



Déclarations et Discours

Nº 80/24

AU DELÀ DE LA CONFÉRENCE SUR LE DROIT DE LA MER

Allocution de l'honorable Mark MacGuigan, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, au neuvième congrès annuel du Conseil canadien de droit international, Ottawa, le 24 octobre 1980

...La Conférence sur le droit de la mer nous occupe depuis sept ans — 12, en comptant depuis la première réunion de l'ancien Comité du fond des mers. Les gouvernements sont de plus en plus impatients de la voir s'achever, de confier des tâches nouvelles à leurs négociateurs et de tourner leur attention vers d'autres sujets. Le succès même de la Conférence a contribué à faire faiblir l'intérêt, le consensus sur la zone de 200 milles ayant permis aux gouvernements de résoudre leurs problèmes les plus pressants par simple extension unilatérale de leur juridiction. En ce sens, la Conférence est déjà terminée; en effet, elle a déjà apporté en droit et en fait des changements radicaux sur lesquels il n'est plus possible de revenir.

Nous aurions tort, cependant, de nous abandonner à la lassitude ou à l'autosatisfaction, de nous laisser endormir par la réalisation de certains objectifs clés et par la quasi-certitude qu'une nouvelle convention sur le droit de la mer sera signée à Caracas l'an prochain. Au contraire, l'endurance est vitale dans des négociations de ce genre. Mais plus important encore, à ce stade critique, est que nous prenions du recul pour considérer ce que nous avons réalisé jusqu'ici en regard de ce que nous nous proposons d'accomplir, pour regarder au delà de la Conférence, au delà même de Caracas en 1981, et nous demander si nous avons fait oeuvre viable et durable. Si tel n'est pas le cas, nous serions comme l'empereur endossant cérémonieusement ses habits neufs. La signature d'une nouvelle convention n'ajouterait rien aux réalisations de la Conférence, et ne ferait que masquer pour un temps ses échecs.

Les résultats des négociations sur le droit de la mer peuvent être envisagés sous diverses perspectives. Je me propose de les examiner ce soir à la lumière des intérêts des trois grands groupes représentés à la Conférence, à savoir les États côtiers, les grandes puissances maritimes et les pays en développement — le tout considéré, bien entendu, du point de vue du Canada.

Les États côtiers

Pour ce qui est des États côtiers, je crois pouvoir affirmer que le Canada a contribué de façon remarquable à la formulation et à la réalisation de leurs objectifs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du cadre de la Conférence. En effet, le Canada a été à l'avant-garde du grand déferlement d'initiatives unilatérales, bilatérales, régionales et multilatérales qui, au cours des années 70, est venu arracher le droit de la mer à l'étreinte paralysante de Grotius. Les États côtiers, qui visaient surtout à étendre leur juridiction en matière de ressources, ont atteint leurs objectifs grâce au nouveau concept de la zone économique exclusive.

C'est au Canada que revient en bonne partie le mérite d'avoir fait de la zone économique un concept plus équilibré, plus fonctionnel et plus généralement acceptable. En

effet, l'approche canadienne confère à l'État côtier non seulement des droits nationaux, mais aussi des responsabilités et des obligations internationales. Ainsi, celui-ci doit veiller à la gestion rationnelle des ressources biologiques de sa zone économique et accorder aux autres États l'accès aux "surplus" éventuels. Les dispositions visant la zone économique sont aussi devenues plus fonctionnelles grâce à l'introduction de principes précis visant la gestion d'espèces marines particulières, comme le saumon, le thon et les mammifères marins.

En dépit d'une opposition considérable, le Canada a aussi réussi à introduire la notion de gestion du milieu dans la zone économique et à réaliser la totalité de ses objectifs au regard de l'équilibre écologique des eaux de l'Arctique. Enfin, le Canada a joué un rôle de premier plan pour ce qui est de la reconnaissance des droits souverains de l'État côtier sur les ressources sous-marines au delà de la limite de 200 milles jusqu'au rebord extérieur de la marge continentale; en contrepartie, l'État côtier est appelé à partager avec la communauté internationale une partie des recettes provenant des activités d'exploitation minière menées dans ce secteur.

Les États côtiers ont manifestement bénéficié de la Conférence — et nul plus que le Canada — du moins aux yeux des autres. À cet égard, je devrais rappeler que les catégories se chevauchent, de sorte que le groupe des États côtiers englobe à la fois des pays en développement et des grandes puissances maritimes. Il semble donc évident que le concept de la zone économique constituera une composante durable du nouveau droit de la mer, sa permanence favorisant l'ordre et la stabilité visés au premier chef par tout régime juridique. Les tensions qui ne manqueront pas de se manifester découleront probablement de problèmes d'application plutôt que de défauts de conception. Ainsi, certains pays côtiers, même les plus conscients de leurs responsabilités, tendent déjà à faire valoir leurs droits nationaux sur les ressources de la zone économique au détriment de leurs obligations internationales. Le Canada n'est pas à l'abri des pressions en ce sens dans le domaine des pêches, mais l'intervention de divers facteurs contribue à maintenir un certain équilibre. Aux États-Unis, une nouvelle législation à l'étude au Congrès — la Loi sur la protection des pêches — abandonne pratiquement toute idée d'obligations à l'égard des pêcheurs étrangers dans la zone économique.

D'autres tensions seront suscitées par l'insistance des États-Unis et du Japon à soutenir que la juridiction des États côtiers ne s'étend pas au thon. Mais c'est là un problème pour les deux pays concernés plutôt qu'une remise en cause de l'intégrité du concept de la zone économique. Ce concept risque d'être mis à plus rude épreuve par l'insuffisance des dispositions concernant la conservation et la gestion des stocks de poissons côtiers qui "chevauchent" la limite de 200 milles. En dépit d'efforts prolongés et vigoureux, le Canada n'a pas réussi à obtenir des dispositions satisfaisantes en ce qui concerne les pêches aux deux extrémités des bancs de la côte Atlantique, où la surexploitation au delà de la limite de 200 milles risque d'endommager les stocks à l'intérieur de cette limite. Les mécanismes régionaux et bilatéraux permettront de régler ce problème, mais il n'en reste pas moins que le nouveau droit de la mer présentera là une lacune embarrassante.

**Les grandes
puissances
maritimes**

En ce qui concerne les grandes puissances maritimes, les résultats de la Conférence

semblent aussi satisfaisants de leur point de vue, compte tenu du fait que la plupart de ces pays sont aussi des États côtiers. En tant que grandes puissances maritimes, ces pays cherchaient au premier chef à conserver la plus grande liberté de navigation. Sous réserve de quelques garanties d'ordre écologique, ils ont amélioré leur position à cet égard. Il en est de même des deux superpuissances qui visaient à assurer une mobilité maximale à leurs forces navales. Dans les deux cas, deux éléments du nouveau droit de la mer sont appelés à jouer un rôle capital, à savoir la mer territoriale de 12 milles et le nouveau régime visant la liberté de transit dans les détroits internationaux. A cet égard, je tiens à préciser immédiatement que le passage du Nord-Ouest n'est pas un détroit international.

Il va sans dire que la liberté de navigation, sous réserve de certaines règles, constitue tout autant une nécessité internationale qu'un intérêt national, et que la mobilité des forces navales est un facteur capital de l'équilibre stratégique mondial. Il ne saurait y avoir de nouvelle convention sur le droit de la mer qui ne tienne compte de ces deux impératifs, par le biais de garanties de transit dans les détroits et d'une mer territoriale étroitement limitée. Par ailleurs, il est tout aussi important de noter que ces deux impératifs ne sauraient être assurés aisément sans une nouvelle convention. Cependant, il est à se demander si le nouveau régime des détroits ne contient pas en germe ce qui pourrait finalement devenir un facteur de déstabilisation, advenant que les "États des détroits" veuillent secouer le joug des restrictions qui leur sont imposées et que les deux superpuissances se trouvent en désaccord sur la définition même d'un détroit international.

Les pays en développement

Enfin, les pays en développement visaient trois grands objectifs, à savoir un nouveau processus d'élaboration du droit, plus apte à s'adapter aux circonstances, un nouvel idéal d'équité et un nouvel ordre économique international. Ils ont connu des succès relatifs à ces trois chapitres.

La présence même des pays en développement à la Conférence sur le droit de la mer constitue une révolution — une décolonisation — du processus d'élaboration du droit. En effet, les pays en développement sont ainsi devenus "sujets" et non plus "objets" du droit international. À ce titre, ils ont exercé une influence profonde tant sur la Conférence qu'au niveau de l'élaboration du droit coutumier. En fait, ils ont été la source d'inspiration des deux grands concepts sur lesquels repose le nouveau droit de la mer — la zone économique exclusive et, au delà des limites de la juridiction nationale, le patrimoine commun de l'humanité.

Dans leur recherche d'un nouvel idéal d'équité, les États côtiers parmi les pays en développement pensaient surtout aux avantages que leur procurerait la zone économique exclusive. Certes, l'adoption de ce concept a amené une redistribution des ressources entre États pratiquant la pêche lointaine et États côtiers et, dans une certaine mesure, entre pays industrialisés et pays en développement. Elle permet par ailleurs d'espérer que certains pays industrialisés effectueront des transferts de techniques au profit du tiers monde dans le cadre de coentreprises, en vue de la mise en valeur des ressources de la zone économique des pays en développement; mais de tels arrangements comportent leurs risques et leurs pièges, toute évaluation de leurs mérites pouvant nécessiter un niveau élevé de compétences.

Il reste que le concept de la zone économique ne comporte guère d'avantages directs pour les pays en développement sans littoral ou géographiquement désavantagés, même si ceux-ci bénéficieront de conditions de faveur pour ce qui est de l'accès aux ressources des zones économiques de leurs voisins. Ils se verront par ailleurs accorder — au même titre que les pays les moins avancés — un traitement particulier quant à la répartition des paiements effectués par les États côtiers au titre du partage des recettes provenant de l'exploitation des ressources du plateau continental au delà de 200 milles. Il va sans dire que ces divers avantages sont subordonnés à la conclusion effective et à l'entrée en vigueur de la nouvelle convention.

Patrimoine commun

Toutefois, les pays en développement avaient fondé leurs plus grandes espérances sur le concept du "patrimoine commun de l'humanité". Ainsi espéraient-ils surtout construire un nouveau régime d'équité et instaurer un nouvel ordre économique international relativement aux océans.

En termes simples, selon ce concept, les ressources sous-marines de la zone internationale — des nodules en forme de tubercules contenant du nickel, du cuivre, du cobalt et du manganèse — doivent être exploitées en vertu d'un "régime international" au bénéfice de l'humanité en général, et des pays en développement en particulier. Cet énoncé apparemment innocent recouvre des problèmes d'ordre juridique, économique et technique d'une extrême complexité, que je n'ai pas la prétention de comprendre et que — pas nécessairement pour cette raison — je ne tenterai pas de vous expliquer. Qu'il me suffise de dire que les pays en développement ont insisté pour jouer un rôle décisif quant au fonctionnement de tous les rouages du nouveau mécanisme international. Ils ont attaché une importance particulière à la création d'une Entreprise internationale qui sera chargée au premier chef de l'exploitation des nodules sous-marins pour le compte de la communauté internationale, à des conditions lui garantissant l'accès aux techniques nécessaires. Enfin, ils ont aussi exigé diverses garanties visant à protéger leur production de minéraux terrestres contre les effets néfastes que pourrait avoir la production sous-marine de ces mêmes minéraux.

S'il est possible de déterminer avec précision les succès ou les échecs individuels, il est plus difficile de juger de la mesure dans laquelle le futur régime international des fonds marins répondra aux aspirations fondamentales des pays en développement. Pourtant, il est essentiel que les gouvernements se fassent un jugement à cet égard avant d'aborder la dernière session de la Conférence sur le droit de la mer.

La difficulté réside non pas tant dans la grande complexité des questions en cause, mais dans le fait que leur interaction avec nos propres intérêts nationaux peut fausser notre jugement, ou sembler le faire. Ainsi, le Canada s'est employé à obtenir que la production de nickel sous-marin soit réglementée de manière à protéger la production des gisements terrestres de l'Ontario et du Manitoba. À cette fin, nous avons collaboré étroitement avec des pays en développement producteurs terrestres, comme l'Indonésie, les Philippines, le Zaïre, la Zambie et le Zimbabwe. Nous n'avons pas encore réussi à faire admettre notre point de vue, et les principaux pays consommateurs et éventuels exploitants des fonds marins insinuent déjà que nous attribuons aux pays en développement nos propres sentiments de frustration.

Pourquoi est-il si nécessaire que chacun d'entre nous porte un tel jugement sur la situation des pays en développement? D'abord, parce que la justice est une fin en soi. Ensuite, parce que sans justice, il ne faut guère espérer que le nouveau droit de la mer soit facteur d'ordre et de stabilité. Si la nouvelle convention est destinée à enrichir les pays déjà nantis et à appauvrir les pays déjà déshérités, alors il est probable qu'elle ne sera ratifiée que par la poignée d'États que ses termes avantagent. Il va sans dire que les pays en développement décideront par eux-mêmes s'il y a lieu ou non de ratifier la convention. Mais il sera alors trop tard pour espérer exercer une influence quelconque sur leur décision. C'est pourquoi il importe que nous examinions maintenant les résultats de nos travaux, afin de déterminer s'ils expriment véritablement le concept du patrimoine commun de l'humanité et, si tel n'est pas le cas, d'y apporter les ajustements qui s'imposent.

L'inévitable pointe de lassitude que nous ressentons à la clôture des négociations sur le droit de la mer s'accompagne d'un mélange de satisfaction et de regret — satisfaction devant les progrès accomplis en vue de la mise en place d'une nouvelle constitution révolutionnaire pour la gestion des océans, regret de constater que des pays industrialisés s'appêtent à adopter unilatéralement, en ce qui concerne l'exploitation minière des fonds marins, une législation qui est si manifestement contraire à l'esprit même du concept du patrimoine commun de l'humanité.

Mais la note dominante demeure l'espoir — espoir que le souffle créateur qui a animé le renouvellement du droit de la mer ne nous abandonne pas maintenant. Certes, le Canada fera tout en son pouvoir pour sortir Poséidon de sa torpeur, sur la côte rocheuse où il s'est réfugié et où, nous dit Kafka, "un goéland, médusé par sa présence, décrit des cercles hésitants autour de sa tête". En fait, nous avons élaboré une nouvelle constitution qui s'appliquera aux trois quarts de la superficie de la planète. Une vigilance de tous les instants est notre seul espoir de la voir réaliser ses objectifs d'ordre et de justice.