



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

CA1
EA355
74F75f
DOCS c.1

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

L'avenir des océans

L'avenir des océans et le Canada

Les multiples changements survenus dans le domaine de la technologie et dans la configuration du monde au cours des dernières décennies ont profondément affecté l'ordre public sur les océans. Cette constatation a amené les états à s'interroger sur la validité des lois tricentennaires qui régissent les océans et à convoquer la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

La présente brochure brosse à grands traits ces bouleversements, montre les difficultés que pose la révision du droit de la mer et expose la politique que poursuit le Canada face à la gestion et la conservation des ressources océaniques.

43-709-707

.61644026(F)

U.S. AMB. DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1

2

3

4

5

6

L'ave e

Les multiples cha
logie et dans la
décennies ont pro
constatation a am
centenaires qui r
Conférence des N

La présente broc
montre les difficul
la politique que p
tion des ressource

chapitre 1

introduction

2

pêcheries

3

minéraux

4

navigation

5

protection du
milieu marin

6

recherche
scientifique

conclusion



1 2 3 4 5 6

introduction

La vie terrestre telle que nous la connaissons serait impensable sans la mer qui couvre plus de 71 pour cent de la surface du globe. La mer date d'à peu près la même époque que la terre elle-même: quelque quatre milliards d'années. Le premier signe de vie, le premier protoplasme doivent leurs origines à la chaude salinité des océans.

Tel les poissons, les oiseaux et les mammifères, l'homme porte dans ses veines ces origines marines. La mer nous a formés, de même que la majeure partie des terres que nous habitons. Mer, terre et homme vivent d'ailleurs sous le signe de l'interdépendance. Nous devons ainsi partiellement à la mer l'oxygène que nous respirons et la stabilité de nos climats.

L'histoire même de l'humanité est liée aux océans. On imagine les sentiments de crainte et de terreur de l'homme primitif lorsqu'il fit face pour la première fois à cette immensité dont il ne pouvait connaître les secrets. Mais peu à peu, l'homme a maîtrisé sa peur de la mer. La nécessité et l'esprit d'aventure aidant, il a appris à en tirer sa subsistance et à s'en servir pour ses déplacements.

Cette faculté de naviguer les mers a eu une profonde influence sur le destin de l'humanité. Dès l'époque des Phéniciens et des Grecs, l'art de la navigation a permis la découverte de terres inconnues, l'établissement de liens commerciaux et culturels entre des peuples d'origines et de coutumes diverses et, même si les effets n'en furent pas toujours bénéfiques, la création de vastes empires reposant sur la conquête ou la domination économique.

La liberté des mers

En fait, ce fut précisément la compétition

acharnée parmi les marines de guerre et les flottes marchandes qui mena aux premières normes juridiques de gestion des océans. Les puissances maritimes du XVI^e et du XVII^e siècle—l'Angleterre, la France, l'Espagne, le Portugal et la Hollande—se livrèrent d'incessants combats pour s'assurer la domination des principales voies maritimes afin d'établir leurs vastes empires coloniaux. Un nouvel ordre juridique s'imposait pour départager leurs revendications. En 1609, à la suite de longues discussions entre juristes mais surtout à la lumière de l'équilibre des forces existant alors, apparut la doctrine de la "liberté des mers" qui devait par la suite être adoptée par une grande majorité des peuples, même si elle ne fut jamais suivie de façon uniforme par tous les états.

La liberté des mers signifie qu'un pays ne pouvait exercer sa souveraineté qu'en-deçà de ses eaux intérieures et d'une bande maritime étroite, le long de ses côtes, appelée "mer territoriale". Cette étroite zone fut généralement limitée à trois milles marins mais, dès le début, il y eut des exceptions à cette coutume. Au-delà de la mer territoriale s'étendait la haute mer où régnait un régime de liberté quasi totale. Les navires du monde entier y circulaient à leur gré, obéissant aux seules lois de leur souverain; la pêche y était libre et accessible à tous et, à une époque plus rapprochée, la pose de câbles ou de pipelines et la recherche scientifique. Jusqu'à tout récemment encore, tout y était permis hormis la piraterie et l'esclavage.

Ces deux concepts, souveraineté sur la mer territoriale et liberté en haute mer, sont demeurés jusqu'au XXI^e siècle les deux fondements du droit international de la mer. Le système juridique édifié sur ces deux principes se développa par la pra-

Les r
logie
déce
cons
cent
Conf
La p
mont
la po
tion d

tique des états, c'est-à-dire par les actes unilatéraux d'un ou de plusieurs pays auxquels le reste du monde se ralliait éventuellement. Ce n'est qu'en 1958 que le droit de la mer fut finalement codifié, avec certaines modifications, dans les quatre Conventions de Genève, par les états indépendants du monde.

Il va de soi que cette liberté des mers s'avéra fort utile aux puissances coloniales. Elle permit à leurs navires d'aller où bon leur semblait et, généralement, de faire ce qui leur plaisait, sauf à l'intérieur de la mer territoriale des autres états; même là, ils jouissaient du droit de "passage inoffensif" pour tout usage pacifique, comme, par exemple, le commerce.

Il faut bien admettre, cependant, que la liberté des mers ne servait pas que les intérêts nationaux des puissances maritimes: la communauté internationale, dans son ensemble, en tira également profit. La liberté des mers a permis le maintien de la paix et de l'ordre sur les océans; elle a stimulé le commerce; elle a amené les hommes à élargir leurs horizons culturels et intellectuels et à prendre conscience de l'interdépendance des peuples au sein d'un univers de plus en plus petit. Le concept de la liberté des mers constitue l'une des grandes réussites de la coopération et du droit internationaux, si l'on en comprend bien la portée et les limites.

Après Grotius

L'auteur de la doctrine de la liberté des mers, le juriste hollandais Grotius, écrivait en 1609:

"La plupart des choses s'épuisent par un usage désordonné. Tel n'est pas le cas pour la mer. On ne peut l'épuiser ni par la pêche, ni par la navigation, c'est-à-dire par ni l'un ni l'autre des deux usages qu'on en fait."

Grotius avait raison à son époque. Il aurait tort aujourd'hui. Depuis 1945, et même avant, l'homme a découvert de nouvelles méthodes d'utilisation des océans. De nos jours,

- on fore le lit des mers pour en extraire le pétrole et le gaz naturel;

- on transporte d'énormes quantités de pétrole et d'autres substances nocives sur des distances toujours plus grandes et dans des navires toujours plus puissants;

- on est en voie de développer des techniques pour l'exploitation minière des grands fonds marins afin d'en extraire nickel, cuivre et cobalt;

- on utilise la mer comme dépotoir des déchets humains, industriels, et nucléaires, et on y jette les gaz extrêmement dangereux que les guerres récentes nous ont légués;

- on explore les abysses grâce à un équipement scientifique toujours plus complexe, accumulant ainsi des connaissances qui peuvent servir à des fins non seulement scientifiques et pacifiques mais encore militaires et économiques.



HUGO GROTIUS.

London, Published as the Act directs, July 12th 1806, by J. Wilkes.

COLLECTION GERALD BODNER

2

3

4

5

6

Même la pêche, cette utilisation traditionnelle de la mer, a subi d'incroyables transformations. Elle se pratique maintenant de façon massive, grâce à d'énormes flottes que des méthodes de pêche raffinées transforment en aspirateurs de l'océan.

L'homme est désormais en mesure de sur-utiliser ou de mal utiliser les océans. Ses nouvelles techniques de pêche menacent d'extinction des stocks entiers de poissons. La pollution qu'il a créée affecte poissons et oiseaux, rend inutilisables les rivages où il habite et se récrée et pourrait même détruire les systèmes océanographiques dont dépendent en large mesure son climat et son approvisionnement en oxygène. Si vaste que soit la mer, elle ne saurait tolérer certains abus.

Le monde reconnaît maintenant les menaces que posent certaines des activités humaines pour les océans. Il sait qu'une modification des lois s'impose si l'on veut exercer un contrôle raisonnable et prévenir certains dangers. Les états ne désirent pas moins, cependant, maintenir les droits qui sont les leurs.

Plusieurs états qui, tel le Canada, possèdent de longs rivages côtiers, désirent conserver le contrôle des dépôts d'hydrocarbures près de leurs côtes et étendre leur juridiction sur la pêche, les navires susceptibles de polluer leur environnement et la recherche scientifique marine, bien au-delà des limites actuelles.


A l'opposé, les principales puissances maritimes, conscientes de leurs intérêts stratégiques, commerciaux et miniers et de leurs activités de pêche, croient nécessaire de limiter ou de modifier certaines des revendications des états côtiers, de façon à maintenir leur propre liberté de navigation et à préserver leurs avantages économiques et militaires.

Il reviendra à La Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, commencée à New York en 1973 et poursuivie à Caracas en 1974, de trouver un terrain d'entente entre ces prises de position contradictoires.

marge continentale

LE PLATEAU CONTINENTAL GÉOLOGIQUE

est cette partie des fonds marins qui va en s'enfonçant graduellement, depuis la côte jusqu'à une zone intermédiaire où l'inclinaison devient plus marquée et où commence normalement la pente continentale.



RUPTURE DU PLATEAU

LA PENTE CONTINENTALE
est la zone des fonds marins qui part du rebord externe du plateau continental et rejoint l'abysse océanique ou le glacis continental, le cas échéant. L'inclinaison de la pente peut varier d'environ trois à quarante-cinq degrés.

LE GLACIS CONTINENTAL
est un rebord de roches sédimentaires situé au-delà du pied de la pente continentale, soit à des profondeurs allant de 2,000 à 5,000 mètres. Il n'y a pas de glacis continental lorsqu'une fosse océanique profonde longe la marge continentale.

LA PLAINE ABYSSALE
est cette partie des grands fonds marins s'étendant au-delà de la marge continentale.

BASE DU
TALUS
(PROJECTION)

2

3

4

5

6

L'intérêt canadien pour le droit de la mer
Il suffit de jeter un coup d'oeil sur la carte du Canada pour se rendre compte de l'intérêt vital de notre pays concernant le droit de la mer. Le Canada a le plus long littoral du monde.

Le Canada possède le deuxième plus grand plateau continental, étendue submergée qui n'est que la prolongation naturelle du territoire canadien dans la mer et constitue une région actuellement riche en poissons de toutes espèces et potentiellement riche en dépôts de pétrole et de gaz.

Le Canada est l'une des premières nations pour la pêche et l'un des principaux états producteurs de minéraux.

Le Canada est l'une des plus importantes nations commerciales et dépend, pour sa production et ses importations, du transport maritime.

Le Canada, enfin, a des zones côtières immenses et vulnérables, sur l'Atlantique, le Pacifique et l'Arctique, qui affectent l'écologie de l'hémisphère septentrional.

Aussi préconise-t-il depuis longtemps la modernisation des lois réglant les utilisations de la mer. Et par sa législation nationale, et par les nombreux traités ou conventions auxquels il a contribué, le Canada a préservé son intérêt national tout en poursuivant une politique réservée et raisonnable relativement, entre autres, aux problèmes fondamentaux du contrôle de la pollution marine et de la conservation des pêcheries. Le Canada a joué un rôle prépondérant dans la mise en branle de la Troisième Conférence sur le droit de la mer.

A Caracas, le Canada cherchera à démontrer que les utilisations et les ressources de la mer doivent être soumises globalement à un nouveau système de gestion. En tant qu'état côtier, le Canada partage les préoccupations des pays en voie de développement de l'Amérique latine, de l'Afrique et de l'Asie. Partenaire commercial de presque tous les pays et allié de certains d'entre eux, le Canada ne peut

ignorer les intérêts stratégiques et économiques des grandes puissances. Membre responsable de la communauté internationale, le Canada comprend enfin que le défi à relever implique un accommodement des besoins individuels des nations avec ceux de l'humanité prise dans son ensemble.

Ce qu'il faut faire

Il ne sera pas facile d'accorder les besoins et intérêts divers des nations. Chaque problème donne naissance à des thèses contradictoires, chaque question affecte toutes les autres. Ainsi, plus on étend la juridiction nationale sur la prévention et le contrôle de la pollution, plus la navigation risque d'en souffrir; de même, une liberté de navigation sans entrave aucune augmente le danger de pollution. De là la position canadienne qui soutient que toutes ces questions sont liées et doivent faire l'objet d'une solution d'ensemble plutôt que de remèdes isolés.

Au coeur du problème se trouve le besoin de distinguer entre les zones placées sous juridiction nationale et la zone internationale située au-delà de celles-ci, pour ce qui concerne à la fois les limites géographiques et les droits et obligations des états. Selon la plupart des états côtiers, la juridiction nationale devrait s'étendre non seulement à une mer territoriale sur laquelle les états exercent une souveraineté totale, mais encore à une "zone économique" (ou "mer patrimoniale" comme l'appellent les Latino-Américains) sur laquelle l'état côtier exercerait des droits spécifiques quant aux ressources côtières et à l'environnement marin, et à l'intérieur de laquelle il s'obligerait à préserver et protéger les intérêts de la communauté internationale, spécialement par rapport à la navigation et au survol et à la prévention de la pollution.

La tâche des négociateurs à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer est énorme. Même les problèmes qui semblent faciles à résoudre posent de sérieuses difficultés aux 148 pays participants, dont 39 n'ont pas de littoral.

pêcherías

Au fur et à mesure que la population mondiale s'accroît et que la demande de protéines augmente, les ressources biologiques de la mer prennent de l'importance. Pour satisfaire cette demande, la technologie moderne met à notre disposition des méthodes de pêche toujours plus efficaces. Des navires-usines à long cours prennent la mer, souvent pour des mois, avec à leur bord l'équipement nécessaire à la conservation et la réfrigération, la détection et l'identification des stocks, et ceci à des centaines ou des milliers de milles de leur territoire national.

Mais la fin de cette formidable expansion approche. Bientôt, tous les stocks de poissons importants et utiles à l'homme seront exploités au maximum; dans certains cas, ce maximum sera même dépassé. Déjà certains des stocks les plus importants, comme le hareng, par exemple, sont en voie de déclin. Ceux de certaines espèces

de baleines ont été si décimés qu'il leur faudra quelque cinquante années pour se reconstituer. C'est pourquoi il est urgent d'établir des régimes de gestion qui limitent le chiffre des prises à celui de la reproduction des espèces.

Pour le pêcheur côtier qui dépend des stocks vivant dans ses eaux littorales, la pêche excessive par les autres pêcheurs menace son mode de vie. Or ce n'est que par des contrôles de gestion, tels que les quotas ou les limites saisonnières (par exemple, à l'époque du frai), qu'on peut assurer un rapport maximum aux pêcheurs côtiers comme aux pêcheurs à longue distance.

La liberté des mers est possiblement l'obstacle principal à la prévention de la pêche excessive. Si les navires de pêche peuvent sans cesse se multiplier, aller où bon leur semble et pêcher à la limite de leurs capacités, la conservation devient impossible et les états côtiers se voient priver d'une ressource vitale par les flottes étrangères pêchant à leurs portes.

Le Canada est aux prises avec ces deux problèmes. Il doit assurer le bien-être de ses pêcheurs du Pacifique et de l'Atlantique et également conserver les ressources dont ils dépendent. A moins que des mesures adéquates de conservation ne soient prises à l'échelle du globe, il n'y aura bientôt plus assez de poissons pour qui que ce soit, où que ce soit.

Que faire?

La position canadienne envisage une bonne gestion de la pêche comme partie intégrante d'une gestion totale de l'environnement marin. On a qualifié cette approche de "fonctionnelle", car elle signifie un régime de gestion par espèces fondé sur le cycle biologique, la distribution, le comportement, les migrations et les besoins de conservation de chacune. En vertu de ce régime, le Canada a regroupé les ressources biologiques de la mer en quatre principales catégories (voir dépliant page 11) et prévu un système de gestion approprié à chacune.

2

3

4

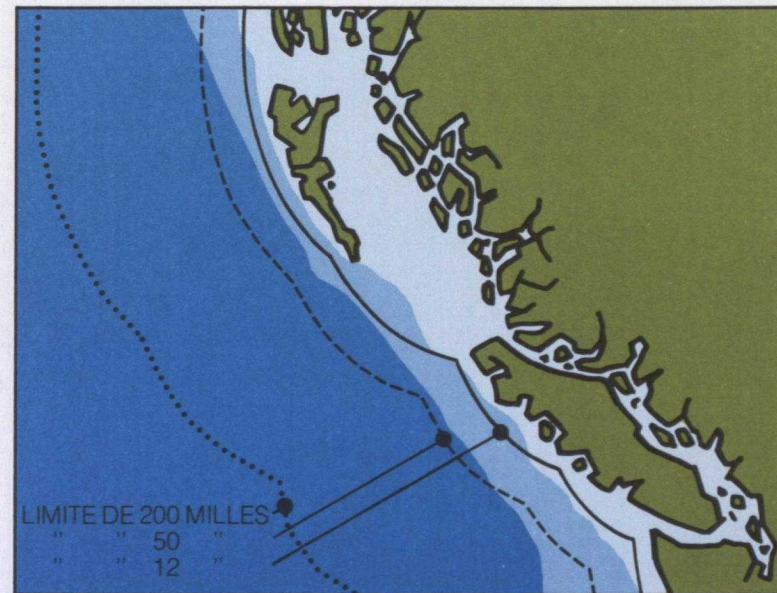
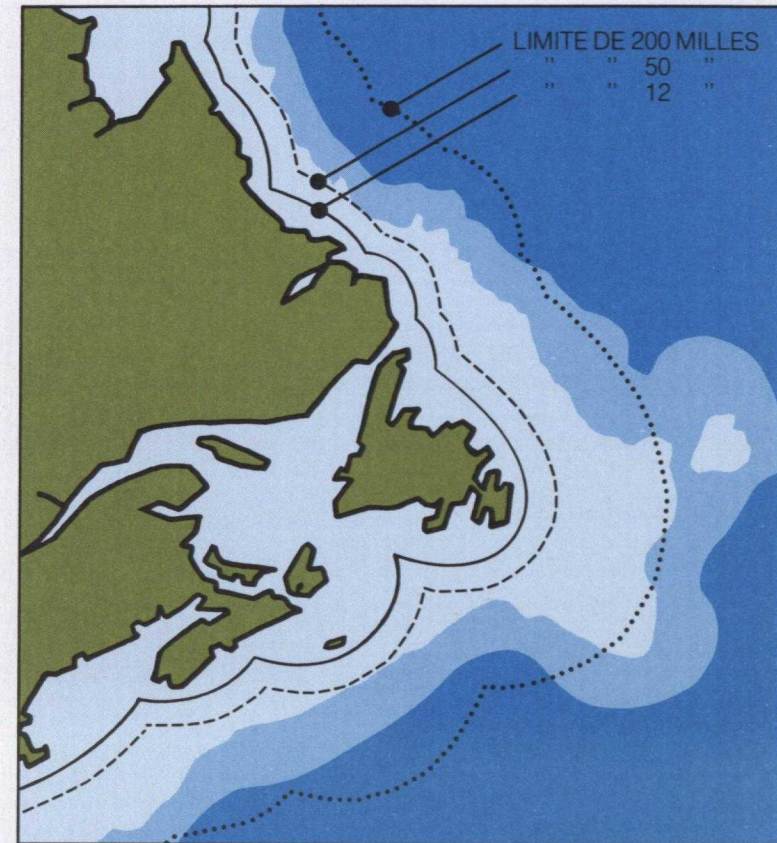
5

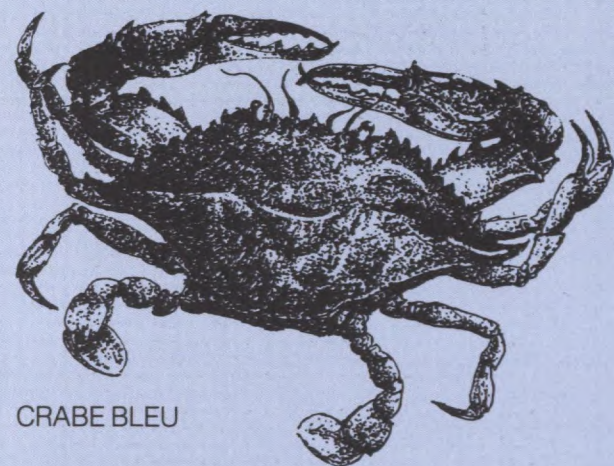
6

De cette façon, l'état côtier se verrait octroyer, à des degrés divers, l'autorité nécessaire pour gérer toutes les ressources biologiques: il aurait une sorte de curatelle, en même temps que des droits de capture. Le Canada soutient que c'est là la méthode la plus fonctionnelle et la plus efficace de gérer les pêcheries mondiales. L'état côtier, de par sa proximité et son intérêt essentiel, est de loin le mieux placé pour remplir cette tâche. Ce droit de gestion, cependant, doit être soumis à l'obligation d'assurer la meilleure utilisation de ces ressources pour le bénéfice de l'humanité.

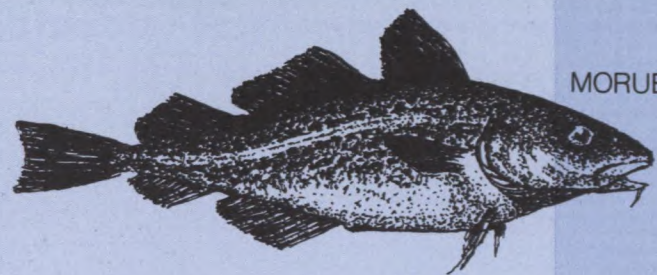
La zone économique de 200 milles revendiquée par de nombreux états côtiers, à l'intérieur de laquelle les états côtiers posséderaient des droits exclusifs et souverains à la fois pour la gestion et pour la capture de toutes les espèces de poissons, semble satisfaire en partie les besoins du Canada. Mais une telle limite, unique et universelle, ignore le fait que les marges continentales de certains états côtiers s'étendent bien au-delà de 200 milles; à certains endroits de la côte atlantique, au Canada, la marge continentale s'étend jusqu'à 400 et 600 milles. Comme plusieurs espèces vivent au-dessus de la marge continentale tout entière et doivent être gérées globalement et uniformément, le Canada cherche à s'assurer que ces facteurs biologiques, de même que les besoins particuliers de l'état côtier, soient reconnus même au-delà de 200 milles, le cas échéant.

Les tendances actuelles vers une compétence élargie des états côtiers sur la pêche favorisent la position canadienne. Toutefois, l'opposition à ces courants d'idées demeure importante. Plusieurs des pays qui pêchent loin de leurs propres côtes insistent sur leur traditionnelle liberté, ne désirant se soumettre qu'à des contrôles internationaux. De tels contrôles, malheureusement, sont presque inexistantes ou totalement inadéquats, souvent en retard sur les événements, et, d'une façon ou d'une autre, peuvent toujours être refusés par un état donné vis-à-vis sa propre flotte.





CRABE BLEU



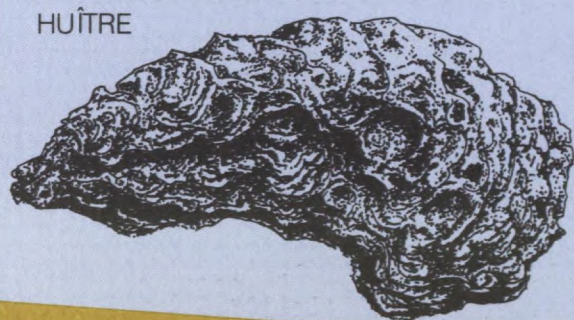
MORUE



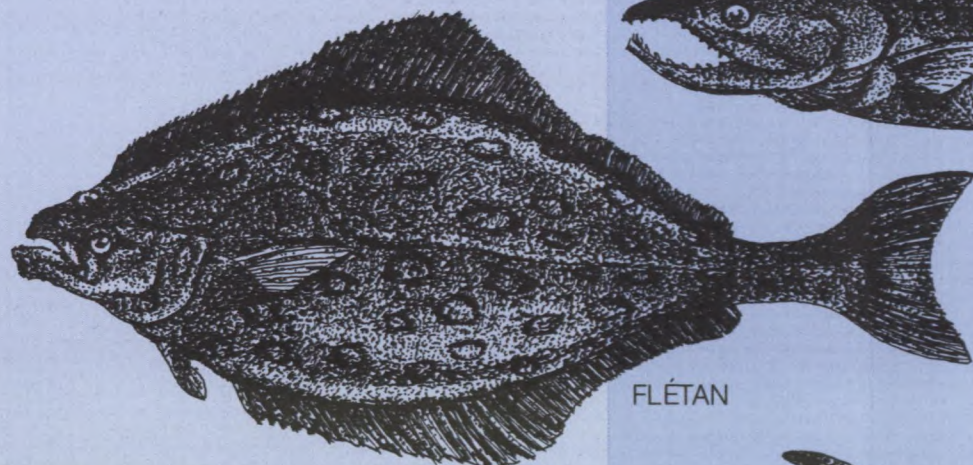
SAUMON ATLANTIQUE



SAUMON SOCKEYE



HUÎTRE



FLÉTAN



BALEINE BLEUE

Les espèces anadromes

Les espèces anadromes telles que le saumon seraient soumises à la gestion de l'état dans les rivières duquel elles fraient et ce, tout au long de leur cycle migratoire. Seuls les états côtiers auraient le droit de récolter ces stocks et, sous réserve d'accords entre états voisins lorsque les stocks anadromes de ceux-ci se confondent, uniquement dans les zones soumises à leur juridiction. Ces principes impliquent une interdiction complète de capture en haute mer, car de telles pratiques signifieraient une capture de ces espèces avant maturité et résulteraient en une perte économique. Ils tiennent également compte des lourdes charges financières assumées par l'état côtier pour la conservation des rivières où fraient ces espèces.

Les espèces côtières

Les espèces côtières (les plus nombreuses et les plus importantes) telles que le hareng, le flétan et la morue, qui nagent librement et se retrouvent généralement dans les eaux riches qui recouvrent la marge continentale, devraient être soumises à la gestion de l'état côtier qui aurait des droits préférentiels à la somme totale des prises permises chaque année. Celui-ci pourrait, en d'autres termes, pêcher jusqu'à la limite de ses capacités, tandis que les autres états seraient libres de prendre le surplus, soumis à la seule réglementation de l'état côtier.

Les espèces sédentaires

Les espèces sédentaires telles que les crabes ou les huîtres seraient à la seule disposition de l'état côtier (cette pratique est déjà confirmée par la Convention de Genève sur le plateau continental de 1958).

Les espèces à grands déplacements

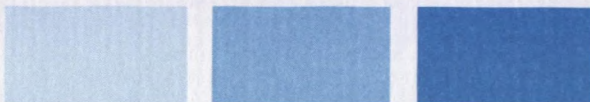
Les espèces à grands déplacements telles que la baleine, le thon ou l'espadon, feraient l'objet d'accords internationaux entre les états impliqués dans leur capture. Ces accords tiendraient évidemment compte des périodes durant lesquelles elles habitent les eaux sous juridiction des états côtiers.

côte atlantique

La côte atlantique du Canada au sud du cercle arctique comprend la baie d'Hudson, le golfe Saint-Laurent et la baie de Fundy, ainsi que 46 grandes îles et 29,227 îles de moins de 50 milles carrés; elle mesure 66,606 milles.

La superficie du plateau continental dans cette région est de 869,000 milles carrés, celle de la pente continentale de 178,000 milles carrés, et celle du glacis de 350,000 milles carrés. Ainsi, la marge continentale dans toute son étendue mesure quelque 1,400,000 milles carrés.

Légendes



PLATEAU CONTINENTAL

PENTE CONTINENTALE

PLAINE ABYSSALE

côte du pacifique

La côte du Pacifique, comprenant le détroit d'Hécate, l'entrée Dixon, le bassin Reine-Charlotte, les détroits Georgia et Juan de Fuca, ainsi que 36 grandes îles et 5,498 îles de moins de 50 milles carrés, mesure 50,983 milles.

La superficie du plateau continental dans cette région est de 37,000 milles carrés, celle de la pente continentale de 13,000 milles carrés, et celle du glacis de 15,000 milles carrés. Ainsi la marge continentale dans toute son étendue mesure quelque 65,000 milles carrés.



minéraux

On prévoit que dans dix ans plus d'un tiers de la production mondiale de pétrole et de gaz naturel proviendra de dépôts sous-marins, surtout des gisements du plateau continental.

Mais si la plus grande partie des ressources en hydrocarbures paraissent confinées aux zones sous juridiction nationale, la zone internationale semble riche en nodules polymétalliques (nodules de manganèse), dépôts minéraux sous forme de pommes de terre qui couvrent de vastes étendues des grands fonds marins. Ces nodules contiennent quatre éléments de première importance économique: le nickel, le cuivre, le cobalt et le manganèse.

Les pays en voie de développement et les pays sans littoral, en particulier, désirent obtenir leur juste part de ces ressources. Une déclaration des Nations Unies en 1970, que le Canada a endossée, est venue confirmer qu'il existe, en droit, une zone des fonds marins située au-delà des limites de juridiction nationale et que cette zone constitue "le patrimoine commun de l'humanité" et doit être soumise à une réglementation internationale. Ainsi, la question cruciale est de nouveau posée: quelles sont les limites de la juridiction nationale, cette fois en ce qui concerne les fonds marins.

Qui peut exploiter quoi et où?

La position canadienne en ce domaine repose essentiellement sur le seul accord international pertinent, la Convention de 1958 sur le plateau continental, ratifiée par plus de 40 états, dont le Canada. Cette convention, qui eut pour origine la proclamation unilatérale du Président Truman au nom des États-Unis en 1945, reconnaît aux états côtiers des droits souverains exclusifs sur leurs plateaux continentaux aux fins d'exploration et d'exploitation de leurs ressources naturelles. L'approche canadienne est également fondée sur la déci-

sion de 1969 de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du plateau continental de la Mer du Nord (où le plateau continental fut défini comme la prolongation naturelle submergée du territoire continental), et sur la pratique des états.

L'une des difficultés vient de ce que la Convention de 1958 définit les limites du plateau continental de façon très élastique: la limite extérieure peut être ou bien 200 mètres de profondeur, ou bien la profondeur à laquelle les ressources peuvent en pratique être exploitées (on a appelé cette solution le "critère d'exploitabilité"). Lorsque ce critère fut établi, la technologie ne permettait pas l'exploitation à de grandes profondeurs: on ne pouvait pas même atteindre 200 mètres. Aujourd'hui, on le peut et on le fait. Comme ce serait mal servir les intérêts de la communauté internationale que de permettre aux états riverains d'étendre leur juridiction jusqu'au milieu des océans, le critère d'exploitabilité doit être remplacé par une limite plus précise.

Le Canada propose donc—et revendique comme lui étant déjà acquis—des droits exclusifs pour l'état côtier sur les ressources naturelles de sa marge continentale. Au-delà de cette limite, il y aurait la zone internationale qui serait administrée par l'Agence internationale des fonds marins au nom de tous les pays du globe.

La zone internationale des fonds marins

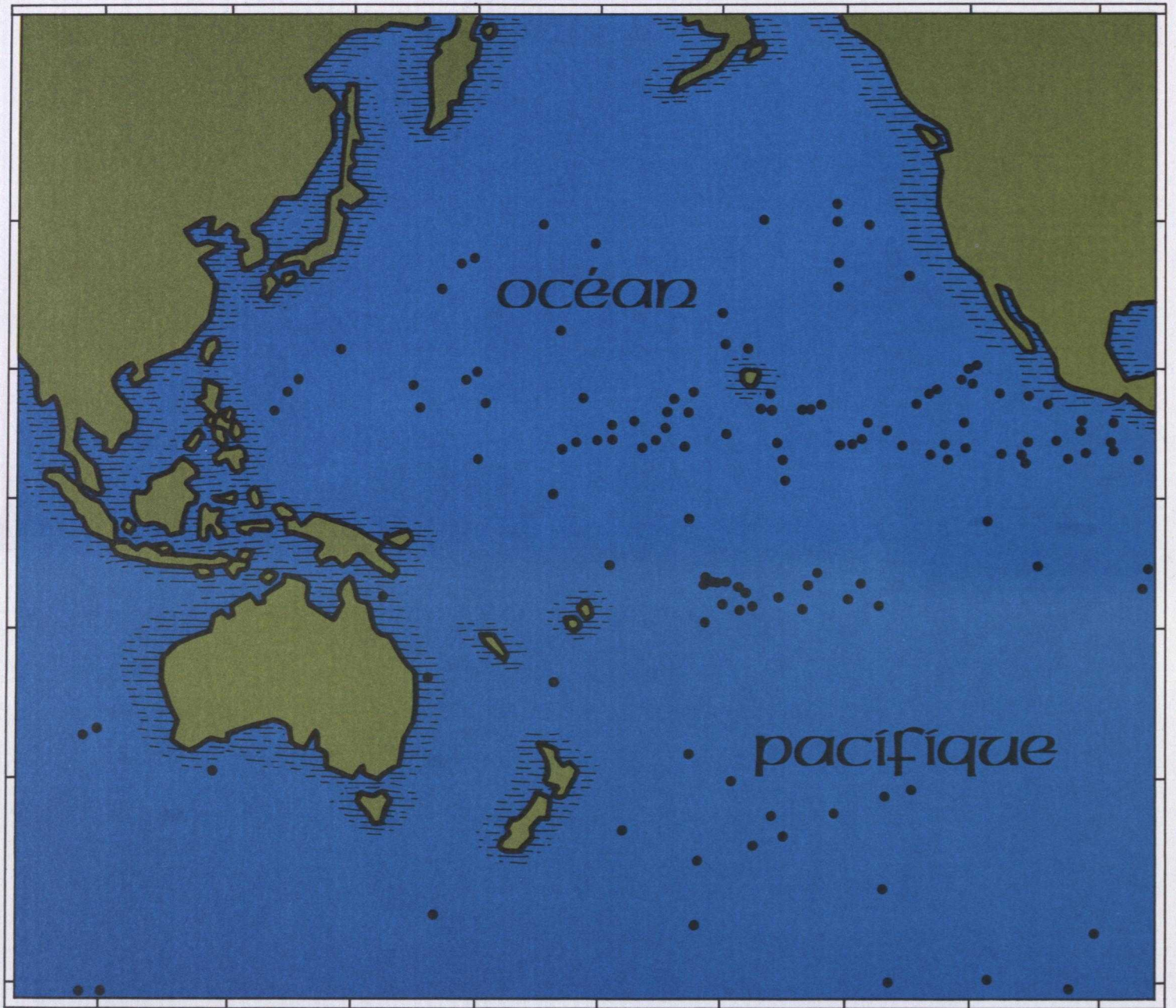
L'opposition principale à la politique canadienne sur les limites de la juridiction nationale provient surtout d'un groupe de pays sans littoral et de pays à plateaux continentaux enclavés. Ces pays désirent obtenir pour eux-mêmes les bénéfices maximaux que pourrait leur apporter un contrôle international sur une zone très vaste. Aussi ont-ils proposé une limite de 40 milles à la juridiction nationale. Ces états pourraient être assez nombreux pour empêcher qu'une majorité des deux-tiers ne se matérialise autour de toute autre proposition (en présumant que la Conférence prenne ses décisions à la majorité des deux-tiers).

3

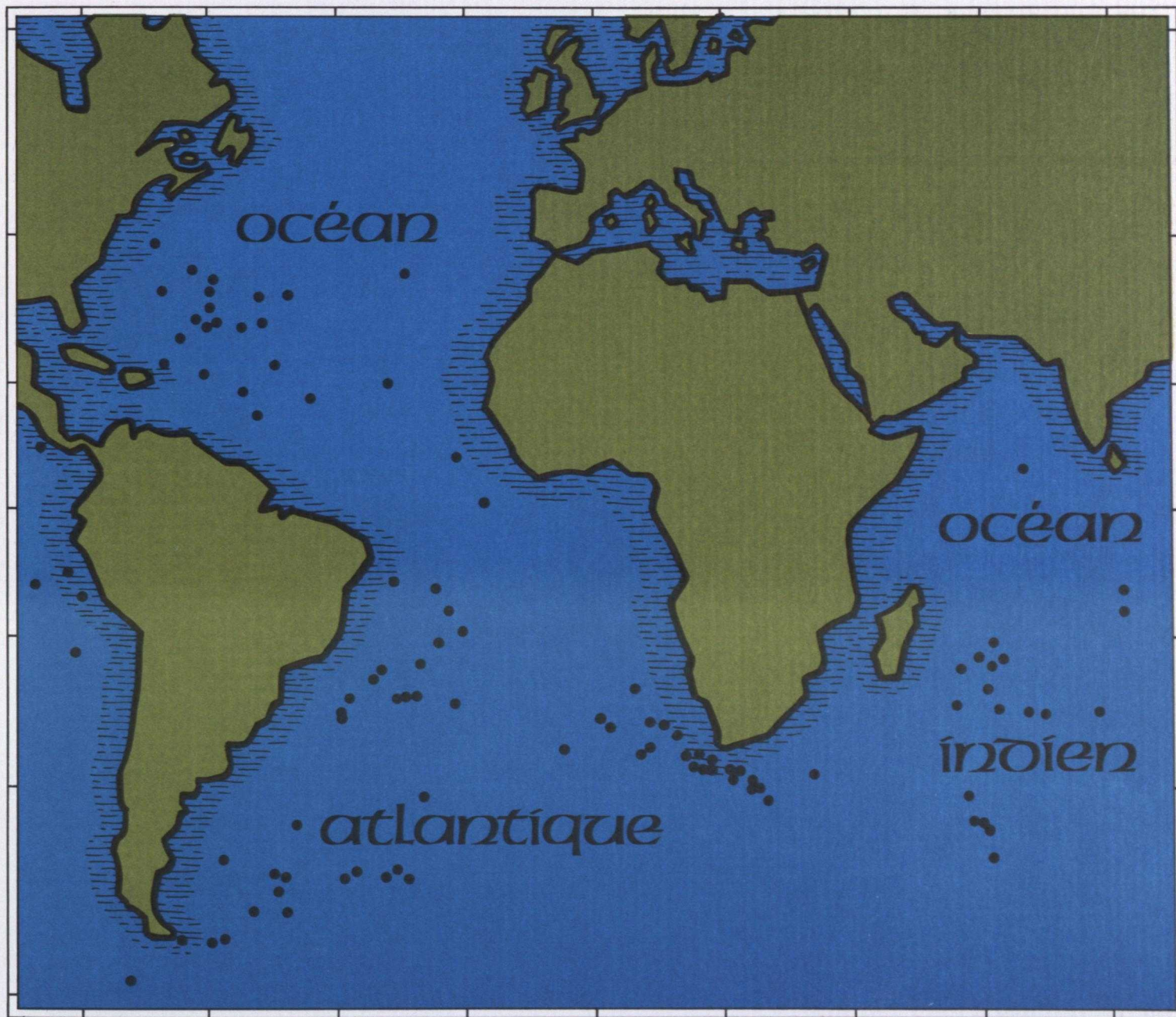
4

5

6



emplacement des nodules

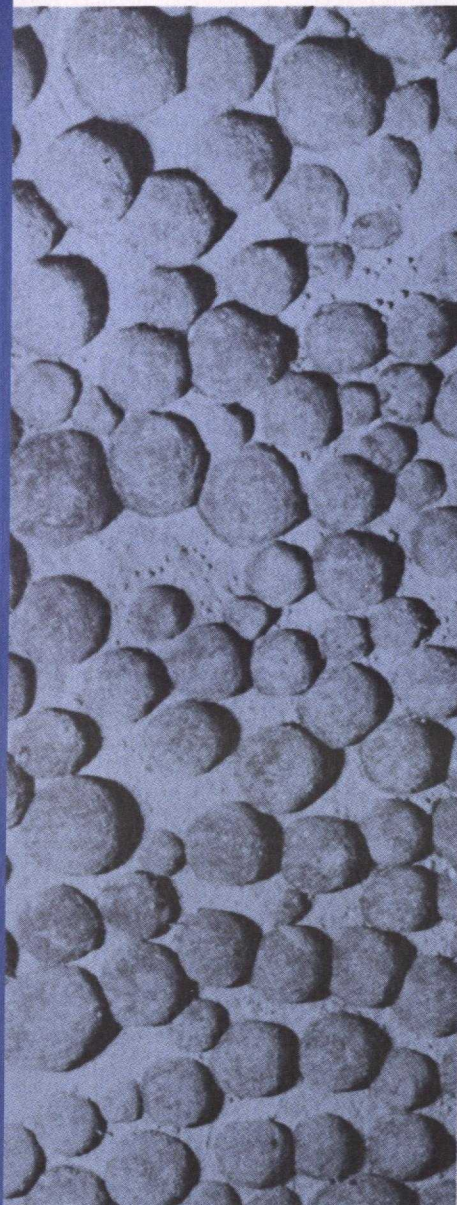


4

5

6

Bien que l'on puisse trouver des nodules polymétalliques dans presque toutes les zones des fonds océaniques, leur concentration et leur valeur économique varient d'un endroit à l'autre. Du point de vue commercial, les dépôts les plus prometteurs se situent dans les grands fonds (entre 10,000 et 20,000 pieds de profondeur) où la sédimentation est minime.



Les nodules polymétalliques dans le sud du Pacifique sont surtout constituées de nickel, de cuivre et de cobalt. Photographie de l'Observatoire géologique Lamont-Doherty.

De même, il existe certains pays qui préfèrent le concept d'une large zone économique mais qui ne veulent pas que cette limite excède 200 milles. Selon eux, le maintien des droits existants des états côtiers au-delà de 200 milles priverait la nouvelle agence d'une partie excessive des ressources accessibles et ne laisserait que peu de bénéfices au "patrimoine commun de l'humanité".

Il est à noter qu'une zone économique de 200 milles laisserait à la grande majorité des états côtiers leur marge continentale tout entière. Seuls le Canada et une poignée d'autres états à larges plateaux devraient sacrifier une partie de leur marge continentale. D'environ 40 milles sur la côte ouest, la marge continentale du Canada, comme on l'a déjà vu, couvre plus de 400 milles à certains endroits de la côte est.

En même temps qu'une nouvelle définition des limites, la Conférence devra établir les pouvoirs de l'Agence internationale.

Les pays en voie de développement voudraient que toutes les activités d'exploration et d'exploitation des ressources minérales de la zone internationale, y compris la recherche scientifique marine, soient entreprises par l'Agence internationale et non par les états individuels. Cependant, beaucoup d'entre eux reconnaissent maintenant que l'agence, du moins au début, ne pourrait défrayer seule le coût de ces activités. En conséquence, certains en ont conclu que des entreprises communes ("joint ventures"), ou toute autre méthode de coopération entre l'agence et les états contractants, seront nécessaires. Plusieurs des pays plus développés, par contre, désirent un simple système de permis qui leur permettrait d'aller de l'avant par leurs propres moyens, le rôle de l'agence se limitant alors à un rôle d'émission et d'enregistrement des permis nécessaires.

Ici encore le Canada aimerait concilier les intérêts nationaux divergents sur ce problème important et délicat. Le rôle de l'agence doit être défini de telle manière

que l'écart entre "riches" et "pauvres" diminue au lieu de s'élargir. Du point de vue canadien, cela veut dire que l'agence devrait agir sous un régime mixte de concessions et de sous-contrats d'une part, et d'autre part, d'exploitation directe lorsqu'elle aura acquis les moyens financiers et les capacités techniques voulus.

Il s'agit en fait de satisfaire aux besoins à long terme des pays en voie de développement et aux besoins à court terme des pays technologiquement avancés et affamés de ressources minières. Certains des pays avancés auront bientôt la capacité d'extraire et de traiter les nodules de manganèse à des fins commerciales. En fait, un certain nombre de compagnies américaines et autres pourraient parvenir au stade de l'exploitation commerciale d'ici deux ou trois ans. Cette possibilité, il va sans dire, éveille l'inquiétude des pays en voie de développement, qui soutiennent que plusieurs pays avancés ont fait fi de la résolution de 1969 des Nations Unies, laquelle établissait un "moratoire" sur toute activité d'exploitation dans la zone internationale. A leur avis, les travaux de recherche ayant pour but ultime l'exploitation commerciale sont contraires à l'esprit du "moratoire". A l'instar de plusieurs pays avancés, le Canada croit qu'une telle interprétation du "moratoire" n'aurait pour effet que de restreindre indûment le progrès technique et de retarder de façon inacceptable le moment de mettre les ressources de la zone internationale au service de l'humanité.

Le Canada se préoccupe tout spécialement de l'effet que pourrait avoir sur les marchés mondiaux la production en grande quantité du nickel tiré des nodules. Le Canada est en effet le premier producteur et le premier exportateur de nickel au monde. Il exporte également du cuivre et du cobalt. Le Chili se trouve dans la même position face à son énorme production de cuivre. Le Canada insistera donc pour que le nouveau régime permette le développement ordonné de ces ressources au bénéfice de l'humanité tout entière.

navigation

Un troisième aspect du droit de la mer sujet à révision concerne la navigation. Selon la Convention sur la mer territoriale adoptée par les Nations Unies en 1958, les navires ont droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales d'un pays, à condition qu'ils respectent la sécurité, le bon ordre et la paix de celui-ci. Les sous-marins doivent faire surface quand ils entrent dans les eaux territoriales, les navires de guerre, s'abstenir de toute manœuvre belliqueuse. Un pays jugerait-il qu'un navire porte atteinte à sa sécurité, il peut lui interdire le passage dans ses eaux. Par contre, dans les détroits où règne aussi le régime du passage inoffensif, il est défendu de bloquer un vaisseau. Au large, enfin, les navires jouissent du système de liberté en haute mer pourvu qu'ils

s'abstiennent de certains délits dont l'esclavage et la piraterie.

Ce système aurait pu continuer à la satisfaction de tous si les états côtiers n'avaient décidé, d'une part, d'élargir leurs eaux territoriales et si, d'autre part, des préoccupations nouvelles concernant la pollution et la détérioration de la vie et du milieu marins n'avaient commencé de prendre force. Comment, dans cette dernière optique, considérer "inoffensif" le passage de pétroliers et certains autres navires quand ils contaminent les eaux qui contribuent à la subsistance et aux loisirs des populations côtières? Le Canada, pour sa part, ne peut croire un tel passage inoffensif, quand c'est dans ces eaux que gisent les ressources biologiques des nations riveraines, au bord de ces eaux qu'existent les plages destinées à la récréation, en fonction de ces eaux que prospèrent les industries de la pêche et du tourisme. Il demande, par conséquent, une redéfinition du "passage inoffensif" qui comprenne des mesures de protection pour les ressources et l'environnement marins.

Passage inoffensif ou libre transit

Cette proposition s'oppose aux désirs des grandes puissances maritimes telles que les États-Unis et l'URSS, qui non seulement refusent une nouvelle interprétation du passage inoffensif, mais préconisent encore un retour au régime de liberté de transit absolue dans les détroits internationaux. Les puissances maritimes adoptent une position d'autant plus ferme que la pratique des états a récemment élargi la mer territoriale à 12 milles au lieu des 3 milles traditionnels, et que cette mer englobe maintenant quelques-uns des grands détroits internationaux d'importance stratégique des points de vue commercial et militaire: Gibraltar, qui relie l'Atlantique à la Méditerranée, Ormuz qui constitue la porte d'entrée du Golfe persique, Bab-el-Mandeb, qui réunit la mer Rouge à l'océan Indien, et ainsi de suite. (Le Canada ne compte pas le Passage du Nord-Ouest comme un détroit international, celui-ci n'ayant jamais servi à la

4

5

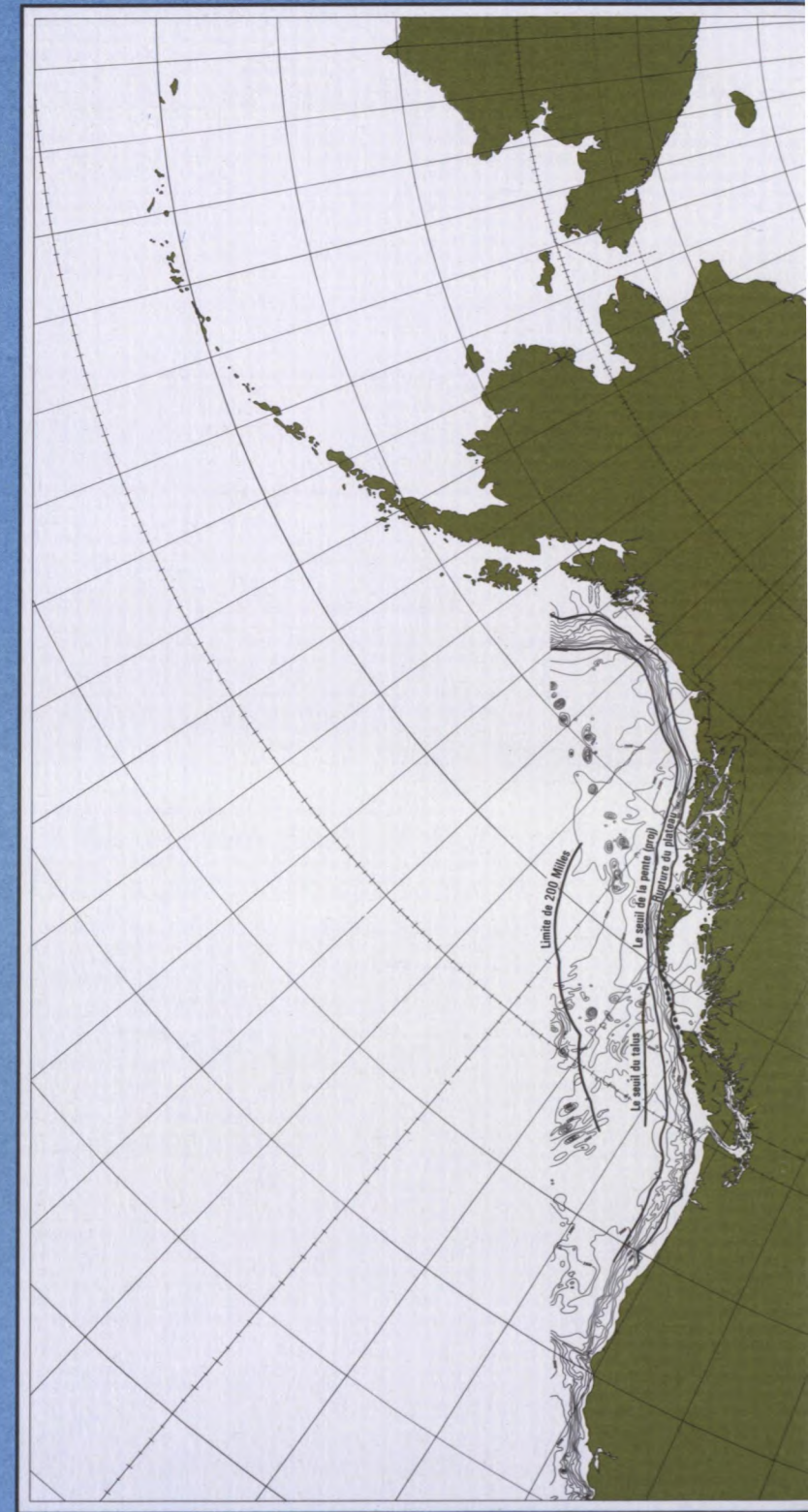
6

navigation mondiale.) Si la nouvelle mer territoriale de 12 milles était acceptée par les Nations Unies et si le droit de passage inoffensif, réinterprété pour y inclure la notion de protection de l'environnement marin, était appliqué aux détroits nouvellement recouverts par les mers territoriales, la navigation internationale, aux yeux des grandes puissances maritimes, dépendrait alors des états côtiers qui pourraient l'en-traver à leur guise.

Aussi ces puissances ne se rallieront-elles au concept des 12 milles que si le droit de passage inoffensif dans les détroits est aboli au profit de celui de libre transit. De même, la plupart des états côtiers n'adopteront la mer de 12 milles que si certaines de leurs revendications sont écoutées, en l'occurrence l'institution d'une zone économique de 188 milles au-delà des eaux territoriales sur laquelle les nations côtières exerceraient une juridiction étendue sur les pêches, les ressources minérales, la pollution et la recherche scientifique. Un autre groupe encore, celui des archipels océaniques comme Fidji, les Philippines, l'Indonésie, revendiquent un statut spécial pour les eaux se trouvant à l'intérieur de la ligne tirée à partir des points extrêmes de leurs îles les plus avancées en mer. Dans cet espace se trouveraient les eaux archipélagiques, au sein desquelles seraient désignés des corridors maritimes pour la navigation internationale, où prévaudrait le concept de passage inoffensif.

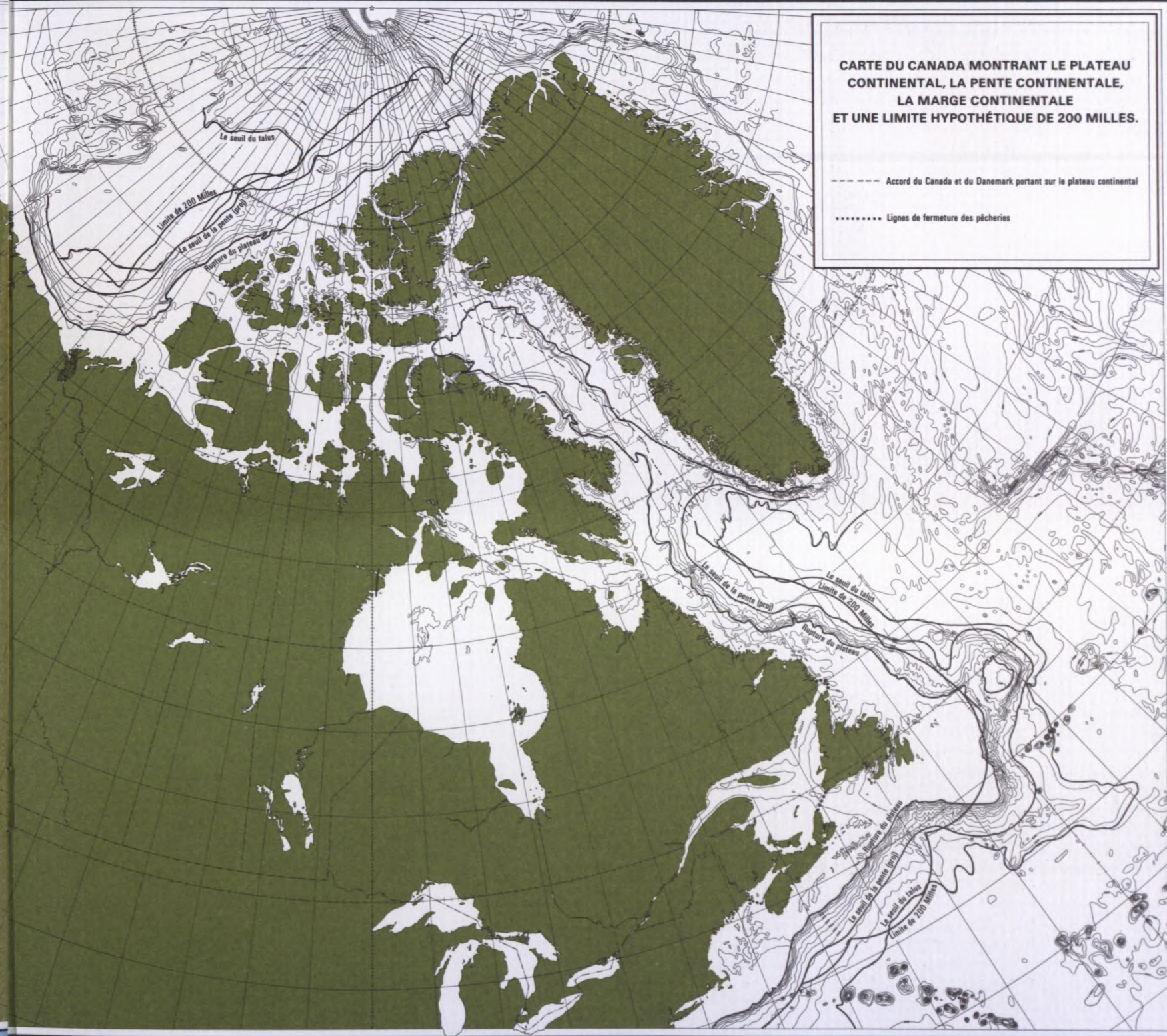
Une réglementation adéquate

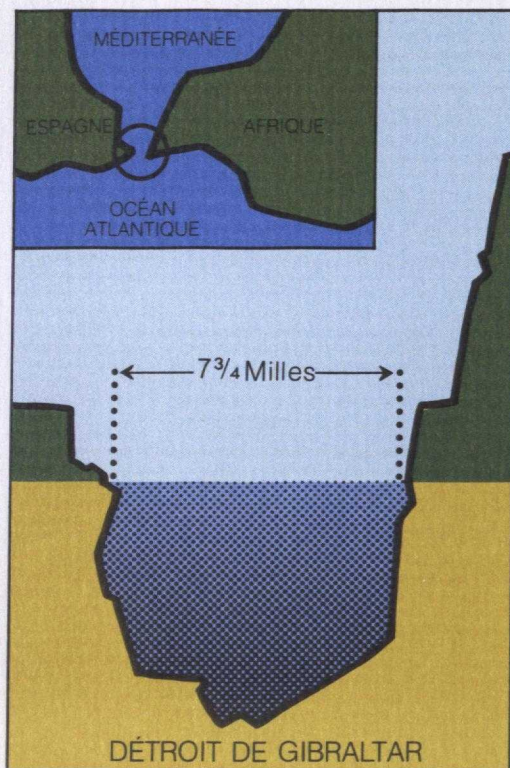
Nation au commerce hautement développé, le Canada ne saurait souhaiter un système qui nuise au commerce mondial, pas plus qu'il ne désire compromettre le rôle vital joué par ses propres navires et ceux des nations alliées à l'égard de sa sécurité. Mais la protection des ressources biologiques de ses eaux territoriales et de l'environnement marin en général lui paraît aussi digne d'importance. Il exige donc, dans les détroits et les eaux territoriales, une réglementation du transit qui élimine autant que possible les risques de contamination des eaux et des êtres qui les peuplent.



CARTE DU CANADA MONTRANT LE PLATEAU CONTINENTAL, LA PENTE CONTINENTALE, LA MARGE CONTINENTALE ET UNE LIMITE HYPOTHÉTIQUE DE 200 MILLES.

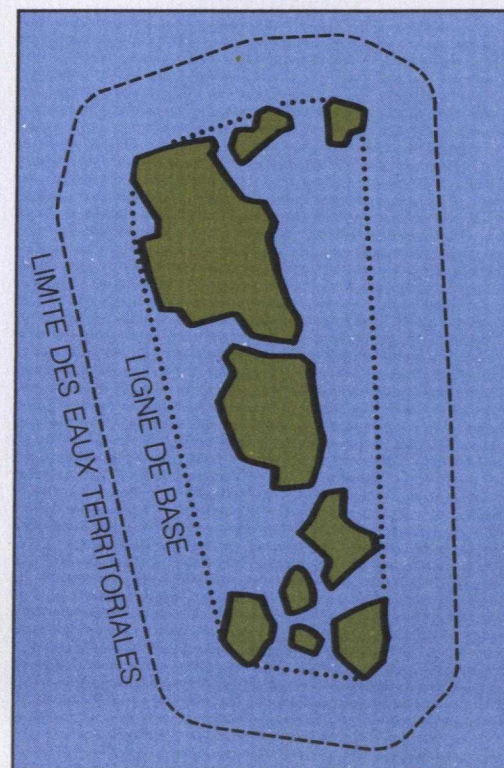
----- Accord du Canada et du Danemark portant sur le plateau continental
 Lignes de fermeture des pêcheries





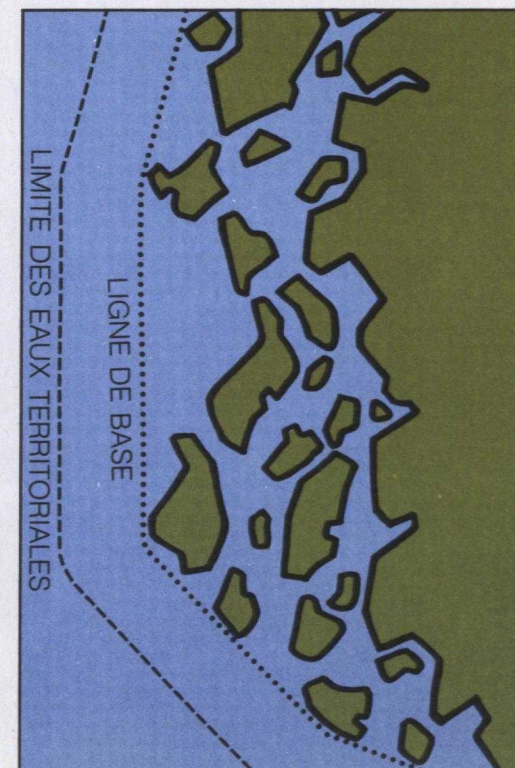
Détroits internationaux

Il s'agit de voies de communication, tel le détroit de Gibraltar, normalement utilisées entre deux parties de la haute mer ou une partie de la haute mer et la mer territoriale d'un état étranger, et dont la largeur est de moins de 24 milles. Vu que les eaux de ces détroits sont territoriales, les droits des états qui les bordent doivent être respectés. Les conditions physiques varient selon chaque détroit et un passage considéré comme inoffensif dans un détroit serait inacceptable dans un autre, à cause de circonstances spéciales pouvant augmenter les risques de pollution ou de collision. Il faudra donc définir les droits et obligations des états qui longent les détroits et de ceux qui s'en servent.



archipels océaniques

Les archipels océaniques, tels les Philippines et l'Indonésie, sont des groupes d'îles formant une entité géographique non reliée au continent. Ces états revendiquent le droit de renfermer au moyen de lignes droites les eaux baignant toutes les îles de l'archipel; ces eaux seraient alors soit internes soit territoriales. D'autres états veulent imposer une limite à la longueur des lignes droites utilisées afin d'éviter que de vastes espaces océaniques ne soient renfermés. Comme plusieurs routes maritimes traversent les eaux des archipels océaniques, la navigation sera affectée par ces propositions.



archipels côtiers

L'archipel côtier se trouve à proximité des continents et appartient le plus souvent à l'état adjacent. Le chapelet d'îles le long de la côte norvégienne en constitue l'exemple classique. En 1951, la Cour internationale de justice admit que ces îles pouvaient être renfermées par des lignes droites, à partir desquelles la mer territoriale pouvait être calculée, parce que les eaux baignant les îles et la côte étaient à ce point reliées au territoire norvégien qu'elles pouvaient être soumises au même régime juridique que celui-ci. Depuis lors, d'autres pays ont utilisé des lignes droites pour renfermer leurs archipels côtiers.

protection du milieu marin

Pour être plus patente dans les détroits et les aires côtières, la pollution des mers et océans par les navires n'affecte pas qu'eux seuls; elle menace l'océan planétaire tout entier. Traitant cet océan, à l'instar du reste du monde, comme la poubelle de la planète, les pétroliers lavent depuis toujours leurs citernes en haute mer, les navires de tous ordres y jettent leurs ordures et leurs eaux usées, les navires nucléaires y ont déjà déversé les sous-produits de la fission atomique. Or on sait depuis quelques années que les grands fonds marins ne jouissent pas d'un calme éternel, qu'ils contiennent des êtres vivants, que des courants puissants les agitent, et que ces courants et ces êtres vivants peuvent disperser les rebuts déversés sur toute l'étendue et à tous les niveaux de l'océan mondial.

Par ailleurs, la couche superficielle des eaux océaniques peut aussi être affectée. Les hydrocarbures qu'utilisent les navires pour leur propulsion y laissent des résidus qui altèrent les échanges gazeux entre l'océan et l'atmosphère. Quant au pétrole déversé dans les océans lors de naufrages tels que celui du *Arrow* au large des côtes de la Nouvelle-Ecosse en 1970 ou celui du *Torrey Canyon* à l'entrée de la Manche en 1967, on en connaît les effets. Si le premier a causé la mort de milliers d'oiseaux et de poissons, en plus de contaminer le littoral sur une longueur de 190 milles, le second se révéla plus dramatique encore. Le remède employé pour enrayer le mal — les détergents utilisés pour nettoyer les nappes d'huile noire sur l'eau, ont si complètement détruit la vie animale que le spectre de naufrages de navires de détergents, ou pis encore, de pesticides, vient hanter les nuits des écologues.

Certes la pollution par les navires n'est pas la seule en cause; celle d'origine terrestre

(dite tellurique), due au ruissellement vers les mers de nos cours d'eau pollués ou à la chute dans les océans des poussières également polluées de nos atmosphères, compte pour les trois-quarts de la pollution océanique. Mais si elle doit traiter de la pollution tellurique au niveau des principes, la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer s'attachera surtout à élaborer des règles précises au sujet de la pollution par les navires.

Mesures existantes

Des mesures ont déjà été prises pour prévenir cette dernière ou enrayer ses méfaits. L'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) a établi, de 1954 à 1971, un certain nombre de conventions relativement à la pollution des eaux océaniques par les hydrocarbures et à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires. Mais ces conventions ne traitent pas de l'ensemble du problème et l'OMCI ne possède pas de mécanismes assurant l'application de ses règlements par l'état d'immatriculation des navires. De même, si trois des nombreux principes de la Déclaration de la Conférence de Stockholm sur l'environnement en 1972 visent particulièrement la pollution du milieu marin, ces principes n'ont pas force de loi et ne peuvent, par conséquent, obliger les états à prévenir la pollution des mers ni les sommer de dédommager les victimes de leurs activités nocives, volontaires ou involontaires.

Qui peut adopter des normes anti-pollution relativement aux océans et aux mers, qui peut les faire appliquer, et dans quelle zone, voilà ce que les Nations Unies devront établir.

Mesures proposées

Les états qui redoutent toute entrave à la navigation internationale veulent qu'en haute mer comme dans les eaux territoria-

les, l'état d'immatriculation des navires soit le principal responsable de l'application des conventions de l'OMCI ou de toute autre norme internationale. Par contre, un certain nombre d'états côtiers, dont le Canada, estiment qu'il faut distinguer entre la haute mer et les eaux sous juridiction nationale et que si, dans le premier cas, il est juste que l'état d'immatriculation des navires soit le premier responsable de l'application des normes convenues, les états riverains devraient, dans le second, pouvoir prescrire et imposer, dans la mesure du nécessaire, leurs propres normes anti-pollution, surtout dans les zones à écologie particulièrement vulnérable et celles où le trafic est intense et les dangers naturels plus nombreux.

C'est dans cet esprit que le Canada a adopté en 1970, peu après le voyage arctique du gigantesque pétrolier *Manhattan*, la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques qui lui donne autorité sur une distance de 100 milles au large des côtes. L'écologie des eaux de l'Arctique est particulièrement fragile: si un pétrolier devait y faire naufrage, elles mettraient beaucoup plus de temps à se régénérer que celles des mers des zones tempérées. Les particules volatiles du pétrole ne se volatilisent pas en climat froid et les eaux froides dégradent les bactéries à un rythme beaucoup plus lent que les eaux chaudes. Le même dessein de préserver le milieu marin a amené le Canada à édicter, en vertu de la Loi sur la marine marchande, des règlements anti-pollution qui s'appliquent non seulement aux navires canadiens mais également aux navires étrangers qui circulent dans certaines de ses eaux côtières. Le Canada jouit du littoral le plus long du monde et ce privilège entraîne des responsabilités.

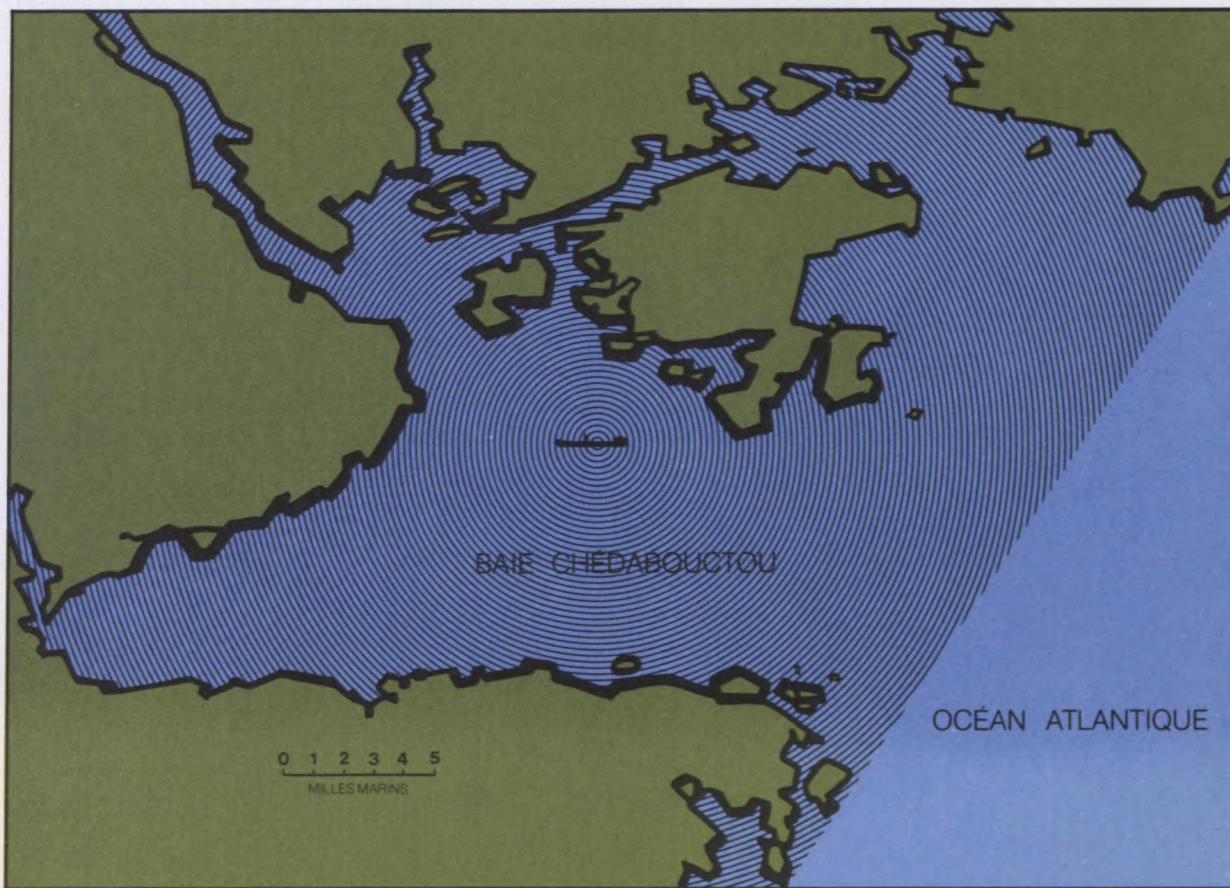
L'opposition à ces actions et au point de vue qui les motive ne vient pas que des grandes puissances maritimes qui y voient, comme on l'a vu, une entrave à la navigation. Certains pays riverains en voie de développement commencent à craindre l'établissement et l'application de normes strictes, nationales et internationales, qui pourraient retarder leur développement,

notamment la mise sur pied d'une marine marchande.

Il faut, cependant, que la position canadienne soit bien comprise. Permettre aux états côtiers de prendre eux-mêmes les mesures qui s'imposent pour contrôler la pollution d'eaux tout particulièrement vulnérables n'amènera pas le chaos. L'intérêt même de l'état côtier s'y oppose. De plus, chaque fois que l'état côtier jugera essentiel d'intervenir, il devra, et le Canada est prêt à le faire, se soumettre à un système de stricts contrôles de façon que la communauté internationale puisse se garantir des abus de droits.

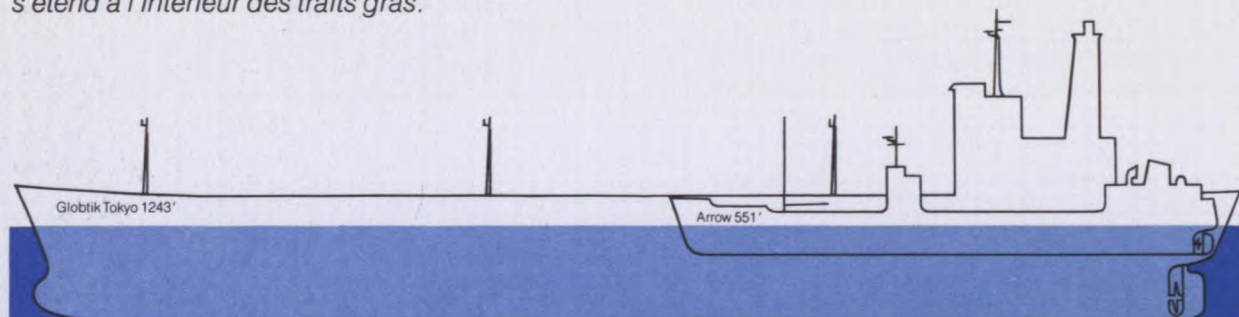
Le Canada comprend parfaitement bien qu'il est plus que souhaitable de maintenir un haut degré d'uniformité et d'harmonisation des standards anti-pollution. Il sait qu'une bonne gestion de l'environnement marin ne saurait autrement prévaloir. Il croit cette approche entièrement justifiée, en autant que certaines régions ou localités plus particulièrement vulnérables puissent recevoir la protection voulue grâce à des accords spéciaux internationaux (v.g. la Baltique, la Méditerranée, etc.). Cependant le Canada ne croit pas qu'on puisse exiger qu'un état abandonne le droit ultime de se protéger soi-même en faveur d'un système *exclusivement* international de normes et de règles contre la pollution. Cela présupposerait un organe législatif international qui aurait et l'expertise et l'objectivité nécessaires à la juste solution des problèmes de toutes les régions et le pouvoir d'imposer ses décisions à tous les états, bon gré, mal gré. Aucun organe de ce genre n'existe et il semble peu probable qu'on puisse en créer un à ce stade du développement politique international.

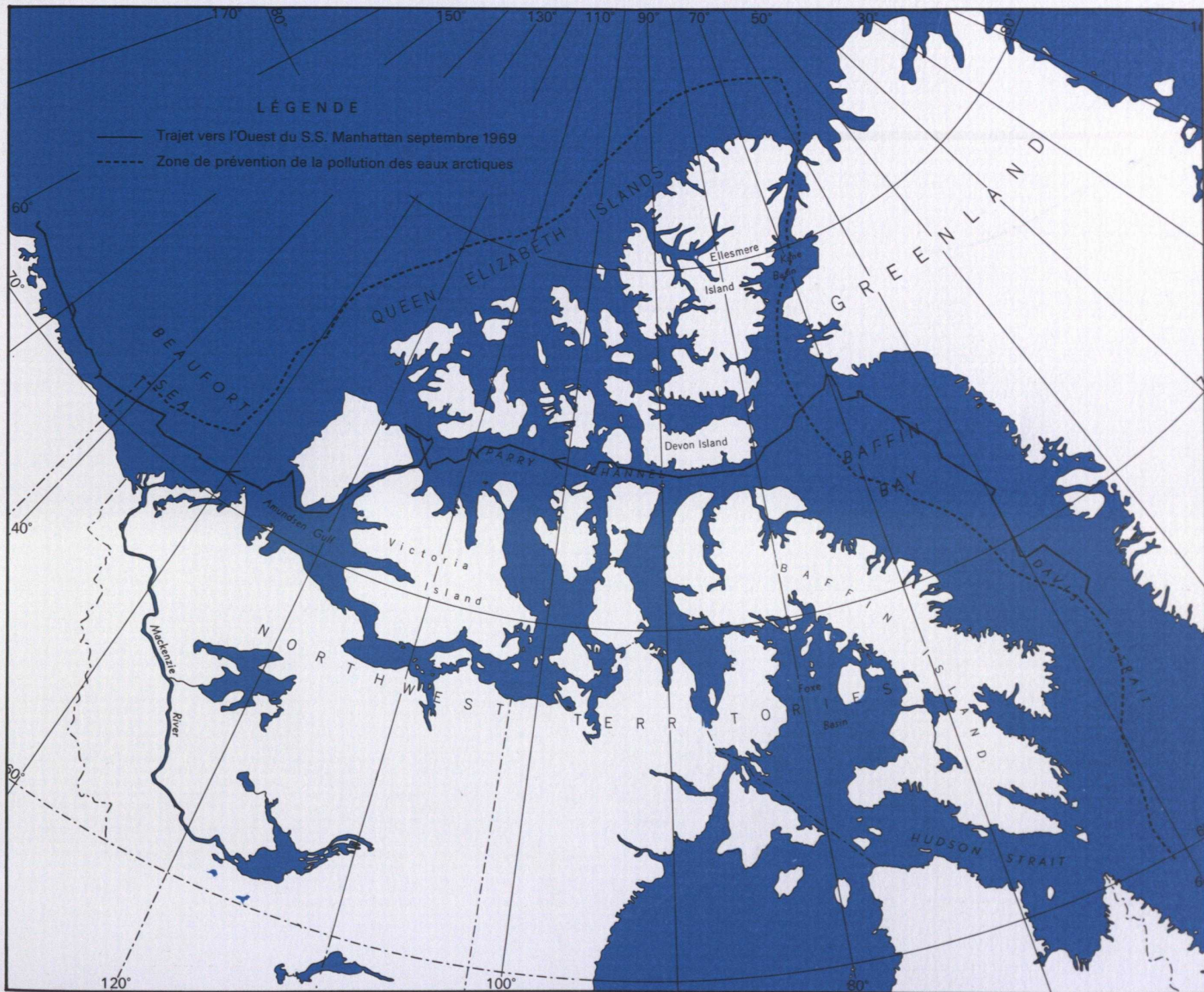
L'approche canadienne tend donc à tempérer les droits traditionnels exclusifs des états riverains et des états d'immatriculation des navires. Il s'agit avant tout de faire reconnaître le simple principe que des mers propres sont tout aussi importantes que des mers libres. Soumis à des garanties solides, ces concepts, loin de porter atteinte à aucun état, devraient au contraire protéger les intérêts de tous.



Le 4 février 1970, le Arrow, un pétrolier naviguant sous pavillon de complaisance, s'échoua sur le rocher Cerbère dans la baie Chédabouctou, en Nouvelle-Écosse. Le pétrole qui s'en échappa contamina le littoral sur une longueur de 190 milles. L'illustration ci-dessus fait voir l'étendue des eaux polluées. La zone la plus contaminée s'étend à l'intérieur des traits gras.

Le milieu marin aurait été contaminé bien davantage si la fuite de pétrole avait été causée par le Globtik Tokyo (483,664 tonnes) plutôt que par le Arrow (18,151 tonnes).







recherche scientifique

6

La recherche scientifique pose un problème particulier à l'examen des nations. Le concept de la science pure, et du respect qu'elle exige, entre ici en jeu et les océanographes et biologistes marins voient d'un mauvais oeil toute ingérence dans leur domaine. Plus que toute autre science, celle des mers a besoin pour progresser de la coopération internationale. L'océan planétaire est immense, et difficile d'accès; les chaînes de montagnes qui le traversent sont énormes, ses ravins sont quasi insondables: la fosse de Guam dans le Pacifique descend jusqu'à 11,500 mètres quand le Mont Everest, le plus élevé du monde, atteint à peine 8,800 mètres. Les navires de surface, les scaphandres qu'on a développés pour la pénétration autonome de l'homme, les engins qu'on a inventés pour sa descente dans les abysses — bathyscaphes, soucoupes plongeantes, submersibles, etc. — coûtent des sommes énormes.

Pourtant les données que recueillent les savants ne sont pas toujours dénuées de tout intérêt national. L'espionnage à des fins militaires ou économiques a souvent été pratiqué au nom de la science pure. Aussi les états côtiers jugent-ils de plus en plus nécessaire d'étendre la portée de la Convention du plateau continental, qui leur permet d'autoriser ou d'interdire les activités concernant les ressources de leur plateau, et d'autoriser ou interdire, de même, toute recherche scientifique selon qu'ils la jugent bénéfique ou nuisible à leurs intérêts.

Attitudes divergentes

Le Canada ne croit pas, cependant, qu'il faille empêcher de façon arbitraire la recherche scientifique. Il reconnaît qu'une meilleure compréhension de l'interaction des eaux et de l'atmosphère permettra peut-être un jour d'éliminer les disettes sur la terre; qu'un relevé plus complet des cycles de croissance et de gestation des

poissons amènera à une gestion plus efficace des ressources biologiques; qu'une connaissance plus approfondie de la nature des eaux, de leurs courants et marées, de leur pouvoir régénérateur, entraînera la création de meilleurs modes de lutte contre la pollution. Il souhaite donc que les états riverains facilitent, dans la mesure du possible, la recherche des hommes de science, en leur accordant, entre autres, les services portuaires requis. En retour, il croit que les états côtiers devraient pouvoir participer aux recherches effectuées dans leurs eaux, et avoir accès aux données et aux échantillons obtenus. Ils devraient aussi pouvoir refuser les permis demandés ou encore interdire certaines activités, s'ils le

jugent à propos.

Pour les pays en voie de développement, le problème se pose différemment. L'interprétation des données exige des ressources humaines et techniques dont ils ne disposent pas toujours. Ils désirent donc l'institution d'un organisme international qui exerce un contrôle rigoureux sur les activités scientifiques dans les eaux du large et la reconnaissance de la juridiction exclusive des nations riveraines sur les recherches menées dans leurs eaux. Par contre, les nations industrialisées préconisent un système qui accorde à la recherche la plus grande latitude possible.







conclusion

Il ne fait pas de doute que l'établissement d'un nouveau droit de la mer exigera beaucoup de souplesse et d'ouverture d'esprit de la part des nations. Les divergences de vues entre états à larges plateaux, à plateaux étroits et enclavés ou sans littoral, et surtout les différences parfois fort grandes entre les besoins des pays avancés et ceux des pays en voie de développement, ne seront pas faciles à rapprocher, surtout si l'on considère que chaque solution nécessitera sans doute l'accord des deux-tiers des participants à la Conférence. Et même par la suite, tout accord conclu à la Conférence devra être ratifié par un certain nombre d'états avant d'entrer en vigueur.

On peut résumer la position canadienne comme suit:

- les intérêts prioritaires des états riverains pour tout ce qui touche aux activités entreprises près de leurs côtes doivent être reconnus et devenir partie intégrante du droit international;
- l'administration des nouvelles normes juridiques doit de façon générale se fonder sur des concepts de gestion de l'environnement mondial;

- tout nouvel accord ne saurait survivre que s'il comprend un meilleur équilibre entre les droits des états pris individuellement, qu'il s'agisse des états riverains, des états sans littoral ou des états d'immatriculation des navires, et les responsabilités que ces droits impliquent vis-à-vis l'intérêt communautaire à l'égard des utilisations de la mer.

Pays développé et continuant à certains égards de se développer, le Canada, que bordent trois océans, a un intérêt vital à l'égard de toutes les questions du droit de la mer.

Aux conférences touchant la gestion et la conservation des ressources océaniques, il aura pour objectif d'élaborer des accords justes et durables, qui servent non seulement ses intérêts nationaux mais aussi les intérêts plus larges de l'humanité.

Nul pays ne peut se permettre d'ignorer l'importance du droit de la mer pour l'avenir du monde. Source primordiale de la vie, la mer a droit au respect et à la protection de l'homme et ne saurait se laisser ravager impunément.

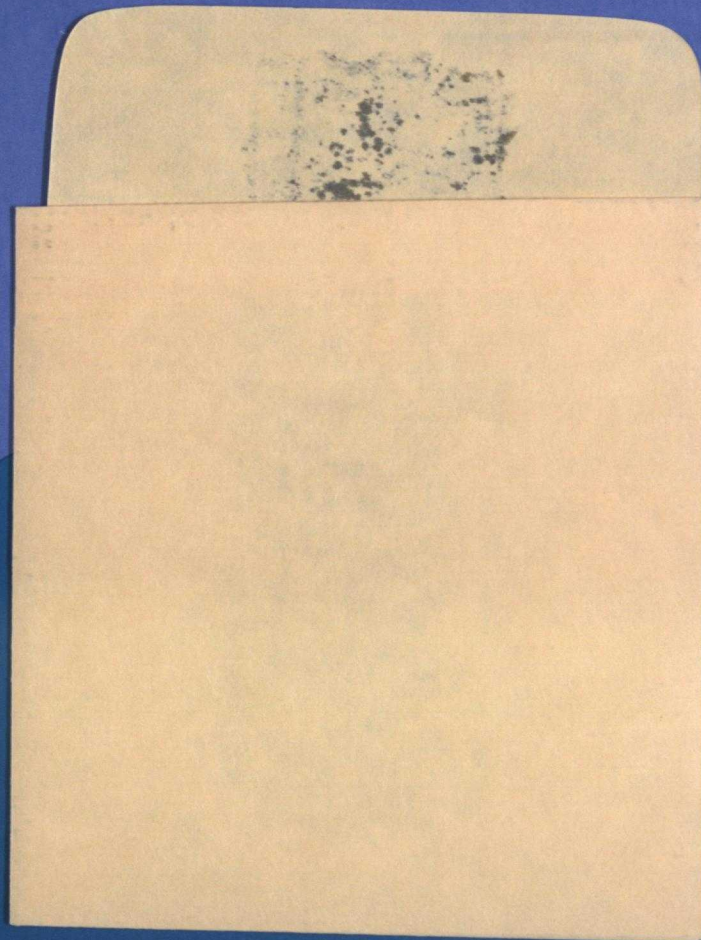
Et la mer chantera vers notre caravelle
Comme chante la mer depuis les premiers temps,
Et comme chantera dans la suite des âges
La mer aux mille voix, mer aux mille visages...

Robert Choquette,
Oeuvres Poétiques, 11,
Suite Marine,
Montréal, Fides, 1956.

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20023868 4



60984 81800

Préparé par
les divisions de l'Information et des Affaires juridiques
du ministère des Affaires extérieures
en collaboration avec
le Service hydrographique du Canada

Conception et illustrations: Graham Bardell

Publication autorisée par
le secrétaire d'État aux Affaires extérieures

