

doc
CA1
EA
73T37
EXP

THIRD UNITED NATIONS

CONFERENCE ON

THE LAW OF THE SEA

M
b 1604090 (E)
b 2308162 (E)

The Third United Nations Conference on the Law of the Sea

In 1974 a United Nations Conference will be held which will have extremely important implications for Canada.

The Conference will attempt to establish a new legal regime which, amongst other matters, may affect:

- Canada's sovereign rights over the resources of its continental margin, that is, the submerged land mass bordering its coastline;
- Canada's right to manage and receive a preferential share of the living resources found over its entire continental shelf;
- the right of coastal states to take measures to protect their marine environment as Canada did in adopting the Arctic Waters Pollution Prevention Act;
- the right of coastal states to control scientific research within their zones of maritime jurisdiction;
- the disposition of the riches of the seabed beyond the jurisdiction of states so that they can be of benefit to the whole of mankind.

These are but a few of the questions which will be at issue during the Third United Nations Law of the Sea Conference in 1974. Because its decisions are bound to have far-reaching consequences for the international community as a whole, for individual states, for coastal communities and even for the individual, it is widely recognized that the forthcoming Law of the Sea Conference will be one of the most important diplomatic conferences ever convened under the aegis of the United Nations.

... 2

43-205-220 / 43-255-967

As a first task, the Conference will undertake an in-depth review of the existing law of the sea so as to harmonize it with the new uses that are made of ocean space. Ever since the 17th century, the principle of the freedom of the seas reflecting the commercial, colonial and naval interests of the major maritime powers of that period, has prevailed. This was a satisfactory basis for world order so long as the ocean space was used mainly for navigation and fishing and in ways which were intrinsically harmless to the marine environment, to the living resources of the sea or to other states.

As of late, however, this principle has been challenged as the development of technology has made possible new, more intensive utilizations of the oceans.

Sophisticated fishing gear now enables fishing vessels to catch their prey with relative ease but it may also cause over-fishing of stocks to virtual extinction.

Modern technology will soon allow the commercial exploitation of the mineral resources (i.e. the manganese nodules) of the deep seabed beyond the limits of national jurisdiction. These resources are likely to benefit only the small number of countries that have the necessary advanced technology unless a new regime is devised which takes into account the needs of mankind as a whole and of developing countries in particular.

The proliferation of oil tankers, both large and small, is increasing the risks of damage to areas where navigation is intensive, such as international straits and other sensitive areas close to the shores of coastal states where many communities are dependent on the resources of the sea.

While scientific research in the marine environment must be encouraged, it may, without appropriate control, open the door to abuses which might have undesirable consequences for the security and economic interests of coastal states.

It is, therefore, imperative for the forthcoming conference to elaborate a series of rules aimed at preventing these abuses.

Another important task awaiting the Conference will be to reconcile the potentially serious conflicts of interest amongst states. On the one hand, there are the major maritime powers with significant shipping or distant-water fishing fleets and navies serving global strategic interests which demand maximum mobility; the interests of these states are best served by maintaining the largest possible area of the seas free of constraints. On the other hand, there are the coastal nations which, in these times of increasing dependence on sources of food and raw materials, are interested in obtaining access to and control of the renewable and non-renewable resources contained in and under waters adjacent to their coasts. The Conference will have to find a better equilibrium between these conflicting interests and, therefore, complement a reasonable measure of freedom on the high seas with recognition of coastal state interests.

Thus, the over-all objectives of the Conference go far beyond finding solutions to specific issues: they involve a radical restructuring of the legal system which heretofore has regulated man's activities in relation to ocean space. Up to now, there has been a clear cut distinction between state sovereignty over land and a narrow territorial sea on the one hand and complete freedom on the high seas on the other. The Conference may well result in a major departure from this age-old regime in establishing some forms of jurisdiction which would seek to reconcile the interests of individual states with those of the international community as a whole in a more functional manner.

Canadian Interests

The forthcoming Law of the Sea Conference will be dealing with a number of areas that are vital to Canadians.

Canada has one of the longest coastlines in the world and it is essential that its whole marine environment be adequately protected from contamination. There exist a number of areas which are particularly sensitive from an ecological point of view, either by reason of their harsh climatic conditions or because of the nature of the marine resources found therein. Such are the Arctic, Labrador, Newfoundland and Gulf of St. Lawrence areas, where high concentrations of ice, short daylight

periods and severe and unpredictable weather conditions prevail for a good part of the year. Such are also the delicately balanced ecological systems prevailing in the highly productive fishing areas on Canada's East and West coasts. The Conference should, therefore, allow coastal states to adopt, over and above universally applicable standards, special protection measures such as those which Canada took in 1970 through the Arctic Waters Pollution Prevention Act and the Canada Shipping Act.

Canada is bordered by a vast submerged area which is the natural prolongation of its land mass and extends, in some areas, much beyond 200 miles. This submerged geological formation comprises the continental shelf, the continental slope and the continental rise and is generally referred to, as a whole, as the continental margin. On the basis of existing international law and the practice of states, Canada exercises sovereign rights over the natural resources of this extensive and potentially rich area. Other states are opposing Canada's view of the geographical limits of these rights and are suggesting extremely restricted limits, as little as forty miles.

Canada is an active coastal fishing nation and a great many Canadians, and in some cases whole communities, rely heavily on fishing for a livelihood or as a source of food. Canada is seeking both a right to manage and a preferential share of the living resources that are found off its coasts and over its continental margin so as to ensure the maximum utilization as well as the preservation and maintenance of stocks. States whose citizens fish at considerable distances from their own shores view rights such as those demanded by Canada as detrimental to their own interests and want to maintain their present fishing practices.

Canada has considerable technological knowledge in the field of marine scientific research and favours the widest possible freedom for this type of activity. At the same time it is aware that scientific research in the marine environment can have military and economic implications and that it is difficult to define "pure" research. Canada would therefore allow such research in the area of jurisdiction of a coastal state, provided that prior to the commencement of the intended research, and in accordance with an enforceable

procedure, the researching country has sought and the coastal state has given permission to conduct the research.

Canada is interested in opening up the Arctic to navigation but it considers the waters of the Arctic archipelago as being Canadian and therefore it is not ready to accept that the Northwest Passage should be treated as an international waterway free of any coastal state controls. Certain states, however, maintain that the Northwest Passage is an international strait and are demanding a right of free transit through it.

Finally, Canada is a major ship user for its exports and imports even though it does not itself possess an extensive ocean-going shipping fleet. For this reason, Canada is opposed to any suggestion that would burden navigation with unnecessary and uncalled for constraints likely to impede the sea-borne flow of goods in and out of the country.

These basic interests have led Canada to call for a radical modification of the law of the sea to take into account present-day political, economic and technological realities. Canada has not sought to assert total sovereignty over wide areas of the marine environment but instead has pursued a functional approach whereby no more jurisdiction would be exercised than would be required to protect its specific interests. Thus Canada has asserted the right of the coastal state to have jurisdiction for the purposes of seabed exploitation, preservation of the marine environment, management of the living resources of the sea and has legislated to that effect.

Historical Background

It has been suggested that the Law of the Sea has evolved over the centuries in three stages. The first, during which the law was based essentially on commercial, colonial and military interests alone, lasted from the 17th century up to approximately the Second World War. During the period following the Second World War and lasting until very recent times, the law went through an evolution and became resource law as much as commercial and military law. We are now, however, well into a third phase in which the law

must necessarily continue to recognize legitimate commercial interests and freedom of communication, and must remain resource-oriented in recognizing the rights of coastal states in certain resources of the sea, but must now be also environmentally-oriented in seeking to protect the maritime environment on which man and all living species are dependent for survival.

This evolution of the Law of the Sea can be seen as the result of many factors but can more easily be reconstructed through a brief recapitulation of the methods used over past centuries to modify existing practices i.e. unilateral decisions, bilateral or regional agreements and universal conventions.

Unilateral solutions are perhaps the oldest means of developing international law; state practice often develops into custom and eventually into norms of international law. It is state practice which led to the adoption of the traditional three-mile limit for the territorial sea. A signal example of unilateral action may be found in the 1945 Truman Proclamation on the Continental Shelf which laid the foundation for the 1958 Convention on the Continental Shelf. Another well-known example is that of the Latin American States which, through the development and unilateral application of the patrimonial sea doctrine, have succeeded in rallying the support of a large number of states in favour of wide resource jurisdictions.

In the wake of the failure of the first two Law of the Sea Conferences to set a limit to the territorial sea or to agree on the establishment of exclusive fishing zones, Canada also resorted to unilateral action. In the first instance, in 1964, it established a nine-mile exclusive fishing zone beyond its three-mile territorial sea. This measure provoked protests on the part of the U.S.A. but two years later that country took a similar step, thereby illustrating how state practice develops international law and how political attitudes change. Again in 1970, Canada unilaterally extended its territorial sea to twelve miles as had already been done by a large number of coastal nations. Canada also created in the same year exclusive fishing zones in the Gulf of St. Lawrence, the Bay of Fundy, Queen Charlotte Sound, Hecate Strait and Dixon Entrance but undertook at the same time negotiations with other countries whose fisheries

would have been adversely affected by the Canadian decision. Also in 1970, Canada took special measures to protect the special ecological conditions of the Arctic by introducing anti-pollution regulations for a 100-mile area off the Arctic coastline. This action was taken because existing international law did not adequately recognize the need of coastal states to protect themselves against threats to their marine environment which recent experience has shown to be very real.

These unilateral measures must, of course, be looked at in the light of the simultaneous efforts undertaken by Canada in international fora with a view to developing in a rational manner up-to-date multilateral solutions to some of these problems.

There are, of course, a great number of problems which by their very nature directly involve relations between two or more states but do not readily lend themselves to universal solution. A prime example of such problems can be found in the field of fisheries. For instance, the complexity of the problems and the number of participating countries in the context of North West Atlantic and North East Pacific fisheries have led Canada, along with its neighbours, to enter into bilateral or regional arrangements for the purpose of better regulating such fisheries. Such agreements have successfully established the importance of sound management principles for high seas fishing and have thus made a major contribution to the development of international law.

The most remarkable attempts to develop the Law of the Sea at the world-wide level were made in 1958 and 1960 at the first two Law of the Sea Conferences. Three of the Conventions elaborated in 1958 were essentially a codification of the existing law, that is, one which was basically concerned with practical applications of the principle of the freedom of the high seas; these conventions are the Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, the Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the Seas and the Convention on the High Seas. A fourth Convention, that on the Continental Shelf, in confirming relatively new state practices with respect of the resources of the continental shelf, recognized for the first time the vital interests of coastal states in wide areas off their coasts without affecting the status of superjacent waters as high seas.

If one excepts the relative success achieved in respect of the Continental Shelf Convention, the efforts of a number of coastal nations to obtain a broader jurisdiction over their adjacent waters were to no avail as the more conservative maritime states held fast to the traditional view of the Law of the Sea whereby beyond coastal state sovereignty in a narrow belt of territorial sea, a regime of virtually unlimited freedom should prevail.

The result was an impasse as it proved impossible to set a precise limit to the territorial sea or to grant states the right to establish exclusive fishing zones beyond.

The inability of the first Conference to settle those issues made it necessary to convene a second Conference which met in 1960. Notwithstanding a Canada-U.S.A. compromise proposal for a six-mile territorial sea and a six-mile exclusive fishing zone beyond, which failed by only one vote, the second Conference was as powerless as the first in resolving the intractable limits questions.

The Third Conference

It is against this background that a third attempt is being made to develop the Law of the Sea on a world-wide basis. The elaboration of rules of universal application would of course be more conducive to the establishment of a lasting order on the oceans but given the importance of the varied and often conflicting interests at stake, the negotiating process is expected to be lengthy and arduous. Evidence of these difficulties has been found within the context of the Conference's preparatory body, the United Nations Seabed Committee, where three main groups of interests can be singled out.

The major maritime states certainly wish to have a share in the resources of the sea and in particular in those in close proximity to their shores, but their main concern lies in keeping

navigation as free from coastal state intervention as possible. They want their vessels to ply the high seas freely and to deploy their naval forces at will. These factors have led them to resist any fundamental encroachment on the principle of freedom of the seas.

On the other hand, coastal nations are demanding their fair share of the adjacent sea resources which they consider as being intrinsically related to their land domain and coastal environment. For this reason, a majority of developing coastal nations have advanced the "economic zone" concept whereby they would have full ownership of the resources, both living and mineral, in a 200-mile zone off their coastline and would be empowered to take appropriate measures for the protection of their marine environment and the regulation of scientific research within that area. Freedom of navigation and of overflight would be guaranteed in the 188-mile zone beyond the 12-mile band of territorial sea.

Lastly, there is a third group of countries, those without a coastline or with a small continental shelf — referred to respectively as the land-locked and the shelf locked countries — which advocate narrow areas of national jurisdiction over sea resources. These countries, precisely because of their special geographic circumstances, consider that their only chance of sharing in the benefits of ocean resources exploitation is to participate in the international regime to be established beyond the limits of national jurisdiction. It follows that the smaller the areas under national jurisdiction remain, the larger the international area will be and the greater the benefits accruing to them.

These three main interest groups naturally encompass a variety of views on each specific issue and in many cases national interests dictate different attitudes irrespective of group philosophy.

The Main Issues at the Law of the Sea Conference

As may be gathered from the foregoing, the main issues at the forthcoming Law of the Sea Conference will relate to the main uses that are made of the oceans and, as noted above, to the conflicting theories advanced in this respect. Two of these uses are

concerned with the resources of the sea: the harvesting of the living resources and the extraction of the mineral resources together with the question of their conservation and management. The Conference will also re-examine whether two other sea-related activities, navigation and scientific research, shall be subjected to virtually unlimited or regulated freedom. A further issue and one which has a direct bearing on all of these uses, is that relating to the protection of the marine environment. As the debate in the Seabed Committee has shown, all these uses are closely linked to one another, and any decision taken on one issue is bound to affect the outcome of other issues as well.

The Living Resources of the Sea

With the world's population in constant expansion, the demand for high-protein food, such as can be derived from the living resources of the oceans, has been increasing rapidly. Although modern fishing vessels and gear are better able than ever to satisfy these needs, their very capability to exploit any fish stock through highly concentrated efforts is now threatening the world's fisheries with over exploitation and possible extinction. These developments make it urgent for the participants in the coming Conference to settle two series of related problems in connection with the living resources of the sea issue, namely the conservation of these resources and their utilization.

There already exists the 1958 Convention on Fishing and Conservation of the Resources of the High Seas which established a set of loose and general rules to govern the conduct of fishing. This Convention is, however, basically concerned with freedom of fishing outside territorial waters and oriented towards conservation only. It does not address itself to the basic problems of proper management of these resources and of their equitable distribution.

Canada's attitude is based upon a comprehensive functional approach to the Law of the Sea whereby management of fisheries is considered as forming part of the broader concept of management of the marine environment as a whole. This approach was adopted by the 1972 Stockholm Conference on the Human Environment in a statement which reads as follows:

"The marine environment and all the living organisms which it supports are of vital importance to humanity, and all people have an interest in assuring that this environment is so managed that its quality and resources are not impaired. This applies especially to coastal nations which have a particular interest in the management of coastal area resources."

In order to develop further this functional approach to fisheries management, Canada has suggested, by way of illustration, a differentiation between various ecological groupings of species in order to identify the management regimes most appropriate to each. In accordance with this approach, marine living resources have been grouped into four categories: sedentary species, coastal species, anadromous species and wide-ranging species. The Canadian position towards each of these species is as follows:

- (1) Coastal states should maintain their exclusive sovereign rights over sedentary species as they are now recognized under the 1958 Convention on the Continental Shelf: these would include organisms, like crabs, which, at the harvestable stage, either are immobile on or under the seabed, or are unable to move except in constant physical contact with the seabed or the subsoil.
- (2) Coastal states should have the exclusive right to manage and conserve coastal species, i.e. those species which are free-swimming and generally found over the continental shelf or in similar nutrient-rich areas, and should acquire preferential rights over their harvest, to the limit of their capacity.
- (3) Coastal states should have exclusive rights for the management and harvesting of anadromous species, such as salmon, throughout their migratory range, recognizing only the right of other states to fish for these species when such fish are found in their own waters, subject to agreement with the state of origin; this would of course imply a ban on high seas fishing for anadromous species and special bilateral arrangements, as just mentioned, when these species are harvested by states other than the state of origin.

(4) As to wide-ranging species, such as tuna and whales, Canada favours the establishment of international arrangements, while recognizing that certain coastal states in the waters of which these stocks spend part of their life, have special interests in their management and harvesting.

Many coastal states, however, and the developing countries in particular, consider it essential to lay down a general regime which would allow the coastal state to claim exclusive sovereign rights in both the management and the harvest of all species found within a defined zone off its coast. This approach goes somewhat further than the functional or species approach described above but it is not necessarily inconsistent with it. Indeed, countries such as Canada which favour the species approach may be in a better position to implement it under the over-all exclusive sovereign rights approach advocated by the developing coastal states.

It is with these factors in mind that the Canadian delegation to the Seabed Committee has co-sponsored, together with the delegations of India, Kenya, Sri Lanka, Senegal and Madagascar, a set of draft treaty articles which would permit the coastal state to claim (a) exclusive sovereign rights in the management and harvest of all living resources within 200 miles off its coast, as well as (b) preferential rights in respect of such resources in areas adjacent to this zone (thus giving Canada the sort of control it wishes to have over fisheries beyond 200 miles, out to the edge of the continental margin). In co-sponsoring these draft articles, Canada has made clear that in the Canadian view, at least, they would not preclude continued foreign fishing, under Canadian management authority, in the areas within Canada's jurisdiction.

Current trends towards a much wider jurisdiction over fisheries in favour of coastal states obviously favour Canada's basic position and should help Canada achieve its essential objectives which are to obtain those rights which are basic to the protection of the interests of many of its coastal communities. However, the opposition to such trends remains important, as many long-distance fishing nations continue to insist on limited national areas of jurisdiction in order to maintain their operations at the level they have been accustomed to, in some cases over centuries.

The Resources of the Continental Shelf

Just prior to the middle of the century, it became apparent that the submerged area bordering certain continental land-masses contained a significant wealth of mineral resources, including substantial oil and gas deposits, the economic value of which has yet to be fully ascertained but is undoubtedly large.

The doctrine of the continental shelf had its origin in the 1945 Truman Proclamation which stated that: "The Government of the United States regards the natural resources of the subsoil and seabed of the continental shelf beneath the high seas but contiguous to the coast of the United States as appertaining to the United States, subject to its jurisdiction and control". As mentioned above, this unilateral proclamation of the United States began a new trend in state practice which resulted, after only a little more than a decade, in the adoption of the only relevant international convention, the 1958 Continental Shelf Convention.

The Convention, which is now in force, having been ratified by more than 40 states (including Canada), recognizes that coastal states enjoy exclusive sovereign rights for the exploration and exploitation of the seabed resources of their continental shelves and that these rights belong to the coastal state irrespective of that state's capacity to extract the seabed resources.

However, the 1958 Convention adopted very elastic limits for the juridical continental shelf, that is, the area of the continental shelf over which coastal states actually enjoy exclusive sovereign rights. Thus the inner limit of the juridical continental shelf is the edge of the territorial sea, which, according to national claims, ranges from 3 to 200 miles in breadth. The outer limit is a double one: it can either be a depth of 200 meters or beyond that the depth which will admit of the exploitation of the underlying resources. This latter formula has usually been referred to as the "exploitability" criterion.

The matter of national limits of jurisdiction over seabed resources became particularly important with the introduction of the Maltese Resolution at the United Nations in 1967. This Resolution resulted in the establishment in the latter part of that year of what became the United Nations Committee on the Seabed. The Maltese proposal called upon the United Nations to undertake the "examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the seabed and ocean floor and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the use of their resources in the interests of mankind". A Declaration of Principles Governing the Seabed, formulated by the Seabed Committee, was embodied at the 1970 Session of the UN General Assembly in a Resolution; it confirmed that there is an area of the seabed and ocean floor beyond the limits of national jurisdiction which constitutes the "common heritage of mankind", and which is not subject to national appropriation or claims of sovereignty. Thus, attention was focussed on the crucial question — what are the "limits of present national jurisdiction" over seabed resources?

The Canadian position regarding the limits of the continental shelf is based on the 1958 Convention itself, on the 1969 decisions of the International Court of Justice in the North Sea Continental Shelf cases (which defined the continental shelf as the submerged natural prolongation of the continental land mass) and on state practice. On the basis of these three legal foundations Canada claims and exercises rights over the whole of the continental margin comprising not only the physical continental shelf but the continental slope and rise as well.

Strong opposition to the Canadian stance comes from a group of land-locked and shelf-locked countries, which group is sufficiently large to form a potential blocking third at the Conference (supposing that decisions will be taken by a two thirds majority), thereby forestalling the adoption of any proposal it cannot support. These countries favour a very restricted area of coastal state rights over continental shelf resources as they hope to maximize for themselves the benefits that might accrue from a large area of international jurisdiction over the seabed. Criteria such as the 200-meter isobath and a distance of 40 miles have been proposed by this group as limits.

There are a number of proponents of the economic zone concept who would limit a coastal state's shelf rights to 200 miles. In their view, the existence of coastal states' rights beyond that limit would deprive the International Seabed Authority of all the more accessible resources and leave to it only the deep seabed resources. In this connection, it should be noted that a 200-mile economic zone would encompass the continental margins of the great majority of coastal states, and that it would be only Canada and a mere handful of other wide-shelf states who, under a strict 200-mile formula, would be contributing areas of their physical continental shelf to the International Authority. (Canada's East coast continental margin does extend much beyond 200 miles).

Navigation

Under the traditional principles of the Law of the Sea, the seas were divided into three basic areas: internal waters, the territorial sea, and the high seas.

Coastal states exercise their full sovereignty over any foreign vessel entering their internal waters, the outer limits of these waters coinciding with the baselines from which the territorial sea is measured.

As to the regime applicable in the territorial sea, that is, the belt of sea adjacent to the coast, the 1958 Convention on the Territorial Sea sets down that coastal states must accept in these waters over which they enjoy sovereignty, passage of foreign vessels if it is "innocent" i.e. not prejudicial to its peace, good order and security. If the coastal state deems that passage is prejudicial in this sense, then it may take necessary action to suspend it.

Finally, all activities, including navigation, in the ocean area beyond the territorial sea, the high seas, are governed by the traditional principle of freedom of the high seas. As mentioned earlier, this principle, which has been subjected to few constraints, has opened the door to some abuses which should now be corrected, in particular as they affect the living resources and the marine environment as a whole.

These traditional rules are now in the process of being reviewed in light of the additional rights envisaged for coastal states, both as regards more extensive limits for the territorial sea and new powers for the control of marine pollution. The next sections will attempt to describe some of the effects these new concepts may have, among other things, on navigation.

The Territorial Sea

One of the major decisions the Conference will have to take will be to determine the breadth of the territorial sea, as it was impossible to arrive at any agreement on this question at the first two conferences in 1958 and 1960. It would seem safe to conjecture that if any limit is to be retained by the coming Conference, it will coincide with the twelve-mile limit. Firstly, a majority of coastal nations have chosen that limit for their own territorial waters and secondly, in the Conference's preparatory committee itself, a majority of states have tabled proposals (in particular those dealing with the economic zone) which refer to the territorial sea as measuring 12 miles. However, in this latter instance, the acceptance of the limit by the developing nations is contingent upon the establishment of an economic zone of 188 miles beyond the territorial sea. Likewise, those states still holding to the traditional three-mile limit would be ready to move to twelve miles only if their own proposals concerning free transit through straits are dealt with satisfactorily at the Conference.

Canada, for its part, established its own territorial sea at twelve miles in 1970 and would like to see the Conference agree on such a breadth provided coastal states' interests in the marine environment are adequately protected.

It is not clear from the terms of the 1958 Convention on the Territorial Sea whether the doctrine of innocent passage would allow the coastal state to suspend the passage of a foreign vessel which may result in pollution of its environment. Canada, which asserts that such a right exists, will seek confirmation of this view.

Major maritime powers are opposed to such an interpretation of "innocent passage" on the grounds that it would entitle coastal states to interfere unilaterally and unduly with maritime navigation and commerce. On the other hand, other coastal states are aware that it is precisely in areas close to their shoreline, and therefore in their territorial waters, that the greatest concentration of navigation will occur as ships enter their ports and, in so doing, increase the risks to their marine environment.

Passage Through Straits used for International Navigation

Given the great importance both major maritime states and the states whose waters enclose an international strait are attaching to the question of passage through these waterways, its solution is bound to be pivotal to the success or failure of the Conference.

Major maritime states are very much concerned over the status of those straits which, following the adoption of a twelve-mile limit for the territorial sea, will lie completely within the territorial waters of one or more coastal nations. Their concern stems from military and commercial considerations as some of the straits involved are among the most important in the world: Gibraltar, Hormuz, Malacca, Bab el Mandeb, etc. To eliminate the possibility of indiscriminate coastal state interference with passage through these straits, these powers are insisting upon the repudiation of the present law of innocent passage through international straits and are proposing in its stead the right of free transit, with the result that coastal states could not interfere irresponsibly with traffic taking place in these international straits. Moreover, they would extend this doctrine to all international straits and would not limit its application to those newly enclosed by the extension of the territorial sea to twelve miles.

The strait states adamantly oppose this new "free transit" concept and insist that "innocent passage" must prevail in international straits whether such straits measure a maximum of six miles (under the traditional three-mile territorial sea) or of twenty-four miles (under a twelve-mile territorial sea), as they consider some measure of control over transit of ships essential to their security and the protection of their environment.

As already mentioned, Canada has every reason to encourage seaborne commerce and communications, and passage through international straits is an essential part of these movements. Such passage is of as high importance as well for activities carried out in conjunction with the protection of Canada's security interests. This applies whether these activities are carried out by Canadian vessels or by those of our allies in furtherance of the purposes of collective security. Canada, however, also regards the protection of its maritime environment as a matter of paramount importance. The solution towards which Canada is striving is therefore one which will admit of the minimum form of regulation of transit consistent with the avoidance of damage to the environment.

Canada takes the view that any regime devised for straits used for international navigation would not be applicable to the Northwest Passage since it has not been used for international navigation.

Archipelagoes

Closely related to the straits issue is a concept put forth by the archipelagic states (such as the Philippines, Indonesia and Fiji) which would establish a special legal status for the waters linking the various islands of oceanic archipelagic states, that is, states constituted wholly or mainly of islands as opposed to coastal archipelagic states whose main territory is continental. The archipelagic states would delimit their territorial sea from baselines joining the outermost points of the outermost islands. The waters lying within the baselines would be termed "archipelagic waters" over which the archipelagic state would have complete sovereignty, subject to the right of innocent passage by foreign vessels in sea lanes designated by the archipelagic state.

Canada looks favourably upon the development of the archipelagic waters theory even though it does not apply directly to the Arctic archipelago which is a coastal one; it appears to be a move in the right direction, at least insofar as economic jurisdiction is concerned. Canada appreciates the legitimate concerns of the archipelagic states for their security and for the protection of their particular environment. The thorny issue of transit through straits is of course a major difficulty in this context.

Major maritime powers are opposed to such an interpretation of "innocent passage" on the grounds that it would entitle coastal states to interfere unilaterally and unduly with maritime navigation and commerce. On the other hand, other coastal states are aware that it is precisely in areas close to their shoreline, and therefore in their territorial waters, that the greatest concentration of navigation will occur as ships enter their ports and, in so doing, increase the risks to their marine environment.

Passage Through Straits used for International Navigation

Given the great importance both major maritime states and the states whose waters enclose an international strait are attaching to the question of passage through these waterways, its solution is bound to be pivotal to the success or failure of the Conference.

Major maritime states are very much concerned over the status of those straits which, following the adoption of a twelve-mile limit for the territorial sea, will lie completely within the territorial waters of one or more coastal nations. Their concern stems from military and commercial considerations as some of the straits involved are among the most important in the world: Gibraltar, Hormuz, Malacca, Bab el Mandeb, etc. To eliminate the possibility of indiscriminate coastal state interference with passage through these straits, these powers are insisting upon the repudiation of the present law of innocent passage through international straits and are proposing in its stead the right of free transit, with the result that coastal states could not interfere irresponsibly with traffic taking place in these international straits. Moreover, they would extend this doctrine to all international straits and would not limit its application to those newly enclosed by the extension of the territorial sea to twelve miles.

The strait states adamantly oppose this new "free transit" concept and insist that "innocent passage" must prevail in international straits whether such straits measure a maximum of six miles (under the traditional three-mile territorial sea) or of twenty-four miles (under a twelve-mile territorial sea), as they consider some measure of control over transit of ships essential to their security and the protection of their environment.

As already mentioned, Canada has every reason to encourage seaborne commerce and communications, and passage through international straits is an essential part of these movements. Such passage is of as high importance as well for activities carried out in conjunction with the protection of Canada's security interests. This applies whether these activities are carried out by Canadian vessels or by those of our allies in furtherance of the purposes of collective security. Canada, however, also regards the protection of its maritime environment as a matter of paramount importance. The solution towards which Canada is striving is therefore one which will admit of the minimum form of regulation of transit consistent with the avoidance of damage to the environment.

Canada takes the view that any regime devised for straits used for international navigation would not be applicable to the Northwest Passage since it has not been used for international navigation.

Archipelagoes

Closely related to the straits issue is a concept put forth by the archipelagic states (such as the Philippines, Indonesia and Fiji) which would establish a special legal status for the waters linking the various islands of oceanic archipelagic states, that is, states constituted wholly or mainly of islands as opposed to coastal archipelagic states whose main territory is continental. The archipelagic states would delimit their territorial sea from baselines joining the outermost points of the outermost islands. The waters lying within the baselines would be termed "archipelagic waters" over which the archipelagic state would have complete sovereignty, subject to the right of innocent passage by foreign vessels in sea lanes designated by the archipelagic state.

Canada looks favourably upon the development of the archipelagic waters theory even though it does not apply directly to the Arctic archipelago which is a coastal one; it appears to be a move in the right direction, at least insofar as economic jurisdiction is concerned. Canada appreciates the legitimate concerns of the archipelagic states for their security and for the protection of their particular environment. The thorny issue of transit through straits is of course a major difficulty in this context.

Protection of the Marine Environment

Public opinion is rightly concerned over the continuing degradation of the marine environment; and more particularly, it is acutely aware that indiscriminate utilization of the sea may inflict long-lasting damage upon the marine environment.

In his search for new sources of food, man is relying more and more on the sea and shoreline which abound in nutritious living organisms. He is also strongly attracted by the sea environment for purposes of recreation. Oil spills or seepages from the seabed often have deleterious effects on the living resources of the sea and the quality of the shoreline, even though the pollution of the oceans is primarily caused by land-based sources. Norms are needed to keep man's activities in, over, below or on the sea within acceptable limits.

Protection of the marine environment from contamination has so far been discussed in two main international fora: the Intergovernmental Maritime Consultative Organization (IMCO) and the 1972 United Nations Conference on the Human Environment.

Since its inception, IMCO has been administering a number of conventions aimed at regulating navigation so that it will cause as little deterioration as possible of the marine environment; the most notable of these instruments are:

- the 1954 International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil (amended in 1962, 1969);
- the 1962 Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships;
- the 1969 Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties;
- the 1969 Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage; and

- the 1971 Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation of Oil Pollution Damage.

Last year, outside the IMCO context, a Convention on the Dumping of Wastes at Sea established a total prohibition on the discharge of certain extremely noxious substances and provided for the strict regulation of dumping of other less dangerous materials; it also envisaged for the first time a role for the coastal state in the enforcement of these measures. Another convention, which at the time of writing is being negotiated, the Convention for the Prevention of Pollution from Ships, should go beyond the 1954 Convention since it would apply not only to oil but to the discharge from ships of all other noxious substances, including sewage and garbage. Except for the latter Convention, which will require ratification, the other Conventions, although useful, deal with specific types of pollution only and would be much more effective if they included strict enforcement and fair compensation mechanisms.

The 1972 Stockholm Conference elaborated a Declaration on the Human Environment whose widely-accepted statement of principles may be considered as laying down the foundation for the future development of international environmental law. Three of the principles of the Declaration have particular relevance to marine pollution. A first principle posits the duty of States to prevent marine pollution; a second reflects the responsibility of States to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other states or of areas beyond the limits of national jurisdiction; and a third calls upon states to cooperate in the further development of international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage.

A Statement of Objectives concerning the Marine Environment, which was endorsed by the Human Environment Conference, recognizes the particular interests of coastal states with respect to the management of coastal area resources. The same statement also recognizes that there are limits to the assimilative and regenerative capacities of the sea and that, therefore, management concepts should be applied to the marine environment, to marine resources and to the prevention of marine pollution.

The Human Environment Conference also subscribed to 23 marine pollution principles which provide the guidelines and general framework for a comprehensive and interdisciplinary approach to all aspects of the marine pollution problem, including land-based sources. These principles represent the first step towards the application of management concepts, through both national and international measures, to the preservation of the marine environment. They elaborate in some detail the duties of States but do not fully deal with their consequential rights.

Although the three Stockholm statements deal with the human environment, and the marine environment in particular, in a truly comprehensive fashion, it cannot be said that they are declaratory of pre-existing law. They have, therefore, been referred to the Law of the Sea Conference for translation into binding treaty obligations in as much as they concern the marine environment.

The groundwork, therefore, seems to be sufficiently advanced for the Law of the Sea to elaborate a legal instrument pertaining to the whole realm of the marine environment or an "umbrella" treaty which would become the organic link between all other instruments, including those developed by IMCO, aimed at controlling specific sources of pollution of the marine environment. A great majority of states agree on the necessity of an all-embracing treaty which would have as its foundation the basic obligation of all states to protect and preserve the marine environment.

Such an obligation would embrace all sources of pollution, not only pollution from ships which is of primary concern to the Conference but as well pollution caused by seabed activities, pollution carried from land-based sources, through run-offs or through the atmosphere, and pollution arising from the disposal of domestic and industrial wastes.

The Conference will not be expected, however, to spell out the specific obligations and rights of states with respect to land-based sources of pollution as it is recognized that in accordance with existing international law, these sources will remain within the purview of each individual state which unquestionably has primary jurisdiction in respect of these sources.

What will be more particularly at stake at the Conference will be control over ship-generated pollution. The main questions which will have to be settled in respect of this type of pollution relate to who may adopt anti-pollution standards, which authority may enforce them and over which area they should be applicable.

Canada does, of course, subscribe to the idea that competent international organizations should establish appropriate, stringent standards of universal application against marine pollution. Canada also agrees that in areas beyond the jurisdiction of coastal states, the state of the ship's registry should have the primary responsibility for enforcing these standards.

But Canada, with its long coastline and its very special ecological conditions and physical hazards, considers that coastal states should be empowered to prescribe and enforce their own anti-pollution standards, to the extent necessary, over and above the internationally agreed rules, not only in their territorial waters but also within their areas of jurisdiction beyond. It is on that basis that Canada adopted in 1970 the Arctic Waters Pollution Prevention Act and related regulations under the Canada Shipping Act.

A number of states, mainly the important shipping nations, are adamantly opposed to any suggestion that would give a coastal state effective unilateral mechanisms to protect its marine environment since they fear that such jurisdiction would allow it to interfere indiscriminately with navigation. For these countries, only internationally agreed standards enforced mainly by the state of the ship's registry should be applicable not only on the high seas but in the territorial waters of coastal states as well.

The developing coastal states by and large adhere to the economic zone concept according to which the coastal state would have full jurisdictional powers in respect to marine pollution in the 200-mile zone. However, some of these states are having second thoughts regarding the adoption of high international standards, since they tend to view them as impediments in the way of their future development, in particular their shipbuilding projects.

Pollution control will assuredly be one of the crucial problems to be resolved by the Law of the Sea Conference. Extensions of coastal state jurisdiction automatically mean restrictions on some of the freedoms still cherished by many of the sea-faring nations. But given the precariousness of the marine environment and the disastrous consequences unchecked abuses could have on everyone's life, it would seem imperative that such freedoms as have existed heretofore be balanced by obligations. It is equally true that there should be guarantees on the part of coastal states not to overreact, not to over-control, so as not to interfere unduly with legitimate activities.

Marine Scientific Research

The general Canadian position on coastal state management of marine resources requires the exercise of effective controls to ensure that the results of research related to such resources are used for the benefit of Canada as well as to acquire greater knowledge of its resources and environment. The Canadian position does not envisage that scientific research in the oceans be arbitrarily restricted, but rather that coastal states should facilitate such research in so far as possible by, for example, extending port facilities to research vessels, their crews and scientific staff.

It must, however, be recognized that a good deal of research is conducted for national reasons, including in particular for economic and military purposes; accordingly, within areas under their resource and environmental jurisdiction, coastal states should have the right to control and, where necessary, disallow such activities by foreign states or their nationals. Coastal states must have the right to participate in research conducted in areas adjacent to their coasts by foreign states and must have access to data and samples collected, through prompt and full reporting of results and their effective dissemination.

However, the difficulties in reaching agreement on such provisions, owing to non-scientific factors, should not be underestimated. While generally similar provisions are already embodied in the 1958 Convention on the Continental Shelf, their application even in that more limited context has given rise to considerable

controversy; still greater difficulties may be expected in seeking agreement on the further extension and broadening of such provisions desired by many coastal states and the developing countries in particular.

The International Area of the Seabed

One of the tasks of the Conference will be to elaborate a set of rules for the international seabed area and to decide upon the nature and functions of the international authority that will govern exploration and exploitation in the area on the basis of the 1970 Declaration of Principles adopted by the United Nations General Assembly. The Declaration, which in itself virtually constitutes the nucleus of a draft treaty on the regime for the area, provides that the seabed beyond national jurisdiction and the resources contained therein are the "common heritage of mankind" and may not be subject to national jurisdiction.

The mineral resources of the international seabed are very real. At the present state of knowledge, these resources comprise ferro-manganese nodules, which are known to cover vast areas of the deep ocean floor and contain four elements of commercial significance: manganese, nickel, copper, and cobalt. It is considered that within a relatively short period of time, some of the more developed countries will have the technological capability to extract and process these nodules for commercial purposes. Since it is expected that nodules will be mined primarily for their nickel content, and since Canada is the world's major producer and exporter of nickel, it is evident that this new source cannot be ignored by Canada. It would, therefore, seem to be clearly within Canada's national interest, not only to promote the establishment of an orderly regime in the area for the benefit of mankind in general and of developing countries in particular, but also to see that Canadian economic interests are protected.

In 1970, the General Assembly of the United Nations adopted a resolution calling for a moratorium on all exploration and exploitation activities in the international seabed area. As that resolution

implied that no activity of any sort, even exploratory or experimental work, could be carried out in the area prior to the establishment of a permanent regime, Canada along with most developed countries abstained on the resolution, since it seemed to restrict unduly scientific and technological progress and could have resulted in an unacceptable delay in making these resources available to all.

Since then, and in spite of the moratorium resolution, a number of technologically advanced countries have undertaken exploration activities in the international area, and a number of American companies are now said to be ready to move within two or three years to the exploitation stage. These activities have led to strong criticism on the part of the developing countries. The United States have also put forth a proposal for putting into force, immediately following agreement on the seabed issue at the forthcoming Law of the Sea Conference, and without awaiting necessary ratifications, the new regime in a provisional form so that the entrepreneurs can initiate exploitation without delay.

While it is generally agreed that a new International Authority should be established to govern activities in the international area, serious difficulties have been encountered as regards the powers to be given to this body. Developing countries are insisting that all activities in the area, including scientific research, be conducted solely by the Authority through a subsidiary organ they call the Enterprise. However, they now recognize that the high cost of seabed exploration and exploitation would necessitate engaging in joint ventures, service contracts or production sharing arrangements with contracting states or their nationals. Several developed countries for their part prefer a licensing scheme whereby exploration and exploitation would be undertaken by contracting states and their nationals under license from the Authority. Canada has recognized the necessity of compromise in this delicate issue and has proposed a system involving a mix of licensing as well as activities contracted by the Authority, including the possibility of direct exploration and exploitation by the Authority itself when it acquires the means to do so.

It is important that Canada continue to work towards the establishment of a rational regime for the exploration and the exploitation of the resources of the international area. This regime, which must ensure that the utilization of these resources will be of benefit to mankind should also provide opportunities for Canada's minerals industry to develop and be protected against the undesirable effects that the substantial increase in the production of certain minerals could have on its own position.

Conclusion

To be successful, the Third Law of the Sea Conference must reconcile the conflicting interests of participating nations. Clearly this involves compromises in order to open the way to a viable and long-lasting constitution of the oceans. Canada will enter these negotiations with a view to achieving such an agreement, remaining conscious at all times of its own national requirements as well as of the broader interests of mankind as a whole.

*Law of sea
Mag papers*

PRESS CONFERENCE OF THE SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS,
THE HONOURABLE ALLAN J. MACEACHEN, AND MR. J. ALAN BEESLEY, DEPUTY
HEAD OF THE CANADIAN DELEGATION TO THE FOURTH SESSION OF THE UNITED
NATIONS LAW OF THE SEA CONFERENCE, NEW YORK, MARCH 18, 1976

Chairwoman:

Excuse me, ladies and gentlemen. I would like to welcome you to the press conference and interview with these two gentlemen to you. First, there's Alan Beesley, who is the Alternate Head of the Delegation and Representative to the Canadian Law of the Sea -- Canadian Delegation, and Allan MacEachen, who is the Secretary of State for External Affairs for Canada and the Head of the Canadian Delegation to the Law of the Sea. Mr. MacEachen will answer questions on the Law of the Sea.

SSEA:

Well, I would be pleased to answer questions on the Law of the Sea insofar as it affects Canada, but I do want to say that the Government of Canada attaches a great deal of importance to the work of this third session, I believe, of the Law of the Sea Conference. This is my third occasion for participation in the Law of the Sea Conference: first at Caracas, and then at Geneva, and now in New York, and on each occasion we had great hopes about results. Undoubtedly progress has been made at each of these meetings, but this particular meeting, I believe, has a very special significance for Canada and probably for other countries. We had a debate in the Parliament of Canada last Friday on this question of the Law of the Sea, and of course, there was expressed once again the sense of urgency that we attach to rapid progress and a conclusion to the work of the Law of the Sea Conference. It's probably too early to make final judgements about the work that will be accomplished here, but certainly the Canadian Delegation will be working vigorously to make progress and, if possible, to conclude the work of the Law of the Sea Conference at this session.

Q.

Mr. Minister, there's mounting criticism that the 200-mile zone which you favour, and the economic zone which the U.S. favours too, amounts to a tremendous rip-off on the domain of the world's countries by the few coastal states. How do you deal with that criticism?

SSEA:

Well, I believe it is an inaccurate description of what is at play here, to describe our efforts as a tremendous rip-off. As a coastal state, we are greatly concerned about the management, for example, of the fisheries within the 200-mile economic zone. Certainly at the present time, particularly off the Atlantic Coast, the stocks of fish are seriously depleted and it is essential that the coastal state like Canada should have the responsibility for the management of the fisheries, and indeed to take the responsibility for conservation and for replenishment. And, as you know, in any régime that is foreseen, certainly any régime that is foreseen by Canada and any régime that is presently being negotiated with distant fishing states, it is expected that any harvest of the fisheries surplus to Canadian requirements will be available for the use of other fishing states.

Q. Does the word "Canadian requirements" include export requirements?

SSEA: Well, we haven't really broken down our requirements into import or export, but certainly we hope to be able to sell our products abroad, a good part of them, I hope, in the United States, as we do at the present time. And of course, I believe it should be borne in mind that when coastal states acquire jurisdiction of the economic zone, it will not be a small or exclusive section of the population of the world. Ninety per cent of the people of the world live in coastal states, and presumably when that régime is established, it will be beneficial to the entire population of the world.

Q. Could one quarrel with that ninety per cent since almost none of Europe lives in that, and that's a heavy part of the population?

SSEA: Well, one might, but I think it would be an unsuccessful quarrel.

Mr. Beesley: It's much more than ninety per cent.

Q. This ninety per cent you mention...

SSEA: Plus, I think really, more than ninety per cent of the population of the world live in coastal states.

Q. Oh. That's a statistical fact, right?

SSEA: That is a statistical fact. I'm sure it is, Mr. Beesley?

Mr. Beesley: Something more than ninety per cent. I've heard it put as high as ninety-eight per cent, but I haven't done a personal head count. I'm told it's well over ninety per cent.

SSEA: Well, just one postscript to the question: that insofar as the crisis in the fisheries is concerned at the present time off the Atlantic Coast of Canada, the concern is to conserve and if possible restore, viable and available fisheries stocks for the benefit of Canada, obviously, but also for the benefit of other countries of the world. At the present time...TAPE FADES....
The rip off really is the continuous depletion of valuable fish stocks, the reckless depletion. That's the rip-off.

Q. Mr. Minister, the Atlantic Seaboard is shared by Canada and the United States. To what degree are you co-ordinating all your plans here at this Law of the Sea with the U.S., in your efforts to bring this to fruition?

SSEA: Well we, from time to time, consult with the United States' officials. I'm sure there is frequent consultation between our delegation and the delegation of the United States, and there have been meetings between officials from Canada and the United States on bilateral fisheries questions. There will continue to be, and there must be. But, if you attach a particular, precise, significance to co-ordination, then I don't believe -- there is not a co-ordination on the part of Canada and the United States, for example, which would have resulted in the reconciliation of bills that occurred in Washington,

as I understand it, yesterday. That kind of operation proceeds independently, as do, for example, our bilateral negotiations with other countries, but we do exchange views and we certainly advise each other of our attitudes on important issues in the Law of the Sea.

Q. What's the effect on Canada of that legislation?

SSEA: Well, I'm not quite sure of the effective date of the legislation...

Q. March 1st, 1977.

SSEA: ...but certainly we are quite interested, to put it mildly, in the effective date of that particular legislation.

Q. What is the effect on Canada?

SSEA: Well, the effect on Canada at the moment is nil, but at the time of implementation it would be of concern to Canada what bodies of water were included within an extended American jurisdiction.

Q. I'm told that it increases Canada's jurisdiction by some means.

SSEA: I would welcome that, but I doubt whether...
(Laughter.)

Q. Is that not the case?

SSEA: Well, I haven't seen the bill, I haven't read it's provisions, but I would be very surprised if that were the outcome.

Q. Considering the oil explorations going on now in the Beaufort Seas and the seismic testing going on in the George's Bank area, and some of the discussion that has gone on about oil tankers' passage through Arctic waters, how long do you think Canada can wait before beginning formal discussions with the U.S. on some of these questions, particularly on hydrocarbons exploration and transit?

SSEA: Well, we do have a series of discussions in play with the United States on these environmental questions, basically, which have, obviously, direct implications for exploration and for development and for transit of hydrocarbons. These are continuous consultations and detailed in nature because we do have a common concern for the protection of the environment. With respect to the Beaufort Sea, we've had recent consultations on proposed, or possible, drilling by Canadian companies in the Beaufort Sea, and we've had consultations with the United States on that.

Mr. Beesley: Can I comment on that?

SSEA: Please.

Mr. Beesley: I might just add that we've also had bilateral negotiations with the U.S.A. on the delimitation of the continental shelf boundary in the Gulf of Maine area. This is not a new thing, it goes back some time ago. I believe it originated with an exchange of letters

between the Department of the Interior and the Canadian Department of Energy, Mines and Resources, when we gave notice of the limits that we proposed to respect and the permits we intended to issue, and this was accepted at the time. I think those negotiations haven't yet concluded, and they may go on a while, but they are underway.

Q. Mr. MacEachen, there's been considerable pressure in Canada for unilateral action, particularly on fisheries, what do you need out of this conference in New York to be able to continue to withstand that sort of political pressure?

SSEA: Well, what I need out of this particular conference is rapid enough and great enough progress to indicate that it would be possible to secure an agreement on all aspects of the Law of the Sea in 1976.

Q. In other words, by the end of the summer, by the end of the summer session?

SSEA: Well, I would like what I need and what I want.

Q. Mr. Secretary, in following up on that question it has been said that as much as eighty, or perhaps ninety per cent of the single negotiating text has the consensus of the conference. Would you put it that high, and if so, what are the principal sticking points on the remaining ten or twenty per cent?

SSEA: Well, I wouldn't be able to quantify in that way the area of agreement as against the area of disagreement. I do know that there are important areas that still have to be settled....

Q. Principally what?

SSEA: Well, let me mention an area that seems to me as quite crucial to the making of progress at this conference, and that is the international seabed authority, the part of the world's resources that is described as the common heritage of mankind, that particular area that is engaging the attention, I believe, of the first committee is certainly a very important, I think a key, element in reaching solutions, and because countries and participants regard, in a sense, an overall settlement as a settlement involving interrelated elements, an important element like the international seabed authority or the common heritage of mankind can have, it seems to me, a very important overall effect on the results of the conference. If progress or solutions were reached in that area, it undoubtedly would have a very beneficial effect on other aspects of the conference.

Q. Mr. Minister sir, I'm still a little bit hung up on your ninety per cent guesstimate. I take it that when you say ninety to ninety-eight per cent you mean coastal states, all coastal states -- Canada is the largest one in the world -- but you also, I'd say, West Germany or Zaire as a coastal state, as you talk about ninety per cent of the world's population, and if you do, isn't there a built-in inequity?

SSEA: Well, you know, China, India are coastal states.

Q. Oh, yes. Isn't Russia?

SSEA: Yes, of course.

Q. But these coastal lines are not comparable, let's say, to Canada's while its population is ten times as large. I'm asking if you think this is inequity?

SSEA: I don't think so. I believe that if we were urging, or if the Law of the Sea Conference itself, were urging a régime that would deny to the distant fishing states participation in the harvest contiguous to the coastal states, then that might be a valid observation, but that is not our view. But we would want to take from the economic zone contiguous to the Canadian coast a harvest required by our needs and the rest would be available to other countries. And it may be of interest to you to know that we have already discussed, well, with Poland, with Portugal, Norway and Spain, and we have concluded with these four countries bilateral understandings.

Q. Are those bilateral understandings for a two hundred mile zone?

SSEA: They are based upon a régime that would prevail in a situation of extended Canadian jurisdiction...

Q. Would you pursue that a little further?

SSEA: I will be happy to pursue it, but let me just pursue the nature of these agreements, because we are saying to these countries through these discussions that a harvest surplus to our Canadian requirements will be available to you for your fishing fleets, and we have entered into these bilateral understandings and agreements. In some cases that involves the acknowledgement on the part of these countries of a régime that would be in a play when extended Canadian jurisdiction occurs. It seems to me that that is important from the point of view of your question, but it is also an indication of Canadian policy towards achieving an international recognition of an extended jurisdiction for Canada. When unilateral action is recommended for the Canadian Government we always presume and assume that if unilateral action is taken it will have been preceded by bilateral negotiations, and whatever régime comes into effect, whether through a multilateral negotiation or a bilateral negotiation, will have been negotiated.

Q. Well, what, then, is the meaning of this exercise that brings you here if Ecuador, Peru, the U.S., Iceland, yourself, all unilaterally make your deals and declare the domain yourself? The U.S. Congress isn't waiting on here, Iceland didn't wait on here, and Ecuador and Peru have had it for years. What, then, are we talking about? What's the value of having an international treaty if you, Canada and we, the U.S., do this all by ourselves?

SSEA: Well, first of all, we've waited. Canada has been extremely patient. We have, from the very beginning worked very vigorously for a multi-lateral solution to this question. We worked at Caracas, we worked at Geneva, and important interests in Canada prior and after each of these meetings were demanding that we declare unilateral action. We did not because we placed a great deal of reliance upon a successful Law of the Sea Conference. The United States also has waited. And we are waiting again. We have come here, we have not proclaimed a unilateral jurisdiction, we are coming to work through the conference in New York and if the first session doesn't succeed maybe it will be possible to have a second session...

Q. How much longer to you feel you can wait?

SSEA: ...but what has happened, I think, at these conferences is that there has emerged, well, if not a complete consensus, a developing consensus within the fisheries area of concern. So that if nations today take unilateral action it will be in accordance, hopefully, with the developing consensus at the Law of the Sea Conference, and it will be in accordance with norms that will have been generally agreed to by all the nations of the world.

Q. Mr. Minister, if I can ask a question in French to Mr. Auger maybe?

SSEA: Yes.

Mr. Auger: Oui?

Q. On a beaucoup parlé dernièrement d'un état d'esprit d'urgence que la conférence en arriver à quelque chose de vraiment concret. Quels sont les points particuliers sur lesquels le Canada insiste absolument d'avoir ces résultats concrets, d'obtenir ces résultats? Est-ce que dans cet optique vous vous êtes fixés une échéance particulière?

Mr. Auger: Mr. Bringué referred to the atmosphere of urgency now prevailing at the Conference; he would like to know on which points Canada will insist at the conference. Et puis, le dernier parti de votre question?

Q. Est-ce que vous vous êtes fixés une échéance?

Mr. Auger: Have we set ourselves a deadline for the conclusion of the conference?

SSEA: For the conclusion of the overall?

Q. At least up to the point that you, Canada, want.

SSEA: No, the Government of Canada has not set a deadline for the conference itself, nor indeed have we set a deadline for ourselves on the question of a unilateral extension of fisheries jurisdiction. We have set no deadlines in advance, but I've stated elsewhere, I've stated at the General Assembly, that at some point in our mind procrastination becomes failure, and we just can't wait indefinitely. In my statement in the

House of Commons on Friday last, I stated that we would assess, of course, the results of the Law of the Sea Conference in New York, and also assess the results of our bilateral negotiations with other countries before we would decide when to proclaim extended Canadian fisheries jurisdiction. But at this moment, we have not established a definite date, but it seems to me that for us, as for other countries, this meeting is the crucial one, this year is the crucial year for Canada.

Q. Mr. Minister, with respect to the bilaterals -- we have four or five of them in the bag now -- would we have to have the United States in that package before we could extend unilateral jurisdiction?

SSEA: I don't think so. We have at present, in terms of bilateral agreements, covered about thirty per cent of the catch -- I don't know if that is the precise way to put it, that is, at present thirty per cent -- if we succeed in our negotiations with the Soviet Union, which will be resumed in May, we will then have covered off eighty-eight per cent, I believe, of the total catch. I believe that is the correct -- is that?

Mr. Beesley: That's correct.

SSEA: Eighty-eight per cent. So that we will have, as a result of these bilateral arrangements, made that very enormous advance. And at that point, it would seem to me, that while we would be ready to discuss and talk to all other countries that have a legitimate interest, the prospect is that others would fall in line with that quite enormous development.

Q. And in the area where we fish together with the Americans? I'm thinking of Brown's Bank and the rest of it. Would we give that up without any kind of a...?

SSEA: No, I think that -- well, I'll ask Mr. Beesley to answer that.

Mr. Beesley: I was going to comment on that because we now have a reciprocal fishing agreement between the U.S.A. and Canada, and I think that illustrates better than anything we might say the nature of our relationship. We have a long history of very close co-operation in the fisheries field, particularly on the West Coast, but also on the East Coast. We've pioneered, for example, in systems where we permit the fishing inspectors of the other country to be on our own vessels, and it's a very close co-operation, but it's also spelled out in treaty form, and undoubtedly, we would need a modification, an updating, of that reciprocal fishing agreement, but it wouldn't be of the same nature, of the same order, as the kind we've been talking about. The distant water fishing state coming across the oceans to fish the resources offshore near a coastal state. These are two countries that fish, in some cases, intermingled stocks, they each fish off one another's shores, and it's always been our view, and it's always been the U.S.A. view, that there is a reciprocal advantage, there's a mutuality of benefit in continuing that kind of relationship.

So, it is correct, of course, as the Minister said, that we wouldn't include the U.S.A. amongst those states with whom we would reach the kinds of agreements we're now negotiating, but there is another kind of agreement which we would have to include, and I think which the U.S.A. would want to include. This could even happen as a result of legislation. If the U.S.A. legislation had a direct impact on our boundaries, then that would be an issue we would have to negotiate, but it also could be passed in a way that doesn't have that kind of impact, in which case it would be more of a technical fisheries problem that we would have to negotiate.

Q. Mr. Minister, you've mentioned the seabed authority as being, agreement on that, as being a key issue. Where would you place the question or the issue of settling disputes? New proposals have been put forward on settlement of disputes, well, for setting up a kind of international court.

SSEA: Would I put it in the category of...?

Q. Of a key issue.

SSEA: Yes, I think -- I wouldn't know how to prioritize these issues, but I believe that the question of dispute settlement will be a key question that will probably be agonized over at this conference.

Q. Perhaps some question of representation on such a body?

SSEA: Probably, and other kinds of disputes that can be dealt with. I think it will be a thorny question.

Q. If there's a new treaty agreement this year, sir, which of the many areas of boundary disputes between Canada and the U.S. would receive priority in negotiating treatment? I mean which of the -- West, East, North -- where would we begin to talk in hard terms, negotiating terms, about boundary settlements, offshore boundary settlements?

SSEA: Well, I believe that all the boundary issues that would be raised would have to be dealt with. I would hesitate to suggest that one coast is less important than the other to Canada.

Q. But, due to the circumstances, sir, and activities....

SSEA: Though, I might privately like to have that view, but I certainly wouldn't have it officially.

Q. But to the circumstances and activities in those areas now, which makes it more crucial, which area would have to receive priority?

SSEA: Well, I suppose you're asking me in which area is the greatest, or the greater, fisheries interest, that would demand... Minerals?

Q. I'm talking about the boundaries. I'm interested in minerals myself, but, you know, there are many, many questions there -- fisheries, minerals-and boundaries seem to be right in the middle of it.

SSEA: I wouldn't...

Q. I'm speaking of minerals then, if you...(TAPE NOT CLEAR.)

SSEA: No, I don't think that I would want to differentiate for, you know, one two three in importance.

Q. Mr. Minister. Now, this U.S. two hundred mile treaty. Say it goes into effect and they have patrol boats out there to enforce it, and Canada hasn't got them. What happens?

Mr. Beesley: We put an inspector on their vessel.

(Laughter)

SSEA: You know, may I just go back to the question that was asked earlier when I explained that when we have completed our negotiations with the Soviet Union, if they are successful, we will have, through bilateral agreements covered off eighty-eight per cent of the total catch, and we will have, by bilateral arrangement, established a régime that will be in play when Canada's jurisdiction is extended. It would seem to me that -- well, it doesn't only seem to me, it's absolutely true, that when we take, in those circumstances -- if and when we take unilateral action, that we will have removed from the situation, the elements of confrontation that would inescapably occur if we had not undertaken these prior bilateral negotiations resulting in agreements. And that has been our basic approach from the very beginning, that we are proceeding by negotiation, either at the Law of the Sea Conference, or bilaterally, and certainly in the case of the United States. But I hope that we won't come to the point in our relationships that this kind of confrontation would occur. If, as a result of extended jurisdictions on the part of Canada and the United States, there are areas in dispute, then surely the responsible posture for both countries is to negotiate and settle through negotiation these boundary disputes rather than to anticipate a confrontation that would develop if these actions were taking place in disputed areas. I think that would be a failure in our bilateral relationship if we could not avoid any kind of confrontation. We know...

Q. Mr. Minister, one point on that...

SSEA: Sorry.

Q. ...But the supplementary to this: There are 15 countries out there fishing in our waters, and it's not the intention to have bilaterals with all fifteen. That's what I'm told: We're not going to conclude agreements with all fifteen countries.

SSEA: It may not be necessary.

Q. So that we conclude agreements with the big seven and say: The heck with the other eight?

SSEA: No, I wouldn't take that attitude. I believe, however, that if it were necessary to have bilateral negotiations, or agreements, it would be much easier to conclude them in circumstances where we have dealt with the Russians, and the Spaniards, and the Portuguese, and the Poles, and so on. I don't think that I would recommend that we disregard legitimate interests of any of them.

Q. But we hope the rest would fall into line very nicely?

SSEA: I think that we would hope that they would accept the developing consensus at the Law of the Sea Conference with respect to the jurisdiction of coastal states in fisheries.


TAPE ENDS.

TROISIÈME CONFÉRENCE

DES NATIONS UNIES

SUR LE DROIT DE LA MER

LIBRARY E. A./BIBLIOTHEQUE A. E.



3 5036 20026279 1

DATE DUE	
16	2005

DOCS
CA1 EA 73T37 EXF
Third United Nations Conference of
the Law of the Sea
43205220



60984 81800

La Troisième Conférence des Nations Unies
sur le Droit de la Mer

En 1974 les Nations Unies convoqueront une conférence qui sera d'une très grande portée pour le Canada.

La conférence tentera d'établir un nouvel ordre juridique qui, entre autres choses, pourrait avoir des incidences sur:

- les droits souverains du Canada à l'égard des ressources de toute sa marge continentale, c'est-à-dire la masse continentale submergée qui borde son littoral;
- le droit du Canada d'avoir la gestion des ressources biologiques qui se trouvent au-dessus de son plateau continental et d'en obtenir une part préférentielle;
- le droit des Etats riverains de prendre des mesures pour protéger leur milieu marin comme l'a fait le Canada en adoptant la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques;
- le droit des Etats riverains d'exercer un contrôle sur la recherche scientifique menée à l'intérieur de leur zone de juridiction maritime;
- la répartition des richesses du fond des mers au-delà des juridictions nationales de telle façon qu'elles puissent profiter à l'humanité tout entière.

Ce ne sont là que quelques exemples des questions dont sera saisie la Troisième Conférence sur le droit de la mer en 1974. En raison de l'énorme portée que ses décisions ne manqueront pas d'avoir pour l'ensemble de la communauté internationale, pour les Etats, pour les communautés riveraines et même pour le simple particulier, on s'accorde à reconnaître qu'elle sera l'une des conférences diplomatiques les plus importantes qui aient jamais eu lieu sous l'égide des Nations Unies.

La première tâche de la Conférence sera d'entreprendre un examen en profondeur du droit de la mer existant de manière à l'harmoniser avec les nouvelles utilisations qui sont faites des espaces marins. Depuis le 17^{ième} siècle, le principe de la liberté de la haute mer qui correspondait aux intérêts commerciaux, coloniaux et navals des principales puissances maritimes de l'époque a toujours prévalu. C'était une base satisfaisante pour l'ordre mondial, tant que l'espace océanique était utilisé principalement pour la navigation et la pêche et d'une manière relativement inoffensive pour le milieu marin, pour les ressources biologiques de la mer et pour les autres Etats.

A une époque récente, toutefois, ce principe a fait l'objet de contestations de plus en plus nombreuses, l'essor de la technologie ayant rendu possible une utilisation nouvelle et plus intensive des océans.

Des engins extrêmement modernes permettent de nos jours aux vaisseaux de pêche d'attraper leur proie avec une relative facilité, mais peuvent entraîner la surexploitation des ressources halieutiques.

Bientôt la technologie moderne rendra possible l'exploitation commerciale des ressources minérales (c'est-à-dire les nodules polymétalliques) des grands fonds marins situés au-delà des limites de juridiction nationale. Ces ressources ne profiteront qu'au petit nombre de pays qui ont des moyens techniques avancés, si l'on ne met pas au point un nouveau régime qui tienne compte des besoins de l'humanité en général et des pays en voie de développement en particulier.

La prolifération de pétroliers, tant grands que petits, augmente les risques de dégradation du milieu marin dans les endroits où la navigation est intensive, comme les détroits internationaux et d'autres régions critiques voisines du littoral des Etats riverains où de nombreuses communautés vivent en grande partie des ressources de la mer.

Bien que la recherche scientifique en milieu marin doive être encouragée, elle pourrait avoir des conséquences néfastes sur la sécurité et les intérêts économiques des Etats riverains si elle n'est pas assujettie à un contrôle approprié.

Il est donc absolument essentiel que la prochaine conférence élabore une série de règles pour la répression de ces abus.

Une autre grande tâche qui attend la Conférence est celle de concilier les divergences d'intérêts, potentiellement graves, qui existent entre les Etats. D'une part, il y a les grandes puissances maritimes qui ont une puissante marine marchande ou d'importantes flottes de pêche hauturière ou une marine de guerre chargée de protéger des intérêts stratégiques globaux qui exigent toutes une grande mobilité; le maintien d'une zone aussi étendue que possible soumise à aucune restriction sert évidemment le mieux les intérêts de ces Etats. D'autre part, il y a les nations riveraines qui, en cette époque de dépendance à l'égard des sources d'aliments et de matières premières, ont tout intérêt à avoir accès aux ressources vivantes et non renouvelables qui se trouvent dans les eaux adjacentes à leurs côtes. La Conférence devra établir un plus juste équilibre entre ces deux groupes d'intérêts en conflit et en conséquence devra faire en sorte que la nécessaire liberté de la haute mer s'accompagne d'une reconnaissance des intérêts des Etats riverains.

Ainsi les objectifs généraux de la Conférence vont beaucoup plus loin que l'apport de solutions à des questions déterminées: ils comportent une restructuration foncière du régime juridique qui a régi jusqu'à présent les activités de l'homme relativement à l'espace océanique. Il y a eu jusqu'ici une distinction très nette entre la souveraineté de l'Etat sur son territoire continental et une étroite mer territoriale d'une part et, d'autre part, la liberté totale de la haute mer. La Conférence marquera peut-être un point tournant par rapport à ce régime traditionnel, en établissant des formes mitigées de juridiction qui chercheraient à concilier les intérêts des divers Etats avec ceux de l'ensemble de la communauté internationale d'une manière plus fonctionnelle.

Intérêts canadiens

La prochaine Conférence sur le droit de la mer traitera de divers domaines qui sont d'une importance vitale pour les canadiens.

Le Canada a l'un des littoraux les plus longs du monde et il est indispensable que son milieu marin soit protégé comme il convient, de la contamination. Il y a un certain nombre de zones qui sont particulièrement délicates du point de vue de leur écologie en raison de leurs conditions climatiques sévères ou de la nature des ressources marines qu'on y trouve. C'est le cas de l'Arctique, du

Labrador, de Terre-Neuve et du golfe Saint-Laurent où, pendant une bonne partie de l'année, existent de hautes concentrations de glaces, des périodes diurnes brèves et des conditions atmosphériques dures et imprévisibles. C'est le cas aussi des zones ayant un équilibre écologique précaire telles que les zones très poissonneuses des côtes Est et Ouest du Canada. La Conférence devra, en conséquence, permettre aux États riverains d'adopter, en sus de critères d'application universelle, des mesures spéciales de protection comme celles que le Canada a prises en 1970 en promulguant la Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques et des amendements à la Loi sur la marine marchande.

Le Canada est bordé par une vaste zone submergée qui est l'extension naturelle de sa masse terrestre et qui s'étend dans certaines régions bien au-delà de deux cents milles. Cette formation géologique submergée comprend le plateau continental, le talus continental et le glacis continental et est généralement décrite dans son ensemble par l'expression "marge continentale". En s'appuyant sur les principes du droit international existant et sur la pratique des États, le Canada exerce des droits souverains sur les ressources naturelles de cette zone étendue et dotée d'un riche potentiel. D'autres États sont opposés à la position canadienne concernant les limites géographiques de ces droits et suggèrent des limites extrêmement restreintes, aussi peu que quarante milles.

Le Canada est un pays très actif dans le domaine de la pêche côtière; un grand nombre de canadiens et, dans certains cas, des communautés entières, dépendent largement de la pêche pour gagner leur vie ou pour s'alimenter. Le Canada recherche à la fois un droit de gestion et une part préférentielle des ressources biologiques qui se trouvent au large de ses côtes et sur sa marge continentale, de manière à assurer l'utilisation maximale et également la préservation et le maintien des stocks. Les États dont les citoyens pratiquent la pêche à de très grandes distances de leurs propres côtes considèrent comme contraires à leurs propres intérêts les droits du genre de ceux que demande le Canada, et désirent garder leurs pratiques de pêche actuelles.

Le Canada a une technologie considérable dans le domaine de la recherche scientifique marine et est en faveur de la plus grande liberté possible pour ce genre d'activité. Il est conscient

cependant de la portée militaire et économique que peut avoir la recherche scientifique en milieu marin comme il sait fort bien qu'il est difficile de définir la recherche "pure". Le Canada autoriserait donc de telles recherches dans la zone de juridiction de l'Etat riverain à condition qu'avant même le commencement de ces recherches, et en vertu d'une procédure adéquate, cet Etat en reçoive la demande et les autorise expressément.

Le Canada est intéressé à ouvrir l'Arctique à la navigation, mais il considère les eaux de l'archipel arctique comme canadiennes et n'est pas prêt à accepter que le Passage du Nord-Ouest soit traité comme une voie d'eau internationale, échappant à tout contrôle de l'Etat riverain. Certains Etats, toutefois, maintiennent que le Passage du Nord-Ouest est un détroit international et exigent d'y jouir d'un droit de libre passage.

Enfin, le Canada est un grand utilisateur de navires pour ses exportations et ses importations, bien qu'il ne possède pas lui-même une grande marine marchande océanique. Pour cette raison, il est hostile à toute proposition qui imposerait à la navigation des contraintes inutiles susceptibles de gêner le flot des marchandises qui arrivent au pays ou en sortent par la voie des mers.

Ces intérêts fondamentaux ont conduit le Canada à demander une modification radicale du droit de la mer pour faire entrer en jeu les réalités politiques, économiques et technologiques de l'époque actuelle. Loin d'avoir cherché à affirmer une souveraineté totale à l'égard de régions étendues du milieu marin, le Canada a adopté une approche fonctionnelle de la question, selon laquelle il n'exercerait pas plus de juridiction qu'il n'en faut pour protéger ses intérêts spécifiques. Ainsi il a affirmé le droit de l'Etat riverain d'exercer une juridiction aux fins de l'exploitation des fonds marins, de la préservation du milieu marin, de la gestion des ressources biologiques de la mer; et il a adopté lui-même des lois à cet effet.

Historique du problème

On peut dégager trois étapes de l'évolution du droit de la mer au cours des siècles. Au premier stade, soit à partir du 17ième siècle jusqu'à environ la deuxième guerre mondiale, le droit était conçu essentiellement en fonction des intérêts commerciaux, coloniaux

et militaires. A partir de la seconde guerre mondiale jusqu'à une époque très récente, il a subi une évolution et est devenu loi des ressources aussi bien que loi commerciale et militaire. A l'heure actuelle, nous sommes nettement engagés dans une troisième phase où le droit doit nécessairement continuer de reconnaître les intérêts commerciaux légitimes et la liberté des communications, où il doit rester axé sur les ressources en reconnaissant les droits des Etats riverains à certaines ressources de la mer, mais où il doit aussi faire une part importante à la protection du milieu marin dont l'humanité et tous les êtres vivants dépendent pour leur survie.

Cette évolution du droit de la mer peut être vue comme le résultat de l'intervention de nombreux éléments; on peut cependant mieux la retracer au moyen d'une brève récapitulation des méthodes employées au cours des derniers siècles pour modifier les pratiques existantes: décisions unilatérales, accords bilatéraux ou régionaux et conventions universelles.

Les solutions unilatérales constituent peut-être le moyen le plus ancien de développement du droit international; la pratique étatique fait souvent s'établir la coutume et éventuellement les normes du droit international. C'est la pratique des Etats qui entraîna l'adoption de la limite traditionnelle de trois milles donnée à la mer territoriale. Un exemple insigne d'action unilatérale est à cet égard la Proclamation Truman de 1945 sur le plateau continental, qui a posé les bases de la Convention de Genève de 1958 sur le même sujet. Un autre exemple bien connu est celui des Etats latino-américains qui, par la mise au point et l'application unilatérale de la doctrine de la mer patrimoniale, ont réussi à rallier un grand nombre d'Etats au principe de juridictions étendues sur les ressources.

Les deux premières Conférences du droit de la mer n'ayant pu fixer une limite pour la mer territoriale ou réaliser un accord sur l'établissement de zones de pêche exclusive, le Canada a lui aussi eu recours à l'action unilatérale. Ce fut d'abord en 1964, lorsqu'il se dota d'une zone de pêche exclusive de neuf milles au-delà de sa mer territoriale de trois milles. Cette mesure souleva des protestations de la part des Etats-Unis, mais deux ans plus tard ce même Etat prenait lui-même des dispositions analogues, ce qui démontre jusqu'à quel point la pratique des Etats contribue à développer le droit international et jusqu'à quel point les attitudes politiques peuvent changer. En 1970, le Canada a porté

sa mer territoriale à douze milles comme l'avait déjà fait un grand nombre d'Etats riverains. Le Canada a créé aussi la même année des zones de pêche exclusive dans le golfe du Saint-Laurent, la baie de Fundy, le bassin Reine-Charlotte, le détroit d'Hécate et l'entrée Dixon, mais entreprit de négocier des accords avec les autres pays dont les pêches auraient éventuellement à souffrir de la décision canadienne. En 1970 également, le Canada a pris des mesures spéciales afin de protéger les conditions écologiques particulières de l'Arctique en instituant des règlements anti-pollution pour une zone de 100 milles au large du littoral arctique. Cette dernière initiative fut dictée par le fait que le droit international existant ne reconnaissait pas suffisamment le besoin des Etats côtiers de se protéger contre les dangers authentiques et présents qui menacent leur milieu marin, comme l'ont démontré de récents événements.

Ces mesures unilatérales doivent évidemment être considérées à la lumière des efforts déployés en même temps par le Canada, dans des réunions internationales, en vue de développer d'une façon ordonnée des solutions multilatérales modernes pour certains de ces problèmes.

Il y a évidemment un grand nombre de problèmes qui, par leur nature même, impliquent des relations entre deux ou plusieurs Etats mais qui ne se prêtent pas facilement à une solution universelle. Le domaine des pêches offre à cet égard un exemple caractéristique. C'est ainsi, par exemple, que la complexité des problèmes relatifs aux pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest et du Pacifique du Nord-Est, et le nombre des pays participants intéressés ont conduit le Canada, de concert avec ses voisins, à signer des ententes bilatérales ou régionales assurant une meilleure réglementation de ces pêches. Ces accords ont établi avec succès l'importance de bons principes de gestion pour la pêche hauturière et ont aussi fourni un grand apport au développement du droit international.

Les deux tentatives les plus remarquables en vue du développement du droit de la mer au niveau mondial ont eu lieu en 1958 et en 1960 lors des deux premières Conférences sur le droit de la mer. Trois des Conventions qui furent élaborées en 1958 représentaient essentiellement une codification du droit existant c'est-à-dire d'un droit en grande partie axé sur des applications concrètes du principe de la liberté de la haute mer; ce sont la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, et la Convention sur la haute mer. Une quatrième convention, la Convention

sur le plateau continental, qui confirmait des pratiques relativement nouvelles des Etats touchant les ressources du plateau continental, reconnaissait pour la première fois les intérêts vitaux des Etats riverains à l'égard de zones étendues au large de leurs côtes, sans modifier le statut des eaux surjacentes en tant que haute mer.

Exception faite du succès relatif remporté relativement à la Convention sur le plateau continental, les efforts déployés par un nombre d'Etats riverains afin d'obtenir une juridiction plus étendue sur les eaux côtières adjacentes se sont avérés vains puisque les puissances maritimes les plus conservatrices maintenaient le point de vue traditionnel du droit de la mer, selon lequel au-delà d'une étroite ceinture de mer territoriale régnait à peu près sans entraves le régime de la liberté des mers.

Cet affrontement aboutit à une impasse, les participants ne pouvant se mettre d'accord ni pour fixer une limite précise pour la mer territoriale ni pour reconnaître en faveur des Etats côtiers le droit d'établir une zone de pêche exclusive.

Les questions qui demeuraient en suspens à la suite de la première Conférence rendirent indispensable la convocation d'une deuxième conférence qui se réunit en 1960. En dépit du compromis offert par une proposition canado-américaine qui créait une mer territoriale de six milles et, au-delà, une zone de pêche exclusive de six milles, proposition à laquelle il manqua une voix pour être acceptée, la deuxième Conférence fut aussi impuissante que la première à résoudre la difficile question des limites.

La Troisième Conférence

Le terrain se trouvant ainsi préparé, un troisième effort est maintenant tenté au niveau mondial pour développer le droit de la mer. L'élaboration de règles d'application universelle contribuerait évidemment davantage à l'établissement d'un ordre durable sur les océans, mais vu l'importance des intérêts variés et souvent en conflit qui se trouvent en jeu, le processus des négociations ne manquera pas d'être long et ardu. L'existence de ces difficultés s'est manifesté dans le cadre de l'organisme préparatoire de la Conférence, le Comité des fonds marins des Nations Unies, où l'on peut distinguer trois principaux groupes d'intérêts.

Les Etats maritimes désirent certainement avoir une part des ressources marines, et particulièrement celles qui se trouvent à proximité de leurs côtes, mais leur plus grand souci est de garder la navigation aussi libre que possible de toute intervention des Etats riverains. Ils veulent voir leurs navires sillonner librement les océans et déployer leurs forces navales à volonté. Pour ces raisons, ils s'opposent fermement à toute modification radicale apportée au principe de la liberté de la haute mer.

Par contre, les nations riveraines cherchent à s'assurer une juste part des ressources marines adjacentes qu'elles considèrent comme intimement liées à leur territoire et à leur environnement côtier. La majorité des pays riverains en voie de développement ont avancé pour cette raison la notion d'une "zone économique" qui leur confère l'entière propriété sur les ressources biologiques et minières situées dans une zone de 200 milles le long de leur littoral; ils seraient en outre habilités à prendre, dans cette zone, toutes mesures appropriées pour la protection de leur milieu marin et la réglementation de la recherche scientifique. La liberté de navigation et de survol serait assurée dans la zone de 188 milles située au-delà d'une mer territoriale de 12 milles.

Il y a enfin un troisième groupe de pays, dénués de littoral ou n'ayant qu'un petit plateau continental, qui préconisent d'étroites zones de juridiction nationale sur les ressources marines. Ces pays, du fait même de leurs conditions géographiques particulières, estiment que leur seule chance de profiter des avantages de l'exploitation des ressources océaniques est de participer au régime international qui doit être institué au-delà des limites de la juridiction nationale. Il s'ensuit que plus les régions placées sous la juridiction nationale resteront petites, plus la zone internationale se trouvera étendue et plus grands seront les avantages que son exploitation procurera à ces pays.

Ces trois groupes généraux recouvrent évidemment une diversité de vues sur chacune des questions et bien souvent les intérêts de chaque Etat l'amène à prendre une attitude ne coïncidant pas nécessairement avec la philosophie de son propre groupe.

Les grandes questions à l'étude de la Troisième Conférence

Il ressort de ce qui précède que les grandes questions à l'étude de la prochaine Conférence sur le droit de la mer se rattachent aux principales utilisations des océans et, comme il est mentionné plus haut, aux théories opposées avancées à cet égard. Deux de ces utilisations ont trait aux ressources que renferme la mer: l'exploitation, par la pêche, des ressources biologiques, et l'extraction des ressources minières et à la question de leur conservation et de leur gestion. La Conférence examinera également si la conduite de deux autres activités, la navigation et la recherche scientifique, doivent être soumises à une liberté presque illimitée ou plutôt à une liberté contrôlée. Une autre question qui a une incidence directe sur toutes les autres a trait à la protection du milieu marin. Comme l'ont démontré les travaux du Comité des fonds marins, ces utilisations ont entre elles des liens étroits, et toute décision prise à l'égard d'une activité ne manquera pas d'avoir des conséquences pour les autres.

Les ressources biologiques de la mer

Avec l'expansion constante de la population mondiale, la demande pour des aliments à haute teneur protéinique que peuvent fournir les ressources biologiques des océans s'est accrue rapidement. Bien que des vaisseaux de pêches modernes et bien équipés sont plus que jamais en mesure de satisfaire à cette demande, le fait même qu'ils ont cette capacité d'exploiter les ressources halieutiques de par la concentration de leurs activités constituent actuellement une menace à la survie de ces ressources. Cette évolution rend impérieuse la nécessité de régler à la prochaine Conférence deux séries de problèmes connexes dans le domaine des ressources biologiques de la mer, à savoir la conservation de ces ressources et leur utilisation.

Il existe déjà la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, qui propose un ensemble de règles générales pour la conduite de la pêche. Cette convention, toutefois, traite fondamentalement de la liberté de pêche en dehors des eaux territoriales et est orientée strictement vers la conservation. Elle n'aborde pas les problèmes fondamentaux de la gestion efficace de ces ressources et de leur distribution équitable.

L'attitude du Canada sur ce point est conforme à l'approche fonctionnelle qu'il préconise et la gestion des pêches s'intègre à son avis dans la notion plus vaste de gestion de l'ensemble du milieu marin. Ce point de vue a été adopté par la Conférence de 1972 de Stockholm sur l'environnement dans une déclaration conçue en ces termes:

"Le milieu marin et tous les organismes vivants qu'il soutient sont d'une importance vitale pour l'humanité, et tous les peuples ont intérêt à assurer que ce milieu soit géré de manière à ne pas nuire à sa qualité et à ses ressources. Cela s'applique tout spécialement aux nations riveraines qui ont un intérêt particulier à la gestion des ressources des régions côtières."

Afin d'appliquer l'approche fonctionnelle à la gestion des ressources biologiques, le Canada a proposé, aux fins de simplification, une différenciation entre les divers groupes écologiques d'espèces afin d'identifier les régimes d'exploitation qui conviennent le mieux à chacun. Les ressources biologiques marines peuvent commodément être classées en quatre catégories; les espèces sédentaires, les espèces côtières, les espèces anadromes et les espèces à grands déplacements. Le point de vue canadien concernant la gestion de chacune de ces espèces est le suivant:

- 1) Les Etats riverains doivent maintenir leurs droits souverains exclusifs à l'égard des espèces sédentaires telles qu'elles sont définies par la Convention de 1958 sur le plateau continental; ces espèces comprennent des organismes, comme les crabes, qui, au stade où ils peuvent être pêchés sont soit immobiles sur le lit de la mer ou au-dessous de ce lit, soit incapables de se déplacer si ce n'est qu'en contact physique constant avec le lit de la mer ou le sous-sol.

- 2) Les Etats riverains doivent avoir le droit exclusif de gérer et de préserver les espèces côtières, c'est-à-dire les espèces qui nagent librement et que l'on trouve généralement sur le plateau continental ou dans des régions analogues riches en éléments nutritifs, et doivent acquérir des droits préférentiels touchant leur prise dans la limite de leur capacité.

- 3) Les Etats riverains doivent avoir des droits exclusifs de gestion et d'exploitation des espèces anadromes, comme le saumon, à toutes les étapes de leur migration; les autres Etats n'ayant le droit de pêcher ces espèces que lorsque ces poissons existent dans leurs propres eaux et sujet à un accord avec l'Etat d'origine; cela implique évidemment l'interdiction de la pêche en haute mer des espèces anadromes et des arrangements bilatéraux spéciaux lorsque ces espèces sont exploitées par des Etats autres que l'Etat d'origine.

- 4) En ce qui concerne les espèces à grands déplacements, comme le thon et les baleines, le Canada est en faveur de la conclusion d'arrangements internationaux tout en reconnaissant que certains Etats côtiers dans les eaux desquels ces stocks de poisson passent une partie de leur existence ont des intérêts particuliers dans leur gestion et leur exploitation.

Plusieurs Etats côtiers, cependant, particulièrement les pays en voie de développement, pensent qu'il est essentiel d'établir un régime général qui permettrait à l'Etat côtier de revendiquer des droits souverains exclusifs tant pour la gestion que pour la pêche de toutes les espèces se trouvant dans une zone donnée adjacente à ses côtes. Bien que ce point de vue aille un peu plus loin que l'approche fonctionnelle ou par espèces décrite ci-dessus, les deux ne sont pas incompatibles pour autant. Il se peut en fait que les pays qui, comme le Canada, sont en faveur de l'approche par espèces soient mieux à même de la faire respecter dans le cadre de l'approche par les droits souverains exclusifs, préconisé par les Etats côtiers en voie de développement.

C'est en tenant compte de ces facteurs que la délégation canadienne au Comité des fonds marins a appuyé, avec les délégations de l'Inde, du Kenya, du Sri Lanka, du Sénégal et de Madagascar, un projet d'articles qui permettraient à l'Etat côtier de revendiquer a) des droits souverains exclusifs sur la gestion et l'exploitation de toutes les ressources biologiques se trouvant à l'intérieur d'une zone de 200 milles, de même que b) des droits préférentiels sur de telles ressources dans les régions adjacentes à cette zone (ce qui donnerait au Canada la sorte de pouvoir qu'il désire sur les pêches au-delà de 200 milles, jusqu'aux limites de la marge continentale). En appuyant ce projet d'articles, le Canada a fait savoir qu'il ne les interprétait pas comme signifiant que les Etats qui pratiquent la pêche dans les zones canadiennes de 200 milles devraient brusquement y mettre un terme mais comme signifiant que dans ces zones, la pêche se déroulerait sous son autorité.

La tendance actuelle vers une juridiction beaucoup plus étendue sur les pêches en faveur des Etats riverains sert de toute évidence la position fondamentale du Canada et devrait aider notre pays à atteindre ses objectifs essentiels qui sont d'obtenir les droits indispensables à la protection des intérêts de plusieurs de ses communautés riveraines. L'opposition à l'égard de ces tendances demeure toutefois importante et de nombreuses nations qui pratiquent la pêche à de longues distances de leur territoire insistent toujours pour le maintien de zones de juridiction nationale limitées, afin de garder leurs opérations au niveau auquel elles sont accoutumées dans certains cas depuis des siècles.

Les ressources du plateau continental

Il y a quelque trente ans, l'on a découvert que les terres submergées bordant certaines masses continentales renfermaient d'abondantes ressources minérales, y compris de vastes gisements de pétrole et de gaz naturel, dont la valeur économique reste encore à déterminer même si l'on sait qu'elle est très grande.

La doctrine du plateau continental eut sa source en 1945 dans une proclamation du Président Truman qui affirmait que le Gouvernement des Etats-Unis considérait les ressources naturelles du sous-sol et du lit des mers du plateau continental situé sous la haute mer mais contigu à la côte des Etats-Unis comme appartenant à cet Etat et soumis à sa juridiction et à son contrôle. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, cette proclamation unilatérale des Etats-Unis marqua le début d'une nouvelle tendance dans la pratique des Etats, qui, après plus d'une décennie, aboutit à l'adoption de la seule convention internationale pertinente, la Convention de 1958 sur le plateau continental.

La Convention, qui est maintenant en vigueur, ayant été ratifiée par plus de 40 Etats (dont le Canada), reconnaît à l'Etat riverain des droits souverains exclusifs aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources sous-marines de leur plateau continental même si cet Etat ne détient pas la technologie nécessaire pour l'extraction de ces ressources.

La Convention de 1958 adoptait des limites extrêmement souples concernant le plateau continental juridique, c'est-à-dire la partie du plateau continental sur laquelle les Etats riverains exercent de fait des droits souverains exclusifs. La limite intérieure du plateau continental juridique est la bordure de la mer territoriale qui, selon les prétentions des divers Etats, a une largeur de 3 à 200 milles. La limite extérieure est double: soit une profondeur de 200 mètres, soit au-delà de cette limite, la profondeur permettant l'exploitation des ressources sous-jacentes. Cette dernière formule est habituellement dénommée "critère de l'exploitabilité".

La question des limites de la juridiction nationale sur les ressources du fond des mers prit une importance particulière lors de l'introduction aux Nations Unies d'une résolution par la délégation de Malte en 1967; c'est cette résolution qui conduisit à la création du Comité des fonds marins des Nations Unies. La proposition maltaise demandait aux Nations Unies d'entreprendre "l'examen de la question de la réservation à des fins exclusivement pacifiques du fond des mers et des océans et de leur sous-sol, sous la haute mer et au-delà des limites actuelles de la juridiction nationale, et l'utilisation de leurs ressources au bénéfice de l'humanité". Une Déclaration de Principes portant sur les fonds marins, qui avait été rédigée par le Comité des fonds marins, fut adoptée par résolution de l'Assemblée générale en 1970, et confirma qu'il existe une zone du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale qui constitue le "patrimoine commun de l'humanité", et qui n'est aucunement sujette aux appropriations nationales ni aux revendications de souveraineté. C'est de cette façon que l'attention s'est portée sur la question cruciale: quelles sont les limites actuelles de la juridiction nationale sur les ressources du fond des mers?

La position canadienne concernant la limitation des droits que possède l'Etat riverain à l'égard des ressources du plateau continental est fondée sur la Convention de 1958 elle-même, sur les arrêts rendus en 1969 par la Cour internationale de Justice dans les cas de délimitation du plateau continental dans la mer du Nord, - décisions qui définissent le plateau comme la prolongation naturelle submergée de la masse continentale - et sur la pratique des Etats. En s'appuyant sur ces trois bases juridiques, le Canada revendique et exerce des droits acquis sur l'ensemble de la marge continentale, ce qui comprend non seulement le plateau mais aussi la pente et le glacis qui se trouvent au-delà.

Une vive opposition à l'endroit de l'attitude canadienne vient du groupe de pays sans littoral ou à plateau continental restreint, lesquels pourront former un groupe assez large à la Conférence (surtout si les décisions sont prises à une majorité des deux tiers), capable de bloquer toute proposition à laquelle ils ne sauraient adhérer. Ces pays préconisent une zone très limitée pour l'exercice des droits de l'Etat riverain sur les ressources du plateau continental, espérant ainsi tirer parti au maximum des avantages que leur procurerait une juridiction internationale étendue à l'égard du fond des mers. Ce groupe a même proposé, comme limites, des critères comme l'isobathe de 200 mètres et une distance de 40 milles.

Un certain nombre d'Etats qui appuient le concept de la zone économique voudraient limiter les droits des Etats riverains sur le plateau continental à 200 milles. A leur point de vue, l'existence de droits au-delà de cette limite priverait la future organisation internationale des ressources les plus facilement accessibles et ne lui laisserait que les ressources des abysses. A ce sujet, il faut prendre note du fait qu'une zone économique de 200 milles recouvrirait les marges continentales d'une grande majorité des Etats côtiers et que seuls le Canada et une poignée d'autres Etats à plateau étendu contribueraient, sous un régime de 200 milles, une partie de leur plateau à la nouvelle organisation internationale. (La marge continentale du Canada au large de la côte Est s'étend beaucoup plus loin que 200 milles.)

Navigation

Selon les principes traditionnels du droit de la mer celle-ci est partagée en trois zones principales: les eaux intérieures, la mer territoriale et la haute mer.

Les Etats riverains exercent leur entière souveraineté à l'égard de tout navire étranger qui pénètre dans leurs eaux intérieures; les limites extérieures de ces eaux coïncident avec les lignes de base à partir desquelles la mer territoriale est mesurée.

Quant au régime applicable à la mer territoriale, c'est-à-dire la ceinture d'eau le long de la côte, la Convention de 1958 sur la mer territoriale dispose que les Etats riverains doivent accepter le passage de navires étrangers dans les eaux sur lesquelles ils exercent leur souveraineté, à condition qu'il s'agisse d'un passage "inoffensif", c'est-à-dire qui ne porte aucunement atteinte à la paix, au bon ordre et à la sécurité de cet Etat. Si l'Etat riverain estime que le passage lui est préjudiciable dans ce sens, il peut prendre les mesures nécessaires pour le suspendre.

Finalement, toutes les activités, y compris la navigation, dans l'espace océanique au-delà de la mer territoriale, la haute mer, sont soumises au principe traditionnel de la liberté des mers. Comme il est indiqué ci-dessus, ce principe qui jusqu'à maintenant a été appliqué sans trop de restrictions, a ouvert la voie à des abus qui doivent être corrigés, notamment en ce qu'ils concernent les ressources biologiques et le milieu marin pris dans son ensemble.

Ces règles traditionnelles sont maintenant réexaminées en fonction des droits supplémentaires qui sont envisagés pour les Etats riverains, tant pour ce qui est des limites plus étendues de la mer territoriale que des nouveaux pouvoirs visant la répression de la pollution du milieu marin. Nous nous efforcerons, dans les sections qui suivent, d'exposer certaines des conséquences que ces nouvelles notions peuvent avoir, entre autres, pour la navigation.

La mer territoriale

Une décision importante que la Conférence aura à prendre au sujet de la mer territoriale sera de déterminer la largeur de celle-ci, les deux premières conférences de 1958 et de 1960 n'ayant pu produire un accord sur la question. Une conjecture assez raisonnable à cet égard est de présumer que toute limite susceptible d'être conservée par la prochaine Conférence coïncidera avec la limite de douze milles. Premièrement, la majorité des nations riveraines ont choisi précisément cette limite pour leurs propres eaux territoriales et deuxièmement, au comité préparatoire de la Conférence, une majorité d'Etats ont déposé des propositions (relatives, notamment, à la zone économique) qui font mention de la mer territoriale comme mesurant 12 milles. Dans ce dernier cas, toutefois, l'acceptation de la limite par les pays en voie de développement est subordonnée à la création d'une zone économique de 188 milles au-delà de la mer territoriale. De même, les Etats qui tiennent encore fermement à la limite traditionnelle de trois milles, ne seront disposés à accepter la limite de douze milles que si leurs propositions relatives au libre passage dans les détroits trouvent un accueil satisfaisant à la Conférence.

Le Canada, pour sa part, a fixé sa propre mer territoriale à douze milles en 1970 et aimerait que la Conférence se mette d'accord sur cette limite à condition que les intérêts des Etats riverains pour leur milieu marin soient convenablement protégés.

Il ne ressort pas clairement des dispositions de la Convention sur la mer territoriale si la doctrine du passage inoffensif permettrait à l'Etat riverain d'empêcher le passage d'un navire étranger qui cause de la pollution. Le Canada, qui affirme qu'un tel droit existe, cherchera à faire éclaircir la Convention sur ce point. Les grandes puissances maritimes sont opposées à cette interprétation du "passage inoffensif" qui, à leur avis, permettrait aux Etats riverains d'intervenir de façon unilatérale et sans raison à l'égard de la navigation et du commerce maritimes. Par ailleurs, d'autres Etats riverains sont conscients du fait que c'est précisément dans les eaux voisines de leur littoral, et conséquemment dans les eaux territoriales, que la navigation sera la plus intense, alors que les navires se dirigeront vers les ports et, en ce faisant, augmenteront les risques de danger pour le milieu marin.

Passage dans les détroits servant à la navigation internationale

Vu la grande importance accordée à la question du passage au travers de détroits internationaux par les grandes puissances maritimes, ainsi que par les pays dont les eaux sont traversées par un détroit international, sa solution décidera de la réussite ou de l'échec de la Conférence.

Les Etats maritimes sont très préoccupés au sujet des détroits qui, du fait de l'acceptation par la Conférence d'une mer territoriale de douze milles, se trouveront englobés entièrement dans les eaux territoriales d'un ou de plusieurs Etats riverains. Leurs préoccupations découlent de considérations d'ordre militaire et commercial, puisque certains des détroits susceptibles d'être touchés par cette décision sont parmi les plus importants du monde: Gibraltar, Ormuz, Malacca, Bab al-Mandeb, etc. Pour écarter le danger d'une ingérence indue de l'Etat riverain à l'égard du passage dans ces détroits, ces puissances insistent pour que soit rejeté le régime actuel de passage inoffensif dans les détroits internationaux et proposent à la place l'adoption d'un droit de libre transit afin que les Etats côtiers ne puissent entraver d'une manière irresponsable la circulation dans ces détroits internationaux. Elles étendraient en outre cette doctrine à tous les détroits internationaux et ne limiteraient pas son application aux détroits nouvellement recouverts par l'extension de la mer territoriale à douze milles.

Il va sans dire que les Etats bordant des détroits internationaux s'opposent de manière inflexible à cette nouvelle notion de "libre passage" et estiment que le régime de "passage inoffensif" doit prévaloir dans tous les détroits internationaux qui mesurent au maximum six milles (dans le cas de la mer territoriale traditionnelle de trois milles) ou vingt-quatre milles (dans le cas d'une mer territoriale de douze milles). En effet, ils considèrent comme essentiel à leur sécurité et à la protection de leur milieu marin le fait d'avoir un certain droit de regard sur le passage des navires dans leurs détroits.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Canada a toutes les raisons d'encourager le commerce et les communications maritimes, et se rend parfaitement compte que le passage par les détroits internationaux fait essentiellement partie de ces mouvements. De tels

transits sont également de la plus haute importance en ce qui concerne les activités reliées à la défense des intérêts stratégiques du Canada. Ceci s'applique tout autant aux activités des navires canadiens qu'à celles de nos alliés qui ont pour but d'assurer notre sécurité collective. Cependant, le Canada considère que la protection de son environnement marin est aussi d'importance primordiale. La solution que recherche le Canada envisagerait par conséquent de régler au minimum le transit de ces détroits tout en réduisant les risques de contamination de son milieu marin.

Le Canada est d'avis que tout régime conçu pour les détroits empruntés par la navigation internationale ne serait pas applicable dans le cas du Passage du Nord-Ouest, puisqu'il n'a pas été utilisé pour la navigation internationale.

Les archipels

Il existe un rapport étroit entre la question des détroits et celle du régime juridique particulier que les Etats archipélagiques océaniques (les Philippines, l'Indonésie et Fidji) cherchent à établir pour les eaux qui relient les différentes îles des Etats archipélagiques océaniques, c'est-à-dire les Etats qui sont constitués essentiellement ou entièrement d'îles par opposition aux Etats archipélagiques côtiers dont la majeure partie du territoire est située sur un continent. Les Etats archipélagiques océaniques délimiteraient leur mer territoriale au moyen de lignes de base établies à partir des points extrêmes des îles situées le plus loin en mer. Les eaux situées à l'intérieur des lignes de base, qui s'appelleraient les "eaux archipélagiques", se trouveraient sous la souveraineté complète de l'Etat en question, mais le droit de passage inoffensif serait assuré aux navires étrangers dans des corridors maritimes que désignerait l'Etat archipélagique.

Le Canada a une attitude positive à l'égard de la théorie des eaux archipélagiques bien qu'elle ne s'applique pas directement à des archipels côtiers comme celui de l'Arctique. Elle constitue à son avis une initiative dans la bonne direction, du moins pour ce qui est de la juridiction économique. Le Canada comprend les préoccupations légitimes qu'éprouvent les Etats archipélagiques au sujet de leur sécurité et de la protection de leur environnement. La question épineuse du transit dans les détroits constitue évidemment une difficulté majeure à cet égard.

La protection du milieu marin

L'opinion publique est à juste titre préoccupée par la détérioration continue du milieu humain et est très consciente du préjudice durable qu'une utilisation aveugle de la mer peut causer à l'environnement marin.

Dans sa recherche de nouvelles sources d'aliments, l'homme en vient à compter de plus en plus sur la mer et ses rivages, qui ont d'abondantes ressources en organismes vivants et en éléments nutritifs. La mer, par les distractions qu'elle peut lui offrir, l'attire aussi fortement. Les épanchements ou les infiltrations d'hydrocarbures ont fréquemment des effets nocifs sur les ressources biologiques de la mer et sur le littoral, même si les principaux facteurs de pollution des mers sont d'origine tellurique. Des normes sont indispensables si l'on veut maintenir dans des limites acceptables l'activité exercée par l'homme dans l'espace océanique.

La protection du milieu marin contre la contamination est une question qui a intéressé principalement deux grands organes internationaux: l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) et la Conférence de 1972 des Nations Unies sur l'environnement.

Depuis sa fondation l'OMCI veille à l'exécution d'un certain nombre de conventions visant à réglementer la navigation pour que celle-ci détériore le moins possible le milieu marin; parmi celles-ci les plus importantes sont:

- la Convention internationale (1954) pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures (qui fut modifiée en 1962 et en 1969);
- la Convention (1962) portant sur la responsabilité des exploitants de navires nucléaires;
- la Convention (1969) sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures;

- la Convention (1969) sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures;
- la Convention (1971) portant création d'un fond international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

L'an dernier, en dehors du cadre de l'OMCI, une Convention sur le déchargement de matières dans les océans a interdit entièrement le déversement en mer de certaines substances extrêmement nocives et prévoit en outre la stricte réglementation du déchargement d'autres matières moins dangereuses; elle confère aussi pour la première fois un rôle aux Etats côtiers dans l'application de mesures de ce genre. Une autre convention, qui est en voie de négociation au moment où nous écrivons ces lignes, la Convention sur la pollution des mers, a une portée qui dépasse celle de la Convention de 1954, car elle doit s'appliquer non seulement aux épanchements d'hydrocarbures, mais au déversement, à partir des navires, de toutes autres substances nocives, des eaux usées et des ordures. Mise à part cette dernière convention qui devra être ratifiée avant de devenir en vigueur, les conventions ci-haut énumérées, si utiles qu'elles soient, ne traitent que d'aspects déterminés de la pollution et auraient beaucoup plus d'efficacité si elles comprenaient des mécanismes assurant leur application obligatoire et un juste dédommagement.

La Conférence de Stockholm de 1972 a élaboré une Déclaration sur l'environnement, dont les principes, très largement acceptés, posent des bases utiles pour le développement futur du droit international de l'environnement. Trois de ces principes sont d'une portée particulière dans le domaine de la pollution du milieu marin. Le premier énonce le devoir des Etats d'empêcher la pollution des mers; le deuxième reflète la responsabilité des Etats qui doivent veiller à ce que les activités sous leur contrôle ou de leur ressort ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres Etats ou de régions situées au-delà des limites de la juridiction nationale; le troisième invite les Etats à collaborer au développement du droit international concernant la responsabilité en cas de dommages causés au milieu humain par la pollution ou autrement et le dédommagement des victimes.

Une déclaration d'objectifs concernant le milieu marin qui a été approuvée par la Conférence sur l'environnement reconnaît les intérêts particuliers des Etats riverains à l'égard de la gestion des ressources de leurs zones côtières. Reconnaisant qu'il y a des limites aux capacités d'assimilation et de régénération de la mer, elle affirme la nécessité d'une application des concepts de gestion à l'environnement marin, aux ressources marines et à la prévention de la pollution des mers.

La Conférence sur l'environnement a souscrit en outre à 23 principes sur la pollution des mers qui fournissent un cadre général pour une approche globale et interdisciplinaire de l'ensemble du problème de la pollution du milieu marin, y compris celle qui provient de sources situées à terre. Ces principes constituent un premier pas vers l'application de concepts de gestion tendant à préserver le milieu marin grâce à des mesures prises sur les plans national et international. Ils énoncent de façon assez détaillée les devoirs des Etats, mais ne traitent pas entièrement de leurs droits qui en sont la contrepartie.

Bien que les trois déclarations de Stockholm traitent du milieu humain et du milieu marin en particulier de manière vraiment exhaustive, on ne peut dire qu'ils constituent une affirmation du droit pré-existant. La Conférence sur le Droit de la mer a été chargée, en conséquence, d'établir des obligations ayant force de traité en ce qui concerne l'environnement marin.

Le terrain semble donc suffisamment préparé pour que la Conférence élabore un instrument juridique portant sur l'ensemble du milieu marin ou un accord-cadre auquel seraient liés tous les autres instruments, y compris ceux mis au point par l'OMCI, et qui visent à exercer un contrôle sur des sources particulières de pollution du milieu marin. La grande majorité des Etats sont d'accord sur la nécessité d'un traité général qui aurait pour base l'obligation fondamentale de tous les Etats de protéger et de préserver l'environnement marin.

Une telle obligation s'étendrait à toutes les sources de pollution, non seulement celle qu'entraînent les navires et qui intéresse au premier chef la Conférence, mais aussi la pollution

découlant des activités exercées au fond des mers et la pollution d'origine tellurique apportée par les cours d'eau ou véhiculée par l'atmosphère.

Il n'incombera pas toutefois à la Conférence d'énoncer les obligations et droits spécifiques des Etats concernant les sources telluriques de pollution; il est reconnu en effet que, conformément au droit international existant, ces sources continueront d'être du ressort des Etats riverains qui ont incontestablement une compétence à cet égard.

C'est la pollution causée par les navires qui retiendra principalement l'attention de la Conférence. Parmi les grandes questions à régler à cet égard, on devra déterminer qui peut adopter des normes anti-pollution, quelle autorité peut en imposer l'application et dans quelle zone elles doivent s'appliquer.

Le Canada souscrit évidemment à l'idée que des organismes internationaux compétents établissent des normes appropriées et sévères d'application universelle contre la pollution du milieu marin. Il admet aussi que dans les zones situées au-delà de la juridiction des Etats riverains, l'Etat d'immatriculation du navire soit chargé, au premier titre, de faire respecter ces normes.

Etant donné la longueur de son littoral et ses conditions écologiques très particulières, le Canada considère que les Etats riverains doivent être habilités à prescrire et à imposer dans la mesure où cela est nécessaire, leurs propres normes anti-pollution au-delà des normes internationalement convenues, et cela, non seulement dans leurs eaux territoriales, mais aussi dans les zones situées au-delà qui relèvent de leur juridiction. C'est ainsi que le Canada a adopté en 1970 la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et des règlements complémentaires édictés en vertu de la Loi sur la marine marchande.

Un certain nombre d'Etats sont fermement opposés à toute proposition qui doterait l'Etat riverain de mécanismes efficaces pour la protection de son milieu marin étant donné qu'ils craignent qu'une telle compétence permettrait à l'Etat riverain de poser des entraves à la navigation. Pour ces Etats, seules des normes adoptées internationalement et appliquées principalement par l'Etat d'immatriculation du navire devraient avoir force de loi non seulement en haute mer mais également dans les eaux territoriales de l'Etat riverain.

Les Etats côtiers en voie de développement sont en général fermes partisans de la notion de zone économique, selon laquelle l'Etat riverain exercerait une juridiction complète à l'égard de la pollution du milieu marin dans la zone de 200 milles. Certains de ces pays commencent toutefois à craindre les normes internationales strictes qui pourraient nuire à leur développement futur, et notamment à leurs projets d'établir leur propre marine marchande.

La répression de la pollution sera sans aucun doute l'un des problèmes cruciaux que devra résoudre la Conférence sur le droit de la mer. L'expansion de la juridiction de l'Etat riverain signifie automatiquement une limitation de certaines des libertés que chérissent encore plusieurs nations maritimes. Mais si l'on considère l'équilibre précaire dans lequel se trouve le milieu marin et les conséquences désastreuses que des abus non réprimés pourraient avoir pour la vie de tous, il semble absolument indispensable que les libertés qui ont existé jusqu'à présent soient contrebalancées par des obligations. Il est également vrai qu'il doit exister des garanties selon lesquelles les Etats riverains ne seront pas amenés à agir de façon excessive ou à exercer trop de contrôle, de manière à ne pas entraver indûment des activités légitimes.

Recherche scientifique en milieu marin

La position générale que prend le Canada en ce qui concerne la gestion par l'Etat riverain des ressources marines exige des contrôles efficaces pour que les résultats des recherches touchant les ressources de cet Etat soient utilisés à son avantage et l'aident à acquérir une plus grande connaissance de ses ressources et de son environnement. Le Canada n'envisage pas que la recherche scientifique dans les océans soit limitée de façon arbitraire mais souhaite plutôt que les Etats riverains facilitent ces recherches dans la mesure du possible en accordant par exemple des services portuaires aux navires de recherche, à leurs équipages et à leur personnel scientifique.

L'on doit toutefois admettre qu'une proportion importante des recherches sont menées à des fins nationales, notamment à des fins économiques et militaires; en conséquence, les Etats

riverains devraient avoir le droit d'exercer un contrôle sur les activités de recherche d'Etats étrangers ou de ressortissants de ces Etats dans les régions qui tombent sous leur juridiction au point de vue des ressources et de l'environnement, ainsi que le droit d'interdire au besoin ces activités. A tout le moins, les Etats riverains devraient avoir le droit de participer aux recherches effectuées par des Etats étrangers dans des zones adjacentes à leurs côtes, et devraient avoir accès aux données et aux échantillons obtenus grâce à la communication rapide et entière des résultats et à leur diffusion efficace.

Toutefois, il ne faudrait pas sous-évaluer les difficultés qui surgiront pour en arriver à un accord sur de telles dispositions, étant donné certains facteurs de nature non-scientifique. Bien que la Convention de 1958 sur le plateau continental renferme déjà des dispositions analogues, dans l'ensemble, leur application, même dans ce contexte plus restreint, a soulevé d'amples controverses; on peut s'attendre encore à de plus grandes difficultés lorsqu'il s'agira d'élargir ces dispositions et d'en étendre l'application comme le désirent de nombreux Etats riverains et les pays en voie de développement en particulier.

Zone internationale des fonds marins

L'une des tâches de la Conférence sera d'élaborer un ensemble de règles pour la zone internationale des fonds marins et de déterminer la nature et les fonctions de l'autorité internationale qui régira l'exploration et l'exploitation des ressources dans cette zone, en se fondant sur la Déclaration de principes adoptée en 1970 par l'Assemblée générale des Nations Unies. La Déclaration, qui constitue en fait l'embryon d'un projet de traité sur le régime applicable dans la zone, stipule que les fonds marins situés au-delà de la juridiction nationale et les ressources qui s'y trouvent constituent le "patrimoine commun de l'humanité" et ne sont pas soumis à la juridiction nationale.

Les ressources minérales de la zone internationale du fond des océans sont très réelles. Au stade actuel des connaissances, ces ressources comprennent des nodules polymétalliques que l'on

trouve sur de vastes étendues des grands fonds marins et qui renferment quatre éléments d'intérêt commercial: le manganèse, le nickel, le cuivre et le cobalt. On prévoit que dans un délai relativement court, certains des pays les plus industrialisés auront les moyens techniques d'extraire et de transformer ces nodules à des fins commerciales. Etant donné que ces nodules doivent être exploités essentiellement pour leur teneur en nickel et que le Canada est le plus grand producteur et exportateur de nickel au monde, cette nouvelle source ne saurait être ignorée par notre pays. Il serait manifestement dans l'intérêt national du Canada non seulement de promouvoir l'établissement d'un régime ordonné dans cette zone au profit de l'humanité en général et des pays en voie de développement en particulier, mais aussi de voir à ce que les intérêts économiques canadiens soient bien protégés.

En 1970, l'Assemblée générale des Nations Unies avait aussi adopté une résolution qui demandait un moratoire à l'égard de toutes les activités d'exploration et d'exploitation dans la zone internationale des fonds marins. Vu que cette résolution présupposait qu'aucune activité même exploratoire ou expérimentale ne pourrait être exercée dans la zone avant l'établissement d'un régime permanent, le Canada et la plupart des pays industrialisés se sont abstenus lors du vote sur la résolution, car elle semblait imposer des limites injustifiables au progrès scientifique et technique et pouvait retarder indûment le moment où ces ressources seraient à la disposition de tous.

Depuis lors, et en dépit de la résolution du moratoire, plusieurs pays industrialisés ont entrepris des travaux d'exploration dans la zone et il semble que certaines sociétés américaines passeront d'ici deux ou trois ans au stade de l'exploitation. Ces activités ont suscité des critiques violentes de la part des pays en voie de développement. Elles ont également mené les Etats-Unis à proposer que le nouveau régime entre en vigueur sous une forme provisoire immédiatement après la réalisation d'un accord sur la question des fonds océaniques à la prochaine Conférence du droit de la mer et sans attendre les ratifications nécessaires.

S'il est généralement admis qu'une nouvelle organisation internationale doit être fondée pour régir les activités dans la zone internationale, de sérieuses difficultés n'en sont pas moins apparues quant aux pouvoirs devant être conférés à cet organisme.

Les pays en voie de développement insistent pour que toutes les activités de la zone, y compris la recherche scientifique, soient menées uniquement par l'organisation, par l'intermédiaire d'un organe subsidiaire qu'ils appellent l'Entreprise. Toutefois, ils sont maintenant conscients du fait que le coût élevé de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins nécessite l'établissement d'opérations en association, de contrats de services ou d'accords de partage de la production avec les Etats contractants ou avec leurs ressortissants. Plusieurs pays industrialisés, quant à eux, préfèrent un système de permis que l'organisation délivrerait aux Etats contractants et à leurs ressortissants pour l'exploration et l'exploitation des ressources des fonds marins. Le Canada, qui reconnaît la nécessité d'en arriver à un compromis dans ce domaine délicat, a proposé un système comportant à la fois l'octroi de permis par l'organisation et l'exécution, sous contrat, de travaux par cette dernière; l'organisation pourrait même effectuer une exploration et une exploitation directes lorsqu'elle en aura les moyens.

Il est important que le Canada poursuive ses efforts en vue de l'établissement d'un régime rationnel d'exploration et d'exploitation des ressources dans la zone internationale. Ce régime, qui doit faire en sorte que l'utilisation des ressources profite à l'humanité toute entière devrait également offrir à l'industrie minière canadienne des possibilités d'expansion et une protection contre les effets néfastes que pourrait avoir pour elle l'augmentation considérable de la production de certains minéraux.

Conclusion

La réussite de la troisième Conférence sur le droit de la mer exigera une réconciliation des intérêts opposés des Etats qui y participeront. Ceci impliquera nécessairement des compromis afin de laisser la voie libre à l'élaboration d'une constitution des océans qui sera viable et durable. Le Canada participera à ces négociations en vue de réaliser un accord de ce genre, tout en restant conscient de ses propres besoins nationaux et des intérêts plus vastes de l'ensemble de l'humanité.