



Déclarations et Discours

N° 75/3

REFERENCE

LE "DROIT DE LA MER"

Discours prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Allan J. MacEachen, devant les membres du *Halifax Board of Trade* à Halifax, le 25 février 1975.

Il n'est pas nécessaire de rappeler aux Canadiens, particulièrement ceux d'entre nous qui vivons en Nouvelle-Écosse, la place capitale qu'occupe la mer dans notre vie. Une grande partie de notre histoire lui est directement liée, la vie quotidienne de bon nombre d'entre nous en dépend et notre avenir sera largement tributaire de ses richesses. C'est pourquoi la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer appelle toute notre attention et toute notre énergie.

L'ordre juridique nouveau qu'on cherche à instaurer sur les océans du monde entier aura sans aucun doute pour le Canada de multiples conséquences, sur des questions aussi fondamentales que nos ressources naturelles, notre environnement et notre souveraineté. Les seules caractéristiques géographiques du Canada, qui compte des milliers de milles de littoral et d'innombrables îles, qui a un immense plateau continental et un climat nordique, nous feront ressentir, peut-être plus que quiconque, les effets d'un nouveau droit de la mer.

C'est pourquoi je veux vous exposer comment le Gouvernement canadien voit la situation actuelle, comment il entrevoit l'élaboration de ce nouveau droit de la mer et quels sont, à ses yeux, les chances de succès et les risques d'échec.

Comme vous le savez tous, une première session de la Conférence du droit de la mer à Caracas, l'été dernier, s'est attaquée aux problèmes de fond. Pendant dix semaines, 138 États souverains, ayant chacun, je tiens à le souligner, un vote, ont cherché à établir une convention générale qui réglerait les activités de l'homme au-dessus, au-dessous et sur la mer, c'est-à-dire sur 70 pour cent de la surface du globe terrestre. Il n'est donc pas surprenant qu'ils n'aient pas réussi à terminer leur immense tâche, même si le Comité du fond des mers des Nations Unies préparait cette réunion depuis six ans. Certains observateurs ont hâtivement conclu que la Conférence de Caracas avait été un échec, aucun texte n'y ayant été approuvé. A mon avis, il s'agit là d'un jugement simpliste qui néglige la nature véritable de la Conférence, ses méthodes de travail, ses objectifs globaux et les progrès importants qu'on y a réalisés.

L'ordre du jour de la Conférence compte plus de 100 questions principales et secondaires. Elle doit se prononcer sur une foule de sujets liés à la sécurité et à la souveraineté des États: les pêcheries; les ressources minérales, hydro-carbures et minerais; la navigation commerciale et militaire; les détroits internationaux, les archipels et les îles; les installations au large des côtes; les pays enclavés et géographiquement désavantagés, pour ne mentionner que les plus importants. Toutes ces questions sont liées et l'équilibre des intérêts des 138 États participants est tel que le règlement d'une question est nécessairement fonction de la résolution de toutes les autres.

Laissez-moi vous donner un exemple de cette "approche globale", comme on l'appelle communément. Il est notoire qu'il existe déjà une très grande majorité d'États favorisant une largeur uniforme de 12 milles pour la mer territoriale. Cette majorité aurait facilement gain de cause si on mettait la question aux voix demain. Cependant, une telle mise aux voix ne se concrétisera pas dans un proche avenir car on ne s'est pas encore entendu sur toute une gamme de points connexes: nature exacte des droits et des obligations des États riverains ainsi que des autres États dans cette zone, effet d'une telle limite sur certains des plus importants détroits servant à la navigation internationale, et volonté de nombreux États de voir s'établir une zone beaucoup plus étendue, de 200 milles ou plus, pour la protection des intérêts des États côtiers relatifs aux ressources marines et à leur protection.

Je vous concède volontiers que cette interdépendance des questions à l'étude et l'approche globale qu'elle commande vont rendre la tâche de la Conférence extrêmement difficile et appellent nécessairement un processus plus long. Cependant, on ne peut envisager de solutions fragmentaires, car aucun État n'est disposé à faire des concessions ou à accepter des compromis sur un point avant d'avoir la certitude que la solution globale ménage un équilibre acceptable entre ses divers intérêts.

Il importe donc d'évaluer l'orientation générale de la Conférence pour la confronter aux objectifs primordiaux du Canada.

Il se dessine clairement une tendance vers une solution à trois volets: une zone économique de 200 milles; ensuite une zone internationale qui soit le patrimoine commun de l'humanité; enfin, l'application au milieu marin de principes de gestion qui en garantissent l'usage et la conservation.

Parlons d'abord de la zone économique. C'est certainement sur cette question que le progrès fut le plus visible à Caracas. Je crois pouvoir affirmer sans trop de risque que la notion de zone économique

est acceptée, quelle que soit l'issue de la Conférence. Ainsi, jusqu'à 200 milles de ses côtes, l'État riverain aura des droits considérables sur les ressources minérales et biologiques ainsi que des droits plus étendus qu'actuellement au chapitre du contrôle de la pollution et de la recherche scientifique.

C'est là un développement fort encourageant pour les habitants de la Nouvelle-Écosse comme pour l'ensemble des Canadiens. Dans un très proche avenir, le Canada pourra donc exercer un contrôle intégral sur les activités économiques les plus importantes menées au large de ses côtes. Il faut reconnaître qu'il ne s'agit pas là d'un remède à tous les problèmes économiques de nos régions côtières. Il n'existe pas de telle panacée. Par contre, nous aurons les moyens légaux et les outils nécessaires, que nous n'avons pas encore, pour appliquer de solides principes de gestion et de conservation au bénéfice de tous nos citoyens.

Arrêtons-nous un instant aux avantages que retirerait le Canada d'une zone de 200 milles au seul chapitre de la pêche.

D'abord, nous aurons un droit exclusif de gestion de toutes les ressources biologiques jusqu'à 200 milles de nos côtes. Nous déterminerons les prises maximales ou optimales pour chaque espèce. Nous établirons les quotas, les périodes d'ouverture de la pêche, la nature et la dimension des engins et leur nombre ainsi que les catégories et la dimension des bateaux de pêche. Les pêcheurs étrangers ne pourront utiliser leurs bateaux ou leurs engins, ou exercer leur activité dans cette zone qu'avec notre autorisation. Bref, nous serons seuls habilités à prescrire les modalités, les conditions ou les règlements que nous jugeons nécessaires à la récolte des ressources biologiques de cette zone et à leur bonne gestion et conservation.

Le deuxième élément de ce concept, sans doute le plus intéressant pour l'évolution future de notre industrie de la pêche, c'est le droit de réserver à nos propres pêcheurs la proportion des prises totales qu'ils peuvent capturer dans une année. En pratique, cela signifie que cette proportion pourra s'accroître de pair avec notre capacité de pêche et, théoriquement, atteindre 100 pour cent des prises totales.

Ainsi, nous gérerons l'ensemble des ressources et serons assurés de notre juste part. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'exclure immédiatement tous les bateaux de pêche étrangers de notre zone de 200 milles. Il s'ensuivrait la perte de près de 70 pour cent des ressources biologiques exploitées à l'heure actuelle. Par contre, nous entendons soumettre les pêcheurs étrangers à nos conditions. Naturellement, nous continuerons d'utiliser les organismes inter-

nationaux, comme la Commission internationale des pêches du nord-ouest de l'Atlantique (ICNAF), pour échanger des renseignements scientifiques et des statistiques de capture ainsi que pour établir des programmes de recherches communs. Mais le Canada décidera, dans sa zone, quels seront les exploitants et ce qu'ils exploiteront. Le Gouvernement étudie actuellement la mise en place des mécanismes appropriés pour l'exercice de ces pouvoirs beaucoup plus étendus, le moment venu. Il ne fait aucun doute que nous devons, pendant longtemps encore, obtenir la collaboration de tous les États qui pêchent près de nos côtes, particulièrement pour la cueillette des données. D'ailleurs, cette collaboration sera une des conditions de leur activité dans notre zone.

Nous étudions également les façons d'améliorer notre capacité de surveillance et d'inspection. Nous avons déjà fait appel dans une certaine mesure à nos unités navales sur la côte est. Nous avons également commandé de nouveaux navires pour effectuer ce travail. Nous convenons tous qu'il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine et nous nous engageons à optimiser les ressources dont nous disposons.

Ce sont là certains des avantages que le Canada pourra retirer de l'instauration de la zone économique de 200 milles. De bonnes nouvelles, certes. Un progrès réel, indéniablement. Toutefois, je n'ai pas besoin de vous rappeler que la zone de 200 milles ne règle pas tous les problèmes du Canada.

Il nous faut faire reconnaître nos droits et nos besoins au-delà de cette limite si nous voulons obtenir une protection adéquate de nos ressources naturelles dans trois cas particuliers. Une application stricte de la zone de 200 milles exclurait plus de 400,000 milles carrés de la marge continentale, principalement sur la côte est, et 10 à 15 pour cent de nos stocks de poissons, également sur la côte est; de plus, une telle situation ne ferait rien pour protéger nos stocks de saumon durant la partie de leur vie qu'ils passent en haute mer.

Nous avons une dure bataille à livrer sur ces trois plans. Nos alliés sont nombreux et nos négociateurs ont fourni un effort exceptionnel pour faire admettre la légitimité de notre position; nous restons donc confiants d'obtenir gain de cause dans le cadre de l'entente globale qui se dégagera, du moins nous l'espérons, de travaux de la Conférence. Il faut pourtant être réalistes et reconnaître les principaux obstacles qui se dressent devant nous.

Une deuxième option importante s'est dégagée à la Conférence, savoir l'établissement d'une zone internationale des fonds marins au profit de l'humanité. Presque tous les pays ont convenu que l'exploitatio

des nodules polymétalliques, concrétions rocheuses de forme sphérique riches en nickel, en cuivre, en cobalt et en manganèse, parsemées sur les fonds marins à des profondeurs allant de 15 à 20,000 pieds, doit se faire au profit de l'humanité entière et non seulement des États technologiquement avancés. C'est là une option à laquelle le Canada a donné son appui entier.

Malheureusement, la Conférence n'a pas progressé plus loin dans cette voie. D'ailleurs, la réalisation d'un tel concept par la création d'une autorité internationale a donné lieu à une confrontation très grave entre pays développés et pays en voie de développement.

Il peut sembler à certains d'entre nous qu'une controverse aussi éloignée de nos préoccupations essentielles ne devrait pas nous inquiéter. Au contraire, deux difficultés primordiales se posent à cet égard.

Tout d'abord, les deux camps attachent tellement d'importance au règlement de cette controverse qu'un échec à ce niveau pourrait signifier l'échec de toute la Conférence.

Deuxièmement, si un régime international adéquat n'est pas instauré sur cette zone, nous ferons face à des conflits entre pays en voie de développement et pays développés. Le Canada pourrait être particulièrement désavantagé par une exploitation sauvage des ressources minérales, notamment du nickel qui constitue une bonne part de nos exportations de minerais et duquel dépend l'existence de collectivités entières au Canada.

Ainsi, dans l'intérêt de la justice internationale aussi bien que dans notre propre intérêt, nous devons consentir un effort maximal pour l'établissement d'un organisme international fort et économiquement viable.

Enfin, tous les États participants sont devenus plus conscients de la nécessité d'une gestion rationnelle des océans, par opposition au laissez-faire du passé. S'il est bon de conserver aux océans leur rôle traditionnel de voies des échanges, commerciaux et autres, et des communications entre les nations, il faut par contre renoncer à la liberté totale qui a si souvent mené à l'abus. Il faut permettre, voire encourager la navigation, la pêche, la recherche et l'exploration, mais dans le cadre d'une surveillance et d'une réglementation appropriées.

D'ailleurs, les discussions sur ce sujet portent en grande partie sur la rationalité de telles règles, leur source et leur application. Le Canada est un chef de file dans la protection du milieu marin.

Nous avons déjà légiféré pour réprimer la pollution dans l'Arctique, le golfe du Saint-Laurent, la baie de Fundy, le bassin de la Reine Charlotte, et les détroits Dixon et Hecate. A toutes fins utiles, nous gérons actuellement ces régions côtières selon notre conception de la gestion des zones économiques. Nous espérons que la Conférence endossera ces concepts et leur donnera une application universelle, compte tenu des intérêts de la communauté mondiale au chapitre de la navigation internationale et des conditions écologiques ou géographiques particulières à certaines parties du monde.

Que pouvons-nous donc attendre de la prochaine session de la Conférence, qui débute à Genève dans les trois semaines?

Franchement, son mandat est si complexe et les divergences d'opinions qui subsistent si sérieuses que nous ne pouvons attendre de la Conférence de Genève qu'elle termine sa tâche dans tous les domaines. Nous pouvons, par contre, en attendre des progrès très substantiels, d'une ampleur telle que nous devrions voir clairement les grandes lignes de la "solution globale" et établir le moment de son adoption.

Je veux qu'on me comprenne bien. Nous cherchons, à l'échelle internationale, une solution négociée à une série de problèmes liés qui ont un grand retentissement politique et économique. Une telle solution est de loin préférable à une action unilatérale ou même régionale. Par contre, le temps presse, non seulement pour le Canada mais pour bon nombre d'autres pays.

Nous n'accepterons pas un simple renvoi des problèmes à une ou plusieurs sessions ultérieures, à moins que nous ayons raison de croire en une issue rapide et heureuse. Le Gouvernement devra donc évaluer la situation à la fin de la session de Genève. Comme mes collègues et moi-même l'avons dit à maintes reprises depuis la rencontre de Caracas, si la Conférence devait échouer ou s'attarder dans un débat stérile, nous réévaluerons toutes nos options et déciderons comment résoudre au mieux nos problèmes les plus urgents -- et dois-je ajouter que la question des pêches est prioritaire -- à la lumière des circonstances.

Les objectifs fondamentaux que je viens d'exposer seront à la base des interventions de la délégation canadienne à la prochaine session de la Conférence sur le droit de la mer, qui débute à Genève le 17 mars. Comme à Caracas, la délégation comprendra notamment des représentants de l'industrie halieutique ainsi que de l'industrie minière et du secteur des transports maritimes. Le Parlement et les provinces intéressées seront également représentés. Mes collègues, le ministre de l'Environnement et le ministre d'État pour les pêches, et moi-

même, comptons passer un certain temps à Genève. C'est donc dire quelle importance nous attachons tous à ces négociations. Nous espérons que nos efforts au fil des ans déboucheront sur le succès et sur une meilleure protection des intérêts maritimes vitaux du Canada.

S/C