement d'hydrocarbures. Au besoin, les parties

⁴⁸ *Convention visant à faciliter le trafic maritime international*, 9 avril 1965, R.T.N.U., vol. 591, n° 265 (en vigueur le 5 mars 1967).

⁴⁹ *Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique*, 12 mai 2011, RTC 2013, n° 6 (en vigueur le 19 janvier 2013).

⁵⁰ *Accord de coopération en matière de préparation et d'intervention en cas de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique*, 15 mai 2013, RTC 2013, n° 6, (en vigueur le 25 mars 2016).

s'engagent à fournir une assistance mutuelle à d'autres pays, à échanger des renseignements essentiels pour améliorer l'efficacité des opérations d'intervention et à coopérer à la formation et aux exercices dans la région arctique. Le Canada est également partie à cet accord.

Le Forum des gardes côtières de l'Arctique,⁵¹ créé en 2015 en tant que forum multilatéral indépendant par les garde-côtes canadiens, danois, finlandais, islandais, norvégiens, russes, suédois et américains de la région, constitue un nouveau dispositif de coopération. Il a pour mission de coopérer dans les opérations pour offrir des activités maritimes sécuritaires et respectueuses de l'environnement. Le forum organise des exercices de recherche et de sauvetage pour tester la coordination entre les gardes côtières membres.

Contrôle de l'État du port

Outre l'Arctique, le Canada est partie aux mémorandums d'entente de Paris⁵² et de Tokyo⁵³ sur le contrôle par l'État du port. Le Mémorandum de Paris, adopté en 1982, couvre le bassin de l'Atlantique Nord, de l'Amérique du Nord à l'Europe, tandis que le Mémorandum de Tokyo, adopté en 1993, englobe la région Asie-Pacifique.

L'objectif du contrôle par l'État du port est de remédier à l'incapacité des États du pavillon à exercer une compétence et un contrôle efficaces sur leurs navires afin de garantir le respect des normes internationales. Contrairement aux traités, ces mémorandums sont des accords conclus par les autorités maritimes nationales, telles que Transports Canada, plutôt que par les États eux-mêmes. Les deux mémorandums prévoient des procédures et coordonnent l'application des règles et des normes internationales, telles que les conventions *MARPOL* et *SOLAS*, pour les navires qui visitent les ports régionaux. Au port, les navires sont inspectés sans aucune discrimination quant à leur pavillon. Ils peuvent recevoir des avertissements ou être invités à corriger des anomalies mineures, mais dans les cas graves, ils peuvent être soit retenus au port jusqu'à ce que les anomalies soient corrigées, soit autorisés à se rendre au port le plus proche où les anomalies peuvent être corrigées. Chaque navire inspecté est inscrit dans une base de données commune afin de permettre aux ports suivants d'assurer le suivi des navires à problèmes.

2.3.4 Coopération bilatérale

La gouvernance maritime s'exerce également à un niveau bilatéral entre États voisins. Les accords bilatéraux et autres arrangements tendent à se concentrer sur la gestion des relations maritimes de bon

⁵¹ Arctic Coast Guard Forum (s.d.). « About the ACGF ». Consulté sur : <https://www.arcticcoastguardforum.com/> (en anglais)

⁵² *Mémorandum d'entente sur le contrôle des navires par l'État du port dans le cadre de l'application des accords sur la sécurité maritime et la protection de l'environnement marin* (en anglais), 26 janvier 1982, ILM, vol. 1, n° 1 (en vigueur le 1^{er} juillet 1982).

⁵³ *Mémorandum d'entente sur le contrôle des navires par l'État du port dans la région Asie-Pacifique*, 1^{er} décembre 1993, (en vigueur le 1^{er} avril 1994).

voisinage et sur des questions précises. Le Canada a conclu plusieurs ententes de ce genre avec le Danemark (Groenland/Kalaallit Nunaat), la France (Saint-Pierre-et-Miquelon) et les États-Unis, avec lesquels il partage des voisinages maritimes dans les régions de l'Atlantique, de l'Arctique, des Grands Lacs et du Pacifique.

Canada-Danemark (Groenland/Kalaallit Nunaat)

En 1983, le Canada et le Danemark, au nom du Groenland, ont conclu un accord de coopération sur l'environnement marin⁵⁴ comprenant la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution provenant des activités en mer et du transport maritime. L'accord engage les deux parties à :

- Échanger des informations et des notifications,
- Enquêter sur les violations,
- Prendre des mesures pour que les installations en mer réduisent au minimum le risque de pollution, et
- Coopérer à la gestion du trafic maritime et fournir des services de signalement des navires (identifier, surveiller et revoir les itinéraires en tenant compte des types de navires, de la fréquence des passages, des cargaisons, de la propulsion, de l'état des glaces et d'autres dangers).

L'accord comporte des annexes sur les plans d'urgence conjoints pour les incidents de pollution dus aux activités en mer et au transport maritime.

Canada-France

En 1994, après avoir réglé la plupart de leurs différends en matière de pêche et de frontières maritimes, le Canada et la France ont conclu un accord de coopération régionale concernant Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces de l'Atlantique.⁵⁵ En vertu de cet accord, une commission mixte se réunit régulièrement pour superviser sa mise en œuvre, le travail étant effectué par des sous-comités. Dans le domaine maritime, l'accord prévoit une coopération pour l'amélioration des liaisons maritimes et l'application de la loi pour lutter contre le trafic illicite. La sous-commission de la sécurité s'occupe des questions de police et de douane, de la coopération en matière de sauvetage en mer, de la pollution marine et des problèmes de sécurité qui se posent.

Canada-États-Unis

Le Canada et les États-Unis ont une longue histoire de coopération par l'entremise de leurs gardes côtières respectives, qui se rencontrent lors de sommets annuels. Les deux organisations coordonnent

⁵⁴ *Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume du Danemark concernant le milieu marin*, 26 août 1983, RTC 1983, n° 19 (en vigueur le 26 août 1983).

⁵⁵ *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française relatif au développement de la coopération régionale entre les provinces atlantiques canadiennes et la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon*, 2 décembre 1994, RTC 1994, n° 33 (en vigueur le 2 décembre 1994).

les tâches dans les voies navigables communes, comme le déglacement des Grands Lacs, les urgences environnementales maritimes, la recherche et le sauvetage, la gestion du trafic maritime et les aides à la navigation. Cette coopération est largement transparente et continue.

En 1909, le Canada et les États-Unis ont créé la Commission mixte internationale en application du Traité des eaux limitrophes.⁵⁶ Le Traité garantit la libre navigation de tous les cours d'eau, lacs et voies navigables partagés le long de la frontière internationale et établit des principes de coopération ainsi que de prévention et de résolution des différends. Chaque partie peut appliquer des règles, des règlements et des droits à la navigation de son côté de la frontière, à condition que les navires des deux pays soient traités de la même façon.

Le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent est peut-être l'un des arrangements bilatéraux les plus connus, car il est axé sur la gouvernance de la navigation dans une voie navigable internationale entre le Canada et les États-Unis. La voie maritime s'étend de l'océan Atlantique aux Grands Lacs sur un parcours de 3 700 km (figure 2-5). En référence à la Commission mixte internationale, la construction de la voie navigable a été entamée, achevée et officiellement ouverte en 1955. La gestion de la voie navigable est partagée et coordonnée par la Corporation de Gestion de la Voie Maritime du Saint-Laurent, un organisme sans but lucratif établi au Canada, et par la Saint Lawrence Seaway Development Corporation qui opère au sein du Département des Transports des États-Unis.



Figure 2-5. Grands Lacs et Voie maritime du Saint-Laurent

⁵⁶ *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis (Traité relatif aux eaux limitrophes)*, 11 janvier 1909, L.R.C. (1985), ch. I-17 (en vigueur le 5 mai 1910).

En 1978, le Canada et les États-Unis ont conclu l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*⁵⁷ dans le but d'améliorer la qualité de l'eau des Grands Lacs. L'objectif est de préserver et de maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs grâce à des politiques, des procédures et des technologies, et d'éliminer ou d'atténuer les rejets polluants. Après l'adoption de la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, l'accord a donné naissance à un plan d'urgence conjoint en cas de pollution marine (Plan d'urgence bilatéral en cas de pollution des eaux)⁵⁸ en 2017 afin de remplir leurs obligations au titre de cette convention. Le plan prévoit une équipe conjointe d'intervention en cas d'urgence environnementale par l'intermédiaire de laquelle les gardes côtières des pays dirigent et préparent conjointement les interventions en cas de déversement dans leurs eaux côtières adjacentes et dans la région des Grands Lacs. Le plan comporte des annexes qui traitent spécifiquement de la côte de l'Atlantique, de la mer de Beaufort, de l'Entrée Dixon, des Grands Lacs et de la côte du Pacifique. Les deux gardes côtières effectuent régulièrement des exercices dans les régions couvertes.

Les divergences sur le statut juridique des eaux arctiques et la compétence en matière de navigation dans ces eaux ont amené le Canada et les États-Unis à adopter un accord bilatéral sur la coopération arctique⁵⁹ en 1988. L'accord est une entente de coopération qui permet aux deux parties de s'entendre sur leur désaccord quant au statut juridique des eaux arctiques. Par cet accord, les deux pays se sont engagés à faciliter la navigation des brise-glace dans leurs eaux arctiques respectives et à développer et partager la recherche sur l'environnement marin. Les États-Unis se sont engagés à demander le consentement du Canada pour le passage des brise-glace dans les eaux intérieures canadiennes. L'accord fonctionne sans préjudice de la position de l'un ou l'autre pays sur le droit de la mer.

2.4 Le droit international régissant les relations entre acteurs maritimes privés

Jusqu'à présent, cette introduction à la gouvernance maritime s'est concentrée sur le droit maritime international public régissant les relations entre États. Cependant, les États ne partagent pas toujours des intérêts et des partenaires commerciaux maritimes communs et les pratiques commerciales internationales sont très diverses. À ce titre, il existe des règles de droit maritime international qui régissent les relations entre acteurs privés, dans le but d'avoir des pratiques commerciales uniformes qui minimisent les interruptions dans le mouvement des biens et des services par les navires, y compris les services fournis aux navires. Les règles destinées aux acteurs privés concernent généralement les obligations civiles précises des acteurs commerciaux ou les clauses types des contrats maritimes.

⁵⁷ *Accord Canada-États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, 22 novembre 1978, RTC 1978, n° 20 (en vigueur le 22 novembre 1978).

⁵⁸ Plan d'urgence bilatéral Canada-États-Unis en cas de pollution des eaux, 3 août 2017 (en vigueur le 3 août 2017).

⁵⁹ *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération dans l'Arctique*, 11 janvier 1988, RTC 1988, n° 29 (en vigueur le 11 janvier 1988).

2.4.1 Limitation de la responsabilité

La prestation de services de transport maritime comporte de nombreux risques que les acteurs privés tentent d'atténuer et de contrôler en limitant les responsabilités potentielles. La limitation de la responsabilité est donc un thème commun aux contrats régis par le droit maritime et aux situations de négligence en mer entraînant la mort, des dommages corporels et des pertes matérielles. C'est également le fondement de la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Fondamentalement, la limitation de la responsabilité vise à encourager les armateurs et les exploitants de navires à prendre le risque de fournir des services de transport maritime à l'appui des nombreux aspects du commerce maritime et des services auxiliaires. Avec la limitation de la responsabilité, la responsabilité du prestataire de services est plafonnée à un certain montant. Par conséquent, le montant de l'indemnisation réelle est souvent inférieur à ce qui a été réclamé.

2.4.2 Principaux domaines du droit maritime international privé

Les principaux domaines du droit maritime international privé abordés ici sont les suivants :

- Titres et application
- Transport de marchandises
- Transport de passagers
- Collisions
- Sauvetage
- Dommages dus à la pollution
- Enlèvement d'épaves
- Navires d'État

Titres et application

Les navires ont besoin de divers services pour leur permettre de transporter des marchandises et de remplir d'autres fonctions. Par exemple, ils ont besoin de financement pour être construits et réaménagés et pour recevoir des produits et des services de première nécessité comme la nourriture, le carburant, les réparations, le remorquage, etc. En même temps, les navires sont des biens très mobiles et peuvent facilement frustrer les créanciers qui tentent de se faire payer et de faire valoir leurs droits. C'est pourquoi les créanciers peuvent utiliser divers titres pour garantir leurs dettes. Il s'agit par exemple d'hypothèques ou de garanties similaires dans le cas du financement de navires et de privilèges pour des biens de première nécessité comme la réparation de navires. Les diverses créances accumulées par un navire ne peuvent pas être traitées de la même manière, car elles peuvent appartenir à une classe différente, survenir à des dates différentes ou bénéficier d'un statut privilégié.

Les créances privilégiées, connues sous le nom de privilèges maritimes, entrent en jeu pour des services vitaux, tels que les salaires des marins et l'assistance, ou pour faire bénéficier les victimes de la conduite fautive du navire. Elles peuvent également protéger les fournisseurs de produits de première nécessité. En cas de faillite d'un navire, les créances privilégiées sont les premières à être payées après les

dépenses engagées dans l'intérêt commun de tous les créanciers. Les autres détenteurs de titres, tels que les créanciers hypothécaires et les créanciers garantis, sont payés ensuite, suivis des créanciers non garantis.

Les lois nationales varient dans la manière dont elles offrent des protections et des procédures aux créanciers. C'est pourquoi des conventions internationales sur les privilèges et les hypothèques maritimes ont été adoptées en 1926,⁶⁰ 1967⁶¹ et plus récemment en 1993 afin de promouvoir des pratiques internationales uniformes. Malheureusement, ces efforts n'ont pas été fructueux. La convention de 1967 n'est jamais entrée en vigueur et, bien que la dernière *Convention internationale sur les privilèges et hypothèques maritimes*⁶² adoptée en 1993 soit en vigueur, son efficacité est réduite car la plupart des États développés, dont le Canada, n'y sont pas parties.

La saisie du navire est une procédure centrale dans l'exécution des créances maritimes. Le navire peut être arrêté si le propriétaire ne paie pas ses dettes et qu'une action *in rem* (une procédure judiciaire contre le navire) est intentée au tribunal. Le propriétaire du navire peut payer une garantie ou une caution appropriée pour que le navire soit libéré sous caution et que la procédure puisse se poursuivre. Cela permet au navire de poursuivre ses activités commerciales.

Des conventions internationales ont été adoptées en 1952⁶³ et en 1999,⁶⁴ cette dernière dans le cadre de la CNUCED, pour tenter d'unifier les règles concernant la saisie des navires de mer. Comme dans le cas des privilèges et des hypothèques, ces instruments n'ont pas reçu l'appui de la plupart des pays. Bien que le Canada n'y soit pas partie, les tribunaux canadiens ont appliqué certains des principes de la Convention de 1952. Un exemple est la saisie du navire jumeau, qui permet la saisie d'un autre navire du même propriétaire quand le navire dont les services sont impayés se trouve hors du secteur de compétence du tribunal d'exécution.

Transport de marchandises

Le transport de marchandises est la fonction centrale du commerce maritime. Pourtant, c'est l'un des domaines où il a été le plus difficile de parvenir à un consensus international. Il y a trois aspects majeurs à cette question : la manière dont le transport commercial doit être partagé, les règles modèles pour promouvoir l'uniformité, et les préoccupations relatives au transport spécial.

⁶⁰ *Convention internationale pour l'unification de certaines règles relatives aux privilèges et hypothèques maritimes*, 10 avril 1926, R.T.S.N., n° 2765 (non en vigueur).

⁶¹ *Convention internationale pour l'unification de certaines règles relatives aux privilèges et hypothèques maritimes*, 27 mai 1967 (non en vigueur).

⁶² *Convention internationale sur les privilèges et hypothèques maritimes*, 6 mai 1993, R.T.N.U., vol. 2276 (en vigueur le 5 septembre 2004).

⁶³ *Convention internationale pour l'unification de certaines règles sur la saisie conservatoire des navires de mer*, 10 mai 1952, R.T.N.U., vol. 6330, n° 439 (en vigueur le 2 octobre 1962).

⁶⁴ *Convention internationale sur la saisie conservatoire des navires de mer*, 12 mars 1999, document de l'ONU A/CONF.188.6 (19 mars 1999) (en vigueur le 14 septembre 2011).

Partage du transport commercial : en 1974, la CNUCED a facilité l'adoption d'un code de conduite pour les conférences maritimes⁶⁵ qui permet à toute compagnie maritime nationale de devenir membre à part entière d'une conférence qui dessert son commerce extérieur. Aujourd'hui, une grande partie de la justification antérieure des conférences maritimes, telle que l'évitement des guerres de prix et l'élimination des capacités excédentaires, s'est érodée, de sorte que les conférences maritimes peuvent être supprimées pour laisser les alliances industrielles stratégiques opérer sur des marchés ouverts. Certains territoires, comme l'Union européenne, ont aboli les conférences maritimes.

Uniformité des règles et de la documentation : les règles pour un transport uniforme des marchandises sont importantes pour que les contrats de transport permettant le commerce puissent être guidés par des règles communes et prévisibles de même que par des exigences unifiées en matière de documentation. Il faut également trouver un équilibre entre les droits et les devoirs des transporteurs et des expéditeurs de marchandises. En l'absence de règles communes, les transporteurs pourraient utiliser des contrats pour exclure toute responsabilité. Les règles tendent à être adoptées sous la forme de clauses contractuelles régissant la responsabilité du transporteur, qui doit tout d'abord fournir un navire en état de navigabilité et fournir des éléments et des informations tels que :

- Connaissance en tant que reçu pour les marchandises, indiquant leur condition
- Renseignements importants sur la cargaison
- Restrictions concernant les marchandises dangereuses
- Déviation ou retard du voyage
- Exclusions de responsabilité pour certains risques
- Responsabilité limitée pour le transporteur

Les *Règles de La Haye*⁶⁶ ont été adoptées en 1924. Il s'agissait de la première convention visant à établir des normes minimales pour le transport de marchandises et elles étaient largement considérées comme favorisant le transporteur. Elles ont été modifiées par des protocoles en 1968 et 1979⁶⁷ et, avec le protocole de 1968, elles ont été connues sous le nom de *Règles de La Haye-Visby*.⁶⁸ Les règles restaient orientées en faveur du transporteur et favorisaient généralement les pays développés, raison pour laquelle la CNUDCI a facilité l'adoption des *Règles de Hambourg* en 1978,⁶⁹ égalisant les conditions de concurrence entre les pays développés et les pays en développement. Les nouvelles règles reflétaient également l'émergence du transport par conteneurs et créaient un équilibre entre les droits et les responsabilités du transporteur et du chargeur. Toutefois, ces efforts n'ont pas été suffisamment

⁶⁵ *Convention des Nations Unies relative à un code de conduite des conférences maritimes*, 6 avril 1974, R.T.N.U., vol. 1334, n° 15 (en vigueur le 6 octobre 1983).

⁶⁶ *Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance*, 25 août 1924, R.T.S.N., vol. 120, n° 155 (en vigueur le 2 juin 1931).

⁶⁷ *Protocole portant modification de la Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance*, 23 février 1968, R.T.N.U., vol. 1412, n° 121 (en vigueur le 14 février 1984).

⁶⁸ *Protocole portant modification de la Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance signée à Bruxelles le 25 août 1924*, 23 février 1968, R.T.N.U., vol. 1412, n° 128 (en vigueur le 23 juin 1977).

⁶⁹ *Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer*, 31 mars 1978, R.T.N.U., vol. 1695, n° 3 (en vigueur le 1^{er} novembre 1992).

accueillis et il en est résulté des régimes parallèles aux *Règles de Hambourg* et à ce qui les a précédées. Un effort ultérieur de la CNUDCI pour résoudre le problème des régimes parallèles a conduit à l'adoption, en 2008, d'une convention des Nations Unies connue sous le nom de *Règles de Rotterdam*,⁷⁰ mais celle-ci n'a pas non plus réussi à obtenir un large soutien international. La situation actuelle reste celle de multiples régimes parallèles. Le Canada est resté fidèle aux *Règles de La Haye-Visby*, d'origine, sans toutefois devenir une véritable partie à cette convention, car elles sont plus largement adoptées par ses partenaires commerciaux que les autres règles.

Le transport spécial en ce qui concerne les matières nucléaires : alors que les transporteurs maritimes étaient historiquement réticents à transporter des matières nucléaires, le moyen le plus viable de transporter ces dernières était le navire. Ce problème a été résolu en 1971 par une convention précise sur la responsabilité civile pour le transport de matières nucléaires⁷¹ qui transférait la responsabilité d'un accident nucléaire pendant le transport exclusivement à l'exploitant de l'installation nucléaire vers ou depuis laquelle les matières étaient transportées. Cet instrument a aligné le régime de transport sur la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire⁷² et sur la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires,⁷³ qui tenait l'exploitant responsable de l'exploitation d'une installation nucléaire. Le Canada n'est pas partie à la Convention de 1971.

Transport de passagers

Le transport de passagers est généralement proposé sous la forme d'un contrat d'adhésion dans lequel le transporteur fixe les conditions et le passager accepte simplement le contrat. Ceci est fait pour aider à normaliser les conditions du service. La difficulté avec de tels accords est qu'il n'y a pas d'équilibre des forces entre les deux parties, rendant l'accord unilatéral. Pour résoudre ce problème, le transport de passagers est réglementé par un régime visant à protéger les consommateurs tout en veillant à ce que le transporteur puisse contenir le risque de responsabilité.

Dans le domaine maritime, le principal instrument est une convention adoptée à Athènes en 1974⁷⁴ sur le transport des passagers et de leurs bagages. Les limites de responsabilité ont été modifiées en

⁷⁰ *Convention des Nations Unies sur le contrat de transport international de marchandises effectué entièrement ou partiellement par mer*, 11 décembre 2008, AG, Rés. 63/122, documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies, 63^e session, document de l'ONU A/RES/63/122 (2 février 2009), annexe.

⁷¹ *Convention relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires*, 17 décembre 1971, R.T.N.U., vol. 974, n° 256 (en vigueur le 15 juillet 1975).

⁷² *Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire* et son Protocole additionnel du 28 janvier 1964, R.T.N.U., vol. 956, n° 251 (en vigueur le 7 octobre 1988).

⁷³ *Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires*, 21 mai 1963, R.T.N.U., vol. 1063, n° 265 (en vigueur le 12 novembre 1977).

⁷⁴ *Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages*, 13 décembre 1974, R.T.N.U., vol. 1463, n° 20 (en vigueur le 28 avril 1987).

1976,⁷⁵ 1990⁷⁶ et 2002⁷⁷ et le droit de limiter la responsabilité a été renforcé. En vertu des limites de responsabilité actuelles, le transporteur est assujéti à l'assurance obligatoire et a une responsabilité limitée en cas de décès ou de blessure corporelle d'un passager et de dommages ou de perte de véhicules et de bagages. Le libellé rend extrêmement difficile pour une victime de contester le droit du transporteur de limiter sa responsabilité. Bien que le Canada ne soit pas partie à la Convention d'Athènes, il l'a mise en œuvre par l'entremise de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*.

Collisions

L'exécution des demandes d'indemnisation découlant de collisions peut être complexe dû au fait que les navires, les victimes et les propriétaires peuvent être de nationalités différentes. Qui plus est, les collisions peuvent se produire dans des eaux nationales ou étrangères ou en haute mer. Il est donc difficile de déterminer devant quel tribunal les actions en responsabilité civile peuvent être intentées. Une convention adoptée en 1952⁷⁸ a précisé que l'action civile doit être intentée dans l'un des trois lieux suivants : le territoire de la résidence ou de l'entreprise du défendeur, le tribunal où le navire est arrêté, ou le tribunal du port ou des eaux intérieures où l'abordage a eu lieu.

Dans un instrument semblable qui couvre la compétence pénale en matière d'abordage ou d'autres incidents de navigation,⁷⁹ les règles soulignent la compétence de l'État du pavillon dans les procédures contre un navire ou son capitaine, autres que les abordages dans les ports ou les eaux intérieures, et dans la mer territoriale si un État partie s'est réservé ce droit. Aucune arrestation ou détention, même à des fins d'enquête, ne peut être effectuée par un autre État que l'État du pavillon. Le Canada n'est partie à aucun des deux instruments.

Les règles de prévention des collisions évoquées précédemment s'accompagnent d'un régime de responsabilité. Les conventions adoptées en 1910 et en 1924 établissent des règles de responsabilité. Les règles de responsabilité ont été revues en 1957,⁸⁰ notamment pour clarifier les demandes admissibles et établir le droit à la limitation si le propriétaire n'était pas réellement en faute ou n'était pas au courant de la perte. Bien que l'intention des règles était de plafonner la limite de responsabilité,

⁷⁵ *Protocole à la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages*, 19 novembre 1976, R.T.N.U., vol. 1545, n° 339 (en vigueur le 30 avril 1989).

⁷⁶ *Protocole de 1990 modifiant la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages*, 29 mars 1990, document OMI LEG/CONF.8/10 (non en vigueur).

⁷⁷ *Protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages*, 1^{er} novembre 2002, UKTS 2014, n° 14 (en vigueur le 23 avril 2014).

⁷⁸ *Convention internationale pour l'unification de certaines règles relatives à la compétence civile en matière d'abordage*, 10 mai 1952, R.T.N.U., vol. 439, n° 217 (en vigueur le 14 septembre 1955).

⁷⁹ *Convention internationale pour l'unification de certaines règles relatives à la compétence pénale en matière d'abordage et autres événements de navigation*, 10 mai 1952, R.T.N.U., vol. 439, n° 233 (en vigueur le 20 novembre 1955).

⁸⁰ *Convention internationale relative à la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer*, 10 octobre 1957, R.T.N.U., vol. 1412, n° 81 (en vigueur le 31 mai 1968).

elles ont été fréquemment rejetées, souvent parce que la limite de responsabilité était considérée comme trop basse pour indemniser équitablement les demandeurs.

En 1976, la **Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes**⁸¹ a apporté un changement majeur à la règle de conduite qui empêchait la limitation de la responsabilité. Elle a déplacé le fardeau du propriétaire, qui devait prouver qu'il n'a pas été négligent, vers la victime, qui doit démontrer que le propriétaire n'a pas le droit de limiter sa responsabilité parce que la perte a été provoquée par le propriétaire avec l'intention de causer une perte, ou au moins en sachant qu'une telle perte en résulterait probablement. L'insurmontable fardeau de la preuve créé par une telle règle garantit que les propriétaires de navires et autres personnes habilitées à limiter la responsabilité conserveront cette capacité et, par conséquent, assureront leur couverture d'assurance. Bien que les limites de responsabilité aient été relevées et révisées dans un protocole en 1996,⁸² la critique constante est que le montant disponible pour l'indemnisation n'est toujours pas assez élevé et que le propriétaire devrait assumer une plus grande part du risque en cherchant à obtenir une couverture d'assurance complète qui reflète le risque réel. Le Canada n'est pas partie à la Convention de 1976 mais il est partie au Protocole de 1996 et a mis en œuvre les deux instruments par l'entremise de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*.

Sauvetage

Même le meilleur des navires a parfois besoin d'assistance en mer en raison d'un accident ou d'un événement imprévu qui met en péril le navire, sa cargaison et son équipage, comme un incendie à bord ou des dommages résultant d'une collision. Dans des situations plus graves, l'intervention peut nécessiter un sauvetage professionnel. Le sauvetage peut être effectué pour sauver le navire, son fret et sa cargaison.

Le sauveteur est une entité commerciale qui dispose de l'équipement et de l'expertise professionnelle nécessaires pour aider le navire en détresse et le ramener en lieu sûr. Le sauvetage est un service risqué pour de nombreuses raisons. Tout d'abord, il est souvent confronté à des situations de grave danger tant pour le navire en détresse que pour le navire de sauvetage et son équipage. Par ailleurs, ce service est généralement fourni sur la base du principe « pas de résultat, pas de paiement » dans le cadre d'un contrat courant, le meilleur exemple étant le [Lloyd's Standard Form of Salvage Agreement](#), communément appelé Lloyd's Open Form. Cela signifie que, même en dépit des meilleurs efforts du sauveteur, si le navire sinistré est toujours perdu, le sauveteur peut se retrouver sans indemnisation. C'est pourquoi les politiques publiques ont eu tendance à protéger et à encourager les sauveteurs pour qu'ils soient prêts à intervenir. Elles le font en les récompensant par un pourcentage de la valeur des

⁸¹ *Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes*, 19 novembre 1976, R.T.N.U., vol. 1456, n° 221 (en vigueur le 1^{er} décembre 1986).

⁸² *Protocole de 1996 modifiant la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes*, 2 mai 1996, RTC 2008, n° 18 (en vigueur le 13 mai 2004).

biens sauvés – non seulement pour couvrir leurs services mais aussi pour les inciter à continuer à fournir ce service essentiel.

La première convention sur le sauvetage a été adoptée en 1910.⁸³ Elle définit les principes de base du contrat d'assistance et les critères d'attribution. Elle a été modifiée en 1967 pour étendre l'assistance aux navires de guerre ou aux autres navires appartenant à l'État qui reçoivent ou fournissent assistance.⁸⁴ Cependant, l'arrivée de navires transportant des soutes importantes et de grands volumes de pétrole en tant que cargaison (susceptibles d'être perdus dans un incendie ou un déversement) a fait apparaître que les dispositions existantes pour les fournisseurs de services d'assistance étaient dépassées.

En 1989, la *Convention internationale sur l'assistance*⁸⁵ a été adoptée pour répondre aux exigences de l'assistance moderne, notamment l'**assistance environnementale**. Le Canada, qui était auparavant partie à la Convention de 1910, est devenu partie à celle de 1989. Cet instrument, qui comprend maintenant la prévention des dommages environnementaux, énonce les devoirs des sauveteurs et des propriétaires, les droits des États côtiers, les droits des sauveteurs, ainsi que la réclamation et la procédure du sauveteur. La prévention ou la minimisation des dommages environnementaux est l'une des nombreuses obligations du sauveteur. En vertu de la Convention, la récompense normale pour les sauveteurs reflète la logique traditionnelle de politique publique visant à encourager l'industrie, tout en reconnaissant les efforts de protection de l'environnement. Il existe toujours des situations dans lesquelles la récompense normale pour l'assistance n'est pas suffisante pour le sauveteur. Dans ce cas, une majoration de 30 à 100 % des dépenses encourues par le sauveteur est prévue à titre d'indemnisation spéciale, pour autant que les opérations d'assistance aient permis de prévenir ou de réduire au minimum les dommages à l'environnement.

Malheureusement, la disposition relative à l'indemnisation spéciale a été interprétée par un tribunal anglais d'une manière qui limitait le montant que les sauveteurs pouvaient recevoir à leurs dépenses personnelles, sans tenir compte de la marge bénéficiaire, ce qui réduisait considérablement le montant réclamé pour les dépenses et toute indemnisation spéciale. Afin de s'assurer que les sauveteurs sont correctement indemnisés pour leurs dépenses, l'industrie a par la suite instauré une clause contractuelle déclenchée au choix du sauveteur pour remplacer l'indemnisation prévue par la Convention. Décrite comme un cadre comptable, la clause comportait une liste de tarifs pour le matériel, le personnel, etc., afin de fournir une base pour une majoration de 25 %.

Une autre forme d'assistance concerne la **protection du patrimoine culturel subaquatique**. Les biens concernés peuvent être des sites physiques, des navires et des aéronefs, qui ont été immergés depuis au moins 100 ans. Ce type d'assistance n'est pas régi par le droit du sauvetage commercial décrit ci-

⁸³ *Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes*, 23 septembre 1910, UKTS 1913, n° 4 (en vigueur le 1^{er} mars 1913).

⁸⁴ *Protocole portant modification de la Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes*, 27 mai 1967, UKTS 1978, n° 22 (en vigueur le 15 août 1977).

⁸⁵ *Convention internationale sur l'assistance*, 28 avril 1989, R.T.N.U., vol. 1953, n° 165 (en vigueur le 14 juillet 1996).

dessus, mais plutôt par une convention spécialisée adoptée en 2001.⁸⁶ Cet instrument définit un cadre pour les actions menées par les États, plutôt que par des individus, mais il comprend une annexe contenant des règles pour les activités qui devraient également guider tous les sauveteurs du patrimoine culturel subaquatique.

Domages causés par la pollution

Quand les navires perdent leur cargaison et leur carburant, le déversement a souvent des répercussions sur l'environnement marin et les économies locales. Une intervention bien organisée tente de récupérer la plus grande partie du pétrole déversé au large des côtes en déployant des barrages flottants et des écrémeurs.

Si la nappe d'hydrocarbures atteint la côte et souille les plages et autres aménagements côtiers, la faune marine peut être grandement affectée et subir des taux de mortalité élevés. L'intervention côtière nécessite généralement un nettoyage par une armée de personnel et de bénévoles et l'élimination des hydrocarbures récupérés. Il est également probable que l'intervention en cas de déversement entraîne la désignation d'une zone d'exclusion temporaire et la fermeture d'activités locales, telles que la pêche et les services liés au tourisme. Tout cela a un coût important sur le plan environnemental, économique et social. Pour ces raisons, et en tirant les leçons de l'affaire du *Torrey Canyon*, l'OMI a facilité l'élaboration et le maintien d'un régime international d'indemnisation en responsabilité civile à plusieurs niveaux pour faire face aux pertes raisonnables et quantifiables.

Le premier niveau d'indemnisation a été établi par une convention adoptée en 1969⁸⁷ et modifiée en 1976⁸⁸, 1984⁸⁹ et 1992.⁹⁰ Fondé sur le principe du pollueur-payeur, il vise les déversements du plus dommageable des hydrocarbures et combustibles, à savoir les hydrocarbures persistants et lourds. Le navire doit être assuré, et le propriétaire, l'exploitant ou la personne en possession du navire est strictement responsable, sous réserve d'une responsabilité limitée basée sur une formule de tonnage. Le Canada est partie au protocole d'amendement de 1992. En 2020, la limite de responsabilité du propriétaire du navire était d'environ 155 millions de dollars canadiens.

Il existe des situations où un instrument connu sous le nom de Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) est activé en tant que deuxième niveau de responsabilité. De telles situations se produisent quand le propriétaire du navire est exonéré

⁸⁶ *Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique*, 2 novembre 2001, R.T.N.U., vol. 2562, n° 3 (en vigueur le 2 janvier 2009).

⁸⁷ *Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, 29 novembre 1969, R.T.N.U., vol. 973, n° 3 (en vigueur le 19 juin 1975).

⁸⁸ *Protocole à la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, 19 novembre 1976, R.T.N.U., vol. 1225, n° 356 (en vigueur le 8 avril 1981).

⁸⁹ *Protocole modifiant la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, 25 mai 1984, Misc. Series, n° 008/1986, Cmnd 9927 (non en vigueur).

⁹⁰ *Protocole modifiant la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, 27 novembre 1992, R.T.N.U., vol. 1956, n° 255 (en vigueur le 30 mai 1996).

de toute responsabilité, ou que le montant reflété dans toutes les demandes d'indemnisation dépasse la responsabilité limitée du propriétaire du navire, ou encore que le propriétaire du navire est incapable de faire face à ses responsabilités et que l'assurance est insuffisante. Créés à Londres en 1971, le FIPOL fonctionne comme un niveau d'indemnisation supplémentaire à la responsabilité du propriétaire du navire et est financé par des prélèvements sur les principaux importateurs de pétrole dans les États parties. Le Fonds a été modifié par plusieurs protocoles avec des niveaux de responsabilité de plus en plus élevés. Aujourd'hui, ils se composent de deux fonds, le Fonds de 1992, dont la limite est légèrement inférieure à 355 millions de dollars canadiens, et le Fonds complémentaire de 2003, dont la limite est supérieure à 1,3 milliard de dollars canadiens et qui constitue un troisième niveau d'indemnisation encore plus élevé. Le Canada est partie aux deux Fonds d'indemnisation. Le Canada a également créé la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (CIDPHN) en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, en tant que fonds national distinct. Ce dernier fonctionne aujourd'hui dans le cadre du système d'indemnisation et ne comporte aucun plafond de responsabilité. Ce sujet sera abordé plus en détail dans la quatrième partie.

Bien qu'il soit en grande partie efficace, le système d'indemnisation a des limites. Notamment :

- Les États doivent être parties aux régimes pour avoir accès à l'indemnisation
- Les régimes ne couvrent que les hydrocarbures persistants, sans tenir compte des hydrocarbures légers
- Les dommages dus au déversement sont limités au territoire terrestre, à la mer territoriale et à la ZEE, excluant ainsi la haute mer, à moins que le déversement ne se produise d'abord en haute mer puis migre vers l'intérieur des terres
- Le régime d'indemnisation n'a pas encore évolué pour couvrir la perte réelle de valeurs environnementales
- La capacité de correspondre aux demandes d'indemnisation réelles à la suite de déversements importants, par exemple, les demandes d'indemnisation pour l'*Amoco Cadiz* en France, l'*Exxon Valdez* en Alaska et le *Prestige* en Espagne se chiffraient en milliards de dollars

Une autre lacune dans les régimes d'indemnisation dont il a été question ci-dessus concerne la pollution par les hydrocarbures de soute d'un navire, qui peuvent être n'importe quel type de combustible à base d'hydrocarbures et pas seulement du pétrole lourd. En 2001, cette lacune a été comblée par une convention distincte⁹¹ créant un régime de responsabilité civile pour les dommages causés par les hydrocarbures de soute et à laquelle le Canada est devenu partie en 2009.

Enfin, le système international d'indemnisation des dommages dus à la pollution présente depuis longtemps une lacune majeure, à savoir la capacité de traiter les dommages causés par des substances dangereuses et nocives autres que les hydrocarbures. Cette lacune semblait être comblée par la

⁹¹ *Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute*, 23 mars 2001, RTC 2010, n° 3 (en vigueur le 21 novembre 2008).

*Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD),*⁹² mais ni cet instrument ni un protocole subséquent en 2010 n'ont reçu suffisamment de soutien pour entrer en vigueur.⁹³ Bien que le Canada ne soit pas encore partie à ces instruments, il a mis en œuvre la Convention SNPD et son protocole par l'entremise de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*. Cette question sera abordée dans la partie 4.

Enlèvement d'épaves

La Convention sur l'enlèvement des épaves⁹⁴ dont il a été question plus haut a instauré la responsabilité civile du propriétaire du navire. Cette responsabilité s'étend aux coûts de localisation, de marquage et d'enlèvement des épaves, à quelques exceptions près. La Convention exige également que les propriétaires de navires d'une jauge brute de 300 tonneaux ou plus souscrivent une assurance pour faire face à de telles éventualités. Cela dit, l'armateur d'un navire naufragé bénéficie toujours d'une limitation de responsabilité en vertu de la convention de 1976 mentionnée précédemment.

Navires appartenant à l'État

En général, les navires de guerre et autres navires appartenant à des gouvernements, ainsi que leurs cargaisons, utilisés dans des opérations non commerciales, bénéficient de l'immunité souveraine de l'État du pavillon et sont exempts de la compétence de tout autre État. Une convention de 1926 a tenté d'unifier les règles relatives aux cas où ces navires bénéficient de l'immunité,⁹⁵ par exemple qu'ils ne peuvent être saisis ou arrêtés. Un protocole de 1934 a étendu l'immunité aux navires affrétés par des gouvernements pour un service non commercial.⁹⁶

L'immunité ne signifie pas nécessairement que les navires d'État ne sont pas responsables des dommages et des blessures qu'ils causent. L'État du pavillon peut faire l'objet d'une plainte de la part d'un autre État lorsque ses navires de guerre causent des dommages ou des blessures à d'autres navires. Cela s'est produit dans des situations où des navires de guerre ont été impliqués dans des collisions avec des navires commerciaux et de pêche. En outre, les particuliers ont le droit d'intenter des poursuites devant les tribunaux nationaux contre leur gouvernement pour dommages-intérêts, comme ce serait certainement le cas au Canada.

⁹² *Convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses*, 2 mai 1996, ILM, vol. 35, n° 1406 (non en vigueur).

⁹³ *Protocole de 2010 modifiant la Convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses*, 1996, 30 avril 2010, document OMI LEG/CONF.17/10 (4 mai 2010) (non en vigueur).

⁹⁴ *Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves*, 18 mai 2007, ILM, vol. 46, n° 694 (en vigueur le 14 avril 2015).

⁹⁵ *Convention internationale pour l'unification de certaines règles concernant les immunités des navires d'État*, Bruxelles, 10 avril 1926, R.T.S.N., vol. 4056, n° 176 (non en vigueur).

⁹⁶ *Protocole additionnel à la Convention internationale pour l'unification de certaines règles concernant les immunités des navires d'État*, 10 avril 1926, R.T.S.N., vol. 4056, n° 176 (non en vigueur).

La situation est différente pour les navires appartenant à l'État qui transportent des marchandises en service commercial. Le droit international considère que ces navires sont soumis aux mêmes droits, responsabilités et règles générales que les navires privés en ce qui concerne les demandes relatives aux navires eux-mêmes, à leur équipement, aux cargaisons et aux personnes qu'ils transportent. Ainsi, les tribunaux sont en mesure d'exercer une compétence civile sur les réclamations contre ces navires.

2.5 Conclusion

Le transport maritime est vital pour le commerce international et l'économie mondiale. Il est au cœur d'une chaîne d'approvisionnement qui relie les marchés en fournissant des services essentiels aux vendeurs, expéditeurs, acheteurs et consommateurs en général. Grâce aux technologies et aux pratiques actuelles, le transport maritime peut respecter des délais de livraison juste-à-temps qui favorisent un inventaire rentable et la disponibilité du marché.

Ce système ne serait pas possible sans un cadre juridique international complet et efficace. À cette fin, l'OMI a élaboré et continue de maintenir une grande partie du droit maritime international qui facilite le commerce, tout en assurant la sécurité, la sûreté et la protection de l'environnement. En particulier, l'OMI a réuni les États autour de nombreuses conventions maritimes internationales et les a mises en œuvre dans l'espoir que les règles soient uniformes. Des règles uniformes permettent la navigation internationale et le commerce mondial sans restrictions inutiles, telles que des contrôles déraisonnables par les États côtiers. Sur le plan commercial, les nombreux acteurs engagés à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement peuvent compter sur des règles uniformes et des conditions courantes pour la prestation de services. Ce système n'est pas parfait, mais il fonctionne.

Les faiblesses du système ne doivent pas être négligées. Malgré les efforts de l'OMI, tous les États ne sont pas parties aux conventions maritimes internationales, parfois même lorsqu'ils participent à l'élaboration d'un instrument. Même lorsqu'ils deviennent parties, il se peut qu'ils ne transposent pas l'instrument dans leur droit national, ce qui a pour conséquence que les lois nationales ne sont pas harmonisées entre les États, rendant l'uniformité difficile. Les États du pavillon ne s'acquittent pas toujours de leur obligation d'exercer une compétence et un contrôle effectifs sur leurs navires. Dans le pire des cas, des navires ne répondant pas aux normes peuvent être autorisés à poursuivre leurs activités, ce qui présente des risques pour les passagers et l'environnement marin. Les droits des marins sont souvent violés, même sur des navires en état de naviguer et dans les ports. Malheureusement, les mauvaises conditions de santé et de sécurité au travail, les contrats prolongés à bord, l'abandon dans les ports étrangers et le refus des congés à terre continuent de se produire.

Le Canada jouit d'une solide réputation en tant qu'État côtier, portuaire et du pavillon, et membre de l'OMI. Il est partie à la plupart des conventions internationales de droit maritime public et prend des mesures importantes pour mettre en œuvre ses engagements internationaux. Bien que le Canada ait participé à des négociations diplomatiques sans finalement devenir partie à un nouvel instrument, il lui est arrivé de mettre en œuvre des instruments auxquels il n'était pas partie. En retour, les tribunaux canadiens rendent des décisions qui respectent les engagements internationaux du Canada.

PARTIE 3 : Les institutions internationales de la gouvernance maritime

Acronymes

Les acronymes suivants figurent dans la partie 3 avec leur première occurrence écrite en toutes lettres. Certaines occurrences uniques ne figurent pas dans la liste ci-dessous. Le tableau 3-1 et le tableau 3-2 citent également de nombreux acronymes, y compris des liens de référence :

- ADI - Association de droit international
- AIEA - Association internationale de l'énergie atomique
- AIFM - Autorité internationale des fonds marins
- AISM - Association internationale de signalisation maritime
- CBI - Commission baleinière internationale
- CCE - Commission de coopération environnementale
- CCI - Conseil circumpolaire inuit
- CCNUCC - Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
- CMI - Comité Maritime International
- CNUCED - Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
- CNUDCI - Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
- CNUDM - Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
- COI - Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO
- FAO - Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
- GESAMP - Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin
- INMARSAT - Convention sur l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites
- INN - pêche illicite, non déclarée et non réglementée
- MEPC - Comité de la protection du milieu marin
- MSC - Comité de la sécurité maritime
- OACI - Organisation de l'aviation civile internationale
- OEA - Organisation des États américains
- OHI - Organisation hydrographique internationale
- OIG - organisations intergouvernementales
- OING - Organisation internationale non gouvernementale
- OIT - Organisation internationale du Travail
- OITMS - Organisation internationale de télécommunications mobiles par satellites
- OMC - Organisation mondiale du commerce
- OMD - Organisation mondiale des douanes
- OMI - Organisation maritime internationale
- OMM - Organisation météorologique mondiale

- OMS - Organisation mondiale de la santé
- OMT - Organisation mondiale du tourisme
- PEMA - Protection de l'environnement marin arctique (Conseil de l'Arctique)
- PNUE - Programme des Nations Unies pour l'environnement
- PUPCI - Prévention des urgences, protection civile et intervention (Conseil de l'Arctique)
- UIT - Union internationale des télécommunications

3.1 Introduction

Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, les pratiques usuelles et les codifications ont évolué pendant des millénaires. La gouvernance du transport maritime était en grande partie l'affaire des acteurs de l'industrie, dont les marchands, les armateurs, les constructeurs de navires et les bailleurs de fonds, ainsi que des États côtiers et des ports. La plupart des premières pratiques relatives à la construction, au financement, à l'équipage et à l'exploitation des navires engagés dans le commerce maritime sont issues des coutumes, des codifications et des pratiques locales des marchands et des puissances maritimes de l'époque.

La gouvernance actuelle du transport maritime international est possible grâce au travail des organisations intergouvernementales (OIG) et des organisations internationales non gouvernementales (OING). Les OIG ont une personnalité juridique internationale et leurs membres sont des États représentés par des délégations nationales lors des réunions de l'organisation. Les OING sont des acteurs non étatiques dont les membres sont des institutions non gouvernementales ou des professionnels à l'échelon national. La plupart des OING actives dans le domaine du transport maritime bénéficient d'un statut consultatif auprès de l'Organisation maritime internationale (OMI). L'admission du Conseil circumpolaire inuit (CCI) en 2021, en tant qu'organisation consultative à l'OMI, annonce l'arrivée d'une nouvelle catégorie d'institution internationale représentant les intérêts d'un peuple autochtone dans la gouvernance du transport maritime.

La gouvernance internationale du transport maritime est apparue avec l'essor des organisations internationales. L'Association de droit international (ADI), créée en 1873, a été la première organisation internationale à s'intéresser au transport maritime, anticipant le Congrès maritime international de 1889 et ouvrant la voie à la création du Comité maritime international (CMI) en 1897, première organisation internationale expressément consacrée au transport maritime. Le traité de Versailles de 1919 mettant fin à la Première Guerre mondiale, bien qu'il n'ait pas réussi à établir une organisation intergouvernementale pour le transport maritime en général, a lancé l'Organisation internationale du Travail (OIT) en mettant l'accent sur les droits et les conditions de travail des marins, et reste dynamique aujourd'hui.

La création de l'OMI en 1948 a marqué le début de l'ère moderne de la gouvernance maritime. Cette évolution a connu deux changements majeurs. Les pouvoirs maritimes ont progressivement supplanté la plupart de l'autorégulation de l'industrie et les organisations intergouvernementales ont permis l'adoption de normes internationales grâce à des négociations structurées.

Au cours des premières années de l'OMI, les principaux acteurs étaient les délégations des États membres, mais la situation a changé en 1961 avec la participation d'organisations dotées d'un « statut consultatif » en tant qu'observateurs à l'OMI. Avec le temps, les organisations observatrices, représentant une grande variété d'intérêts industriels, sont devenues des participants actifs importants dans les délibérations de l'OMI. Elles ont apporté une expertise précieuse et se sont souvent associées aux États membres pour soumettre conjointement de nouvelles initiatives réglementaires.

D'autres organisations intergouvernementales ont rapidement accompagné l'OMI dans la gouvernance du transport maritime en vertu de leurs mandats et de leur expertise. Au fil du temps, les OING ont connu une croissance exponentielle en termes de taille, d'expertise et de capacité à participer et à influencer l'élaboration de règles et de normes internationales pour le transport maritime. Il en est résulté un écosystème d'institutions aux échelons international et national. Cette évolution n'a pas toujours été sans heurts. Des inquiétudes sont apparues quant à l'étendue de l'influence que certaines OING, avec leurs intérêts particuliers, pourraient exercer sur le processus de développement juridique, éventuellement au détriment de l'intérêt public. Le risque d'accaparement de la réglementation est accru lorsqu'il n'existe pas de relation indépendante entre le régulateur et le régulé.

Cette partie décrit le rôle des OIG et des OING dans la gouvernance internationale du transport maritime. La première section énonce et explique les rôles des OIG et de leur interface dans la gouvernance du transport maritime. La deuxième section aborde les rôles et les contributions des OING.

3.2 Organisations intergouvernementales

Il existe de nombreuses OIG créées par les Nations Unies, ou par les États lors de conférences diplomatiques distinctes, qui jouent un rôle dans la gouvernance du transport maritime international. Le pouvoir d'une organisation dépend de l'instrument qui l'a créée et de la volonté des États membres de la laisser exercer pleinement son mandat. La figure 3-1 montre les sièges sociaux des OIG qui participent au transport maritime et leurs rôles principaux, et le tableau 3-1 expose leurs mandats tout en proposant des références pour en savoir plus sur chaque organisation.



Figure 3-1. Sièges sociaux des organisations intergouvernementales du transport maritime

Tableau 3-1. Rôles et mandats des organisations intergouvernementales

Rôles	Mandats	Organisations
Régulateur principal	Sécurité maritime, prévention de la pollution et sécurité	Organisation maritime internationale (OMI)
Régulateurs affectés à une question précise	Travail maritime	Organisation internationale du Travail (OIT)
	Énergie nucléaire	Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)
	Santé publique	Organisation mondiale de la santé (OMS)
Régulateurs du commerce, du transport et des douanes	Transport de marchandises	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI)
	Douanes	Organisation mondiale des douanes (OMD)
	Transport maritime de ligne	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)
	Commerce	Organisation mondiale du commerce (OMC)
Régulateurs sectoriels	Aviation	Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
	Ressources marines vivantes	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) Commission baleinière internationale (CBI)
	Exploitation des fonds marins	Autorité internationale des fonds marins (AIFM)
	Tourisme	Organisation mondiale du tourisme (OMT)
Services au transport maritime	Environnement	Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin (GESAMP) Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)
	Hydrographie	Organisation hydrographique internationale (OHI)
	Aides à la navigation	Association internationale de signalisation maritime (AISM)
	Météorologie	Organisation météorologique mondiale (OMM)
	Océanographie	Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO (COI)
	Communications par satellites	Organisation internationale de télécommunications mobiles par satellites (OITMS)

L'OMI est le principal organisme de réglementation du transport maritime international. Elle est désignée par sa propre convention et par la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)* comme l'organisation internationale compétente pour le transport maritime international. Lorsque son travail recoupe celui d'une autre OIG, l'OMI conclut un accord de coopération avec cette dernière.

L'échelon suivant représente les OIG qui disposent d'un pouvoir réglementaire sur des questions précises du transport maritime international attribué par traité. Il s'agit de l'Association internationale de l'énergie atomique (AIEA), de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'OMI s'en remet au rôle de chef de file joué par ces organisations dans leurs domaines de compétence respectifs et coordonne avec elles les initiatives réglementaires qui se chevauchent.

À l'échelon suivant se trouvent les organisations qui ont le pouvoir d'élaborer des règles sur le commerce, le transport du commerce et les régulateurs douaniers. En général, ces organisations consultent l'OMI lorsqu'elles lancent des initiatives visant à élaborer des conventions maritimes dans leurs domaines de compétence respectifs.

Plus bas dans le tableau se trouvent les OIG responsables d'autres modes de transport et secteurs de ressources dans l'environnement marin. L'Aviation Unie est incluse, car certains aspects de la gouvernance maritime s'appliquent aux aéronefs, tels que les droits de survol internationaux pour la recherche et le sauvetage.

Enfin, il existe des OIG qui ont un mandat général sur les questions environnementales, qui génèrent des connaissances ou fournissent des services au transport maritime, ou qui contribuent à la sécurité du transport maritime. Les rôles et les contributions de ces organisations à la gouvernance maritime sont décrits ci-dessous.

3.2.1 Le principal organisme de réglementation - OMI

L'OMI est l'OIG responsable de la sûreté, de la sécurité, de la prévention de la pollution et de la facilitation du commerce. Selon son instrument constitutif, elle fournit le mécanisme de coopération pour les questions de transport maritime international. Ce mécanisme se compose de plusieurs niveaux d'organes chargés de différentes responsabilités.

L'Assemblée est l'organe de décision suprême. Elle se réunit tous les deux ans et est composée de tous les États membres. Le Conseil est l'organe exécutif, chargé de définir l'orientation du programme et de la stratégie de l'OMI. Le Conseil a une composition complémentaire de trois groupes d'États en fonction de leurs intérêts, à savoir :

- Les États détenant les parts les plus importantes dans la prestation de services de transport maritime international (tels que l'armement)
- Les États qui comptent parmi les plus grands expéditeurs du commerce maritime international
- D'autres États qui ne sont pas élus dans les deux premières catégories, mais qui ont des intérêts particuliers en matière de transport et de navigation et qui représentent toutes les grandes régions commerciales

Il est important de noter que les conventions de l'OMI ne dépendent pas seulement du nombre d'États parties pour entrer en vigueur, mais aussi du tonnage enregistré qu'ils représentent. L'OMI réglemente

les navires et non les États; plus le nombre de navires concernés par ses règles est élevé, plus ses règles auront une portée mondiale.

Le Secrétariat, dirigé par un Secrétaire général élu, soutient ce système.

Les comités et sous-comités effectuent la majeure partie du travail de l'OMI. La composition du Comité de la sécurité maritime (MSC), le premier comité à être créé, est basée sur le tonnage de jauge.⁹⁷ Cela a montré l'importance croissante de l'immatriculation libre, car les cotisations des membres de l'OMI sont fondées sur le tonnage de jauge. Les grands registres sont donc en mesure d'influencer les activités et la direction de l'organisation.

Comme mentionné dans la deuxième partie, l'accident du *Torrey Canyon* a déclenché la création de deux grands comités, à savoir le Comité juridique et le Comité de la protection du milieu marin (MEPC). La création de ces comités a progressivement permis à l'OMI d'émerger en tant qu'organisme de réglementation. Aujourd'hui, l'essentiel de la réglementation du transport maritime se fait au sein du MSC et du MEPC, tandis que le Comité juridique examine toutes les questions juridiques touchant à l'ensemble des travaux de l'organisation, ainsi que l'élaboration de conventions distinctes pour des régimes tels que le sauvetage et la limitation de la responsabilité pour les créances maritimes.

Le MSC et le MEPC maintiennent un vaste programme de réglementation grâce à un système de sept sous-comités : le transport des cargaisons et des conteneurs (CCC), l'élément humain, la formation et la veille (HTW), la mise en œuvre des instruments de l'OMI (III), la navigation, les radiocommunications, la recherche et le sauvetage (NCSR), la prévention et la lutte contre la pollution (PPR), la conception et la construction des navires (SDC), et les systèmes et équipements des navires (SSE). Comme le suggèrent les noms des sous-comités, cette structure permet à l'OMI d'entreprendre des travaux hautement techniques de manière ciblée.

L'OMI compte deux autres comités chargés de la coopération technique et de la facilitation des échanges. Le Comité de coopération technique a été créé en 1977 pour permettre à l'organisation de renforcer les capacités des États membres. Le Comité de facilitation a été créé en 1991 pour assurer un équilibre raisonnable entre la réglementation et la circulation du commerce maritime. Une grande partie de son travail concerne la circulation du trafic maritime et des marchandises dans les ports, par exemple en favorisant l'efficacité par la simplification et la réduction des documents inutiles.

Alors que l'OMI est généralement décrite comme un organisme de réglementation international, l'élaboration de règles et de normes internationales pour le transport maritime est effectuée par les États membres et soutenue par un grand nombre d'OING en tant qu'organisations consultatives travaillant à travers la structure de l'organisation. Les OING jouent un rôle important dans la facilitation

⁹⁷ Cour internationale de justice. (1960). *Mémoires, plaidoiries et documents. Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (avis consultatif du 8 juin 1960)*. Consulté sur : <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/43/9239.pdf>

de l'élaboration des règles et des normes internationales en matière de transport maritime et sont examinées plus en détail dans la section suivante.

3.2.2 Régulateurs affectés à une question précise

Trois organisations clés - toutes des agences spécialisées des Nations Unies - collaborent avec l'OMI pour élaborer des règles et des normes internationales sur des questions précises. L'OIT s'occupe des droits du travail des marins, l'AIEA de l'utilisation de l'énergie nucléaire pour alimenter les navires et l'OMS de la santé publique sur les navires et dans les ports.

OIT : ayant son siège à Genève, en Suisse, l'OIT est une agence spécialisée des Nations Unies qui vise à établir des normes pour un travail décent pour tous les employés dans la plupart des industries, y compris le transport maritime. Les participants comprennent des gouvernements et des organisations de travailleurs et d'employeurs à l'échelon international, et tous ont une chance égale d'exprimer leurs opinions. L'OIT veille à ce que leurs opinions soient échangées et reflétées dans les normes du travail adoptées et dans l'élaboration des politiques et des programmes de l'organisation. L'instrument le plus important adopté par l'OIT, qui fournit un ensemble unique de principes, de normes et de directives pour la protection de tous les gens de mer, est la *Convention du travail maritime* de 2006, dont il a été question précédemment.⁹⁸ À ce titre, l'OIT a réussi à produire une déclaration internationale des droits des gens de mer.

AIEA : basée à Vienne, en Autriche, l'AIEA exerce un contrôle sur le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques dans le cadre de la coopération internationale. Conformément à son statut,⁹⁹ l'AIEA consulte d'autres agences spécialisées des Nations Unies, telles que l'OMI et l'OIT, afin de créer et d'adopter des normes de sécurité qui protègent la santé des travailleurs et minimisent les dangers pour la vie et les biens. Son champ d'action inclut donc les navires à propulsion nucléaire et, à cette fin, l'AIEA et l'OMI ont conclu un accord de coopération sur les questions relatives à l'énergie nucléaire dans le transport maritime.¹⁰⁰ Bien qu'à l'heure actuelle, aucun navire à propulsion nucléaire ne soit exploité commercialement, il est concevable que la nécessité de décarboniser le transport maritime international puisse ouvrir un débat sur les navires à propulsion nucléaire.

OMS : la constitution de l'OMS¹⁰¹ précise que son objectif principal est d'atteindre le niveau de santé le plus élevé possible pour tous. Son siège est à Genève, mais elle est présente dans le monde entier avec des bureaux régionaux et de terrain sur tous les continents (sauf l'Antarctique). L'OMS est responsable

⁹⁸ *Convention du travail maritime*, 23 février 2006, RTC 2013, n° 16 (en vigueur le 20 août 2013).

⁹⁹ *Statut de l'AIEA*, approuvé le 23 octobre 1956 (en vigueur le 29 juillet 1957). Tel que modifié jusqu'au 28 décembre 1989.

¹⁰⁰ *Accord entre l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime*, 13 avril 1961 et 5 octobre 1961, AIEA INFCIRC/20/Add. 1 (10 avril 1962).

¹⁰¹ *Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé*, signée le 22 juillet 1946 (en vigueur le 7 avril 1948). Les amendements adoptés par les vingt-sixième, vingt-neuvième, trente-neuvième et cinquante et unième Assemblées mondiales de la santé (résolutions WHA26.37, WHA29.38, WHA39.6 et WHA51.23) sont entrés en vigueur respectivement le 3 février 1977, le 20 janvier 1984, le 11 juillet 1994 et le 15 septembre 2005.

de l'administration du *Règlement sanitaire international*¹⁰² adopté en 1969, qui comprend les protocoles à suivre en cas de maladie et d'épidémie à bord des navires et dans les ports. Un exemple d'exigence réglementaire est que, lorsqu'ils entrent dans un port étranger, les capitaines de navires doivent soumettre une déclaration maritime de santé attestant des conditions sanitaires à bord. L'OMS travaille en étroite collaboration avec l'OMI et l'OIT pour que les navires soient des espaces de travail sûrs pour les marins.

3.2.3 Régulateurs du commerce, du transport et des douanes

L'uniformité des règles internationales est d'une importance capitale pour le commerce mondial, car elle permet un transport efficace des marchandises entre les marchés mondiaux. Il est non seulement vital qu'il y ait des règles communes, mais aussi que l'application des règles soit uniforme. Il existe des outils supplémentaires pour permettre l'uniformité au-delà des conventions internationales déjà évoquées. Il s'agit notamment des lois nationales et des instruments modèles à utiliser dans les accords commerciaux, tels que les contrats types, les conditions générales de vente et les conditions commerciales courantes.

Plusieurs organisations mentionnées ci-dessous sont responsables de la facilitation du commerce, du transport et des procédures douanières.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) : établie à Genève, en Suisse, la CNUCED soutient le secteur commercial de l'industrie du transport maritime en fournissant une gamme de services aux États qui maximisent les possibilités de commerce et d'investissement. En particulier, elle aide les pays en développement et facilite leur intégration équitable dans l'économie mondiale. Entre autres, la CNUCED produit le rapport annuel [Examen du transport maritime](#) qui fournit des données et des rapports utiles et faisant autorité sur le transport maritime mondial, les ports, le transport multimodal, le trafic de conteneurs et un éventail de cargaisons (vrac liquide, vrac sec, etc.).

Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) : établie à Vienne, en Autriche, la CNUDCI a été créée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁰³ en 1966 pour promouvoir l'harmonisation et l'unification progressives du droit du commerce international et encourager la participation des pays en développement. Elle entreprend un large éventail d'activités pour atteindre cet objectif. La CNUDCI est composée de 29 États représentant toutes les régions géographiques et tous les systèmes économiques et juridiques. Les pays développés comme les pays en développement en font partie. Comme mentionné précédemment, la CNUDCI a été responsable de

¹⁰² *Règlement sanitaire international (2005)*, 23 mai 2005, R.T.N.U., vol. 2509, n° 79 (en vigueur le 15 juin 2007).

¹⁰³ Création de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, Résolution 2205 (XXI) de l'Assemblée générale adoptée le 17 décembre 1966.

l'élaboration des *Règles de Hambourg*¹⁰⁴ et des *Règles de Rotterdam*¹⁰⁵ pour le transport de marchandises par mer.

Organisation mondiale des douanes (OMD) : un autre facteur important du commerce maritime est l'efficacité des procédures douanières pour l'exportation et l'importation de marchandises. Des procédures douanières non coordonnées et des prélèvements inutiles sont susceptibles d'entraver le commerce. L'OMD a été créée en 1952 (à l'origine sous le nom de Conseil de coopération douanière) en tant qu'OIG chargée d'assurer l'harmonie et l'uniformité des systèmes douaniers.¹⁰⁶ L'OMD élabore des normes internationales pour les procédures douanières et renforce les capacités afin de faciliter le commerce légitime, la perception équitable des recettes et la protection de la société. Le modèle de données de l'OMD est constitué d'exigences en matière de données afin de répondre aux besoins procéduraux et juridiques des régulateurs transfrontaliers pour contrôler les transactions d'exportation, d'importation et de transit. Récemment, l'OMI et l'OMD ont harmonisé l'interface entre les exigences en matière de données électroniques liées au transport maritime et le modèle de données de l'OMD.

Organisation mondiale du commerce (OMC) : compte tenu de l'importance du transport maritime dans le commerce mondial, les institutions du commerce mondial, en particulier l'OMC, ont un rôle à jouer dans la gouvernance du transport maritime. L'OMC administre un système de droit commercial mondial,¹⁰⁷ fournit un cadre pour les négociations commerciales et établit des procédures de règlement des différends. Les règles commerciales sur les services qui sont pertinentes pour le transport maritime sont celles qui concernent le traitement de la nation la plus favorisée, le traitement national et l'accès au marché. Ces règles servent à contrôler les politiques maritimes nationales restrictives.

3.2.4 Régulateurs sectoriels

Comme mentionné précédemment, il existe plusieurs utilisations de l'océan qui dépendent de l'utilisation de navires et qui sont régies par des OIG spécialisées. Dans cette section, les organisations concernées par l'exploitation minière des fonds marins, les ressources marines vivantes et le tourisme sont examinées.

¹⁰⁴ *Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer*, 31 mars 1978, R.T.N.U., vol. 1695, n° 3 (en vigueur le 1^{er} novembre 1992)

¹⁰⁵ *Convention des Nations Unies sur le contrat de transport international de marchandises effectué entièrement ou partiellement par mer*, 11 décembre 2008, AG, Rés. 63/122, documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies, 63^e session, document de l'ONU A/RES/63/122 (2 février 2009) Annexe (pas en vigueur).

¹⁰⁶ *Convention portant création d'un Conseil de coopération douanière*, 15 décembre 1950, R.T.N.U., vol. 150, n° 129 (en vigueur le 4 novembre 1952).

¹⁰⁷ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, R.T.N.U., vol. 55, n° 194 (en vigueur le 1^{er} janvier 1948), suivi de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 15 avril 1994, R.T.N.U., vol. 1867, n° 187 (en vigueur le 1^{er} janvier 1995); *Accord sur les obstacles techniques au commerce*, 15 avril 1994, R.T.N.U., vol. 1868, n° 120 (en vigueur le 1^{er} janvier 1995); *Accord général sur le commerce des services*, 15 avril 1994, R.T.N.U., vol. 1869, n° 183, ILM, vol. 33, n° 1167 (en vigueur le 1^{er} janvier 1995).

Exploitation minière des fonds marins - Autorité internationale des fonds marins (AIFM) : les minéraux des grands fonds marins dans la zone internationale des fonds marins ne relèvent pas de la compétence nationale et, à ce titre, sont de la responsabilité réglementaire de l'AIFM. Créée par la partie XI de la *CNUDM*, l'AIFM est décrite comme l'organisation par laquelle les États parties à la *CNUDM* organisent et contrôlent les activités dans la zone internationale des fonds marins et administrent les ressources qui s'y trouvent. Bien que de nombreuses licences de prospection et d'exploration aient été délivrées, il n'y a pas d'exploitation commerciale des fonds marins à l'heure actuelle. Les efforts de l'Autorité visent plutôt à mettre en place un régime réglementaire pour le moment venu. Étant donné que les activités minières utiliseront des navires comme plates-formes, ainsi que des navires spécialisés pour les activités d'extraction et de transport, l'AIFM réglementera les activités entreprises à partir de navires sur les sites miniers. Toutefois, l'OMI reste responsable des normes de sécurité maritime, de prévention de la pollution et de sûreté des navires. C'est pourquoi l'AIFM et l'OMI ont conclu un accord pour coordonner leurs mandats respectifs.¹⁰⁸

Pêche et aquaculture - Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) : la pêche et l'aquaculture sont deux autres utilisations des océans qui font appel à des navires et posent des problèmes de sécurité. L'OIG responsable de ces secteurs est la FAO, dont le siège est à Rome, en Italie. Créée à l'origine par les Nations Unies à la fin de la Seconde Guerre mondiale pour aider à résoudre des problèmes tels que les pénuries alimentaires mondiales par l'intermédiaire de l'agriculture et de la pêche, son mandat de renforcement des capacités de pêche et de la production de poisson a évolué pour inclure la gestion et la conservation. La FAO a adopté de nombreux instruments pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et les menaces pesant sur la conservation marine. Citons par exemple un plan d'action contre la pêche INN,¹⁰⁹ un code de conduite pour une pêche responsable,¹¹⁰ un accord de conformité,¹¹¹ un accord sur les mesures du ressort de l'État du port,¹¹² des directives pour les États du pavillon¹¹³ et d'autres plans d'action internationaux pour la conservation des espèces menacées. En ce qui concerne la sécurité maritime des navires de pêche et des pêcheurs en mer, la FAO a collaboré avec l'OMI pour élaborer des normes internationales similaires à celles qui existent pour le transport maritime commercial. On espère que celles-ci obtiendront un soutien international suffisant pour entrer en vigueur en 2023.¹¹⁴

¹⁰⁸ Accord de coopération entre l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) (OMI, AIFM, 2016).

¹⁰⁹ Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INN) (FAO, 2001).

¹¹⁰ Code de conduite pour une pêche responsable. Rome (FAO, 1995).

¹¹¹ *Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion*, 24 novembre 1993, R.T.N.U., vol. 2221, n° 91 (en vigueur le 24 avril 2003).

¹¹² *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 22 novembre 2009, RTC 2019-21 (en vigueur le 5 juin 2016).

¹¹³ Directives volontaires pour la conduite de l'État du pavillon (FAO, 2015).

¹¹⁴ *Accord du Cap de 2012 sur la mise en œuvre des dispositions du Protocole de Torremolinos de 1977 relatif à la Convention internationale de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche*, 1977, 11 octobre 2012 (non en vigueur).

Protection des baleines - Commission baleinière internationale (CBI) : les navires présentent divers risques pour les cétacés en raison du risque de collisions, du bruit sous-marin et de la pollution. Les baleines, et plusieurs espèces menacées ou en voie de disparition, sont particulièrement sensibles aux collisions avec les navires. Basée à Cambridge, au Royaume-Uni, la CBI a été créée en 1947¹¹⁵ en tant qu'organisme mondial chargé de la conservation des stocks de baleines. La CBI a adopté des limites de capture et des mesures visant à prévenir les collisions avec les baleines, qui passent souvent inaperçues et ne sont pas signalées.¹¹⁶ Par l'intermédiaire des comités de conservation et de recherche scientifique, la Commission a adopté une stratégie globale pour prévenir et atténuer les effets des collisions avec les navires sur les populations de cétacés.¹¹⁷ La CBI et l'OMI ont collaboré à la collecte de données sur les collisions avec les navires et les mesures d'atténuation.

Tourisme - Organisation mondiale du tourisme (OMT) : les navires de croisière jouent un rôle important dans le tourisme mondial. Créée par les Nations Unies en 1974 et ayant son siège à Madrid, en Espagne, l'OMT est chargée de promouvoir le tourisme en tant que source de croissance économique, de développement inclusif et de pratiques durables. La croisière est un sous-secteur du tourisme et soutient la croissance économique en créant des emplois et en contribuant de manière significative à l'économie mondiale. Bien que n'étant pas un organisme de réglementation, l'OMT joue un rôle important dans la promotion de l'éthique dans le tourisme mondial et a récemment adopté une convention à cet effet.¹¹⁸ L'OMT coopère avec l'OMI sur les aspects touristiques des navires de croisière. Les deux organisations ont récemment publié une déclaration commune pour la reprise en toute sécurité de l'exploitation des navires de croisière à la suite de la pandémie de COVID-19.¹¹⁹

3.2.5 Services au transport maritime

Bien qu'elles ne jouent pas un rôle réglementaire dans la gouvernance du transport maritime, plusieurs OIG fournissent des services au transport maritime ou effectuent d'autres travaux qui profitent au transport maritime international.

Groupe mixte d'experts chargé d'examiner les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin (GESAMP) : le GESAMP a été créé en 1969 en tant qu'organe consultatif du

¹¹⁵ *Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine*, 2 décembre 1946, R.T.N.U., vol. 161, n° 72 (en vigueur le 10 novembre 1948).

¹¹⁶ Commission baleinière internationale. (s.d.). « Ship Strikes: collisions between whales and vessels ». Consulté sur : <https://iwc.int/ship-strikes>

¹¹⁷ Cates, K., DeMaster, D.P., Brownell Jr, R.L., Silber, G., Gende, S., Leaper, R., Ritter, F. et Panigada S. (2017). « Strategic Plan to Mitigate the Impacts of Ship Strikes on Cetacean Populations: 2017-2020 ». Consulté sur : https://iwc.int/private/downloads/dr1UJzeCuNpAWs9Xf9caBw/IWC_Strategic_Plan_on_Ship_Strikes_Working_Group_FI_NAL.pdf

¹¹⁸ *Convention-cadre relative à l'éthique du tourisme*, adoptée par la résolution A/RES/722(XXIII) de l'Assemblée générale de l'OMT (9-13 septembre 2019).

¹¹⁹ Organisation mondiale du tourisme et Organisation maritime internationale. (2020). Déclaration commune à l'appui de la reprise sûre de l'exploitation des navires de croisière à l'issue de la pandémie de Covid-19. Consulté sur : <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/Lettre%20circulaire%20No%204204-Add.33.pdf>

système des Nations Unies. Bien qu'ayant son siège à l'OMI à Londres, il est parrainé par dix organisations des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales telles que l'OMI, la FAO et l'AIEA. Ses membres sont d'éminents experts multidisciplinaires qui procèdent à des évaluations de l'environnement marin et à des études ciblées sur les problèmes environnementaux des océans, tels que la pollution. Ils participent au processus intergouvernemental d'établissement de rapports et d'évaluation de l'état du milieu marin à l'échelle mondiale, établi par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2002, qui a donné lieu à l'Évaluation mondiale de l'océan, et dont l'importance est désormais reconnue pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, qui fixe des objectifs de développement durable.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) : établi à Nairobi, au Kenya, le PNUE a été créé par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1972 à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain de Stockholm, la première méga-conférence sur l'environnement mondial, y compris les océans. La conférence de Stockholm a influencé l'élaboration des dispositions environnementales de la *CNUDM* ainsi que le mandat de l'OMI et la création éventuelle du MEPC en 1973. Le PNUE n'est pas une agence spécialisée des Nations Unies, mais plutôt un programme dirigé par un conseil d'administration, composé d'États et soutenu par un directeur général et un secrétariat, et responsable devant l'Assemblée générale des Nations Unies. Ses fonctions consistent à promouvoir la coopération internationale en matière d'environnement, à recommander des politiques environnementales et à fournir des orientations générales pour la direction et la coordination des programmes environnementaux au sein du système des Nations Unies. L'OMI a collaboré avec le PNUE sur certaines questions de transport maritime, par exemple en apportant son expertise en matière de préparation et de planification de la lutte contre la pollution par les hydrocarbures dans le cadre du Programme des mers régionales du PNUE.

Organisation hydrographique internationale (OHI) : l'OHI supervise les normes relatives aux levés et à la cartographie des océans et des eaux navigables, ces activités étant vitales pour la sécurité de la navigation, la prospérité économique et la protection de l'environnement marin. Établie à Monaco, l'OHI fonctionne par l'entremise d'un système de groupes de travail techniques d'experts et d'autres organes travaillant sous l'égide du Secrétariat et du Conseil et relevant de l'Assemblée générale des Nations Unies. Son travail guide les activités des services hydrographiques nationaux et encourage l'exactitude des cartes et des enregistrements nautiques. L'OHI détermine les pratiques exemplaires en matière de levés, offre des conseils sur l'optimisation des données issues des levés hydrographiques et contribue à renforcer les capacités hydrographiques de ses États membres.

Organisation internationale de télécommunications mobiles par satellites (OITMS) : la fiabilité des communications est une condition essentielle de la sécurité maritime. À cette fin, la *Convention portant création de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites*¹²⁰ a créé

¹²⁰ *Convention portant création de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT)*, 3 septembre 1976, R.T.N.U., vol. 1143, n° 105 (en vigueur le 16 juillet 1979).

l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT) en 1979 en tant qu'OIG fournissant un service commercial visant à faciliter les communications pour la sécurité maritime. L'INMARSAT a été créée pour fournir le segment spatial (c'est-à-dire les satellites ainsi que l'équipement et les activités pour les soutenir) qui est ouvert à l'utilisation par les navires et les avions de toutes nationalités. Cela permet de faciliter les communications de détresse en mer ainsi que l'exploitation et la gestion efficaces des navires et des aéronefs. En 1999, un amendement a conduit à la réorganisation de l'INMARSAT en un service commercial et au maintien de l'OIG en tant qu'organisme de réglementation sous le nouveau nom d'OITMS. Cette dernière supervise les services publics de télécommunications par satellites en matière de sécurité et de sûreté et coordonne le Système d'identification et de suivi des navires à grande distance (LRIT) établi en vertu de la Convention SOLAS. L'OITMS veille également à ce que les prestataires de services par satellites pour le Système mondial de détresse et de sécurité en mer (SMDSM) respectent la Convention SOLAS. L'OITMS est établie à Londres, au siège de l'OMI.

Organisation météorologique mondiale (OMM) : connue à l'origine sous le nom d'Organisation météorologique internationale, l'OMM a été créée par une convention précise¹²¹ en 1950 et est devenue une institution spécialisée des Nations Unies en 1951; son siège se trouve à Genève, en Suisse. Ses objectifs incluent des efforts de coopération pour construire des réseaux de stations d'observation météorologique, créer des normes pour les observations et l'échange d'informations, et faire progresser l'utilisation de la météorologie pour aider le transport maritime. En coopération avec l'OMI, l'OMM renforce la sécurité du transport maritime grâce au Service mondial d'information et d'alerte pour la météorologie maritime et l'océanographie (WWMIWS). Les prévisions météorologiques sont organisées sur une base régionale et sous-régionale et comprennent des alertes relatives aux conditions météorologiques, aux vagues et aux glaces pour la sécurité de la navigation.

Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO (COI) : les navigateurs s'appuient sur les connaissances scientifiques des océans fournies par les programmes de la COI de l'UNESCO. La COI a été créée en 1960 par la Conférence générale de l'UNESCO afin de promouvoir la coopération intergouvernementale dans le domaine des sciences de la mer. Établie à Paris, en France, la COI se concentre sur l'océanographie, l'observation et l'échange des données. Elle coordonne également les programmes de recherche scientifique mondiaux et régionaux. Plus récemment, la COI a encouragé la planification de l'espace marin. À l'échelon national, la COI travaille avec les organismes compétents en matière de protection de la mer, des océans et des côtes afin de s'assurer que les décideurs ont le meilleur accès possible aux sciences et services océaniques. La COI a collaboré avec l'OMI sur les questions environnementales liées au transport maritime, notamment sur les eaux de ballast et autres vecteurs des navires.

¹²¹ *Convention de l'Organisation météorologique mondiale*, 11 octobre 1947, R.T.N.U., vol. 77, n° 14, (en vigueur le 23 mars 1950).

Union internationale des télécommunications (UIT) : créée en 1865 sous le nom d'Union télégraphique internationale, l'UIT est l'une des plus anciennes OIG. En 1947, elle est devenue une institution spécialisée des Nations Unies établie à Genève. La *Convention de l'Union internationale des télécommunications*¹²² est la base juridique moderne de l'UIT.¹²³ Ayant pour mission de maintenir et d'étendre la coopération internationale en vue de l'amélioration et de l'utilisation rationnelle des télécommunications, les activités de l'UIT comprennent l'attribution des bandes du spectre des fréquences radioélectriques, les radiofréquences et leur enregistrement, ainsi que les positions orbitales des satellites géostationnaires. Elle coordonne également les efforts visant à éliminer les interférences nuisibles entre les stations radio de différents États et facilite la normalisation des télécommunications. L'UIT dispose d'un pouvoir réglementaire à ces fins. L'OMI et l'UIT maintiennent un groupe mixte d'experts chargé d'étudier les questions de radiocommunication maritime.

Association internationale de signalisation maritime (AISM) : des normes uniformes pour les aides à la navigation constituent un service essentiel pour la sécurité du mouvement des navires. En 1957, l'Association internationale de signalisation maritime a été créée à cette fin. Un changement de nom (en conservant le même acronyme AISM) en 1998 a mieux reflété son rôle contemporain en matière d'aides à la navigation. En 2014, l'Assemblée de l'AISM a décidé que son travail serait mieux poursuivi en tant qu'organisation consultative et technique, plutôt qu'en tant qu'organisme de réglementation, ce qui s'est produit avec l'adoption de la *Convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime*.¹²⁴ L'objectif moderne de l'AISM est de réunir les États et l'industrie pour améliorer et harmoniser les aides à la navigation maritime dans l'intérêt de la communauté maritime et de la protection du milieu marin.¹²⁵ Ses fonctions comprennent l'élaboration et la communication de normes non obligatoires, de recommandations, de lignes directrices, de manuels et d'autres documents appropriés. Elle les recommande aux États et aux autres organisations en tant que contribution précieuse aux normes SOLAS pour la sécurité de la navigation.

¹²² *Constitution et Convention de l'Union internationale des télécommunications*, 22 décembre 1992, R.T.N.U., vol. 1825, n° 3 (en vigueur le 1^{er} juillet 1994).; Les conférences de plénipotentiaires ultérieures n'ont adopté que des instruments d'amendement aux documents de 1992. La Constitution et la Convention actuellement en vigueur sont la Constitution et la Convention de l'Union internationale des télécommunications (Genève, 1992) telles qu'amendées par les conférences de plénipotentiaires ultérieures.

¹²³ Union internationale des télécommunications. (2019). *Recueil des textes fondamentaux de l'Union internationale des télécommunications adoptés par la Conférence de plénipotentiaires, Edition 2019*. Consulté sur : http://www.arcep.bf/download/textes_internationaux/Constitution_Convention_Union_Internationale.PDF

¹²⁴ *Convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime*, 28 février 2020, (non en vigueur). Consulté sur : <https://www.iala-aism.org/content/uploads/2021/02/IALA-Convention-portant-creation-de-IOI-version-francaise.pdf>

¹²⁵ Association internationale de signalisation maritime. (2020). *Constitution de l'AISM. Documents de base - Constitution Edition 5.0*. Consulté sur : <https://www.iala-aism.org/content/uploads/2021/02/IALA-Basic-Documents-Ed5-December-2020.pdf>

3.3 Organisations intergouvernementales régionales

Les sections précédentes ont mis en évidence le rôle de l'OMI en tant que principal organisme international de réglementation des transports maritimes et les rôles joués par les autres OIG mondiales. Cette section complète le tableau en décrivant les rôles supplémentaires joués par les OIG régionales pour promouvoir davantage l'uniformité dans la gouvernance du transport maritime international. Les organisations régionales dont il est question ci-dessous ne sont pas les seules à promouvoir la coopération régionale, mais elles comptent parmi les plus importantes.

Les OIG régionales jouent un rôle complémentaire essentiel au travail de l'OMI dans plusieurs régions marines du monde. Elles facilitent la mise en œuvre des engagements mondiaux en mobilisant la coopération régionale pour leur opérationnalisation. Les OIG régionales répondent directement aux besoins des instruments mondiaux ou peuvent également le faire indirectement en facilitant l'adoption d'instruments complémentaires à l'échelon régional. Elles servent de forums pour la coordination de l'action internationale et de centres d'échange pour l'échange d'informations et le renforcement des capacités. La coopération régionale s'effectue également par l'entremise d'arrangements distincts des OIG ou liés à leur travail.

3.3.1 Région arctique

Le Conseil de l'Arctique est peut-être l'organisation régionale la plus connue qui contribue à la navigation polaire et qui est pertinente pour le Canada. Établi en 1996 par la Déclaration d'Ottawa,¹²⁶ le Conseil de l'Arctique facilite la coopération pour la protection de l'environnement unique et fragile de l'Arctique entre les huit États de l'Arctique, à savoir le Canada, le Danemark (au nom du Groenland), la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Fédération de Russie, la Suède et les États-Unis, et les participants permanents composés d'organisations autochtones. Ces États et organisations autochtones sont aux premières lignes de la protection de l'environnement marin de l'Arctique. De nombreux autres États sans territoire terrestre dans la région arctique et d'autres OIG et OING participent également en tant qu'observateurs aux activités du Conseil de l'Arctique.

Parmi les six groupes de travail du Conseil de l'Arctique, deux sont particulièrement pertinents pour la gouvernance du transport maritime, à savoir le Groupe de travail sur la protection de l'environnement marin (PEMA) et Prévention des urgences, protection civile et intervention (PUPCI). Les travaux du groupe de travail PEMA, notamment le plan stratégique pour les mers arctiques 2015-2025,¹²⁷ visent à améliorer la compréhension des répercussions des activités humaines, des changements climatiques et de l'acidification des océans sur l'environnement arctique. Le *Rapport de 2009 sur l'évaluation de la*

¹²⁶ Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique, communiqué conjoint des gouvernements des pays de l'Arctique sur la création du Conseil de l'Arctique, Ottawa, 19 septembre 1996.

¹²⁷ Conseil de l'Arctique. (2015). Plan stratégique pour les mers arctiques 2015-2025. « Protecting Marine and Coastal Ecosystems in a Changing Arctic. » Récupéré sur <https://www.pame.is/doclink/arctic-marine-strategic-plan-2015-2025/>

*navigation maritime dans l'Arctique*¹²⁸ définit la voie à suivre pour la gouvernance mondiale et régionale du transport maritime dans l'Arctique. Le rapport a contribué à l'adoption du *Code polaire*¹²⁹ par l'OMI en 2014 et 2015, après quoi le groupe de travail PEMA a créé un groupe d'experts en transport maritime et le Forum des meilleures pratiques en transport maritime dans l'Arctique afin de promouvoir la coopération dans la mise en œuvre du Code. L'OMI est un observateur accrédité du Conseil de l'Arctique et un participant actif du groupe d'experts en transport maritime.

Le groupe de travail PUPCI complète le travail du Conseil de l'Arctique en ce qui concerne la préparation et l'intervention en cas d'urgences environnementales et autres dans la région arctique. Parmi ses divers groupes d'experts, le groupe d'experts en recherche et sauvetage et le groupe d'experts en intervention environnementale marine sont les plus pertinents pour le transport maritime. Le groupe de travail PUPCI est en grande partie responsable de l'adoption de l'*Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique*, en 2011, et de l'*Accord de coopération sur la préparation et la lutte en matière de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique*, en 2013.

Le Forum des gardes côtières de l'Arctique, dont il est question dans la deuxième partie, est également pertinent pour la région arctique, bien que distinct du Conseil de l'Arctique. Il s'agit d'un forum multilatéral indépendant des gardes côtières des États de l'Arctique, dont la mission est de coopérer en matière de sécurité maritime opérationnelle, de sûreté et d'activités respectueuses de l'environnement.

3.3.2 Autres régions

Le Canada participe au Programme de sécurité maritime et portuaire de l'Organisation des États américains (OEA), l'OIG par laquelle les États des Amériques font progresser la coopération pacifique et multilatérale. Les objectifs du programme comprennent le renforcement des capacités maritimes en matière d'infrastructures (p. ex., les ports), de transport maritime et de processus connexes. Il fournit des conseils en matière de planification, d'échange d'informations et de sensibilisation à la cybersécurité. Il soutient également la mise en œuvre du *Code international pour la sécurité des navires et des installations portuaires* de l'OMI.¹³⁰

La Commission de coopération environnementale (CCE) a été créée par l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* de 1993 entre les États-Unis d'Amérique, les États-Unis du Mexique et le Canada. Aujourd'hui, elle fonctionne en vertu du nouvel *Accord de coopération*

¹²⁸ Conseil de l'Arctique. (2009). Rapport de 2009 sur l'évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique : Résumé de l'ENMA avec recommandations. Consulté sur :

https://www.pame.is/images/03_Projects/AMSA/AMSA_2009_report/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf

¹²⁹ *Code international pour les navires naviguant dans les eaux polaires (Code polaire)* (en vigueur le 1^{er} janvier 2017). Le *Code polaire* est obligatoire en vertu de la Convention SOLAS et de la Convention MARPOL. Le *Code polaire* et les amendements SOLAS ont été adoptés lors de la 94^e session du Comité de la sécurité maritime (MSC) de l'OMI, en novembre 2014; les dispositions environnementales et les amendements MARPOL ont été adoptés lors de la 68^e session du Comité de la protection du milieu marin (MEPC) en mai 2015.

¹³⁰ *Code international pour la sécurité des navires et des installations portuaires*, adopté en décembre 2002 (en vigueur le 1^{er} juillet 2004).

*environnementale de 2018*¹³¹ afin de poursuivre les objectifs de l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM).¹³² Le programme de travail de la CCE comprend la réduction de la pollution et le soutien aux économies à faibles émissions, la conservation de la diversité biologique, la gestion durable des ressources et le développement économique vert et durable. Chacun de ces domaines comporte des aspects pertinents pour le transport maritime.

3.4 Organisations internationales non gouvernementales

Les OING sont des acteurs non étatiques activement engagés dans la gouvernance du transport maritime. Elles n'ont pas de statut juridique international en tant qu'États et sont généralement enregistrées comme des sociétés ou des fondations dont le siège est situé dans un État et qui peuvent avoir des filiales et des activités dans d'autres États. En général, les OING demandent à bénéficier d'un statut consultatif en tant qu'observateurs au sein des OIG. Bien qu'elles n'aient pas le droit de vote, les OING représentent les intérêts de leurs membres et attirent ainsi l'attention des décideurs, ce qui leur permet d'influencer les décisions, souvent avec succès. En plus de leur travail au sein des OIG, les OING défendent les intérêts de leurs membres sur la scène mondiale et dans de nombreux pays.

L'OMI compte de nombreuses OING dotées du statut consultatif¹³³ qui permettent à l'OMI d'obtenir des conseils d'experts et des connaissances particulières. Elles contribuent au travail de l'OMI en soumettant et en présentant des initiatives réglementaires à ses comités et sous-comités. Cette expertise est une caractéristique essentielle et déterminante du fonctionnement de l'OMI, de nombreux organes des Nations Unies et d'autres OIG. Les OING ont l'occasion de représenter de grands groupes d'intervenants dont les activités ont une incidence sur le travail de l'OMI. Les OING qui ont tendance à avoir plus d'influence sont généralement bien dotées en ressources, ont accès à des compétences scientifiques et autres, sont politiquement avisées et maîtrisent les procédures de l'organisation.

Comme brièvement évoqué précédemment, la capture réglementaire peut se produire lorsqu'un groupe d'intérêt particulier exerce une influence indue sur le régulateur, ce qui peut influencer les décisions en faveur des membres de ce groupe et potentiellement au détriment de l'intérêt public. Il existe des exemples de capture réglementaire, notamment lorsque des groupes industriels ont réussi à obtenir un meilleur accès aux régulateurs que d'autres organisations et que le public. Des inquiétudes ont été exprimées quant à l'influence disproportionnée de l'industrie au sein de l'OMI.¹³⁴

¹³¹ *Accord de coopération environnementale*, signé par le Canada (18 décembre 2018), le Mexique (30 novembre 2018) et les États-Unis (11 décembre 2018), (en vigueur le 1^{er} juillet 2020).

¹³² *Accord Canada-États-Unis-Mexique*, 30 novembre 2018 (en vigueur le 1^{er} juillet 2020).

¹³³ Organisation maritime internationale. (2019). Règles et directives sur le statut consultatif des organisations internationales non gouvernementales auprès de l'Organisation maritime internationale. Consulté sur : https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/publications/Documents/Supplements/French/QC001F_042020.pdf

¹³⁴ Transparency International. (2018). *Governance at the International Maritime Organization: the case for reform*. Consulté sur : https://images.transparencycdn.org/images/2018_Report_GovernanceatIMO_English.pdf

Toutes les OING actives dans le domaine du transport maritime n'ont pas nécessairement un statut consultatif auprès de l'OMI. Il existe d'autres manières d'influencer le travail d'une OIG ou de la tenir responsable de son travail. Il s'agit notamment de la participation à d'autres forums des Nations Unies où les institutions spécialisées sont censées faire rapport, comme la Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ou simplement dans les médias et les activités sur les réseaux sociaux.

Pour faciliter la discussion, cette partie regroupe les nombreuses OING en grands thèmes qui décrivent leurs contributions de base, notamment : les secteurs et services du transport maritime; le travail maritime; les associations professionnelles; les organisations environnementales; l'éducation et la formation maritimes; et la science et la normalisation.

3.4.1 Secteurs et services du transport maritime

Il s'agit du plus grand groupe d'OING actives dans la gouvernance du transport maritime, la plupart représentant les intérêts de l'industrie. Cela remonte probablement à des temps plus anciens où la gouvernance du transport maritime était largement prise en charge par les marchands œuvrant dans le commerce maritime, les ports de commerce et des services particuliers tels que l'assurance. Même avec l'avènement de la réglementation internationale et la montée en puissance des OIG, les groupes industriels sont restés organisés, se sont développés et ont appris à influencer les programmes de réglementation internationaux. Outre les organisations industrielles, les organisations syndicales, en particulier la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF), ont également joué un rôle précurseur. L'importante participation des organisations industrielles et syndicales à la gouvernance du transport maritime précède de plusieurs décennies la participation d'autres OING qui ont vu le jour plus récemment, comme celles concernant l'environnement.

Le tableau 3-2 illustre la grande diversité des OING qui représentent les différents secteurs du transport maritime et les prestataires de services à l'industrie. Il reflète la discussion de la partie 1 sur la grande diversité des types de navires, de leurs fonctions et de leurs cargaisons respectives. Chacun des modes de transport (pétroliers, compagnies de croisière, traversiers, transport maritime de ligne comme les conteneurs, transport nucléaire, tramping, etc.) a sa propre OING représentative. Il en va de même pour la navigation de plaisance. À leur tour, les propriétaires de cargaisons ont leurs propres organisations, qui ont tendance à se spécialiser dans leur secteur particulier. Les industries à l'origine des diverses cargaisons transportées en mer ont leurs associations distinctes.

Divers prestataires de services, tels que le courtage (navires, cargaisons et autres), la classification, l'assurance (assureurs et clubs de protection et d'indemnisation (P et I)), l'assistance, la recherche et le sauvetage, la normalisation, les fournisseurs et les entrepreneurs, ont tous des organisations spécialisées. De même, les constructeurs de navires, les fournisseurs de combustibles de soute et les ports sont organisés par l'entremise de leurs propres OING.

Tableau 3-2. OING des secteurs et services du transport maritime

Domaine de service	Organisations
Courtage	<ul style="list-style-type: none"> Fédération des associations nationales des agents et courtiers maritimes de navires (FONABSA)
Soutage	<ul style="list-style-type: none"> Association internationale de l'industrie des soutes (IBIA) Société pour le gaz comme carburant marin (SGMF)
Cargo	<ul style="list-style-type: none"> Conseil consultatif des marchandises dangereuses (DGAC) Association internationale des transporteurs de marchandises solides (INTERCARGO) Association internationale pour la coordination de la manutention des marchandises (AICMM) Institute of International Container Lessors (IICL) International Iron Metallics Association (IIMA) International Vessel Operators Dangerous Goods Association (IVODGA)
Navires-citernes pour produits chimiques	<ul style="list-style-type: none"> International Parcel Tankers Association (IPTA)
Classification	<ul style="list-style-type: none"> Association internationale des sociétés de classification (AISC)
Commerce	<ul style="list-style-type: none"> Chambre de commerce internationale (CCI)
Conteneurs	<ul style="list-style-type: none"> Bureau International des Containers et du Transport Intermodal (BIC) Institute of International Container Lessors (IICL)
Croisiéristes	<ul style="list-style-type: none"> Association internationale des lignes de croisière (CLIA) Association internationale des organisateurs de voyages dans l'Antarctique (IATTO)
Traversiers	<ul style="list-style-type: none"> Interferry
Transport maritime général	<ul style="list-style-type: none"> Conseil maritime baltique et international (BIMCO) Chambre internationale de la marine marchande (CIMM)
Assurance	<ul style="list-style-type: none"> International Group of Mutual Protection and Indemnity Associations (IG) Union internationale d'assurances transports (UIAT)
Navigation de ligne	<ul style="list-style-type: none"> World Shipping Council (WSC)
Transport nucléaire	<ul style="list-style-type: none"> World Nuclear Transport Institute (WNTI)
Pétroliers et déversements	<ul style="list-style-type: none"> Association internationale des propriétaires indépendants de navires citernes (INTERTANKO) International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF)
Ports et terminaux	<ul style="list-style-type: none"> International Association of Airport and Seaport Police (INTERPORT POLICE) Association internationale des ports (AIP) International Bulk Terminals Association (IBTA) International Port Community Systems Association (IPCSA) Society of International Gas Tanker and Terminal Operators (SIGGTO)
Sauvetage	<ul style="list-style-type: none"> International Salvage Union (ISU)
Recherche et sauvetage	<ul style="list-style-type: none"> Fédération de sauvetage maritime international (IMRF)

Domaine de service	Organisations
Construction navale	<ul style="list-style-type: none"> • Active Shipbuilding Experts' Federation (ASEF) • Communauté des associations européennes de chantiers navals (CESA)
Industries particulières	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil européen de l'industrie chimique (CEIC) • Association internationale des entrepreneurs de forage (IADC) • Association internationale des producteurs de pétrole et de gaz (IOGP) • IPIECA (anciennement « International Petroleum Industry Environmental Conservation Association », Association internationale de l'industrie pétrolière pour la sauvegarde de l'environnement) • Forum maritime international des compagnies pétrolières (OCIMF)
Normalisation	<ul style="list-style-type: none"> • Commission électrotechnique internationale (CEI) • Organisation internationale de normalisation (ISO)
Fournisseurs et entrepreneurs	<ul style="list-style-type: none"> • Comité International Radio-Maritime (CIRM) • Association européenne des constructeurs de moteurs à combustion interne (EUROMOT) • International Life-Saving Appliance Manufacturers' Association (ILAMA) • International Marine Contractors Association (IMCA) • Association internationale des approvisionneurs de navires (ISSA)
Yachts, bateaux et voile	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil international des associations des industries nautiques (ICOMIA) • Superyacht Builders Association (SYBAss) • World Sailing

Alors que les membres des OING se font concurrence pour l'accès au marché et la domination de leurs secteurs respectifs, ils ont tendance à coopérer par l'intermédiaire de leurs OING dans les arènes réglementaires internationales. Toutefois, il est erroné de généraliser les points de vue de « l'industrie du transport maritime » comme s'il s'agissait d'une seule industrie, car les différents secteurs ne partagent pas nécessairement les mêmes intérêts lorsqu'il s'agit des efforts des organismes de réglementation tels que l'OMI et l'OIT. Un exemple est le débat actuel à l'OMI sur la décarbonisation du transport maritime, où les points de vue sur le rythme de la décarbonisation peuvent ne pas être partagés par tous les secteurs du transport maritime.

3.4.2 Travail maritime

Sans les gens de mer, le commerce mondial ne serait pas possible. Cependant, il arrive fréquemment que les gens de mer et leurs droits fondamentaux ne reçoivent pas toute la protection qu'ils méritent. Bien qu'il s'agisse d'une exception, il existe des armateurs qui maltraitent leurs équipages, ignorent leur bien-être physique et mental, voire les abandonnent dans des ports étrangers en dépit des normes établies par la *Convention du travail maritime*. À l'époque de la pandémie de COVID-19, les difficultés rencontrées par les marins ont été aggravées par le manque d'accès aux vaccins, l'impossibilité de quitter le navire lorsqu'il est au port, les obstacles au changement d'équipage et d'autres circonstances, le tout entraînant des problèmes de santé physique et mentale.

Outre le travail de l'OIT sur les normes internationales pour des conditions de travail équitables et sûres pour les marins, ce sont les OING qui se concentrent sur le travail maritime qui apportent un réel soutien aux marins sur le plan opérationnel. La Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF), une fédération mondiale de syndicats qui comprend des représentants des gens de mer, s'est montrée très critique à l'égard des pavillons de complaisance et des mauvais traitements fréquents infligés aux gens de mer sur les navires immatriculés sous ces pavillons. Elle a mené des actions industrielles contre des armateurs irresponsables.

Au-delà du travail des syndicats, les marins ont été aidés par plusieurs organisations caritatives religieuses et autres qui ont progressivement étendu leur assistance humanitaire aux marins dans les ports étrangers du monde entier. Elles répondent à leurs besoins sanitaires, spirituels, culturels et autres lorsqu'ils sont au port. Elles les aident également à être rapatriés lorsqu'ils sont abandonnés dans des ports étrangers.

3.4.3 Associations professionnelles

Les connaissances et les compétences nécessaires à la navigation des navires, à l'exploitation des compagnies et à la prestation de services font appel à l'expertise de nombreuses professions dans les domaines des sciences naturelles, de l'architecture et de l'ingénierie maritimes, des sciences sociales, des études de navigation, de la formation maritime, etc. L'exercice de ces professions est généralement soumis à des normes professionnelles exigeant des études et une formation.

Les exigences peuvent être définies par des conventions internationales, des organismes gouvernementaux nationaux ou des associations professionnelles et commerciales représentatives, dont certaines peuvent s'autoréguler. Par exemple, les exigences en matière d'éducation et de formation des capitaines et des officiers sont définies par la *Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW)* et le *Code STCW*. Les associations professionnelles actives dans les différents domaines du transport maritime sont généralement créées à l'échelon national et tendent à former des fédérations ayant le statut d'OING à l'échelon international. Quelle que soit la manière dont les différentes professions sont réglementées, l'objectif partagé par toutes est de fournir à la société des services essentiels en respectant les connaissances, les compétences et les normes de déontologie les plus élevées.

Il existe de nombreuses associations professionnelles d'OING représentant des groupes d'intérêt à l'échelon international. Elles représentent de nombreuses professions, notamment les capitaines de port, les capitaines de navire, l'architecture navale, l'ingénierie marine et la gestion des navires, les économistes maritimes, les avocats maritimes, etc. Certaines de ces organisations sont actives et influentes dans les travaux des OIG. Le CMI en est un exemple : il est devenu un organe consultatif du Comité juridique de l'OMI, où il a joué un rôle clé dans l'élaboration d'instruments importants de l'OMI, tels que la *Convention internationale sur l'assistance*.

Certaines associations professionnelles ont un statut consultatif auprès des OIG. Celles qui n'en ont pas peuvent néanmoins influencer la gouvernance du transport maritime d'autres manières, comme c'est le cas de l'Association internationale des économistes maritimes (IAME) qui favorise la compréhension de l'économie maritime par les gouvernements et l'industrie. De même, la Marine Technology Society (MTS) et la Society of Naval Architects and Marine Engineers (SNAME) sont deux associations professionnelles comptant un grand nombre de membres internationaux qui gèrent des réseaux importants pour l'avancement de la conception et du développement des technologies maritimes. Bien qu'elles n'opèrent pas directement dans des OIG, elles exercent une influence incontestable dans leurs domaines respectifs.

3.4.4 Organisations environnementales

Les OING environnementales jouent un rôle important dans la gouvernance du transport maritime. Notamment, en fournissant une expertise et en éclairant les délibérations, en contribuant à l'élaboration d'instruments et en veillant à ce que l'OMI et ses États membres respectent leurs engagements.

Plusieurs organisations environnementales actives disposent d'un statut consultatif auprès de l'OMI, certaines rassemblant suffisamment de ressources pour participer efficacement par l'intermédiaire de mémoires bien documentés et assurer une représentation hautement qualifiée et bien informée. Parfois, elles travaillent en étroite collaboration avec les délégations nationales, en plus d'autres OING, et participent à la soumission de mémoires conjoints et collectifs. Leur travail chevauche souvent celui d'autres OIG et des principaux forums intergouvernementaux, tels que le PNUE et le processus de la COP de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

L'influence que les OING environnementales exercent au sein de l'OMI n'est pas aussi importante que celle des organisations représentant les secteurs et services du transport maritime. Leurs efforts pour influencer les orientations de l'OMI sur les objectifs environnementaux, tels que la décarbonisation du transport maritime, n'ont pas encore été particulièrement fructueux. Néanmoins, leurs contributions ont permis de sensibiliser le public à des questions complexes en pesant le pour et le contre des normes nouvelles ou proposées. Par exemple, le Fonds mondial pour la nature a apporté une contribution importante à l'élaboration et à la mise à jour des lignes directrices sur les zones maritimes particulièrement vulnérables (ZMPV). Parfois, le travail d'une OING environnementale a influencé les délibérations de l'OMI, même si elle n'a pas le statut consultatif, comme le Conseil international pour le transport propre (ICCT) lors des discussions sur la décarbonisation du transport maritime.

3.4.5 Éducation et formation maritimes

La gouvernance du transport maritime repose sur le recrutement de personnel qualifié dans la gestion et les opérations dans tous les secteurs. Tel qu'indiqué précédemment, la formation des gens de mer s'effectue selon des normes internationales adoptées par l'OMI. À leur tour, les universités maritimes et les académies de formation intègrent ces normes dans les programmes d'études.

Il existe des OING qui représentent les institutions et le personnel qui dispensent un enseignement et une formation aux gens de mer. Il s'agit par exemple de la Global Maritime Education and Training Association (GlobalMET), de l'Association internationale des universités maritimes (IAMU) et du Nautical Institute. Dans certains cas, ces organisations jouent un rôle important en informant l'OMI sur les normes appropriées en matière de formation et de certification.

3.4.6 Science, normalisation et politiques publiques

D'autres OING apportent des perspectives et des connaissances importantes concernant la science, la normalisation des technologies et les politiques publiques dans la gouvernance du transport maritime.

La normalisation est une fonction vitale dans la gouvernance du transport maritime afin que les règlements techniques utilisent les mêmes mesures et critères pour des technologies précises, et facilitent ainsi les actions de conformité et d'application. Les normes ISO sont généralement acceptées dans toutes les industries pour mesurer un large éventail de technologies et de procédures.

Plusieurs OING mènent des travaux scientifiques et technologiques sur des aspects du transport maritime. Certaines remplissent des fonctions multiples, par exemple l'Association for Materials Protection and Performance (AMPP), qui travaille sur la formation et les normes professionnelles ainsi que sur les normes techniques. Le travail de politique publique de The Pew Charitable Trusts, qui contribue à informer l'OMI grâce à son statut consultatif, est également intéressant.

3.5 Peuples autochtones

Les peuples autochtones ont des droits en vertu du droit international, notamment le droit à l'autodétermination. À ce titre, bien qu'elles soient des acteurs non étatiques, les organisations autochtones ne sont pas des OING, car leurs membres sont des titulaires de droits plutôt que des parties prenantes. Dans le contexte canadien, les peuples autochtones sont parties à de nombreux traités historiques et modernes sous la forme d'accords de revendication territoriale et ils peuvent aussi avoir un gouvernement autochtone. Il convient donc de considérer le rôle des organisations autochtones dans la gouvernance maritime comme distinct de celui des OIG et des OING. Ceci est particulièrement pertinent dans les régions arctiques et pacifiques du Canada où les peuples autochtones sont particulièrement préoccupés par l'incidence du transport maritime sur leurs droits tels qu'ils sont définis dans le droit autochtone et dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDAP).¹³⁵

À l'échelle internationale, les Inuits de l'Alaska, du Canada, du Chukotka et du Groenland sont organisés au sein du Conseil circumpolaire inuit (CCI). Au Canada, ils comprennent la région désignée des Inuvialuit, le Nunavut, le Nunavik et le Nunatsiavut, qui forment ensemble l'Inuit Nunangat. En 2021, le

¹³⁵ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), AG, Rés. A/RES/61/295 adoptée le 13 septembre 2007.

CCI a obtenu le statut d'organisation dotée du statut consultatif auprès de l'OMI, devenant ainsi la première organisation internationale autochtone à bénéficier d'un tel statut dans la gouvernance mondiale du transport maritime.

Les Inuits ont des intérêts uniques qui sont touchés par le transport maritime dans la région arctique, car le transport maritime international et national augmente en raison de la perte de glace de mer due aux changements climatiques. En plus d'être une menace de pollution, les navires produisent du bruit qui affecte la faune marine et peuvent perturber les routes de glace utilisées par les chasseurs et les animaux. Le CCI représente donc des intérêts vitaux à l'OMI.

3.6 Conclusion

La réponse institutionnelle à la complexité du transport maritime ne prend pas la forme d'une organisation centrale et hiérarchique. Comme nous l'avons vu, l'Organisation maritime internationale (OMI) n'est pas la seule organisation intergouvernementale (OIG) concernée par la gouvernance du transport maritime. L'OMI, qui joue un rôle de premier plan en tant qu'organisation internationale compétente en matière de transport maritime international, assure la direction du système, souvent en coopération avec d'autres OIG.

Le leadership de l'OMI sur des questions telles que la décarbonisation du transport maritime a parfois été remis en question. Par exemple, l'Union européenne exerce une pression croissante pour régionaliser la gouvernance du transport maritime en matière de changements climatiques, ce qui aurait pour effet de créer des règles régionales, plutôt que mondiales, pour un système de plafonnement et d'échange des émissions de gaz à effet de serre (GES). Cependant, l'OMI a aussi ses partisans, qui sont la plupart des nations commerçantes maritimes et qui préfèrent voir une OMI renforcée et mondiale, plutôt qu'affaiblie, comme le meilleur espoir du monde pour créer des règles et des normes uniformes pour que les navires puissent commercer et devenir plus écologiques.

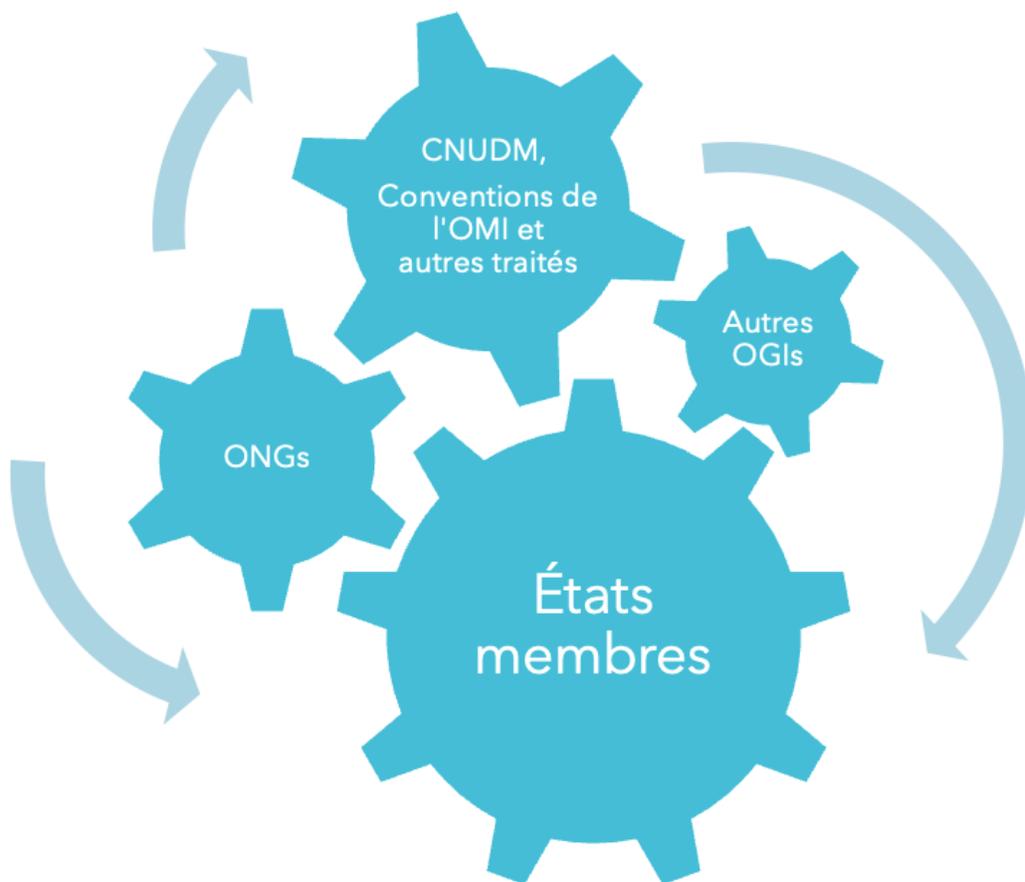


Figure 3-2. Qu'est-ce qui motive les décisions de l'OMI?

Le public croit souvent à tort que l'OMI est le véritable organisme de réglementation du transport maritime, au même titre qu'un régulateur gouvernemental national. Ce n'est pas le cas, car l'OMI est la structure par laquelle les États, en tant que principaux acteurs, prennent leurs décisions. C'est l'ensemble des décisions prises par les membres qui donne une direction à l'organisation, en partie pour adopter des règles et des normes, et lui permet ainsi de jouer le rôle principal dans la gouvernance maritime internationale. L'OMI opère dans le cadre des paramètres du droit de la mer, des conventions maritimes internationales et d'autres régimes de traités, tels que le régime du changement climatique. Comme ces régimes sont dynamiques et continuent d'évoluer, il en va de même pour la réponse de l'OMI.

L'OMI doit également tenir compte de son interface avec les autres OIG, non seulement lorsque son propre mandat chevauche celui d'autres organisations, mais parce qu'elle fait partie intégrante du système des Nations Unies et qu'elle est censée travailler avec le reste du système.

PARTIE 4 : La gouvernance du transport maritime au Canada

Acronymes

Les acronymes suivants figurent dans la partie 4 avec leur première occurrence en écrite en toutes lettres. La liste ne comprend pas certaines occurrences uniques. Le tableau 4-1 et le tableau 4-2 dans cette section citent également d'autres acronymes, y compris des liens de référence :

- ASFC - Agence des services frontaliers du Canada
- BVG - Bureau du vérificateur général du Canada
- CCI du Canada - Conseil circumpolaire inuit du Canada
- CCMC - Conseil consultatif maritime canadien
- CCRI - Conseil canadien des relations industrielles
- CIDPHN - Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires
- CNUCED - Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
- CNUDCI - Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
- DNUDPA - Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
- ECTOA - Association des entrepreneurs en remorquage de l'Est du Canada
- FIPOI - Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures
- FIT Canada - Forum international des transports Canada
- GCC - Garde côtière canadienne
- GES - gaz à effet de serre
- GRC - Gendarmerie royale du Canada
- LAMNCC - Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada
- LCOM - Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs
- LCPE - Loi canadienne sur la protection de l'environnement
- LÉBAD - Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux
- LENC - Loi sur les eaux navigables canadiennes
- LIMM - Loi sur l'indemnisation des marins marchands
- LMMC 2001 - Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada
- Loi sur la DNUDPA - Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
- LPEA - Loi sur la protection de l'environnement en Antarctique
- LPPEA - Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques
- LSTM - Loi sur la sûreté du transport maritime
- LTMD - Loi sur le transport des marchandises dangereuses
- MARPOL - Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires
- MPO - Pêches et Océans Canada
- OING - organisation internationale non gouvernementale
- OIT - Organisation internationale du Travail
- REIR - Résumé de l'étude d'impact de la réglementation

- SCCA – Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs
- STCW-F – Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille
- TC – Transports Canada

4.1 Introduction

Le transport maritime joue un rôle essentiel dans le commerce international et national du Canada et dans l'économie en général. Le Canada a conclu des accords de libre-échange avec les États-Unis, l'Union européenne et plusieurs autres pays, ce qui garantit un rôle croissant du transport maritime dans le bien-être des Canadiens.

Les États-Unis représentent 75 % du commerce international du Canada. Environ 20 % des exportations et des importations canadiennes, en valeur monétaire, se font par voie maritime et 95 % des produits de base et des produits transformés exportés vers tous les autres partenaires commerciaux se font également par voie maritime. Un récent rapport du Conseil des académies canadiennes a estimé le produit intérieur brut de l'industrie du transport maritime au Canada à 3 milliards de dollars, avec un impact économique plus important de 30 milliards de dollars en raison des échanges commerciaux qui découlent du transport maritime.¹³⁶ D'autres activités de transport maritime sont bénéfiques dans la mesure où elles soutiennent les utilisations nationales des océans, comme les services gouvernementaux, la pêche, la mariculture, l'énergie océanique, la recherche scientifique marine et les utilisations récréatives comme la navigation de plaisance.

Le transport maritime est également une composante essentielle de l'infrastructure du pays qui assure la mobilité des personnes et le soutien logistique des communautés éloignées, plus particulièrement le Nord. Comme le Canada est bordé par trois océans et qu'il présente une grande diversité géographique et économique, le transport maritime régional et la structure de gouvernance sont eux aussi diversifiés. Cela se reflète dans les principaux ports du pays présentés ci-dessous.

Port de Vancouver – le port de Vancouver est le plus actif de la Colombie-Britannique et du pays. Les activités économiques qui se déroulent le long des voies navigables du fleuve Fraser et de la baie Burrard font appel aux services d'une importante flotte de remorqueurs et de barges pour transporter les cargaisons et le bois. Les traversiers transportent des passagers le long des côtes et des îles, et les vraquiers et les porte-conteneurs assurent le commerce avec les pays du littoral du Pacifique. Le commerce intérieur comprend les produits du bois expédiés des ports du nord vers ceux du sud de la province.

¹³⁶ Conseil des académies canadiennes. (2017). *La valeur du transport maritime commercial pour le Canada*. Le comité d'experts sur la valeur sociale et économique du transport maritime commercial pour le Canada. Ottawa (Ont.). Consulté sur : https://www.rapports-cac.ca/wp-content/uploads/2018/10/valuemarinshipping_fullreport_fr.pdf

Grands Lacs et Voie maritime du Saint-Laurent - en regardant vers l'est, les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent desservent un important commerce avec les États-Unis, l'Union européenne et de nombreux autres marchés. Environ 45 ports, dont 15 sont de grands ports internationaux, desservent le commerce entre le Canada et les États-Unis. Comme mentionné dans la partie 2, la Corporation canadienne de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent et l'American Saint Lawrence Seaway Development Corporation coordonnent la gestion de la voie maritime dans leurs secteurs respectifs. Le commerce de la région comprend des vraquiers, des auto-déchargeurs, des petits pétroliers, des remorqueurs et barges. Le charbon, les céréales et le minerai de fer sont transportés dans les ports des Grands Lacs tandis que dans la région des Laurentides, de plus gros navires assurent le commerce international. Le port de Montréal est le port le plus achalandé de ce secteur.

Port d'Halifax - dans la région de l'Atlantique, le port d'Halifax dessert le commerce avec la côte est des États-Unis, l'Union européenne et d'autres marchés, en plus d'assurer la logistique du transport maritime dans le Nord. Halifax et d'autres ports régionaux, en particulier St. John's, desservent l'industrie pétrolière et gazière au large de Terre-Neuve-et-Labrador. Le pétrole produit par l'industrie extracôtière de Terre-Neuve est expédié par des pétroliers. Comme sur la côte du Pacifique, les traversiers assurent la mobilité des personnes et des marchandises entre les provinces maritimes et Terre-Neuve-et-Labrador.

Les trois régions susmentionnées possèdent des installations de construction navale de classe mondiale et des grappes de technologie maritime. En tant que points nodaux du transport international et national, les ports sont reliés à un réseau routier et ferroviaire. Les ports fournissent des services au transport maritime international et, au moins avant la pandémie de COVID-19, les croisières internationales étaient actives dans toutes les régions maritimes du Canada. Le yachting et la navigation de plaisance sont également très populaires dans toutes les régions susmentionnées.

Nord du Canada - bien que les volumes de transport maritime soient beaucoup plus faibles, le nord du Canada dispose d'un réseau de transport maritime important et vital qui soutient les communautés côtières locales et éloignées de l'Arctique de l'Est et de l'Ouest. Le port de Churchill, au Manitoba, détenu et géré par des intérêts autochtones, est le plus grand port de cette région. Il exporte principalement des céréales et fournit des biens aux communautés du Nord. Dans l'Arctique de l'Ouest, les remorqueurs et les barges transportent toute une gamme de cargaisons pétrolières et sèches en vrac vers le delta du fleuve Mackenzie et les îles de l'archipel de l'Arctique de l'Ouest, et au retour, ils transportent les ressources naturelles extraites. Des services de traversier sont également proposés au Yukon. Dans l'Arctique de l'Est, le Nunavut coordonne le transport maritime de cargaisons liquides et sèches en vrac. Le transport maritime à partir de Churchill et de Montréal soutient l'économie et la logistique de l'Arctique de l'Est, y compris les navires de marchandises diverses, les navires rouliers, les pétroliers, les remorqueurs et les barges. Les navires gouvernementaux, les navires de recherche scientifique, les navires de pêche et même les navires de plaisance sont actifs dans les eaux arctiques.

Dans l'ensemble, le Canada est un grand pays expéditeur, dont les exportations sont constituées de ressources naturelles (charbon, minerai de fer, pétrole, etc.), de produits agricoles (céréales, etc.) et de

produits finis de consommation et autres. Le Canada est également un État armateur. Selon l'*Examen du transport maritime 2021* de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), il était le 30^e plus grand État du pavillon au monde. Il possède une flotte marchande de vraquiers secs, de pétroliers, de navires de marchandises diverses et de traversiers, avec 210 navires immatriculés au Canada et 164 sous pavillon étranger. En plus de ces chiffres, le Canada possède une flotte importante de bateaux de pêche et d'autres petits bateaux, dont plusieurs ne sont pas immatriculés en raison de leur petite taille. Un système de gouvernance complexe, soutenu par des couches de cadres juridiques, a évolué pour faire face à la diversité maritime du Canada. Cette partie explique le cadre de gouvernance qui tient compte de cette diversité et la façon dont ses divers aspects sont liés au système international abordé dans les parties 2 et 3.

4.2 L'organisation de la gouvernance maritime

La gouvernance du transport maritime au Canada est un système complexe qui consiste en un éventail d'institutions en interaction, interreliées et coordonnées, travaillant collectivement au sein de notre système démocratique de gouvernement selon des principes de politique publique et de droit. Le système est en constante évolution, car les politiques changent, les portefeuilles politiques sont attribués et réattribués et les arrangements institutionnels sont modifiés. De plus, certains aspects du système fonctionnent à la fois aux échelons national et régional pour répondre aux besoins de la confédération canadienne et des diverses régions maritimes. Sur certaines questions, le système dispose de mécanismes bilatéraux pour refléter notre relation de travail étroite et de bon voisinage avec les États-Unis.

La section suivante traite des types d'institutions impliquées dans la gouvernance du transport maritime au Canada, y compris leurs fonctions et la façon dont elles interagissent les unes avec les autres.

4.2.1 Parlement et comités permanents

Le Parlement se situe au sommet de la pyramide des institutions de gouvernance maritime en tant que premier législateur du pays. Une grande partie du travail du Parlement est effectuée par les comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat. Le parti au pouvoir et les autres partis politiques affectent des parlementaires aux comités permanents de la Chambre des communes consacrés à des préoccupations législatives précises et, de même, les sénateurs participent aux comités permanents du Sénat. Les comités permanents supervisent l'élaboration des lois et le rendement des ministères et des organismes subsidiaires, ainsi que leurs politiques, leurs programmes et leurs dépenses. Ils étudient et délibèrent également sur les initiatives législatives. La figure 4-1 ci-dessous décrit ce système et donne quelques exemples clés de comités permanents qui reflètent leurs fonctions respectives dans le contexte de la gouvernance maritime. Il existe plusieurs autres comités qui traitent des fonctions de gouvernance maritime d'autres ministères.

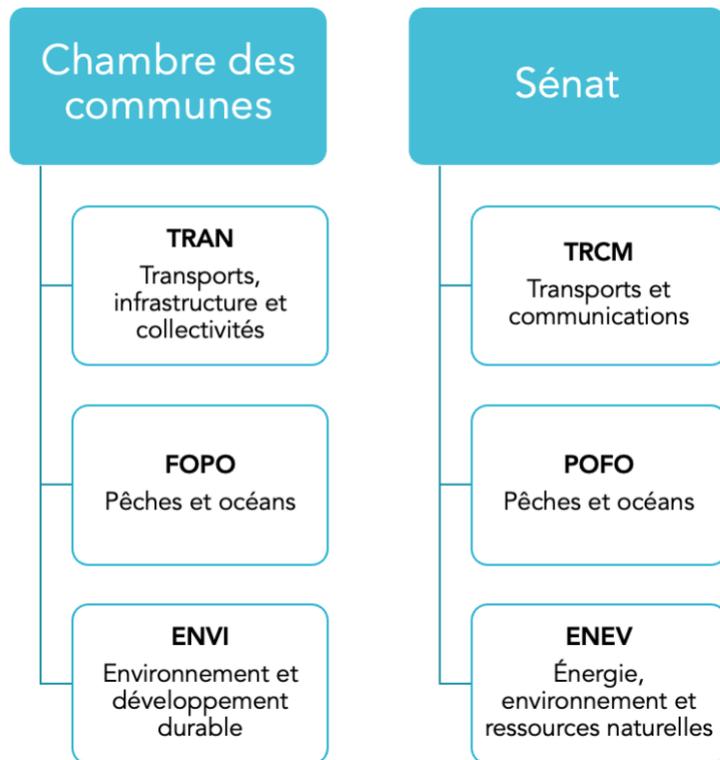


Figure 4-1. Comités permanents du Parlement

4.2.2 Premier ministre, cabinet et ministres

Le Premier ministre attribue les portefeuilles aux ministres à la suite d'une élection ou d'un remaniement ministériel. Plusieurs ministres du cabinet ont des portefeuilles qui comprennent un ou plusieurs aspects de la gouvernance maritime, en particulier le ministre des Transports et le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière. Les ministres sont responsables des ministères, des organismes affiliés à un ministère et d'autres organismes subsidiaires et sociétés d'État. D'autres portefeuilles, comme ceux de la Santé, des Affaires étrangères, du Travail, de la Justice, de la Défense nationale, de l'Environnement et du Changement climatique, de la Sécurité publique, et de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, comportent certaines fonctions de gouvernance maritime. Parfois, d'autres ministres sont également engagés pour certaines questions de gouvernance maritime.

Lors de leur nomination, les ministres reçoivent, du Premier ministre, des lettres de mandat institutionnel qui mettent en évidence les priorités politiques. Par exemple, en 2021, le ministre des Transports, Omar Alghabra, a reçu une lettre de mandat contenant des instructions qui couvrent des aspects très variés de la gouvernance maritime,¹³⁷ notamment la santé et la sécurité, les engagements envers les moyens de subsistance des Autochtones, l'environnement et la protection des océans, les infrastructures et la

¹³⁷ Cabinet du Premier ministre. (16 décembre 2021). Lettre de mandat du ministre des Transports. Consulté sur : <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-des-transports>

chaîne d'approvisionnement. La plupart des instructions nécessitent une collaboration avec d'autres ministres.

Les ministres jouant un rôle de gouvernance maritime ne président pas tous des ministères et peuvent avoir d'autres responsabilités institutionnelles dans le cadre de leurs portefeuilles. Par exemple, le ministre du Travail préside le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI) et administre, avec TC, le *Règlement sur la santé et la sécurité au travail (navires)*,¹³⁸ tandis que le ministre de la Sécurité publique est responsable de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

4.2.3 Ministères

Établi par la *Loi sur le ministère des Transports*,¹³⁹ **Transports Canada** (TC) est le ministère responsable de la gouvernance maritime; c'est « l'administration maritime nationale » du Canada et le point de contact pour les responsabilités assumées en vertu des conventions maritimes internationales. Il dirige la délégation canadienne auprès de l'OMI et dispose d'un représentant permanent au Haut-commissariat du Canada à Londres, au Royaume-Uni.¹⁴⁰ La figure 4-2 montre comment TC est au cœur de la gouvernance maritime au Canada, les petits cercles du diagramme montrant les contributions des autres ministères impliqués.

¹³⁸ *Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu maritime*, DORS/2010-120.

¹³⁹ *Loi sur le ministère des Transports*, L.R.C. 1985, ch. T-18.

¹⁴⁰ Transports Canada. (2022). Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation maritime internationale. Consulté sur : <https://tc.canada.ca/fr/transport-maritime/presence-maritime-internationale-canada/mission-permanente-canada-aupres-organisation-maritime-internationale>

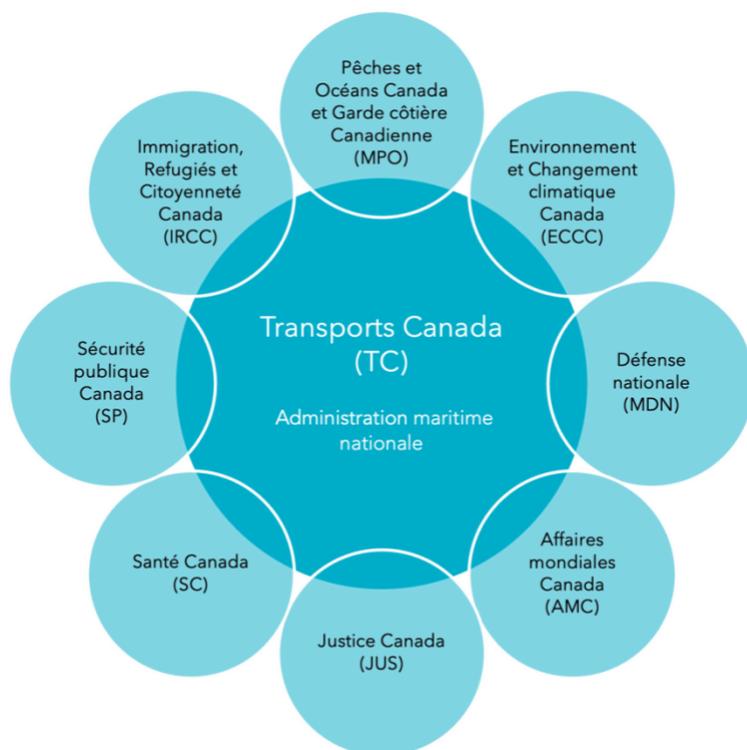


Figure 4-2. Rôles des ministères dans la gouvernance maritime

TC compte quatre directions responsables des politiques, des programmes, de la sécurité et de la sûreté, et des services ministériels, chacune étant dirigée par un sous-ministre. Le ministère compte également des sous-ministres adjoints pour chacune des grandes régions de transport, à savoir le Pacifique, les Prairies et le Nord, l'Ontario, et le Québec et l'Atlantique.

Chaque direction a sa propre structure. Par exemple, la sécurité et la sûreté, qui supervise un vaste portefeuille de questions réglementaires et opérationnelles dans le domaine maritime, compte cinq unités dirigées par des directeurs, comme le décrit la figure 4-3. Chaque directeur a de multiples fonctions. Par exemple, les principales fonctions du directeur des affaires législatives, réglementaires, politiques et internationales comprennent le secrétariat de l'OMI, les affaires internationales (p. ex., OMI, Organisation internationale du Travail (OIT)), le Conseil consultatif maritime canadien, le processus réglementaire et la réforme réglementaire.

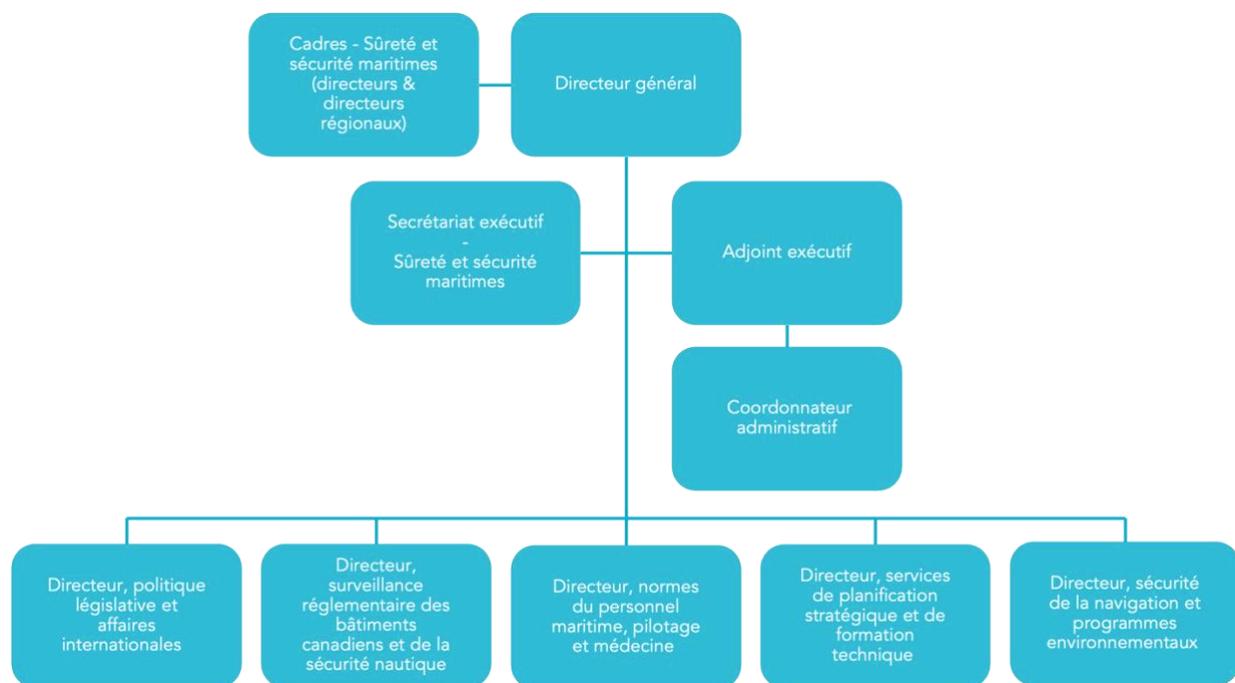


Figure 4-3. Direction de la Sécurité et sûreté maritimes de Transports Canada¹⁴¹

Les autres ministères mentionnés ci-dessus (et illustrés dans la figure 4-2) qui apportent leur mandat et leur expertise respectifs à la gouvernance maritime au Canada, sont détaillés ci-dessous.

Pêches et Océans Canada¹⁴² dirige la planification et la coordination de la gestion des océans, conformément à la *Loi sur les océans*, et fournit des services au transport maritime par l'intermédiaire de la Garde côtière canadienne (GCC) et du Service hydrographique du Canada. De plus, le ministère désigne des zones de protection marine, qui peuvent avoir des répercussions sur le transport maritime, et mène des recherches scientifiques qui profitent à toutes les utilisations de l'océan.¹⁴³

Environnement et Changement climatique Canada surveille la qualité de l'air et de l'eau ainsi que les émissions de GES, prévoit les tendances météorologiques et les rapports sur les conditions météorologiques fournis par le Service météorologique du Canada (y compris le Service canadien des glaces qui en fait partie),¹⁴⁴ et fait respecter les infractions en matière de pollution.

Le **ministère de la Défense nationale**¹⁴⁵ fournit une capacité de recherche et de sauvetage maritimes et aéronautiques en coordination avec la Garde côtière canadienne et permet une plateforme d'action

¹⁴¹ Transports Canada. (2018). Organigramme et responsabilités de la Sécurité et sûreté maritime. Consulté sur : <https://tc.canada.ca/fr/transport-maritime/securete-maritime/organigramme-responsabilites-securete-surete-maritime>

¹⁴² *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*, L.R.C. 1985, ch. F-15.

¹⁴³ *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31.

¹⁴⁴ Gouvernement du Canada. (2021a). Normes de service du Service météorologique. Consulté sur : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/normes-service-meteorologique.html>

¹⁴⁵ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5.

policière, comme pour la GRC, contre le trafic de drogue, la piraterie, le terrorisme et le transport de substances dangereuses.

Affaires mondiales Canada¹⁴⁶ est responsable de la promotion du commerce international et fournit une assistance consulaire aux Canadiens et aux navires canadiens à l'étranger.

Le **ministère de la Justice** supervise l'administration de la justice au niveau fédéral et fournit des conseils juridiques et des services de contentieux et législatifs aux ministères et organismes fédéraux.¹⁴⁷

Le **ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté du Canada** administre la loi sur l'immigration¹⁴⁸ et est responsable des questions concernant les immigrants et les réfugiés qui arrivent par la mer.

4.2.4 Agences, conseils et commissions

Les agences, conseils et commissions sont établis par des lois pour administrer des activités gouvernementales spécifiques. Ils rendent compte à un ministre, qui à son tour rend compte au Parlement.

Agences

La **Garde côtière canadienne** est un organisme de service spécial qui a été transféré à Pêches et Océans Canada au début des années 1990, lorsque les flottes de Pêches et Océans Canada et de la GCC ont été fusionnées pour réduire les coûts. Aujourd'hui, la GCC fonctionne en vertu de deux lois : la *Loi sur les océans* et la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*. Son mandat en vertu de la *Loi sur les océans* comprend les aides à la navigation, l'entretien des chenaux navigables, la recherche et le sauvetage, l'intervention en cas de pollution, les services de déglacage et de gestion des glaces, ainsi que les services de communication et de gestion du trafic maritime. En vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (LMMC 2001)*, ses responsabilités comprennent les aides à la navigation, la recherche et le sauvetage, la lutte contre la pollution et les services de trafic maritime. Pour faire face à un certain chevauchement entre les mandats de TC et de la GCC, les deux organismes ont conclu une entente¹⁴⁹ en 1996 afin de se coordonner de manière à reconnaître leurs responsabilités distinctes et interreliées en matière de gestion de la sécurité du transport maritime et de la protection de l'environnement.

L'**Office des transports du Canada**, créé par la *Loi sur les transports au Canada*, est un organisme de réglementation indépendant et un tribunal quasi judiciaire doté de pouvoirs semblables à ceux d'une

¹⁴⁶ *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, L.C. 2013, ch. 33, art. 174.

¹⁴⁷ *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. 1985, ch. J-2.

¹⁴⁸ *Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*, L.C. 1994, ch. 31.

¹⁴⁹ Protocole d'entente entre : Transports Canada et Pêches et Océans concernant la sécurité du transport maritime et la protection du milieu marin (avril 1996).

cour supérieure. Il exerce des responsabilités en vertu de la *Loi maritime du Canada*, de la *Loi sur le cabotage*, de la *Loi sur le pilotage* et de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes*. Le secteur maritime faisant partie de son mandat, qui consiste à assurer le fonctionnement équitable et efficace de l'ensemble du système de transport canadien, l'Office a rendu de nombreuses décisions concernant des plaintes relatives au cabotage.

L'**Agence de la santé publique du Canada** joue un rôle essentiel dans la diffusion d'avis de santé publique qui concernent les navires canadiens et le transport maritime dans les ports canadiens. Elle administre le *Règlement sanitaire international* qui contribue à empêcher les navires de devenir des vecteurs de maladies. L'agence effectue des inspections de santé publique sur les navires de croisière et les traversiers et ses agents d'hygiène ont le pouvoir de prendre des mesures en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine*.¹⁵⁰

L'**Agence des services frontaliers du Canada** est chargée de contrôler la circulation des personnes¹⁵¹ et des marchandises¹⁵² à destination et en provenance du Canada. Elle joue un rôle important dans l'administration de l'immigration et des contrôles douaniers dans le commerce. Un organisme frère de l'ASFC est la GRC, la force de police fédérale dirigée par un commissaire sous la direction du ministre de la Sécurité publique. Ses responsabilités comprennent le contrôle d'application de la loi pour les infractions commises en mer, comme le trafic de drogue.

Conseils

Les conseils sont des organismes publics spécialisés établis par la loi pour administrer des politiques, remplir une série de fonctions gouvernementales ou exécuter des programmes. Comme les agences, ils peuvent également exercer des fonctions réglementaires ou quasi-judiciaires. Voici quelques conseils pertinents pour la gouvernance maritime :

- Le **Bureau de la sécurité des transports du Canada**, créé par la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*,¹⁵³ mène des enquêtes sur les événements et les accidents de transport aérien, maritime, ferroviaire et par pipeline, en s'appuyant sur la vaste expérience de ses membres auprès des autorités publiques ou des sociétés de transport.
- Le **Conseil canadien des relations industrielles**, établi en vertu du Code canadien du travail et composé d'organisations d'employeurs et d'employés, est un tribunal quasi-judiciaire qui interprète et administre certaines parties du code, incluant les employés à bord des navires.
- Le **Bureau d'examen technique en matière maritime** a été créé par la *LMMC de 2001* pour traiter les demandes d'exemptions réglementaires pour les navires canadiens ou la délivrance de documents maritimes, tout en assurant la sécurité de l'industrie maritime.

¹⁵⁰ *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20.

¹⁵¹ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27.

¹⁵² *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.).

¹⁵³ *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, L.C. 1989, ch. 3.

Commission canadienne de sûreté nucléaire

Si l'utilisation de l'énergie nucléaire par les navires commerciaux est rare, le transport de matières nucléaires est courant. La Commission canadienne de sûreté nucléaire réglemente l'utilisation de l'énergie et des matières nucléaires afin de protéger la santé humaine et l'environnement. La Commission et TC ont conclu un protocole d'entente¹⁵⁴ pour coordonner leurs obligations légales respectives en vertu de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* et de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

4.2.5 Sociétés d'État

La principale différence entre les sociétés d'État et les organismes susmentionnés est que, si les premières restent publiquement responsables, elles ont beaucoup plus de liberté pour fonctionner commercialement sans lien de dépendance avec le gouvernement. Elles fonctionnent selon leur propre politique et cadre opérationnel et ont des structures distinctes, y compris des conseils d'administration, mais elles demeurent publiquement responsables. Les diverses administrations de pilotage établies en vertu de la *Loi sur le pilotage* et les sociétés portuaires fédérales créées en vertu de la *Loi maritime du Canada* ont ce statut. Un autre exemple est le Conseil national de recherches du Canada, établi en vertu de sa propre loi¹⁵⁵ et responsable devant le ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie. Le Conseil a financé de nombreux projets de recherche sur divers aspects du transport maritime.

4.2.6 Sociétés sans but lucratif et sociétés privées

Les lois confèrent certaines responsabilités publiques à des sociétés à but lucratif et non lucratif. Par exemple, la *LMMC de 2001* a établi un système « d'organismes d'intervention maritime agréés » en cas de pollution par les hydrocarbures. Certifiés par Transports Canada, ces organismes d'intervention fournissent des arrangements permanents aux navires d'un certain gabarit qui opèrent dans les eaux canadiennes. Il s'agit de la Société d'intervention maritime de l'Est du Québec, de l'Atlantic Environmental Response Team, de la Western Canada Marine Response Corporation et de Point Tupper Marine Services Ltd. Ces organismes déploient leur expertise et leur équipement pour lutter contre les déversements provenant des navires qui sont tenus d'avoir un arrangement permanent.

Les « organismes agréés » constituent une autre catégorie d'organisations privées qui fournissent des services essentiels au transport maritime. Ces sociétés mondiales agissent en tant que sociétés de classification et leurs services comprennent les inspections et les visites que toutes les administrations maritimes nationales sont tenues d'effectuer conformément aux conventions maritimes internationales. Régis par le Code des organismes agréés de l'OMI,¹⁵⁶ ces organismes comprennent l'American Bureau of Shipping (ABS) (États-Unis), Bureau Veritas (France), Nippon Kaiji Kyokai (ClassNK) (Japon), Det

¹⁵⁴ Protocole d'entente entre Transports Canada (Direction du transport des marchandises dangereuses) et la Commission canadienne de sûreté nucléaire (12 mars 2018).

¹⁵⁵ *Loi sur le Conseil national de recherches*, L.R.C. 1985, ch. N-15.

¹⁵⁶ *Code pour les organismes agréés*, adopté par les résolutions MEPC.237(65) et MSC.349(92).

Norske Veritas (DNV) (Norvège), Korean Register, Lloyd's Register (Royaume-Uni) et RINA Services S.p. A. (Italie). Le Canada n'a pas sa propre société de classification. En vertu de la *LMMC 2001*, le Programme d'inspection statutaire déléguée de TC autorise ces organismes à effectuer l'inspection et la certification des grands navires commerciaux de plus de 24 mètres.

Comme vu précédemment, la Corporation de Gestion de la Voie Maritime du Saint-Laurent est un organisme sans but lucratif chargé de gérer la voie maritime en collaboration avec son homologue américain, la Great Lakes St. Lawrence Seaway Development Corporation.

4.2.7 Bureau du vérificateur général du Canada

Tous les organismes du gouvernement fédéral sont censés faire un usage approprié des fonds publics dans l'élaboration des politiques et des programmes. D'où le rôle du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), établi en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*,¹⁵⁷ en tant que vérificateur indépendant des ministères, organismes, conseils et sociétés du gouvernement fédéral ainsi que des gouvernements, organismes et sociétés des territoires. Les vérifications peuvent porter sur les finances, le rendement ou des examens spéciaux et les rapports sont présentés directement au Parlement. Le BVG fait également rapport sur les activités du gouvernement fédéral, notamment en matière de transport et d'environnement. Au fil des ans, le BVG a effectué plusieurs vérifications de TC ainsi que d'autres organismes fédéraux participant à la gouvernance maritime.¹⁵⁸

La création du commissaire à l'environnement et au développement durable en 1995 a encore renforcé le BVG en étendant son mandat à la surveillance de la réalisation des objectifs de la stratégie fédérale de développement durable. Le Bureau surveille le travail des organismes désignés pour un large éventail d'objectifs et de cibles en matière de durabilité. Le commissaire assume également des responsabilités et des fonctions en vertu de la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*¹⁵⁹ et de la *Loi fédérale sur le développement durable*¹⁶⁰ et répond aux pétitions environnementales demandant au gouvernement fédéral d'expliquer les politiques et les lois et de faire enquête sur les questions environnementales.

Le BVG enquête aussi sur les actes répréhensibles présumés en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.¹⁶¹ Le Conseil du Trésor du Canada est chargé d'établir le code de conduite pour le secteur public.

¹⁵⁷ *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. 1985, ch. A-17.

¹⁵⁸ Bureau du vérificateur général du Canada. (s.d.). Rapports au Parlement par organisation fédérale. Consulté sur : https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_lp_f_887.html

¹⁵⁹ *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, L.C. 2021, ch. 22

¹⁶⁰ *Loi fédérale sur le développement durable*, L.C. 2008, ch. 33

¹⁶¹ *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46

4.2.8 Gouvernement provincial

Les gouvernements provinciaux jouent un rôle important dans la gouvernance maritime lorsque leurs pouvoirs constitutionnels s'appliquent aux activités de transport maritime. Par exemple, les tribunaux canadiens considèrent que la réglementation de la santé et de la sécurité au travail et de l'indemnisation des pêcheurs relève de la compétence provinciale, bien que la sécurité des navires relève de la compétence fédérale. Les ministères provinciaux du Travail procèdent à des inspections des navires de pêche pour s'assurer qu'ils respectent les normes provinciales, alors que des normes fédérales peuvent également s'appliquer.

Dans d'autres situations, les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu que l'administration de certains aspects du droit maritime peut être effectuée aux échelons provincial et municipal. C'est le cas, de la navigation de plaisance, pour laquelle les gouvernements provinciaux et même les municipalités ont tendance à adopter des règles de sécurité, comme l'utilisation de dispositifs de flottaison.

4.2.9 Détenteurs de droits autochtones

La *Loi constitutionnelle de 1982* protège le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. À l'ère contemporaine de la DNUDPA, des efforts sont en cours pour défaire les formes fédérales de gouvernement sur les peuples autochtones et en partenariat avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis. L'un des domaines à aborder est la gouvernance du transport maritime qui, historiquement, a ignoré les droits des peuples autochtones dans l'intérêt de la facilitation du commerce maritime et de l'uniformité du droit maritime.

Le gouvernement fédéral a reconnu les répercussions du transport maritime sur les droits des Autochtones et la nécessité de faire participer les peuples autochtones à la gouvernance du transport maritime. Les mesures précises comprennent la reconnaissance des répercussions du transport maritime dans certains accords de règlement de revendications territoriales. D'autres reconnaissent les activités menées dans le cadre de ces accords, ce qui nécessite une consultation, une aide ou un régime d'indemnisation. Voici quelques exemples de ces mesures dans le Nord :

- Les activités menées dans le Nord canadien en vertu de la **Convention de la Baie James et du Nord québécois**¹⁶² comprennent l'inspection de la sécurité maritime et la formation par TC.

¹⁶² Cette convention réservait la chasse, la pêche et le piégeage à l'usage exclusif des Cris, des Inuits et des Naskapis. *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (11 novembre 1975). *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, L.C. 1976-1977, ch. 32; *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.Q. 1976, ch. 46, art. 24.7.1. La pêche comprend le droit de pratiquer la pêche commerciale.

- Dans la **Convention définitive des Inuvialuit**,¹⁶³ le Canada s'est engagé à consulter l'Administration territoriale des Inuvialuit en ce qui concerne l'exercice des fonctions gouvernementales liées à la navigation.
- Dans l'**Accord sur les revendications territoriales du Nunavut**,¹⁶⁴ bien que la navigation publique et le passage inoffensif ne doivent pas être entravés et demeurent inconditionnels, il existe des droits et des questions considérés comme appropriés pour la consultation, notamment certaines préoccupations environnementales des Inuits et la perturbation de la faune.
- Dans l'**Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador**,¹⁶⁵ le gouvernement Nunatsiavut doit être consulté avant que des services de navigation maritime soient établis dans les eaux de marée de la région visée par le règlement des Inuits du Labrador et avant que des approbations ou des exemptions soient délivrées en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* dans cette région.
- Dans l'**Accord sur les revendications territoriales de la région marine d'Eeyou**,¹⁶⁶ le gouvernement fédéral s'est engagé à consulter le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) avant d'établir des services de navigation maritime dans les zones marines et de délivrer des approbations ou des exemptions en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*.
- Le gouvernement fédéral a accepté de consulter le gouvernement Nunatsiavut au sujet du transport maritime dans la zone directement associée au **projet Voisey's Bay** en ce qui concerne l'établissement de services de navigation maritime, les approbations ou les exemptions en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et les levés hydrographiques le long des routes de transport maritime à destination et en provenance de la région de Voisey's Bay.
- Dans le **Règlement des revendications territoriales des Inuits du Nunavik**,¹⁶⁷ un promoteur est assujéti à une responsabilité absolue, sans preuve de faute ou de négligence, pour les

¹⁶³ Cet accord couvre de vastes zones du delta du Mackenzie, de la mer de Beaufort et du golfe d'Amundsen, incluant ainsi les eaux intérieures, la mer territoriale et la ZEE, et prévoit des droits sur les ressources. *Convention définitive des Inuvialuit* (telle que modifiée) (25 juillet 1984), annexe A et annexe A-1.

¹⁶⁴ Cet accord inclut les eaux intérieures et la mer territoriale de la côte est du Nunavut et, entre autres, protège les droits des Inuits sur les ressources et leurs droits « de participer à la prise de décisions concernant l'utilisation, la gestion et la conservation des terres, des eaux et des ressources, notamment au large des côtes ». Il reconnaît également que « la souveraineté du Canada sur les eaux de l'archipel arctique est renforcée par l'utilisation, l'exploitation et l'occupation des Inuits ». *L'Accord entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada* (25 mai 1993). *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C. 1993, ch. 29.

¹⁶⁵ Cet accord traite notamment des droits de pêche et exige du ministre qu'il procède à des consultations sur la gestion des océans et les initiatives relatives aux aires marines protégées. *Accord sur les revendications territoriales entre les Inuits du Labrador et Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve-et-Labrador et Sa Majesté la Reine du chef du Canada* (22 janvier 2005), chapitres 6 et 13.

¹⁶⁶ Cet accord porte sur le titre ancestral des Cris d'Eeyou Istchee concernant l'utilisation et la propriété des terres et des ressources, y compris les pêches, au Nunavut et dans la baie d'Hudson et la baie James. *Accord entre les Cris d'Eeyou Istchee et Sa Majesté la Reine du chef du Canada sur la région marine d'Eeyou* (7 juillet 2010), art. 2.23.

¹⁶⁷ Cet accord porte, entre autres, sur les droits de pêche et d'exploitation des ressources fauniques dans les zones marines de la baie d'Hudson, du détroit d'Hudson, de la baie d'Ungava et de la mer du Labrador. *Règlement des revendications territoriales des Inuits du Nunavik* (1^{er} décembre 2006), préambule et article 3.

pertes ou les dommages causés par ses activités de développement (y compris le transport maritime) aux biens ou à l'équipement utilisés pour la récolte des ressources fauniques, la perte de revenus et la perte de récoltes actuelles et futures. L'accord prévoit la création d'un fonds pour assumer la responsabilité du transport maritime.

En plus des traités modernes, le gouvernement fédéral s'est engagé, avec le soutien du Plan de protection des océans (Transports Canada, 2021), à renforcer la capacité des communautés autochtones à répondre aux risques particuliers liés au transport maritime. Il consulte actuellement les communautés inuites sur les couloirs de transport maritime à faible impact potentiels dans les eaux arctiques.

En 2018, le gouvernement fédéral et 14 Premières Nations ont conclu l'Accord-cadre de réconciliation pour la gestion et la protection des océans à l'échelle biorégionale.¹⁶⁸ L'objectif est d'élaborer et de gérer conjointement des initiatives marines sur la côte nord du Pacifique afin d'améliorer la gouvernance des océans. À la suite de cet accord, en 2020, une zone d'essai de protection volontaire pour le transport maritime a été désignée sur la côte ouest de Haida Gwaii en partenariat avec la Nation Haïda.¹⁶⁹ S'inscrivant dans le cadre de l'initiative de gestion proactive des navires de Transports Canada, elle s'applique principalement aux navires d'une jauge brute de 500 tonneaux ou plus, les encourageant à maintenir une distance d'au moins 50 milles nautiques de la côte.

Les intérêts des Premières Nations, des Inuits et des Métis en matière de gouvernance maritime sont également défendus collectivement. Par exemple, les Premières nations du littoral, le Conseil circumpolaire inuit (CCI Canada) et l'Association inuite Qikiqtani se sont engagés auprès du gouvernement fédéral à propos du transport maritime, des aires marines de conservation et d'autres questions maritimes. Le CCI a également obtenu le statut consultatif auprès de l'OMI.

4.2.10 Organisations parties prenantes

Comme dans le cas de la gouvernance maritime à l'échelon international, il existe de nombreuses organisations représentant les intervenants de la gouvernance du transport maritime au Canada. En participant à des processus de consultation publique structurés, permanents et ponctuels, ces organisations échangent des informations importantes pour aider à formuler des politiques publiques et à lancer de nouvelles initiatives réglementaires. Par conséquent, elles peuvent exercer une influence considérable sur la prise de décisions.

¹⁶⁸ Cabinet du Premier ministre. (21 juin 2018). Accord-cadre de réconciliation pour la gestion et la protection des océans à l'échelle biorégionale. Consulté sur : <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/notes-dinformation/2018/06/21/accord-cadre-de-reconciliation-la-gestion-et-la-protection>

¹⁶⁹ Transports Canada (3 septembre 2020). Le gouvernement du Canada et le Conseil de la Nation Haïda annoncent la mise en place d'une zone de protection volontaire sur la côte ouest de Haida Gwaii. Consulté sur : <https://www.canada.ca/fr/transports-canada/nouvelles/2020/09/le-gouvernement-du-canada-et-le-conseil-de-la-nation-haida-annoncent-la-mise-en-place-dune-zone-de-protection-volontaire-sur-la-cote-ouest-de-haida.html>

Le Conseil consultatif maritime canadien (CCMC)¹⁷⁰ est le meilleur exemple au Canada d'une structure conçue à des fins de processus consultatif dans la gouvernance du transport maritime. Le CCMC est composé d'organisations représentant les intervenants qui ont un intérêt reconnu dans les politiques et la réglementation relatives au transport maritime en général, y compris la sécurité de la navigation, la pollution marine, la sûreté maritime et la formation des équipages. Présidé par des hauts fonctionnaires du Ministère, il prodigue des conseils sur un éventail de sujets, notamment l'élaboration et l'adoption d'instruments internationaux par le Canada, l'élaboration de lois, de normes et de pratiques nationales, les opérations et les services, et toute autre question concernant la sécurité maritime, la pollution causée par les navires et les services au transport maritime. Les réunions du CCMC donnent normalement aux représentants de TC l'occasion de présenter les politiques actuelles et les initiatives de réglementation et de gestion. Les organisations d'intervenants ont également la possibilité de faire des présentations et de poser des questions aux responsables de TC.

Le CCMC travaille par l'intermédiaire de nombreux comités permanents qui reflètent la complexité des sujets réglementaires et les intérêts maritimes régionaux du pays. Leurs responsabilités sont les suivantes :

- Le **Comité permanent sur la construction et l'équipement** s'occupe des normes de construction, de conception et d'équipement pour la sécurité maritime.
- Le **Comité permanent sur la surveillance de la réglementation des navires domestiques** s'intéresse aux initiatives politiques et réglementaires concernant les navires non récréatifs.
- Le **Comité permanent sur la navigation et les opérations** s'intéresse aux aspects opérationnels de la sécurité maritime, tels que la sécurité de la navigation, les communications navire-radio et l'exploitation des cargaisons et des navires.
- Le **Comité permanent sur l'environnement** se concentre sur les questions environnementales liées au transport maritime et au programme de réglementation du ministère, comme la prévention de la pollution, l'intervention environnementale et la décarbonisation du transport maritime.
- Le **Comité permanent sur la sécurité des navires de pêche** se concentre sur la construction, la conception, l'équipement, l'équipage (y compris la formation et la certification), les opérations et la conformité.
- Le **Comité permanent sur la sûreté maritime** s'intéresse à la sûreté maritime internationale et nationale des navires et des ports.
- Le **Comité permanent sur le personnel** s'occupe des exigences en matière d'équipage et de certification des qualifications, du bien-être des marins, des écoles et de la formation du personnel maritime, des exigences en matière d'examen médical, ainsi que de la santé et de la sécurité au travail dans le domaine maritime en ce qui concerne les employeurs relevant de la compétence fédérale.

¹⁷⁰ Conseil consultatif maritime canadien, <https://tc.canada.ca/fr/transport-maritime/securete-maritime/mandat-0>

- Le **Comité permanent sur la navigation de plaisance** s'occupe de sujets spécifiques à la navigation de plaisance.

En raison de la taille du pays et de la diversité des régions marines, le CCMC organise des réunions nationales et régionales semestrielles pour les régions marines désignées.

Le tableau 4-1 donne des exemples d'organisations d'intervenants qui représentent les intérêts collectifs de leurs membres. Certaines sont des organisations nationales qui font partie d'organisations internationales plus importantes, comme Greenpeace Canada, Océans Canada, le Fonds mondial pour la nature (WWF) Canada, CCI Canada et le Forum international des transports (FIT) Canada. D'autres organisations sont membres d'organisations internationales non gouvernementales (OING), comme l'Association canadienne de droit maritime. Beaucoup, mais pas tous les organisateurs présentés au tableau 4-1 participent au CCMC et plusieurs d'entre eux sont des lobbyistes enregistrés qui doivent se conformer à la *Loi sur le lobbying* du Canada.¹⁷¹

Tableau 4-1. Exemples d'organisations parties prenantes

Domaine	Organisations
Éducation, recherche et information du public	Association canadienne des instituts de formation maritime (CAMTI) Consortium canadien des universités de recherche océanographique (CCURO) Centre pour le transport maritime responsable Clear Seas Alliance de la recherche océanique au Canada (AROC)
Environnement	Fédération canadienne de la faune L'Alliance verte Greenpeace Canada Living Oceans Society Oceana Canada Océans Nord Fonds mondial pour la nature Canada (WWF Canada)

¹⁷¹ *Loi sur le lobbying*, L.R.C. 1985, ch. 44 (4^e suppl.).

Domaine	Organisations
Industrie	<ul style="list-style-type: none"> Armateurs du Saint-Laurent Association des employeurs maritimes de la Colombie-Britannique Association des propriétaires de remorqueurs de la Colombie-Britannique Association canadienne des traversiers (ACT) Chambre de commerce maritime Chambre de la marine marchande Conseil des transporteurs maritimes Association internationale des compagnies de croisière, Nord-Ouest et Canada (CLIA-NWC) Association des propriétaires de remorqueurs de l'Est du Canada (ECTOA) International Ship-Owners Alliance of Canada Lake Carriers' Association (É.-U.) Fédération maritime du Canada Western Marine Community Coalition
Technologie marine	Centre de technologies océaniques et entrepreneuriat (COVE)
Ports et havres	<ul style="list-style-type: none"> Association des administrations portuaires canadiennes (AAPC) The Pier: Centre for Port Innovation, Planning and Strategy
Associations professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> British Columbia Coast Pilots Institut canadien de génie maritime (ICGMar) Association des pilotes maritimes du Canada Association canadienne de droit maritime (ACDM) Groupe de recherches sur les transports au Canada (GRTC) Company of Master Mariners of Canada (CMMC) Corporation des Pilotes du Saint-Laurent Central Vancouver Maritime Arbitrators Association West Coast Environmental Law Association
Navigaison de plaisance	<ul style="list-style-type: none"> Boating Atlantic Association Boating BC Association Conseil canadien de la sécurité nautique Association canadienne des manufacturiers de produits nautiques Nova Scotia Boat Builders Association
Gens de mer	<ul style="list-style-type: none"> FIT Canada Conseil national du bien-être des gens de mer North American Maritime Ministry Association Syndicat international des marins canadiens

4.2.11 Rôle des organes de règlement des différends

La discussion sur l'organisation de la gouvernance maritime ne serait pas complète sans la prise en compte des rôles joués par les cours et les tribunaux d'arbitrage. Le rôle des tribunaux indépendants et impartiaux en tant qu'instruments de règlement ordonné des différends et selon la règle de droit est un élément essentiel de notre système démocratique. Au Canada, les tribunaux indépendants et

impartiaux sont des instruments centraux pour le règlement des différends, y compris ceux liés à la gouvernance maritime.

Revendications nationales

Les tribunaux concernés par la résolution des litiges maritimes sont fédéraux, provinciaux et territoriaux. La Cour fédérale a une compétence limitée établie par la *Loi sur les Cours fédérales*¹⁷² qui ne concerne que les questions précises dont elle est saisie, par exemple les réclamations contre la Couronne fédérale et le droit maritime. En comparaison, les tribunaux provinciaux et territoriaux sont des tribunaux à compétence illimitée. À ce titre, ils peuvent s'occuper de tous les types de demandes, à l'exception de celles qui sont attribuées exclusivement à la Cour fédérale. Alors que les tribunaux provinciaux et territoriaux sont propres à chaque province ou territoire et ne siègent qu'à ces endroits, la Cour fédérale est un tribunal national, et son greffe est à Ottawa. De plus, la Cour fédérale est un tribunal mobile. Les plaideurs peuvent déposer des documents dans des sous-registres situés partout au pays et, pour leur commodité, les séances peuvent avoir lieu dans ces autres endroits.

Comme vu précédemment, le droit maritime canadien est un ensemble de lois fédérales. Toutefois, étant donné qu'il est principalement administré par les tribunaux fédéraux et provinciaux, les demandes en matière maritime peuvent être introduites dans l'un ou l'autre de ces tribunaux, selon les circonstances et les préférences des demandeurs. Il existe quelques cas de droit maritime pour lesquels la législation désigne expressément le tribunal fédéral comme l'instance à laquelle les demandes ou les défenses doivent être présentées. Par exemple, dans un cas de limitation de la responsabilité (en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*), si un défendeur établit un fonds de limitation auquel les demandes doivent être adressées tout en libérant le navire pour qu'il puisse continuer à naviguer, le défendeur ne peut le faire que devant la Cour fédérale. En outre, bien que la compétence de la Cour fédérale soit concurrente à celle des autres tribunaux, l'institution de la plupart des demandes contre le gouvernement fédéral ne peut se faire que devant la Cour fédérale.

Contrairement à la Cour fédérale, les tribunaux provinciaux n'ont généralement pas de règles permettant l'arrestation de navires. L'exception est la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Ainsi, lorsque les créanciers engagent des poursuites contre un débiteur armateur dans le but de saisir des actifs, ils le font devant la Cour fédérale ou, dans le cas de la Colombie-Britannique, devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

Revendications internationales

Les tribunaux canadiens reconnaissent les réclamations internationales à l'encontre de navires canadiens si elles sont dûment ancrées dans le droit étranger, auquel cas ils accorderont des réparations qui sont disponibles en vertu du droit canadien. Dans d'autres cas, les réclamations internationales peuvent avoir déjà fait l'objet d'une décision par un tribunal étranger, mais certains des actifs du

¹⁷² *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7.

débiteur peuvent se trouver au Canada. Dans ces situations, le créancier peut choisir d'exécuter le jugement étranger par l'intermédiaire d'un tribunal canadien. Les provinces canadiennes ont également adopté des lois sur l'exécution réciproque des jugements étrangers (le Québec a des dispositions dans le *Code civil*) à cette fin. Ces lois permettent au créancier d'intenter une action contre le débiteur du jugement et ses biens.

Contrôle judiciaire

La Cour fédérale peut également procéder à un contrôle judiciaire des actions et décisions exécutives prises par les conseils, tribunaux et commissions qui sont établis par les lois fédérales. Cela concerne les cas où un tel organisme utilise sa position de pouvoir d'une manière qui est injuste du point de vue de la procédure ou applique la loi de manière erronée, auquel cas la personne concernée peut demander un contrôle judiciaire.

Arbitrage

Pour le transport maritime commercial, l'arbitrage maritime est une solution privilégiée pour le règlement des litiges. De nombreux contrats maritimes, tels que les chartes-parties et les contrats de sauvetage, contiennent une clause d'arbitrage. L'avantage de l'arbitrage est que les parties décident à l'avance où, comment et selon quel droit elles souhaitent régler leurs différends. Elles peuvent également avoir un certain contrôle sur la composition du tribunal arbitral et simplifier la procédure. Le site fédéral¹⁷³ et les lois provinciales prévoient l'arbitrage commercial. Les intérêts commerciaux internationaux utilisent fréquemment des règles d'arbitrage types, telles que le règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).¹⁷⁴ Comme dans le cas des jugements de tribunaux étrangers, les sentences arbitrales étrangères peuvent être exécutées au Canada, conformément aux *Règles des Cours fédérales* et aux lois provinciales sur le commerce et l'arbitrage.

4.3 Cadre juridique de la gouvernance maritime

4.3.1 Considérations constitutionnelles

Juridictions

La *Loi constitutionnelle de 1867* est un bon point de départ pour comprendre la gouvernance maritime au Canada, car elle définit les principales responsabilités des différents ordres de gouvernement. À l'époque, le transport maritime était reconnu comme un secteur d'intérêt national vital en raison du commerce qu'il permettait et de la connectivité nationale qu'il assurait. Le Parlement s'est donc vu confier l'autorité législative sur les aides à la navigation (balises, bouées et phares), la navigation et le

¹⁷³ *Loi sur l'arbitrage commercial*, L.R.C. 1985, ch. 17 (2^e suppl.).

¹⁷⁴ Commission des Nations Unies pour le droit commercial international. (s.d.). Règlement d'arbitrage de la CNUDCI. Consulté sur : <https://uncitral.un.org/fr/texts/arbitration/contractualtexts/arbitration>

transport maritime, la mise en quarantaine des navires et des hôpitaux maritimes, et les services de traversiers interprovinciaux et internationaux. Le service naval et les pêches côtières et intérieures sont également de compétence fédérale. Le terme clé qui cerne les responsabilités fédérales est « navigation et transport maritime » et qui, au fil du temps, a orienté les lois maritimes et est interprété par les tribunaux canadiens comme incluant presque toutes les questions concernant la vie du navire abordées dans la partie 1.

L'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue la « propriété et les droits civils » et les « entreprises locales » (autres que le transport maritime entre les provinces ou la liaison avec un pays étranger) à la compétence provinciale.

Il existe des cas où les demandes relèvent à la fois des compétences fédérales et provinciales, ou qui concernent des secteurs maritimes autres que le transport maritime commercial. Pour ces cas, les tribunaux canadiens ont élaboré une boîte à outils d'approches et de tests pour déterminer si une affaire est « intégralement liée »¹⁷⁵ à la navigation et au transport maritime (où le droit fédéral s'applique), ou non. Par exemple, la mise à l'eau d'un bateau est maritime, mais la préparation d'un bateau pour le transport routier ne l'est pas. Alors que la réglementation de la sécurité des bateaux de pêche selon les normes internationales est une question fédérale, les aspects de santé et de sécurité au travail à bord pour assurer la sécurité des pêcheurs vivant dans une province sont une question provinciale de santé et de sécurité au travail. Ces solutions interprétatives tentent d'être pragmatiques pour résoudre les conflits potentiels dans l'esprit du fédéralisme coopératif.¹⁷⁶ Les tribunaux reconnaissent que dans un pays comme le Canada, le chevauchement des compétences est inévitable et qu'il est préférable de trouver des solutions réglementaires complémentaires.

Droits des Autochtones

La *Loi constitutionnelle de 1982* (article 35(1)) a permis d'affirmer l'existence des droits ancestraux et issus de traités, qui sont également protégés en tant que droits autochtones en vertu du droit international, notamment par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007 (DNUDPA). La DNUDPA affirme les droits des peuples autochtones et établit les responsabilités des États à leur égard. L'État a le devoir d'obtenir le consentement libre et éclairé des peuples autochtones avant l'approbation de projets touchant leurs terres, territoires et ressources. Étant donné que le transport maritime a des répercussions sur les droits des Autochtones de diverses façons, notamment lorsque les navires naviguent dans des zones vulnérables et apportent du bruit et des menaces de pollution qui peuvent avoir une incidence sur les animaux marins et la qualité de l'environnement, les droits des Autochtones ont des répercussions sur la gouvernance maritime. Récemment, le Canada a adopté la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples*

¹⁷⁵ *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, 2019 CSC 58. Consulté sur : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/18040/index.do>

¹⁷⁶ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22. Consulté sur : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2362/index.do>

autochtones,¹⁷⁷ qui affirme l'application de la DNUDPA dans le droit canadien et établit un cadre pour sa mise en œuvre.

4.3.2 Cadre juridique

La majeure partie du cadre juridique canadien de la gouvernance maritime est d'origine législative, c'est-à-dire qu'il s'agit de lois du Parlement. Elles relèvent principalement des domaines du droit maritime et du droit de l'environnement. Les règlements pris en vertu d'une loi, et non la loi elle-même, fournissent les règles et procédures détaillées d'un régime réglementaire. En règle générale, les résumés de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) accompagnent les nouvelles initiatives réglementaires¹⁷⁸ et décrivent l'incidence attendue d'un règlement proposé afin que les répercussions puissent être prévues tout en renvoyant à la politique réglementaire du gouvernement fédéral. Une fois les lois promulguées, elles font l'objet de révisions périodiques.

Tableau 4-2. Principaux textes législatifs

Domaine thématique	Lois
Politiques sur les transports	<i>Loi maritime du Canada</i> (L.C. 1998, ch. 10) <i>Loi sur les transports au Canada</i> (L.C. 1996, ch. 10) <i>Loi sur les océans</i> (L.C. 1996, ch. 31)
Compétence sur les navires	<i>Loi sur les Cours fédérales</i> (L.R.C. 1985, ch. F-7) <i>Loi sur les océans</i> (L.C. 1996, ch. 31)
Sécurité maritime	<i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (LMMC 2001)</i> (L.C. 2001, ch. 26) <i>Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports</i> (L.C. 1989, ch. 3) <i>Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires</i> (L.C. 1997, ch. 9) <i>Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs (SCCA)</i> (L.R.C. 1985, ch. S-1) <i>Loi sur le transport des marchandises dangereuses (LTMD)</i> (L.C. 1992, ch. 34)

¹⁷⁷ *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, L.C. 2021, ch. 14.

¹⁷⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. (2010). Guide de rédaction du REIR 2009. Consulté sur : <https://www.tbs-sct.canada.ca/rtrap-parfa/riaswg-grrier/riaswg-grrier-fra.pdf>

Domaine thématique	Lois
Protection de l'environnement	<p><i>Loi sur la protection de l'environnement en Antarctique (LPEA)</i> (L.C. 2003, ch. 20)</p> <p><i>Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (LPPEA)</i> (L.R.C. 1985, ch. A-12)</p> <p><i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (LMMC 2001)</i> (L.C. 2001, ch. 26)</p> <p><i>Loi sur les espèces sauvages du Canada</i> (L.R.C. 1985, ch. W-9)</p> <p><i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)</i> (L.C. 1999, ch. 33)</p> <p><i>Loi sur les eaux navigables canadiennes (LENC)</i> (L.R.C. 1985, ch. N-22)</p> <p><i>Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité</i> (L.C. 2021, ch. 22)</p> <p><i>Loi fédérale sur le développement durable</i> (L.C. 2008, ch. 33)</p> <p><i>Loi sur les pêches</i> (L.R.C. 1985, ch. F-14)</p> <p><i>Loi sur la responsabilité en matière maritime</i> (L.C. 2001, ch. 6)</p> <p><i>Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs (LCOM)</i> (L.C. 1994, ch. 22)</p> <p><i>Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada (LAMNCC)</i> (L.C. 2002, ch. 18)</p> <p><i>Loi sur les océans</i> (L.C. 1996, ch. 31)</p> <p><i>Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux (LÉBAD)</i> (L.C. 2019, ch. 1)</p>
Sécurité maritime	<p><i>Code criminel</i> (L.R.C. 1985, ch. C-46)</p> <p><i>Loi sur la sûreté du transport maritime (LSTM)</i> (L.C. 1994, ch. 40)</p>
Nécessaires	<p><i>Loi sur les Cours fédérales</i> (L.R.C. 1985, ch. F-7)</p> <p><i>Loi sur la responsabilité en matière maritime</i> (L.C. 2001, ch. 6)</p>
Transport de marchandises et de passagers	<p><i>Loi sur les connaissements</i> (L.R.C. 1985, ch. B-5)</p> <p><i>Loi sur les transports au Canada</i> (L.C. 1996, ch. 10)</p> <p><i>Loi sur le cabotage</i> (L.C. 1992, ch. 31)</p> <p><i>Loi sur la responsabilité en matière maritime</i> (L.C. 2001, ch. 6)</p> <p><i>Loi sur la sûreté du transport maritime (LSTM)</i> (L.C. 1994, ch. 40)</p> <p><i>Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs (SCCA)</i> (L.R.C. 1985, ch. S-1)</p> <p><i>Loi sur le transport des marchandises dangereuses (LTMD)</i> (L.C. 1992, ch. 34)</p>
Pilotage, remorquage, sauvetage	<p><i>Loi sur le pilotage</i> (L.R.C. 1985, ch. P-14)</p> <p><i>Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux (LÉBAD)</i> (L.C. 2019, ch. 1)</p>
Navigation de plaisance	<p><i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (LMMC 2001)</i> (L.C. 2001, ch. 26)</p> <p><i>Loi sur la responsabilité en matière maritime</i> (L.C. 2001, ch. 6)</p> <p>Lois provinciales sur la sécurité nautique</p>
Assurance maritime	<p><i>Loi sur l'assurance maritime</i> (L.C. 1993, ch. 22)</p>
Travailleurs maritimes	<p><i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (LMMC 2001)</i> (L.C. 2001, ch. 26)</p> <p><i>Code canadien du travail</i> (L.R.C. 1985, ch. L-2)</p> <p><i>Loi sur l'indemnisation des marins marchands (LIMM)</i> (L.R.C. 1985, ch. M-6)</p> <p>Lois provinciales en matière de santé et de sécurité au travail</p>
Santé publique maritime	<p><i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (LMMC 2001)</i> (L.C. 2001, ch. 26)</p> <p><i>Loi sur la mise en quarantaine</i> (L.C. 2005, ch. 20)</p>

Domaine thématique	Lois
Ports, havres et voies maritimes	<i>Loi maritime du Canada</i> (L.C. 1998, ch. 10) <i>Loi sur les douanes</i> (L.R.C. 1985, ch. 1 (2 ^e suppl)) <i>Loi sur les ports de pêche et de plaisance</i> (L.R.C. 1985, ch. F-24)
Responsabilité civile	<i>Loi sur la responsabilité en matière maritime</i> (L.C. 2001, ch. 6) Lois provinciales sur l'indemnisation des travailleurs

Le tableau 4-2 présente les principales lois sur la gouvernance maritime en fonction des thèmes clés. Les lois sont principalement fédérales et accessoirement provinciales et portent sur des thèmes précis. La plupart des lois figurant dans le tableau sont assorties de règlements subsidiaires. Les éléments clés des lois et des règlements sont examinés ci-dessous.

Politiques sur les transports

Le cadre juridique de l'élaboration des politiques maritimes canadiennes est réparti entre plusieurs instruments. En ce qui concerne la gestion intégrée des océans, les considérations relatives au transport maritime sont incluses dans la Stratégie sur les océans du Canada en vertu de la *Loi sur les océans*, un document de politique de haut niveau dans lequel la stratégie globale est fondée sur les principes du développement durable, de la gestion intégrée des utilisations côtières et marines des eaux canadiennes et de l'approche préventive.¹⁷⁹ Le ministre des Pêches et des Océans joue le rôle principal dans l'élaboration de la stratégie, en collaboration avec d'autres ministres, des conseils et organismes fédéraux, des gouvernements provinciaux et territoriaux, des organisations autochtones concernées, des communautés côtières et d'autres personnes et organismes. Le ministre des Transports et les diverses institutions de gouvernance maritime décrites ci-dessous sont tous des éléments constitutifs de la stratégie canadienne en matière de gestion des océans.

D'autres lois établissent l'autorité liée aux politiques maritimes spécifiques au secteur (par opposition aux politiques sur les océans). La *Loi sur les transports au Canada* inclut le transport maritime dans un sens plus large de transport national qui comprend l'air, la route et le rail. La loi déclare que l'objectif de la politique sur les transports est le suivant :

... un système de transport national compétitif et rentable qui respecte les plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité, qui favorise un environnement durable et qui utilise tous les modes de transport au mieux et au coût le plus bas possible est essentiel à la satisfaction des besoins de ses usagers et au bien-être des Canadiens et favorise la

¹⁷⁹ Pêches et Océans Canada (2002). La Stratégie sur les océans du Canada : Nos océans, notre avenir. Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada. Consulté sur : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/Fs77-2-2002F.pdf>

compétitivité et la croissance économique dans les régions rurales et urbaines partout au Canada.

Plusieurs objectifs politiques sont détaillés dans l'objectif de la politique sur les transports :

- La concurrence et les forces du marché doivent être les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport.
- La réglementation et les mesures publiques stratégiques ne doivent être utilisées que pour atteindre les résultats souhaités qui ne peuvent être obtenus de manière satisfaisante par la concurrence et les forces du marché.
- La réglementation et les mesures publiques stratégiques ne doivent pas favoriser indûment un mode de transport donné ou en réduire les avantages inhérents.
- Le régulateur et le régulé doivent travailler ensemble pour le maintien d'un système de transport intégré.

Les politiques économiques ont établi le cadre des dépenses d'infrastructure pour soutenir le transport maritime. Par exemple, des fonds ont été engagés par l'entremise du Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques de 2009¹⁸⁰ pour développer l'infrastructure des principales portes commerciales. L'objectif est de renforcer la compétitivité commerciale et l'efficacité du système de transport national, y compris le transport maritime à courte distance.

En 1995, TC a publié la Politique maritime nationale visant à moderniser le transport maritime canadien au moyen de nouvelles lois, de ports, de la Voie maritime du Saint-Laurent, de services de traversiers et de pilotage. Par la suite, en 1998, la *Loi maritime du Canada* a établi « une politique maritime qui permette au Canada de se doter de l'infrastructure maritime dont il a besoin, qui le soutienne efficacement dans la réalisation de ses objectifs socioéconomiques nationaux, régionaux et locaux aussi bien que commerciaux, et l'aide à promouvoir et préserver sa compétitivité ». Un autre objectif est de promouvoir la vitalité des ports canadiens et de favoriser leur contribution à l'économie canadienne.

Pour atteindre les buts et les objectifs, les politiques ont besoin de stratégies efficaces et de plans pour les activités financées. Des exemples de stratégies adoptées qui s'appliquent à la navigation au Canada sont la Stratégie nationale de construction navale¹⁸¹ et le Plan de protection des océans. La Stratégie nationale de construction navale soutient l'industrie de la construction navale grâce à un important investissement à long terme visant à renouveler les flottes de la Marine royale canadienne et de la GCC grâce à des contrats d'approvisionnement avec les chantiers navals de tout le pays. Le Plan de protection des océans est un programme de financement plus court et à plusieurs volets visant à améliorer le système de sécurité maritime dans les eaux canadiennes. Le plan vise à préserver et à restaurer les

¹⁸⁰ Transports Canada (2009). Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques. Consulté sur : https://publications.gc.ca/collections/collection_2010/tc/T22-136-2009-fra.pdf

¹⁸¹ Gouvernement du Canada. (2021b). Stratégie nationale de construction navale. Consulté sur : <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/amd-dp/mer-sea/sncn-nss/index-fra.html>

écosystèmes marins, à améliorer la prévention et l'intervention en cas d'accident et de pollution, et à établir des partenariats autochtones pour améliorer la sécurité et la protection de l'environnement.

Sécurité maritime

La loi la plus importante pour la sécurité de la navigation et du transport maritime au Canada est la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (LMMC)*. Cette loi est administrée à la fois par TC et par Pêches et des Océans Canada (MPO).

La *LMMC 2001* est le principal instrument qui établit les obligations juridiques du Canada en tant qu'État du pavillon et en tant qu'administration maritime nationale. Elle prévoit des règles et des procédures de fond, ainsi que le personnel et les institutions, pour administrer les diverses exigences de la loi. Les règles et procédures portent sur un large éventail de documents maritimes transportés par les navires, le jaugeage, l'inscription des navires au registre canadien et les inscriptions connexes (p. ex., les hypothèques), le personnel travaillant à bord des navires, les exigences en matière de sécurité à bord des navires (capitaine, équipage, passagers), la construction des navires, les services de navigation (p. ex., services de trafic maritime, aides à la navigation, recherche et sauvetage), les incidents et accidents (p. ex., collisions, décès et blessures) et les enquêtes sur les accidents, la prévention de la pollution et les infractions, les embarcations de plaisance, le contrôle d'application de la loi et diverses autres questions.

Le règlement d'application de la loi établit également un système de zones de contrôle de la sécurité du transport maritime dans les eaux arctiques canadiennes pour aider les navires à naviguer dans différentes zones de ces eaux en fonction de la classe et de la capacité de chaque navire et sur la base d'un système d'évaluation des risques.

La *LMMC de 2001* met en œuvre de nombreuses conventions et protocoles de l'OMI, généralement par des renvois dans des annexes qui sont incorporées dans la loi. L'annexe 1 énumère les instruments dont TC est responsable, soit la majeure partie des conventions et des protocoles de l'OMI. L'annexe 2 énumère deux instruments dont le MPO et la Garde côtière sont responsables. Il s'agit des conventions sur la recherche et le sauvetage et sur la prévention et la lutte contre la pollution par les hydrocarbures dont il est question dans la partie 2.

Diverses personnes et institutions administrent la loi et les règlements.

- Le ministre des Transports exerce un pouvoir réglementaire et exécutif sur la majeure partie de la loi;
- Les inspecteurs de la sécurité maritime et les organismes agréés assurent la conformité grâce à diverses fonctions d'inspection;
- Le Bureau d'examen technique maritime étudie les exemptions ou les exigences de rechange aux règlements soumises par les navires canadiens ou les personnes auxquelles sont délivrés des documents maritimes;

- Les registraires inscrivent les navires dans le registre canadien des navires, ce qui leur permet de battre le pavillon canadien;
- Les agents des services de communication et de trafic maritimes sont responsables des services de trafic maritime;
- Le ministre des Transports est responsable de la mise en œuvre de la réglementation relative aux installations de manutention des hydrocarbures et des organismes d'intervention et il supervise l'application de la loi par les agents de prévention de la pollution.
- Le ministre des Pêches et des Océans et la Garde côtière canadienne sont responsables de conduire les opérations de gestion des déversements, de fournir des capacités en matière de préparation aux déversements à l'échelle nationale et d'assurer des interventions appropriées en cas d'incidents de pollution marine.
- Le ministre des Transports est chargé de faire respecter les infractions de pollution commises par les navires et de diriger leurs mouvements. Il dispose également d'autres pouvoirs d'application étendus, tels que l'inspection des navires, la délivrance d'autorisations, les enquêtes, la détention et la vente de navires et de navires étrangers en infraction avec les règles et normes internationales.

D'autres lois fédérales traitent d'aspects plus restreints de la sécurité maritime. Quelques-unes de ces lois sont mentionnées ci-dessous.

La *Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs* fournit un cadre pour assurer la sécurité du chargement et du mouvement des marchandises dans les conteneurs. Les règles concernent les exigences internationales de sécurité pour les conteneurs, leur réparation et leur entretien ainsi que le port d'une plaque d'agrément de sécurité. Le ministre des Transports nomme des inspecteurs pour examiner les conteneurs.

La *Loi sur le transport des marchandises dangereuses (LTMD)* régit le transport des marchandises dangereuses dans tous les modes de transport dans l'intérêt de la sécurité publique. Les marchandises dangereuses sont répertoriées à l'échelon international en neuf classes selon un système connu sous le nom de Livre orange des Nations Unies. En vertu du Code maritime international des marchandises dangereuses (CMIMD) de l'OMI, ces substances doivent être correctement étiquetées, arrimées et transportées. Les substances nucléaires sont expressément couvertes par la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*.

La *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* prévoit des règlements pour les enquêtes officielles qui ont lieu chaque fois qu'il y a un accident grave ou une victime. L'objectif est de déterminer les causes afin de prévenir des accidents similaires dans tous les modes de transport à l'avenir. La CNUDCI exige que l'État du pavillon mène des enquêtes sur ses navires. Dans le cas du Canada, l'organisme chargé de cette tâche est le Bureau de la sécurité des transports du Canada.

Protection du milieu marin

La protection de l'environnement marin contre les répercussions du transport maritime est abordée à quatre niveaux :

- La prévention de la pollution par les navires est définie dans les lois relatives au transport maritime;
- Les infractions relatives aux rejets de déchets sont définies dans les lois visant à protéger le milieu marin et ses ressources;
- Un système de responsabilité civile permet de compenser les dommages environnementaux et les pertes économiques qui en découlent;
- Les lois générales touchant le développement durable et la décarbonisation s'appliquent au secteur maritime, comme à tous les autres secteurs.

Prévention de la pollution par les navires

La *LMMC de 2001* et les règlements qui en découlent mettent en œuvre la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL)* et établissent un système d'infractions de pollution quand des déchets sont déversés illicitement dans le milieu marin. En tant qu'infraction de bien-être public, il n'est pas nécessaire de prouver qu'il y avait intention de polluer. En revanche, le contrevenant peut démontrer qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour éviter le rejet. La *LMMC de 2001* et les règlements qui en découlent mettent également en œuvre les conventions internationales sur la gestion des eaux de ballast et les systèmes antisalissures.

La *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (LPPEA)* établit une norme encore plus élevée pour les eaux arctiques, à savoir une règle de rejet zéro pour le pétrole et des rejets strictement contrôlés d'autres substances autorisées, telles que les eaux usées traitées. Le *Code polaire* de l'OMI a été mis en œuvre dans les règlements de la *LMMC de 2001* et de la LPPEA. Les sanctions pour les infractions de pollution commises par les navires vont de la prison à des amendes sévères, avec des amendes plus élevées pour les récidivistes.

La *Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux (LÉBAD)* a créé des règles pour empêcher les navires de devenir des épaves et l'abandon de navires sous-normes dans les ports. Le ministre des Transports a le pouvoir d'enlever les navires abandonnés aux frais de l'armateur. La loi met également en œuvre la *Convention internationale sur l'assistance* afin d'offrir des mesures incitatives aux sauveteurs de navires en détresse, ce qui permet de prévenir ou de minimiser la pollution de l'environnement marin.

Infractions à la loi

Le deuxième niveau de protection de l'environnement maritime est constitué des textes suivants : la *Loi sur la protection de l'environnement en Antarctique (LPEA)*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)*, la *Loi sur les eaux navigables du Canada (LENC)*, la *Loi sur la faune du Canada*,

la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (LCOM), la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* (LAMNCC) et la *Loi sur les océans*.

La *Loi sur les océans*, la LAMNCC et la *Loi sur la faune du Canada* prévoient l'établissement d'aires marines protégées, d'aires marines de conservation et d'aires de faune marine qui peuvent interagir avec le transport maritime. Ces lois prévoient l'adoption de règlements qui prévoient des infractions.

La LCPE établit des infractions lorsqu'il y a déversement de substances interdites par les navires, la *Loi sur les pêches* lorsqu'il y a rejet de polluants dans les habitats de pêche, et la LCOM s'applique lorsqu'il y a rejet de polluants dans des zones où se trouvent des oiseaux migrateurs. Comme dans le cas des autres infractions de pollution causée par les navires, les sanctions comprennent l'emprisonnement et des amendes selon la gravité de l'infraction.

La LPPEA établit des règles pour la protection des eaux de l'Antarctique pour les navires canadiens et la LENC traite des activités qui nuisent aux eaux navigables au Canada, par exemple en créant des obstacles à la navigation.

Responsabilité civile

Les régimes prévus par la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* du Canada mettent en œuvre les conventions internationales qui établissent la responsabilité civile pour indemniser les victimes de la pollution accidentelle causée par les navires et les coûts encourus pour intervenir en cas de déversement. La loi fait peser la charge de l'indemnisation sur le propriétaire du navire, bien que sa responsabilité soit limitée, et exige qu'il souscrive une couverture d'assurance appropriée. Pour les déversements importants où la limite de la responsabilité du propriétaire du navire ne couvre pas tous les dommages et pertes, le Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), tel que détaillé dans la partie 3, sert de deuxième niveau d'indemnisation. Dans les cas où même l'utilisation de ce deuxième niveau ne suffit pas (lorsqu'un déversement produit des dommages et des pertes catastrophiques dépassant ce que la responsabilité civile du propriétaire du navire et le régime du FIPOL couvrent), la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (CIDPHN) intervient comme troisième niveau et est soumise à une responsabilité illimitée. La Caisse d'indemnisation sert également de fonds d'indemnisation de premier recours, à la disposition des pêcheurs canadiens, des personnes engagées dans l'aquaculture et des autorités publiques qui engagent des coûts de prévention et de nettoyage. Ils peuvent ainsi avoir accès à une indemnisation sur une base administrative, au lieu de poursuivre l'armateur, l'assureur et le FIPOL. À son tour, la Caisse d'indemnisation prend en charge leurs demandes contre ces derniers devant la Cour fédérale.

Développement durable et décarbonisation

Les deux lois examinées ci-dessous concernent tous les secteurs économiques et respectent les obligations internationales en matière de transport maritime.

La *Loi fédérale sur le développement durable* définit le cadre juridique de la stratégie fédérale de développement durable, afin de permettre un développement durable transparent et de rendre des comptes au Parlement, tout en favorisant la coordination entre les administrations fédérales.

La *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité* établit le cadre juridique pour l'adoption d'objectifs nationaux de réduction des émissions de GES en vue d'atteindre la carboneutralité au Canada d'ici 2050. Il convient de noter que si la réglementation internationale des émissions de GES provenant du transport maritime international est actuellement dirigée par l'OMI, la réglementation des émissions provenant du transport maritime national est une question nationale et est soumise à des objectifs nationaux de réduction des GES.

Sécurité maritime

Les préoccupations relatives à la sécurité du transport maritime comprennent non seulement la sûreté des navires et de toutes les personnes travaillant à bord ou voyageant en tant que passagers, mais aussi la sûreté des installations et du personnel portuaires. La *Loi sur la sûreté du transport maritime* (LSTM) est la principale loi concernant la sûreté du système de transport maritime au Canada. Elle s'applique aux navires et aux installations maritimes au Canada, aux navires canadiens à l'extérieur du Canada et aux installations et structures maritimes. Elle ne s'applique pas aux installations et aux navires de la marine.

La LSTM permet au ministre des Transports de formuler des mesures de sécurité et de diriger les mouvements des navires dans les eaux canadiennes, voire de leur interdire l'accès à ces eaux. En outre, en vertu de la loi, des règlements peuvent être adoptés pour une série de questions liées à la sécurité, telles que l'interférence illégale avec le transport maritime, le contrôle des navires et de leur transport, la fourniture de zones restreintes telles que les installations portuaires, et d'autres questions visant à protéger les dossiers et les preuves.

Les règlements de la loi mettent en œuvre le *Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires* de l'OMI¹⁸² et prévoient des exigences complètes en matière de procédures de sûreté à bord des navires, de manutention des cargaisons et des soutes, ainsi que dans les installations portuaires qui doivent avoir des plans de sûreté maritime. Des règlements distincts définissent également un régime de sûreté pour les traversiers,¹⁸³ qui doivent faire l'objet d'une évaluation de la sûreté et disposer d'un plan de sûreté. Les sanctions comprennent des peines d'emprisonnement et des amendes.

Le *Code pénal* établit également des infractions contre les navires, les plateformes fixes et la navigation maritime internationale.

¹⁸² *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144.

¹⁸³ *Règlement sur la sûreté des traversiers intérieurs*, DORS/2009-321.

Travailleurs maritimes

Les travailleurs maritimes sont principalement protégés par les lois fédérales, mais il existe des cas où les lois provinciales s'appliquent.

Les lois fédérales appliquent les normes de l'OIT et de l'OMI. Le *Code canadien du travail* définit les droits et les normes du travail pour les navires, comme des espaces de travail sûrs et des règles concernant les heures de travail, les salaires, les vacances, la santé et la sécurité au travail. Le *Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu maritime*¹⁸⁴ définit des normes détaillées pour les navires canadiens, les navires appartenant au gouvernement (non navals) et pour le chargement et le déchargement des navires. Ses nombreuses règles concernent, entre autres, la conception des structures et des accès, le logement de l'équipage, l'hygiène et les soins médicaux. Les questions de santé et de sécurité au travail dans le domaine maritime qui ne sont pas traitées par le *Code canadien du travail* sont réglementées par la *LMCC de 2001*. Il s'agit par exemple des emménagements, de la sécurité incendie et des moyens d'évacuation, et de l'examen médical des marins.

La *LMCC de 2001* fournit des normes pour la formation des gens de mer par l'entremise du *Règlement sur le personnel maritime*¹⁸⁵ qui met en œuvre les règles de la Convention STCW concernant la certification des capitaines, des seconds, des mécaniciens et des exploitants de petits navires. La formation couvre le personnel d'un large éventail de navires. Outre les capitaines, les officiers et les mécaniciens, les normes de formation s'étendent également aux superviseurs, aux gestionnaires, au personnel d'entretien et même aux cuisiniers.

Comme pour tous les accidents du travail, des frais médicaux importants peuvent être encourus par les marins. En cas de décès, les membres de la famille endeuillée peuvent être confrontés à des difficultés économiques. La *Loi sur l'indemnisation des marins marchands* (LIMM) prévoit un régime d'indemnisation des marins et oblige les employeurs à fournir une couverture d'assurance. Les marins blessés dans des accidents du travail, quel que soit le lieu, ont droit à des prestations de santé, à une couverture médicale et d'hospitalisation, ainsi qu'à une indemnisation en cas de décès et de préjudice corporel, y compris en cas d'invalidité permanente.

Le personnel travaillant sur les navires de pêche est également assujéti à des lois provinciales complémentaires. Les lois provinciales ont traditionnellement inclus les pêcheurs dans les régimes de santé et de sécurité au travail et d'indemnisation des travailleurs. Étant donné que ces travailleurs vivent généralement dans une province et travaillent dans les eaux au large d'une province, ils sont soumis aux lois provinciales plutôt qu'à la réglementation fédérale. Par conséquent, les pêcheurs blessés et leurs personnes à charge ont droit à une indemnisation provinciale des travailleurs plutôt qu'à une indemnisation en vertu de la LIMM. Ils ne peuvent pas poursuivre l'employeur en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*.

¹⁸⁴ *Règlement sur la santé et la sécurité au travail en milieu maritime*, DORS/2010-120.

¹⁸⁵ *Règlement sur le personnel maritime*, DORS/2007-115.

Santé publique maritime

D'autres facteurs sanitaires entrent en jeu pour les personnes à bord des navires ainsi que pour les communautés côtières. Les membres d'équipage ou les passagers peuvent tomber gravement malades ou être blessés, ce qui nécessite une évacuation médicale, couverte par les réglementations en matière de santé et de sécurité au travail. D'autres risques pour la santé publique peuvent résulter du rejet d'organismes aquatiques ou d'agents pathogènes dans les eaux de ballast ou de substances toxiques provenant des systèmes antisalissures. Ces risques sont couverts par les règlements de la *LMMC de 2001*, comme vu précédemment dans le contexte environnemental.

Les épidémies à bord des navires constituent un autre problème de santé publique. Les épidémies de norovirus sur les navires de croisière, par exemple, ont entraîné des risques importants à bord de ces bâtiments. Plus récemment, les épidémies de COVID-19 sur les navires ont démontré la vulnérabilité du commerce maritime aux problèmes de santé, sans parler de la possibilité que les navires transmettent des foyers épidémiologiques aux communautés côtières lorsqu'ils sont au port.

Pour les raisons susmentionnées, le transport maritime est visé par la *Loi sur la mise en quarantaine*, qui fournit un cadre pour des mesures globales visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles. Historiquement, les grands ports avaient des zones désignées pour la mise en quarantaine des navires, alors qu'aujourd'hui le ministre de la Santé a le pouvoir de désigner des espaces comme zones de quarantaine. Le *Règlement sur la quarantaine*¹⁸⁶ concerne particulièrement le trafic maritime et exige du capitaine qu'il informe l'agent de quarantaine au moins 24 heures avant l'arrivée au port si un membre de l'équipage ou un passager est décédé ou est tombé malade en raison d'une maladie contagieuse présumée.

Transport de marchandises et de passagers

Le droit public et le droit privé s'appliquent au transport de marchandises et de passagers. Le mouvement international des marchandises et des passagers est facilité par les politiques sur les transports en vertu de la *Loi sur les transports au Canada*. Le commerce intérieur, également appelé cabotage, est généralement réservé aux flottes nationales. Dans le cas du Canada, la *Loi sur le cabotage* a réservé aux navires canadiens le transport maritime intérieur et le soutien logistique aux communautés éloignées.

Les aspects de sécurité du transport de marchandises et de passagers sont traités par plusieurs lois qui mettent en œuvre des instruments internationaux :

- La *LMMC de 2001* et ses règlements d'application traitent des questions relatives à la sécurité des passagers, au transport des marchandises et à la fumigation des cales.
- La *Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs (SCCA)* établit des normes pour les conteneurs afin que les marchandises puissent être transportées en toute sécurité.

¹⁸⁶ *Règlement sur la quarantaine*, C.R.C., ch. 1368.

- La LTMD et les règlements¹⁸⁷ qui en découlent complètent ces règlements de sécurité en fournissant des règles pour la sécurité du transport des marchandises dangereuses et en incorporant le *Code maritime international des marchandises dangereuses* de l'OMI.
- La LSTM et les règlements qui en découlent établissent des règles relatives aux procédures de sécurité pour la remise de la cargaison et l'inspection de cette dernière pour s'assurer qu'elle n'a pas été altérée.

Le transport de marchandises et le transport de passagers sont en grande partie possibles grâce à des arrangements de droit privé. Les navires sont exploités pour le transport de marchandises et de passagers non seulement par leurs propriétaires et leurs gestionnaires, mais aussi par des affréteurs qui louent des navires. Les chartes-parties peuvent être à coque nue, ce qui signifie que le propriétaire réel renonce à la possession et au contrôle du navire en faveur de l'affréteur, qui engagera son propre équipage et pourra même changer le pavillon du navire. L'affrètement à temps et au voyage est une approche différente qui suppose que le navire est loué pour une période ou pour un ou plusieurs voyages. Avec cette dernière approche, le propriétaire reste généralement en possession et en contrôle tandis que l'affréteur dirige les mouvements du navire. Dans un cas comme dans l'autre, les chartes-parties ne sont pas réglementées au Canada et les parties contractantes peuvent conclure des contrats librement, mais beaucoup ont tendance à utiliser des formulaires types de l'industrie, comme ceux élaborés par le Conseil maritime baltique et international (BIMCO).

Il existe une différence distincte entre les contrats de transport de marchandises au moyen de connaissements et les contrats de transport de passagers.

Le **transport de marchandises** est généralement fondé sur des conditions types énoncées dans des conventions internationales et incorporées dans le droit interne. La partie 2 a traité de l'existence de multiples régimes conventionnels qui fonctionnent en parallèle malgré les efforts déployés pour promouvoir l'uniformité internationale. C'est pourquoi le Canada a choisi d'incorporer par référence les *Règles de La Haye-Visby* dans sa *Loi sur la responsabilité en matière maritime* et a promulgué la *Loi complémentaire sur les connaissements* afin de les faire respecter. Ainsi, un transporteur doit émettre un connaissement comme preuve des marchandises à bord et comme titre de propriété négociable. Le transporteur est responsable des dommages ou de la perte de la cargaison, jusqu'à une limite de responsabilité stipulée, et les marchandises peuvent être vendues même lorsque le navire est en mer.

Le contrat de **transport de passagers** est régi par un instrument différent, la *Convention d'Athènes*. Il est également mis en œuvre par la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* au moyen d'incorporations par renvoi. Comme les *Règles de La Haye-Visby*, les termes de la *Convention d'Athènes* font partie du contrat type de prestation de transport. Ce contrat est régi par un régime de responsabilité limitée qui favorise le transporteur et qui ne peut être facilement supprimé. La responsabilité limitée permet aux transporteurs d'obtenir une assurance maritime à un taux raisonnable.

¹⁸⁷ *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses*, DORS/2001-286.

Pilotage, remorquage et assistance

Le **pilotage** est un service important pour les navires en raison de la connaissance locale qu'a le pilote du port des dangers de la navigation et des règlements pour les navires en visite, ce qui peut assurer leur navigation en toute sécurité dans le port. La *Loi sur le pilotage* réglemente ce service en divisant les eaux canadiennes, à l'exception des eaux arctiques, en régions de pilotage sous la responsabilité d'autorités désignées qui réglementent la prestation du pilotage ainsi que la formation et la discipline des pilotes. Le pilotage dans les grands ports fédéraux est souvent obligatoire et le pilote est certifié et agréé par l'administration. Lorsqu'il monte à bord d'un navire, le pilote discute d'un plan de passage avec le capitaine ou l'officier de quart et fournit des conseils pour une navigation sûre. Le pilote n'a que la conduite et non le commandement d'un navire et le capitaine a le pouvoir de relever le pilote de ses fonctions s'il estime que les instructions fournies présentent des risques pour la sécurité du navire ou si le pilote est en état d'ébriété.

Le **remorquage** n'est pas un service réglementé et est fourni sur la base de formulaires courants. Le service peut être fourni dans des situations où le navire n'a pas sa propre puissance de propulsion (p. ex., une barge), le navire a perdu sa puissance ou le navire a besoin d'aide pour accoster et débarquer en toute sécurité dans le port. Dans la région de l'Atlantique, le remorquage est souvent fourni sur la base des conditions normalisées de l'industrie adoptées par l'Association des propriétaires de remorqueurs de l'Est du Canada (ECTOA),¹⁸⁸ mais il existe d'autres conditions normalisées telles que celles élaborées par la British Columbia Tugboat Owners Association et le Conseil maritime baltique et international (BIMCO). Les conditions du contrat varient en fonction des conditions courantes. Par exemple, les clauses de l'ECTOA tendent à favoriser le remorqueur, tandis que celles du BIMCO tendent à équilibrer les droits et les responsabilités du remorqueur et du remorqué.

L'**assistance** est fournie aux navires dont la sécurité, sans cette assistance, est menacée. Cela se produit généralement dans les situations où un navire s'échoue, subit de graves dommages lors d'une collision, a un incendie à bord, ou même si le navire est déjà coulé et doit être renfloué. Discutée dans la partie 3, la *Convention internationale sur l'assistance* fournit un cadre pour l'assistance, y compris la manière dont elle est mise en œuvre dans la LÉBAD.

Au Canada, il peut s'agir d'une assistance de droit commun ou d'une assistance contractuelle. Dans un cas comme dans l'autre, la responsabilité du sauveteur consiste à stabiliser l'état du navire qui a besoin d'aide, à le conduire à un endroit sûr et à le remettre au propriétaire. L'une des formes courantes d'assistance les plus connues est le Lloyd's Standard Form of Salvage Agreement (« pas de résultat, pas de paiement »), décrite dans la partie 3.

¹⁸⁸ L'Association des entrepreneurs en remorquage de l'Est du Canada. (2015). Conditions courantes de remorquage et d'assurance. Consulté sur : <http://www.ectoa.ca/conditions.html>

Navigation de plaisance

Les accidents dans le domaine de la navigation de plaisance se produisent trop souvent, malgré les efforts déployés dans le cadre de la *LMMC de 2001*, pour relever les normes relatives à la propriété et à l'exploitation des petits bateaux et embarcations. Le *Règlement sur les petits bâtiments* exige que toute personne conduisant un petit bâtiment le fasse avec toute la prudence et l'attention voulues et avec une considération raisonnable pour les autres. Le *Règlement sur la compétence des conducteurs d'embarcations de plaisance* impose des exigences aux conducteurs et aux locataires d'embarcations de plaisance qui doivent avoir une carte de conducteur d'embarcation de plaisance, une liste de vérification de la sécurité des embarcations de location et la preuve de la réussite d'un cours de sécurité nautique ou d'autres documents relatifs aux connaissances en matière de sécurité. Le locataire a le devoir de s'assurer que personne ne conduit l'embarcation à moins d'avoir l'âge requis et d'être compétent pour conduire l'embarcation.

Les victimes d'accidents nautiques ont des recours en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*. En plus des réclamations pour dommages matériels, les personnes à charge de la victime ont le droit de poursuivre la personne qui a causé la perte pour obtenir une indemnisation. Cela peut aller jusqu'à la perte des conseils, des soins et de la compagnie qu'une personne à charge aurait pu raisonnablement s'attendre à recevoir du marin blessé ou décédé. Toutefois, en vertu de la loi, le défendeur a le droit de limiter sa responsabilité, ce qui ne peut être facilement supprimé.

Assurance maritime

L'assurance maritime joue un rôle essentiel dans de nombreux aspects du transport maritime. La plupart des navires sont tenus d'avoir une assurance valide avant de prendre la mer. Cette assurance est généralement obtenue par l'intermédiaire de courtiers qui font appel à un assureur pour obtenir la couverture souhaitée. Chaque navire nécessite une couverture différente. Par exemple, un pétrolier aura besoin d'une couverture de la coque et des machines et d'une assurance de protection et d'indemnisation contre la responsabilité en matière de pollution. De même, les navires de croisière auront besoin d'une couverture particulière pour le transport de passagers. Les principaux souscripteurs d'assurance maritime ne sont pas canadiens et sont situés dans le monde entier, dont beaucoup à Londres. De même, les clubs de protection et d'indemnisation (P et I) sont répartis dans le monde entier, les plus grands fournisseurs ayant leur siège en Europe.

Dans le passé, il y a eu un débat pour savoir si l'assurance maritime devait être régie par les lois fédérales ou provinciales. La controverse a été résolue par la Cour suprême du Canada¹⁸⁹ en faveur de l'échelon fédéral, même si certaines provinces conservent encore des lois sur l'assurance maritime. La *Loi sur l'assurance maritime* offre un cadre pour la fourniture d'une couverture d'assurance maritime au Canada et prévoit des conditions courantes pour celle-ci.

¹⁸⁹ *Zavarovalna Skupnost, (Insurance Community Triglav Ltd.) c. Terrasses Jewellers Inc.*, 1 RCS 283 (1983). Consulté sur : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/5323/index.do>

L'assurance maritime est un contrat d'indemnisation, ce qui signifie que l'assuré ne peut pas en tirer profit. Elle couvre simplement les pertes réelles causées par les risques couverts par la police. L'assurance ne couvrira pas les pertes causées par un navire qui n'est pas en état de naviguer. L'assurance maritime a donc un intérêt direct et joue un rôle important dans la garantie de la sécurité des navires, car l'assureur peut refuser l'indemnisation si la perte est causée par un navire qui n'a pas été correctement entretenu, plutôt que par un risque couvert par la police qui suppose la navigabilité du navire.

Ports, havres et voies maritimes

Ports

La promulgation de la *Loi maritime du Canada* a introduit une nouvelle loi et une nouvelle politique pour les plus de 550 installations portuaires du Canada, en reconnaissance du rôle majeur qu'elles jouent dans le transport maritime et l'économie du Canada. Dans l'intérêt de l'uniformité internationale, surtout en ce qui concerne les partenaires commerciaux du Canada, la loi s'inspire des pratiques et des approches internationales pour les infrastructures et les services portuaires nationaux. De leur côté, les ports doivent répondre aux besoins des utilisateurs à un coût raisonnable et s'assurer qu'ils fonctionnent à un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement. Les ports comprennent généralement divers prestataires de services, tels que les exploitants de terminaux, les approvisionneurs de navires, les fournisseurs de combustible de soute et autres.

La *Loi*, qui est supervisée par le ministre des Transports, prévoit un degré élevé d'autonomie de gestion portuaire pour permettre l'exploitation des infrastructures et la prestation de services dans des conditions commerciales concurrentielles. Comme les ports servent de points nodaux dans les systèmes de transport, la loi encourage la coordination et l'intégration des activités maritimes avec les systèmes de transport routier, ferroviaire et aérien.

Sur les 550 ports, la *Loi* a créé 18 administrations portuaires et désigné les autres comme des ports publics. Les administrations portuaires, établies en tant que sociétés d'État et agissant en tant qu'agents du gouvernement fédéral, doivent être financièrement autonomes. Les administrations portuaires sont habilitées à surveiller le mouvement des navires à l'entrée et à la sortie des ports, à établir des pratiques et des procédures pour les navires, à exiger que les navires aient la capacité d'utiliser des fréquences radio précises et à établir des zones de contrôle du trafic. Les administrations portuaires peuvent également exiger que les navires fournissent des informations à des fins de gestion du trafic et imposer des conditions pour les autorisations.

Les ports publics d'importance régionale sont établis par le gouverneur en conseil et peuvent être gérés par le gouvernement fédéral ou par le secteur privé. Pour les ports qui ne sont pas fédéraux, TC joue toujours un rôle de surveillance pour assurer la conformité avec les règlements sur l'environnement et les eaux navigables. Plusieurs règlements ont été adoptés en vertu de la *Loi*, notamment sur les ports

naturels et artificiels,¹⁹⁰ la gestion des administrations portuaires¹⁹¹ et les opérations,¹⁹² les ports publics,¹⁹³ la Voie maritime du Saint-Laurent,¹⁹⁴ ainsi que pour les ports et les ponts Jacques-Cartier et Champlain.

Ports

Les ports pour petits bateaux relèvent du ministre des Pêches et des Océans et sont régis par la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* et son règlement d'application.¹⁹⁵ Pêches et Océans Canada possède environ 750 ports de pêche, dont 570 sont gérés par des administrations portuaires locales sans but lucratif. Plus de 1 100 petits ports de pêche et de plaisance sont cédés, pour la plupart, à des municipalités locales. Le ministre contrôle et administre les ports sélectionnés en ce qui concerne leur utilisation, leur gestion, leur entretien et la perception des droits d'utilisation.

Voie maritime

La Corporation de Gestion de la Voie Maritime du Saint-Laurent gère 13 des 15 écluses de la voie maritime et fait partie intégrante de l'infrastructure nationale des transports. La corporation a été créée en vertu de la *Loi maritime du Canada* pour succéder à l'ancienne Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et elle est supervisée par le ministre des Transports. La *Loi maritime du Canada* prévoit l'exploitation commerciale de la voie maritime, sa protection et la protection des droits des collectivités adjacentes. Ce faisant, elle encourage les accords de coopération avec les États-Unis.

4.4 Conclusion

Par rapport à l'échelon international, la gouvernance du transport maritime au Canada est plus complexe. Le principal facteur de complication est le système fédéral du Canada qui, contrairement à un système unitaire, comporte plusieurs ordres de gouvernement. Il en résulte des règles plus complexes sur la division des pouvoirs et la relation entre les différents niveaux de prise de décisions.

La figure 4-4 rassemble le cadre institutionnel complexe du Canada. À l'échelon international, le Canada est membre de l'OMI et de toutes les autres OIG pertinentes en matière de gouvernance maritime. Le groupe de sphères bleues représente le gouvernement fédéral, qui est constitutionnellement responsable des questions de navigation et de transport maritime. TC représente le Canada au sein de l'OMI et coopère avec d'autres ministères dans leur interface respective avec d'autres OIG sur les questions relatives au transport maritime. Le MPO et la GCC jouent des rôles complémentaires. Les petites sphères bleues représentent les diverses institutions fédérales dont il a été question

¹⁹⁰ *Règlement relatif à la navigation dans les ports naturels et les ports aménagés et à leur utilisation*, DORS/2005-73.

¹⁹¹ *Règlement sur la gestion des administrations portuaires*, DORS/99-101.

¹⁹² *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*, DORS/2000-55.

¹⁹³ *Règlement sur les ports publics et installations portuaires publiques*, DORS/2001-154.

¹⁹⁴ *Règlement sur les biens de la voie maritime*, DORS/2003-105.

¹⁹⁵ *Règlement sur les ports de pêche et de plaisance*, DORS/78-767.

précédemment. La complexité constitutionnelle est exacerbée par la taille même du pays et la diversité des régions marines. Les ministères et les organismes ont tendance à avoir des sous-structures régionales pour leur permettre d'atteindre toutes les régions marines du pays.

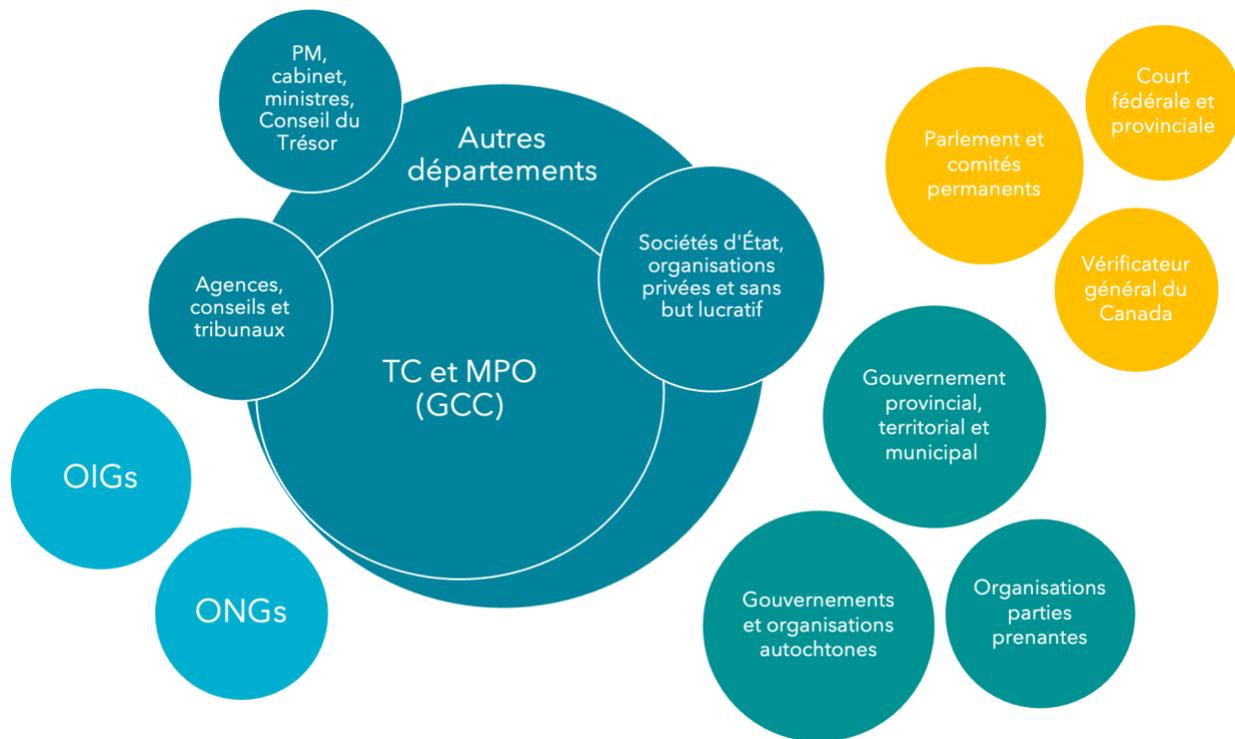


Figure 4-4. La complexité des institutions maritimes du Canada

Le prochain groupe d'institutions dans la figure 4-4 sont distinctes du gouvernement fédéral et n'ont aucun lien de dépendance avec lui. Bien que la navigation et le transport maritime soient clairement des questions fédérales, les pouvoirs attribués aux provinces et aux territoires peuvent parfois chevaucher ou interagir avec les prérogatives fédérales. Le fédéralisme coopératif exige que, plutôt que d'entretenir des relations conflictuelles, les différents ordres de gouvernement recherchent les complémentarités et coordonnent l'exercice de leurs pouvoirs, le cas échéant. C'est le cas dans diverses questions de gouvernance maritime, comme la santé et la sécurité au travail de certaines catégories de travailleurs maritimes et la navigation de plaisance.

Les gouvernements et les organisations autochtones, en tant que représentants des détenteurs de droits, jouent également un rôle essentiel dans le système constitutionnel canadien et ont donc un rôle conséquent dans la gouvernance maritime en ce qui concerne les questions qui touchent les droits autochtones. Il existe très peu d'États dans le monde où les gouvernements et les organisations autochtones jouent un tel rôle, comme c'est le cas dans les eaux canadiennes de l'Arctique et du Pacifique Nord-Ouest. Les organisations parties prenantes représentent une grande variété d'intérêts privés et publics et ont tendance à s'engager activement dans la gouvernance du transport maritime. Plusieurs organisations sont des filiales ou sont membres d'OING, ce qui témoigne du continuum

d'intérêts internationaux et nationaux dans le domaine du transport maritime. Comme beaucoup d'entre elles sont des organisations réglementées, leur relation avec les régulateurs a parfois soulevé des inquiétudes quant au risque de capture réglementaire.

Enfin, les activités du gouvernement fédéral sont supervisées par des structures qui reflètent la séparation des pouvoirs prévue par notre constitution et sont donc indépendantes du pouvoir exécutif. Le Parlement et ses comités permanents assurent la responsabilité du gouvernement envers les représentants élus. Le vérificateur général assure une surveillance supplémentaire des dépenses publiques et du rendement gouvernemental. Les tribunaux sont les ultimes soupapes de sécurité indépendantes pour régler les conflits juridiques dans les sphères publiques et privées.