

ACL

POUR DIFFUSION IMMEDIATE
LE 29 MARS 1971

STATEMENT DISCOURS



SECRETARY
OF STATE
FOR EXTERNAL
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE
D'ÉTAT AUX
AFFAIRES
EXTÉRIEURES.

NOTES POUR UN DISCOURS QUE DOIT
PRONONCER LE SECRETAIRE D'ETAT
AUX AFFAIRES EXTERIEURES,
L'HONORABLE MITCHELL SHARP,
DEVANT L'ASSOCIATION DU DROIT
INTERNATIONAL ET L'INSTITUT
CANADIEN DES AFFAIRES
INTERNATIONALES, A MONTREAL
LE 29 MARS 1971

EVOLUTION ACTUELLE DU DROIT
INTERNATIONAL ET DE LA
POLITIQUE ETRANGERE DU CANADA

Monsieur le Président,

C'est un grand plaisir pour moi, certes, d'être ici ce soir et de pouvoir prendre la parole devant les membres de l'Association du droit international et ceux de l'Institut canadien des affaires internationales et leurs invités. Ce genre de contact entre le Gouvernement et les institutions et associations professionnelles et universitaires est d'un immense bienfait et je suis heureux de l'occasion qui m'est donnée de vous parler de "l'évolution actuelle du droit international et de la politique étrangère du Canada".

Je me lance généralement avec un certain émoi dans des discours traitant de droit international, n'étant moi-même ni avocat ni professeur. Par ailleurs, certains juristes internationaux de grande réputation me disent que c'est peut-être un avantage pour un ministre des affaires étrangères. Je puis vous assurer en tout cas que j'ai la plus haute estime pour les spécialistes du droit international, qu'ils pratiquent cet art ou qu'ils l'enseignent, et que j'ai beaucoup profité de leurs conseils et de leur aide.

Je pourrais peut-être commencer cette brève étude de l'évolution actuelle du droit international en examinant l'oeuvre des Nations Unies, qui sont à l'origine de tant de progrès dans ce domaine. Depuis 1945, avec des hauts et des bas, certes, mais en suivant néanmoins une courbe nettement ascendante, l'Organisation des Nations Unies recherche activement la réalisation d'un ordre international fondé sur le règne du droit. L'organisation mondiale a fait notamment oeuvre de pionnier en formulant des principes fondamentaux concernant les droits de l'homme et la dignité humaine dans des documents internationaux et des instruments juridiques. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'aux droits civils et politiques, sans compter la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale, également de 1966, sont des réalisations de haute portée. La Convention sur la discrimination raciale a été ratifiée par le Canada à la 25^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'automne dernier, et nous étudions maintenant avec les provinces la question de notre adhésion aux Pactes internationaux. Ces instruments, associés à d'autres conventions relatives aux réfugiés, aux secours et à la réadaptation ainsi qu'à la condition de la femme, constituent véritablement une législation internationale des droits de l'homme. Le Canada continuera de jouer un rôle éminent dans toutes ces initiatives internationales qui ont pour but de maintenir et de protéger les droits fondamentaux de tous les peuples du monde.

Un autre domaine de la plus haute importance est le développement du droit international relatif au milieu humain. Lorsque nous parlons d'environnement, aujourd'hui, notre pensée se porte automatiquement sur la question de la pollution. Les activités des Nations Unies pour l'élaboration du droit dans ce domaine ont commencé toutefois à l'égard de milieux relativement non pollués comme l'espace extra-atmosphérique et le fond des mers. Ce n'est que récemment que l'Organisation a abordé les immenses problèmes de la pollution croissante de notre sol, des eaux et de l'air que nous respirons. Le Comité

de 28 membres des Nations Unies sur les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, organisme dont le Canada est membre, avait reçu mission de rédiger ce que l'on peut appeler la "charte" de l'espace, le Traité de 1967 sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et autres corps célestes. Outre qu'il pose en postulat le caractère pacifique de l'exploration spatiale et la règle de la non-appropriation, à des fins nationales, des corps célestes, le traité oblige les Etats à éviter toute contamination dangereuse et tous dommages que les activités spatiales pourraient causer au milieu terrestre.

En 1967, l'Assemblée générale instituait un comité spécial chargé d'examiner l'affectation à des fins strictement pacifiques du fond des mers et des océans et de leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale actuelle, et l'utilisation de leurs ressources dans l'intérêt de l'humanité. Cette question aux incidences juridiques, politiques, économiques et militaires si importantes fera l'objet d'études approfondies et de nombreuses discussions pendant bien des années. Le Canada était l'un des 35 pays du Comité au moment de sa création, et nous sommes actuellement membre actif du nouveau comité élargi qui effectue les préparatifs de la Conférence du droit maritime de 1973, sur laquelle je reviendrai bientôt.

Un sujet qui s'inscrit directement dans la ligne des utilisations pacifiques de l'espace et du lit des mers est le contrôle des armes nucléaires. Le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963, le Traité de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires, ainsi que le Traité de contrôle des armes au fond des mers de 1971, sont des étapes extrêmement importantes à cet égard. On poursuit actuellement des efforts en vue d'interdire toutes les armes chimiques et biologiques et tous les essais nucléaires souterrains, et le Canada joue un rôle prépondérant dans les discussions que poursuit à ce sujet la Conférence du Comité du Désarmement à Genève.

Les Nations Unies ont aussi déployé leurs efforts sur un certain nombre de fronts pour préparer la Conférence sur le milieu humain, qui aura lieu à Stockholm en 1972 et dont M. Maurice Strong sera le secrétaire général. Il y a déjà eu deux réunions du Comité préparatoire, l'une en septembre 1970 et l'autre au mois de février. Aux deux sessions, la participation active des délégations canadiennes a été en harmonie avec le rôle vigoureux que le Canada joue sur les plans national et international pour l'adoption de mesures contre la pollution. En particulier, nous essayons d'obtenir un accord général afin que le projet de Déclaration sur le milieu humain formule non seulement des objectifs jugés désirables mais aussi des principes fondamentaux de droit international de l'environnement.

L'une des difficultés qu'il y a à affronter dans l'élaboration de ce secteur du droit international est l'attitude des pays en voie de développement. Ceux-ci sont très conscients du fait que la pollution de l'environnement est une conséquence de l'industrialisation, condition pourtant essentielle de la croissance économique. Ces Etats voient dans la campagne tendant au contrôle international de la pollution une tentative de conserver leurs pays comme des territoires de "chasse gardée", pour utiliser un langage imagé. Le progrès

du droit international doit aller de pair avec la mise au point des techniques qui permettront aux pays moins nantis de profiter de l'industrialisation sans risquer de subir des niveaux inacceptables de pollution.

Cela doit se produire d'une façon qui encouragera ces pays à soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. Il n'est ni équitable ni satisfaisant de demander aux pays en voie de développement que leur édifice économique supporte des coûts supérieurs à ceux qu'endossent les pays aux techniques avancées. Par ailleurs, on irait à l'encontre du but visé si l'on faisait une exception pour les pays en voie de développement en leur offrant des normes inférieures relativement à la lutte contre la pollution. Cela créerait des asiles où s'implanteraient les industries qui produisent le pire genre de pollution, où l'on verrait des mouvements de capitaux excessifs et nuisibles et où germeraient de grands ennuis éventuels.

Des problèmes de cette nature nous rappellent que l'évolution du droit international n'a pas lieu dans le vide. Il faut d'abord régler les problèmes politiques sous-jacents et aboutir à des accords politiques. En général, c'est l'étape la plus difficile et où le progrès est le plus lent. Dès qu'on arrive à un accord politique, l'élaboration d'un code de droit relève surtout de la compétence des juristes.

Dans le cadre des Nations Unies, les institutions spécialisées se sont aussi vivement intéressées au développement du droit international. Ainsi, les travaux de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (IMCO) touchent de près à la protection de l'environnement. Le Canada participe aux préparatifs de la Conférence sur la pollution marine, parrainée par l'IMCO, qui se tiendra en 1973. Nous nous occupons particulièrement de la rédaction d'un projet de convention sur l'établissement d'un Fonds international pour l'indemnisation des victimes de la pollution par les hydrocarbures. Nous faisons également partie du Comité de la sécurité maritime de l'IMCO, qui étudie les conditions de navigation et de sécurité requises pour les navires et qui formule des recommandations à cet égard.

Le Canada cherche particulièrement à orienter davantage le droit de la mer vers la protection des intérêts des Etats côtiers. A l'origine, le droit de la mer a eu pour objet de protéger les intérêts des pays qui possèdent une industrie maritime considérable, et de fournir le plus de liberté possible aux mouvements et aux activités des marines marchandes. De récents désastres maritimes, comme le naufrage du Arrow, nous ont rappelé que la plus grande liberté de mouvement maritime doit aller de pair avec un dispositif de contrôle indispensable à la protection de l'environnement côtier.

On connaît bien la position du Canada dans ce domaine général du droit international. Nous favorisons grandement une coopération internationale qui sache protéger les océans du monde et l'équilibre écologique des régions particulièrement vulnérables. Etant donné l'urgence de ces problèmes, le Gouvernement a adopté l'an dernier deux lois importantes qui visent à la protection de l'Arctique canadien, de l'environnement marin et des pêcheries côtières du Canada. Les modifications apportées récemment à la Loi sur la marine marchande du Canada imposeront des règlements sévères contre la pollution des eaux territoriales et des nouvelles zones de pêche du Canada. Nous

espérons que ces initiatives du Canada mèneront à un accord international faisant évoluer le droit de la mer dans un sens que les Etats côtiers comme les puissances maritimes trouveront acceptables.

Le Comité préparatoire de la Conférence de 1973 sur le droit de la mer vient de terminer une réunion de quatre semaines qu'il a eu à Genève. Cette rencontre a porté principalement sur l'organisation pratique de la prochaine conférence qui, espérons-le, nous fournira l'occasion de perfectionner un peu plus tous les éléments de ce secteur du droit si important et si dynamique. L'un des objectifs importants de la conférence sera de trouver la solution, grâce à un accord multilatéral, des questions en suspens relatives à la mer et aux fonds marins, qui sont une source de litiges entre les Etats et pourraient donner naissance à des divergences nouvelles dans l'avenir. La délégation canadienne à Genève a indiqué la semaine dernière une méthode qui pourrait être mise en oeuvre sans qu'on attende les résultats de la Conférence de 1973. Elle consisterait à déterminer immédiatement la partie minimale non contestée, à une date fixée, du lit des mers qui se trouve au-delà des limites de la juridiction nationale; à créer en même temps un mécanisme international provisoire en ce qui concerne cette partie; et à créer en même temps aussi un "fond international de développement" qui serait alimenté par les contributions volontaires des Etats riverains, sur la base d'un pourcentage déterminé des revenus qu'ils tirent de l'exploitation des parties des mers se trouvant en face de leurs côtes au-delà des limites de leurs eaux intérieures. Nous attendons avec intérêt les réactions à la proposition canadienne. Elles seront discutées cet été, à la prochaine réunion de la Commission préparatoire.

Le Canada a collaboré activement à tous les efforts destinés à arrêter des normes applicables aux instruments juridiques internationaux qui ont pour but de protéger notre patrimoine naturel et d'en favoriser les utilisations pacifiques sous l'autorité de la loi. Nous continuerons de donner notre appui à la mise en valeur et à l'expansion des domaines qui sont soumis à cette autorité. Par exemple, nous réclamons depuis plusieurs années la conclusion d'une convention réellement efficace sur la responsabilité en rapport avec les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique. Sur cette question, le Canada est d'avis depuis toujours qu'il faut conclure un traité orienté vers la protection des victimes, et qui veillera à ce que des compensations justes et équitables soient versées aux Etats subissant des pertes en raison des activités dangereuses qui se poursuivent dans l'espace.

Lorsqu'on examine la création de nouveaux principes de droit international, on ne peut ignorer les efforts déployés dernièrement dans ce domaine par l'Organisation de l'aviation civile internationale. L'OACI, dont le siège se trouve ici-même, à Montréal, vient de faire un grand bond en avant dans la lutte qu'elle a engagée en vue d'empêcher et de prévenir les détournements d'aéronefs et autres formes d'intervention illicite dans les transports aériens. Le cadre juridique international qui se bâtit actuellement et qui comprend déjà la Convention de Tokyo sur les délits commis à bord des aéronefs, signée en 1963, la Convention de la Haye sur la piraterie aérienne, signée en 1970, et le projet de convention sur l'intervention illicite (qui doit être le sujet d'une conférence diplomatique en septembre prochain), contribuera efficacement à protéger et favoriser la sécurité aérienne. Le Canada, pays où l'aviation a beaucoup d'importance et membre du Conseil de l'OACI, a toujours

déployé une activité considérable dans le domaine du droit international sur l'espace aérien, où il a souvent fait oeuvre de pionnier dans les années quarante et cinquante et auquel il continue d'attacher une très grande importance.

On constate depuis quelque temps une augmentation importante de l'activité se rapportant à l'élaboration du droit international humanitaire, basé en gros sur les quatre conventions de la Croix-Rouge et signées à Genève en 1949. Depuis la période d'immédiat après-guerre, les événements ont montré que ces conventions avaient besoin d'être renforcées et élargies, de façon à être plus efficaces dans les conflits du genre de ceux qui éclatent trop souvent aujourd'hui. Le Canada et un certain nombre d'autres pays, souhaiteraient en particulier voir adopter des normes de conduite d'une plus grande portée et acceptées par tous les pays en ce qui concerne les populations civiles dans les situations de conflit qui n'ont pas une envergure internationale, par exemple, la récente guerre du Nigéria. Lors de la conférence de la Croix-Rouge internationale tenue en 1969 à Istanbul, la délégation canadienne a présenté à ce sujet un certain nombre de propositions qui ont bénéficié d'un appui très large. Le Comité international de la Croix-Rouge vient de convoquer pour la fin du mois de mai à Genève une réunion d'experts gouvernementaux du droit humanitaire. Le Canada y prendra une part active et recherchera un accord sur les dispositions qui pourraient être incorporées à un ou plusieurs accords internationaux en vue de compléter et d'étendre en portée les conventions de 1949. Les Nations Unies se penchent aussi très sérieusement sur cette question et le secrétariat de l'ONU y travaille en étroite collaboration avec la Croix-Rouge et les gouvernements intéressés.

Un autre domaine dans lequel les efforts se déploient sur le plan international et auquel le Canada attache une importance particulière concerne les mesures à prendre pour prévenir et empêcher l'enlèvement des diplomates et autres actes de terrorisme similaires. Ce genre d'actions illicites place les gouvernements responsables dans des situations extrêmement délicates. Afin que soit mis au point un cadre juridique international qui règle le problème de cette menace faite contre les activités normales de la diplomatie, l'Organisation des Etats américains et le Conseil de l'Europe ont, chacun de son côté, examiné la possibilité de rédiger des conventions internationales. Bien entendu, nous suivons ces efforts de près et nous sommes en contact avec l'OEA et divers gouvernements de façon à ce que le point de vue et les intérêts du Canada soient pris en considération.

Toutes les activités que je viens d'énumérer sont dirigées vers l'élaboration d'une meilleure coopération internationale et d'une meilleure réglementation des utilisations pacifiques que l'homme fait de la matière et des attributs qui constituent le monde et l'univers dans lequel il vit. Cependant, les dissensions, les désaccords et les conflits font partie, et c'est inévitable, des affaires internationales que mènent les Etats souverains. C'est un fait que depuis la fin du dernier conflit mondial on a constaté des progrès dans la recherche de solutions pacifiques à ces désordres. Néanmoins, il est évident, et les crises qui surgissent dans divers points du globe en sont le témoignage éclatant, que nous n'avons pas encore créé, ni mis au point, de mécanisme efficace capable de faire appliquer le droit international actuel.

Il me semble que la communauté internationale est encore liée par des notions démodées qui empêchent le règlement des différends par des moyens pacifiques. La convention de 1969 sur le droit des traités, à laquelle le Canada a adhéré en décembre dernier, apporte une contribution essentielle à l'uniformité et à l'applicabilité des règlements internationaux qui se rapportent aux traités. Mais nous n'avons pas encore réussi à codifier de manière analogue une procédure obligatoire pour le règlement des conflits par une tierce partie. Quoique j'aimerais pouvoir vous dire en toute honnêteté que cet objectif sera bientôt atteint, je crains bien que l'état actuel des relations internationales ne présage rien de particulièrement bon en ce qui concerne la disparition de la lutte et des conflits au bénéfice du droit et de la diplomatie. Les responsables des gouvernements, des organismes internationaux et des institutions et associations professionnelles privées et universitaires doivent cependant poursuivre leurs efforts pour mettre un terme à l'emploi de la force comme mode de règlement des différends. Bien que nous soyons encore loin du millénaire, on peut peut-être s'en rapprocher un peu.

Si l'on veut progresser, les nations devront abandonner certaines idées étroites et anachroniques de souveraineté. Cela soulève un problème complexe et chargé de passion. L'acceptation de limitations de la souveraineté ne m'apparaît pas personnellement impensable. Nous avons déjà accepté des limitations de cette nature dans les domaines de l'économie et des communications, ce qui devrait faciliter l'acceptation de limitations de la souveraineté dans l'intérêt de la paix et de la sécurité. J'espère que le Canada trouvera un moyen d'ouvrir la voie vers un but aussi valable.

Il ne serait pas opportun à mon avis, Monsieur le Président, de parler du droit international sans parler de la Cour internationale de justice. Tout le monde sait que le Canada est en faveur d'un accroissement de l'efficacité de cette Cour mondiale. La délégation canadienne s'est déclarée en faveur, lors de l'Assemblée générale des Nations Unies de l'année dernière, d'une résolution qui a été adoptée sur "l'examen du rôle de la Cour internationale de justice". Cette résolution invitait les Etats membres des Nations Unies et les Etats qui sont parties au Statut de la Cour à présenter au Secrétaire général des suggestions au sujet du rôle de la Cour au moyen d'un questionnaire que le Secrétariat devait établir. A la lumière de ces observations et de celles que la Cour internationale de justice elle-même peut désirer présenter, le Secrétaire général doit dresser un rapport d'ensemble qu'il remettra à la 26^e session de l'Assemblée générale. Nous avons récemment reçu le questionnaire à Ottawa et nous nous occupons actuellement de formuler les opinions du Canada, qui seront transmises au siège des Nations Unies. Cette initiative qui, comme l'indique la résolution, "devrait favoriser une contribution aussi grande que possible de la Cour pour faire progresser le règne du droit et la promotion de la justice parmi les nations" est tout à fait bienvenue. Le Canada est en faveur et continuera toujours d'être en faveur de tous les efforts qui aideront la Cour internationale de justice à servir toujours, avec une efficacité accrue, d'organe judiciaire principal des Nations Unies.

Je voudrais, avant de terminer, dire seulement quelques mots à cet auditoire éminent au sujet des habiles praticiens de l'art de la diplomatie juridique. Beaucoup de nations, dont le Canada, comptent énormément sur ces experts pour élaborer, promouvoir et créer un code juridique international qui puisse être accepté par tous et qui s'adapte véritablement aux temps modernes que nous vivons. Cela indique avec bien plus d'éloquence que ne pourrait le faire n'importe quel ministre des Affaires étrangères le crédit et la confiance que nous leur accordons. Je crois aussi que leur contact permanent avec des institutions et des associations professionnelles et universitaires importantes comme l'Association de droit international et l'Institut canadien des Affaires internationales peut aider ces experts juridiques à conserver une idée précise et à tenir compte d'opinions autorisées sur ces sujets particuliers et complexes. C'est une autre raison pour laquelle j'ai eu plaisir à m'entretenir ce soir avec vous, à maintenir et renforcer les contacts entre cette partie du Gouvernement qui fixe la politique étrangère et s'occupe directement du droit international et les milieux professionnels et universitaires canadiens dont vos Associations représentent des éléments importants et influents.