

STATEMENT DISCOURS



DÉCLARATION DE M. ALLAN J.
MACÉACHEN, SECRÉTAIRE D'ÉTAT
AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES
DU CANADA, À LA CONFÉRENCE
SUR LE DROIT DE LA MER
À NEW YORK,
LE 12 AVRIL 1976

"RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS
DANS LA CONVENTION SUR LE
DROIT DE LA MER"



Monsieur le Président, j'ai le privilège de prendre la parole devant cette Conférence pour la troisième fois, et je note avec beaucoup de plaisir que des progrès considérables ont été réalisés à New York, Caracas et Genève, ainsi qu'aux nombreuses réunions qui se sont tenues entre les sessions. Je profite de cette occasion, Monsieur le Président, pour vous féliciter, ainsi que les présidents des Commissions et des divers groupes de travail officieux de ce qui a été accompli jusqu'ici sous leur habile direction. Les efforts que chacun déploie portent fruit, Monsieur le Président, beaucoup plus que ce que nombre de personnes croyaient possible lorsque la Conférence a commencé ses travaux il y a deux ans.

Je note également avec une satisfaction réelle la détermination manifeste des délégués avec lesquels j'ai eu l'honneur de m'entretenir de ne ménager aucun effort pour que cette Conférence soit couronnée de succès. C'est là un facteur très important du processus de négociation. Il reste cependant beaucoup à faire. Sur diverses questions, la possibilité d'en arriver à un consensus demeure nébuleuse. Monsieur le Président, le temps presse.

Dans un discours prononcé à la trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, le 22 septembre 1975, je faisais

remarque que "la viabilité d'un monde plus interdépendant tient à l'établissement d'un système économique international qui assurera un partage plus équitable des ressources et des chances". Je poursuivais en disant que "le nouveau droit de la mer doit témoigner de cette prise de conscience". J'ajoutais, remarque particulièrement pertinente pour le sujet qui nous occupe aujourd'hui, que les nouveaux et révolutionnaires concepts juridiques de la zone économique et du patrimoine commun de l'humanité devraient constituer le fondement du futur droit de la mer, lequel devrait "prévoir les responsabilités qui accompagnent chaque nouveau droit". Je voudrais répéter en faisant davantage ressortir ce que je disais alors, à savoir que ce nouveau droit doit être "fondé sur les principes de l'équité plutôt que sur la force". Le corollaire de ces prémisses c'est que les procédures d'adjudication obligatoire par des tierces parties offrent les meilleures garanties d'un règlement juste et équitable des différends auxquels le traité envisagé pourrait donner lieu. Monsieur le Président, point n'est besoin d'insister sur l'importance du rôle crucial que jouent les procédures d'arbitrage obligatoire par des tiers pour le règlement des différends qui surviennent dans le droit de la mer. Il n'est que trop évident que les dangereuses solutions de rechange à ces procédures de règlement pacifique sont inacceptables. La Conférence s'est relativement peu intéressée au problème du règlement des différends jusqu'ici. J'estime cependant que ce problème est d'une importance fondamentale si nous voulons nous doter d'une Convention sur le droit de la mer qui soit viable et durable.

Le Gouvernement du Canada appuie fortement l'inclusion d'un mode global de règlement obligatoire des différends dans la Convention

sur le droit de la mer. Tant aux Nations Unies que dans d'autres assemblées internationales, le Canada insiste depuis longtemps sur l'inclusion de dispositions relatives au règlement obligatoire des différends internationaux dans les conventions internationales. Mon gouvernement estime, Monsieur le Président, que, en adhérant à un instrument juridique international, tout Etat doit être prêt à montrer qu'il entend en respecter les conditions en acceptant de soumettre sa conduite à l'égard de cet instrument à l'examen d'un système impartial de règlement obligatoire des différends par des tiers.

Si nous parvenons à conclure une Convention globale sur le droit de la mer, cet instrument juridique sera l'un des plus importants et des plus complexes jamais négocié par une conférence internationale. Il ne faut pas oublier que, même si certaines des règles énoncées dans la Convention seront basées sur une réglementation dont le sens est déjà largement reconnu, nombre d'autres seront nouvelles et radicales, voire révolutionnaires. Même avec toute la meilleure volonté du monde et malgré tous les efforts déployés à l'heure actuelle pour en assurer la clarté et mettre au point des mécanismes adéquats visant à éviter les différends, des différences d'opinions surgiront de temps à autre entre les Etats quant à l'interprétation et à l'application des dispositions de la future Convention. Ces divergences d'opinions doivent, bien entendu, d'abord faire l'objet de négociations, et le Gouvernement du Canada estime qu'il ne serait pas souhaitable de supplanter ce processus fondamental des relations internationales. Il est également clair cependant que, à l'occasion, les Etats se trouveront dans une telle position de conflit que seul le renvoi du différend à une tierce partie indépendante pourra offrir une solution. Nous estimons que, en fournissant un important

moyen d'élucider et d'interpréter le texte, le renvoi à une tierce partie des différends concernant l'interprétation et l'application de la Convention sur le droit de la mer peut se révéler précieuse tant pour les Etats en conflit que, à la longue, pour tous les Etats. Il va sans dire que des procédures de règlement par une tierce partie indépendante et impartiale avantagent surtout les Etats moins puissants puisqu'elles garantissent l'égalité devant la loi. Le Canada estime donc qu'un mode global de règlement obligatoire des différends doit faire partie intégrale de la Convention sur le droit de la mer. Il s'ensuit que l'inclusion d'un protocole optionnel laissant aux Etats le choix d'accepter ou de rejeter l'adjudication obligatoire par une tierce partie constituerait non seulement une solution de second ordre mais un échec de la Conférence sur une question cruciale.

Sur ce que serait la procédure la plus appropriée, nous n'avons pas encore pris de position ferme. La délégation canadienne continuera de promouvoir l'élaboration de dispositions qui, tout en reflétant l'approche de base que je viens d'exposer, semblent avoir le plus de chance de rallier l'appui général des participants à la Conférence.

Nous accueillons chaleureusement l'initiative personnelle prise par le Président en saisissant la Conférence d'un texte sur le règlement des différends. Bien que nous ayons des réserves à formuler sur plusieurs aspects précis de ce texte et aimerions que celui-ci soit simplifié sur d'autres points, nous nous réjouissons de son introduction et nous vous félicitons, Monsieur le Président, de l'esprit de chef que vous avez manifesté à cet égard. Il me semble opportun de faire également remarquer ici que votre texte s'inspire fortement du travail d'un groupe

officieux d'experts présidé par l'Ambassadeur Harry de l'Australie, l'Ambassadeur Galindo Pohl d'El Salvador et d'un membre insigne de la délégation du Kenya, M. Adede. Je voudrais féliciter les co-présidents de leur précieuse contribution au travail de la Conférence. Bref, Monsieur le Président, la délégation canadienne est prête à prendre votre texte comme point de départ des négociations à venir sur la question du règlement des différends. Nous considérons en outre qu'il sera d'une grande utilité dans les futures délibérations sur les procédures assorties à chaque élément de la Convention.

Sans m'engager ici dans une étude détaillée du texte, permettez-moi d'exposer certains des objectifs fondamentaux du Canada à l'égard du règlement obligatoire des différends dans le cadre de la Convention sur le droit de la mer et de les relier aux dispositions de la Partie IV du Texte unique de négociation dans sa forme actuelle:

1. L'établissement d'un mode de règlement obligatoire des différends doit comporter la réciprocité entre les Etats. Le mode de règlement doit, en plus d'être équitable, empêcher les Etats d'imposer l'arbitrage obligatoire à d'autres Etats sur des questions à l'égard desquelles ils ne sont pas prêts à se faire poursuivre en justice, et d'insister sur le droit de mettre en litige des problèmes qui surgissent dans la zone économique tout en refusant de mettre ces problèmes en litige lorsqu'ils surgissent dans des zones comme les détroits internationaux.

2. Bien qu'il estime préférable de laisser aux États le choix du mode de règlement obligatoire des différends qu'ils considèrent le plus approprié, le Canada appuie l'incorporation, dans la Convention sur le droit de la mer, d'un mode global de règlement obligatoire des différends qui s'applique à tous les différends. Nous ne sommes pas en faveur de l'inclusion d'un protocole optionnel.
3. A notre avis, les procédures devraient, dans toute la mesure du possible, reposer sur les procédures qui existent pour le règlement des différends telles que l'arbitrage et la Cour internationale de justice.
4. Nous croyons utile de prévoir un nombre restreint de procédures spéciales de règlement obligatoire des différends assorties aux besoins spéciaux que présentent certains types de problèmes.
5. Le mode de règlement élaboré devrait prévoir des mesures provisoires adéquates, une procédure d'appel et la reconnaissance de parties autres que les États.
6. Il faudrait éviter que l'on puisse avoir recours au règlement obligatoire des différends pour annuler ou limiter indûment les droits et les obligations reconnus dans les dispositions de fond de la Convention.

Je me propose maintenant de reprendre, en les commentant, chacune de ces prémisses de base.

1. La future Convention placera clairement sous la juridiction exclusive des Etats certaines questions qui, étant donné la nature des droits en cause, ne sauraient faire l'objet d'un règlement international des différends. Ces questions mises à part, ma délégation estime cependant qu'il importe d'établir un mode global de règlement obligatoire des différends applicable non seulement dans la zone économique mais aussi aux différends qui surgissent en haute mer et dans toute autre zone maritime, comme les détroits internationaux, où des intérêts, telle la liberté de navigation, pourraient entrer en conflit avec les intérêts des Etats côtiers. Si certains Etats posent comme condition préalable à la conclusion d'un accord la protection de la liberté de navigation par une procédure de règlement obligatoire des différends, il ne faut pas oublier que les droits correspondants de l'intégrité écologique et de la sécurité que possèdent les Etats côtiers ont également besoin d'être protégés, et ce par une procédure de règlement obligatoire des différends.

2. Pour ce qui est du principe selon lequel les Etats doivent être libres de choisir le mode de règlement des différends qui convient le mieux à leurs besoins, pourvu que la procédure retenue mène à une décision exécutoire, les propositions de la Partie IV du Texte unique de négociation semblent satisfaisantes puisqu'elles énoncent ce principe de façon claire et sans équivoque. Le corollaire de ce principe fondamental est que, sous réserve de toute exception spécifique énoncée dans la Convention, aucun Etat ne peut choisir les domaines juridiques ou les zones maritimes qu'il désire soumettre au mode de règlement obligatoire.

Les parties à la Convention doivent être prêtes à soumettre tout différend au mode de règlement obligatoire. De même, le Canada s'opposerait à tout mode de règlement qui permettrait aux Etats qui se portent parties requérantes d'y adhérer à la dernière minute afin d'intenter des poursuites contre un autre Etat, alors qu'ils ne se sont pas soumis antérieurement à des procédures de règlement obligatoire des différends intentées par d'autres Etats.

Pour des raisons semblables, le Canada ne serait pas en faveur d'un mode de règlement des différends fondé sur un protocole optionnel. Etant donné la nature et la portée des nouveaux éléments de droit qui seraient englobés dans la Convention, une telle approche pourrait détruire la base même d'un mode efficace de juridiction obligatoire.

3. Sur la question du choix de la procédure globale la plus appropriée, nous avons des réserves à l'égard des propositions énoncées dans la Partie IV du Texte unique de négociation dont l'article 9 donne un rôle primordial au "Tribunal du droit de la mer". Nous nous demandons si nous avons bien besoin d'un nouveau tribunal en ce moment alors que nous avons déjà la Cour internationale de justice et des procédures d'arbitrage. Quel effet la création de ce nouveau tribunal aurait-il sur l'organe judiciaire actuel des Nations Unies? Par ailleurs, beaucoup de différends ne seraient-ils pas mieux résolus par une procédure d'arbitrage, qu'elle soit de nature purement juridique ou qu'elle fasse intervenir des spécialistes sur des questions comme la recherche scientifique? Le Canada préférerait, pour ces raisons, retenir le recours à l'arbitrage et à la Cour internationale de justice comme procédure de base pour

exercer sa juridiction globale. Si toutefois une majorité des Etats participants à la Conférence penchait clairement pour la création d'un nouveau tribunal du type proposé, nous serions alors disposés à travailler avec d'autres délégués à l'établissement d'une institution appropriée.

4. Nous sommes prêts à envisager l'incorporation d'un certain nombre de procédures spéciales à la Convention. La diversité des questions sur lesquelles porte la Convention rend nécessaire l'élaboration de certaines procédures spéciales à l'égard de problèmes particuliers. Ces procédures sont soit de nature judiciaire, soit destinées à éviter les différends. La Première Commission se penche, à l'heure actuelle, sur l'opportunité de doter l'Autorité internationale des fonds marins d'un organisme judiciaire, tandis que la Troisième Commission tente d'élaborer une procédure spéciale pour régler les différends dans le domaine de la recherche scientifique marine. On examine également la possibilité de créer une Commission de délimitation du plateau continental destinée à éviter les différends sur les limites extérieures de la marge continentale. Nous croyons que de telles procédures spéciales pourraient se révéler très utiles.

Il y a lieu de noter en passant que le lien entre les procédures spéciales énoncées à l'Annexe II et à l'article 6 de la Partie IV du Texte unique de négociation ne ressort pas clairement. Nous supposons que les procédures énoncées dans cette Annexe sont surtout destinées à servir d'exemples. A l'heure actuelle, ma délégation n'est pas d'avis que les procédures d'arbitrage par des experts énoncées à l'Annexe II seraient appropriées comme principal moyen de résoudre tous les différends concernant la pêche, la pollution et la recherche scientifique marine,

bien que l'avis des experts puisse être précieux dans certaines circonstances. Pour assurer l'utilité des procédures spéciales à caractère fonctionnel, nous croyons nécessaire de les assortir aux droits exercés par les Etats et aux problèmes qu'elles doivent régler. Nous estimons que les procédures spéciales ne sont pas une panacée et ne doivent pas, en règle générale, remplacer les procédures globales.

5. Nous prenons bonne note des dispositions qui permettent d'interjeter appel des procédures spéciales en invoquant les procédures globales et de prescrire des mesures provisoires au début d'un différend. Nous doutons de l'utilité de ces dispositions, mais nous sommes prêts à les examiner avec d'autres délégations. Pour ce qui est de la reconnaissance des parties à un différend, telle qu'énoncée à l'article 13, il nous est difficile d'accepter l'idée que, en règle générale, les particuliers et les sociétés privées soient placés sur un pied d'égalité avec les Etats. Nous sommes toutefois disposés à examiner, en matière de contrats, une exception pour la reconnaissance des parties privées devant l'organisme judiciaire de l'Autorité internationale des fonds marins.

6. Dans le cadre du règlement obligatoire des différends, l'une des questions les plus complexes et les plus importantes consiste à déterminer dans quelle mesure les différends qu'entraînent l'exercice par l'Etat côtier de son autorité dans la zone économique seront soumis au règlement obligatoire des différends. D'une part, les droits sur les ressources et les obligations écologiques des Etats côtiers dans la zone économique comporteront l'exercice de pouvoirs discrétionnaires étendus à cet égard. D'autre part, les droits et les obligations correspondants doivent être exercés conformément à la Convention sans empiéter sur les droits légitimes des autres Etats.

Le Canada est aussi soucieux que tout autre Etat de faire en sorte que l'exercice de ses droits sur les ressources et de ses obligations écologiques à l'intérieur de la zone économique ne soit soumis à aucune restriction induc. Nous ne partageons cependant pas l'avis de ceux qui prétendent qu'aucun des différends qui surgissent dans la zone économique ne devrait être sujet au règlement obligatoire des différends. Comment assurer un bon équilibre des intérêts entre les Etats en cause? Nous croyons tout d'abord que la première mesure de protection, tant des Etats que des autres utilisateurs, doit consister à énoncer de façon précise et concrète les droits que, quant au fond, ils peuvent exercer dans la zone économique, ainsi que les obligations qu'ils doivent y remplir, comme le prévoit, à l'heure actuelle, la Partie II du Texte unique de négociation. Nous attachons, deuxièmement, beaucoup d'importance à l'établissement de procédures bilatérales, régionales et multilatérales susceptibles d'éviter les différends. Il est difficile, dans cette optique, de concevoir le règlement des différends à l'égard de l'exploration et l'exploitation des ressources du fond des mers et des océans ainsi que du sous-sol du plateau continental. De même, j'entrevois mal le règlement des différends à l'égard de la gestion des pêcheries, sauf peut-être lorsqu'un Etat côtier ne remplit pas ses obligations à l'égard de la conservation et de la pleine utilisation. La Partie II du Texte unique de négociation confère aux Etats côtiers des pouvoirs étendus en matière de gestion et, de l'avis de ma délégation, la négociation et l'établissement de divers organismes bilatéraux et multilatéraux habilités à formuler des recommandations et destinés à éviter les différends constituent les meilleures façons de résoudre toute difficulté qu'un Etat côtier peut avoir avec d'autres

Etats dans l'exercice de sa juridiction en matière de gestion des pêcheries. J'estime également que les Etats côtiers doivent demeurer libres d'exercer leur juridiction sur la prévention de la pollution et la réglementation de la recherche scientifique marine dans la zone économique, tant qu'ils restent dans les limites précises des pouvoirs discrétionnaires qui leur sont donnés et n'empiètent pas sur les droits des autres Etats. Dans les cas d'abus flagrants, l'adjudication devrait s'appliquer tant aux Etats côtiers qu'aux autres utilisateurs, et tant à la zone économique qu'aux détroits internationaux.

Comment définir les situations où il y aurait lieu d'appliquer le règlement obligatoire des différends? Une façon de le faire serait d'énoncer une exception exemptant du règlement obligatoire les différends qui surgissent dans la zone économique ou les détroits internationaux, sauf dans les cas d'excès ou d'abus de pouvoir par l'Etat côtier ou les autres utilisateurs. Une autre façon de procéder serait de préciser qu'il n'y aurait pas de règlement obligatoire des différends sauf lorsque l'Etat côtier empiète sur certains droits précis d'autres Etats comme la liberté de navigation et de recherches scientifiques, ou lorsque les autres Etats abusent de ces droits de navigation d'une manière qui nuit aux Etats côtiers ou aux Etats riverains d'un détroit. Je note que l'article 18 du Texte unique de négociation renferme déjà les fondements de l'une et l'autre approche.

La question est complexe, mais je crois qu'il sera possible de trouver un moyen terme entre ceux qui rejeteraient tout règlement obligatoire des différends qui surgissent dans la zone économique et ceux qui l'exigeraient pour tous les conflits relatifs à la zone économique.

Quelques remarques enfin sur les procédures. La délégation canadienne estime qu'il sera nécessaire de prévoir un lieu où le travail sur le règlement des différends pourra se poursuivre. Comme cette question ne sera soulevée qu'en session plénière de la Conférence, il y aurait peut-être lieu d'établir un Groupe de travail de l'assemblée plénière pour poursuivre la négociation de cette question une fois qu'elle aura fait l'objet de débats appropriés en session plénière. Je proposerais également que la composition de ce Groupe reste ouverte avec espoir, Monsieur le Président, que vous feriez usage de vos bons offices pour vous assurer que ce Groupe de travail soit, d'une manière générale, représentatif de la Conférence. Le Canada serait bien entendu disposé à participer aux travaux de ce Groupe.

En conclusion, Monsieur le Président, ma délégation est prête à travailler avec les autres délégations en vue de régler les difficiles problèmes concernant le règlement obligatoire des différends sur lesquels la Conférence se penche à l'heure actuelle. Elle accepte de se dévouer sans compter dans la conviction qu'un mode réaliste, global et viable de règlement obligatoire des différends est vital non seulement pour l'utilité à long terme du texte que nous négocions, mais aussi pour promouvoir la règle de droit dans les affaires internationales et, par conséquent, la paix dans le monde.

Monsieur le Président, dans le discours que j'ai prononcé à la trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies et auquel j'ai fait allusion plus tôt, j'insistais sur les avantages qui découleraient, pour la génération actuelle et les générations à venir, d'un traité global sur le droit de la mer. Permettez-moi de répéter qu'il serait souhaitable de résoudre les nombreux et difficiles problèmes

du droit de la mer avec lesquels nous sommes aux prises par un accord multilatéral d'application universelle. Je voudrais également réitérer la position de longue date du gouvernement canadien selon laquelle mon gouvernement n'aurait recours à d'autres solutions que si l'approche multilatérale échouait. Je demeure cependant d'avis que, à un moment donné, tout retard supplémentaire et toute nouvelle temporisation constituent, en réalité, un échec, et ce moment approche rapidement. Mon gouvernement considère absolument essentiel que la Conférence sur le droit de la mer aboutisse en 1976.

Monsieur le Président, je ne saurais trop insister sur l'importance du rôle des procédures de règlement obligatoire des différends en tant que partie intégrale du traité multilatéral que nous cherchons tous à conclure. Je faisais remarquer dans le discours que je prononçais devant l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre dernier que même si, en 1945, les fondateurs de l'ONU croyaient avoir mis au point un système qui permettrait aux nations du monde de régler leurs conflits sans recourir à la force, il faut malheureusement reconnaître que trente ans plus tard les Nations Unies sont toujours aux prises avec ce problème fondamental. Il semble de plus en plus clair que, contrairement aux espoirs caressés après la Première et la Deuxième Guerre mondiale, la société internationale ne se transformera pas en une communauté internationale en commençant par régler les problèmes du recours à la force. J'estime au contraire que le processus consistera à régler efficacement, étape par étape, tant de domaines où les relations entre Etats posent des problèmes que, faute de raisons d'y recourir, l'humanité acceptera graduellement les contraintes réelles qui seront imposées sur le recours à la force. Le succès de cette Conférence contribuera énormément à consolider les fondations d'un ordre mondial stable et équitable dans la paix.