



CANADA

**C
o
m
m
u
n
i
q
u
é**

Press release No. 50.
Friday, 4 December 1970

Statement made by Mr. A.J. Beesley, Canadian
Representative in the First Committee, on
Item 25: Law of the Sea.

CHECK AGAINST DELIVERY.

Communiqué No. 50
Vendredi, le 4 décembre 1970.

Déclaration prononcée par M. A.J. Beesley,
représentant du Canada à la Première
Commission, sur le Point 25: Droit de la mer.

VERIFIER LORS DU DISCOURS.

**CANADIAN DELEGATION
TO THE UNITED NATIONS**

**DELEGATION DU CANADA
AUPRES DES NATIONS UNIES**

Mr. Chairman:

In our earlier intervention we made known the position of the Canadian Government on a number of issues pertaining to the seabed beyond the limits of national jurisdiction. I propose now to discuss on the remaining sub-items which together comprise the issues which might be discussed at a third Law of the Sea Conference. I do not propose to comment at this stage upon any particular resolution but I would like to reserve my right to do so when we begin to give consideration to the resolutions themselves.

It will be recalled that in the Secretary-General's note under reference L.E. 113(3-4) of January 29, 1970 the Secretary-General requested the views of governments concerning the desirability of convening at an early date a conference "to review the regimes" of the Law of the Sea. The Canadian reply contained in document A/7925/Add.2 stated that "The Canadian Government is acutely aware of the need for the progressive development of international law in response to the new opportunities and problems created by increasingly rapid advances in technology, particularly those relating to the marine environment". There is, I think, no lack of evidence to support this statement. Grotius writing 360 years ago observed that "most things become exhausted by promiscuous use . . . but that is not the case with the sea: it can be exhausted neither by navigation nor by fishing, that is to say, in neither of the two ways in which it can be used". Traditional concepts of the Law of the Sea are of course founded upon the assumptions reflected in this pronouncement by one of the most learned publicist in the field of the Law of the Sea. Unfortunately modern technology has radically

/altered

.../2

altered the whole nature of the problems requiring regulations by the Law of the Sea, and the development of the law has not kept pace with the advances of technology. Grotius can be excused for not being able to foresee the far reaching implications for the law of the sea of modern technology such as whether nuclear ships and loaded supertankers can be capable of innocent passage, whether radio-active waste and nerve gas may be dumped into the ocean on the basis of the principle of the freedom of the high seas, whether safeguards are required for off-shore drilling, and whether fleets of modern fishing vessels vaster than the Spanish Armada can be left to fish the high seas at will. We cannot be excused however, for ignoring the impact of modern technology upon rules designed for the days of sailing ships and ancient empires. The uses of the sea have multiplied since the time of Grotius. The sea now can be exhausted by "promiscuous use" and it is incumbent upon us to develop new laws to prevent this catastrophe.

Mr. Chairman, Canada's long-standing interest in the whole field of the Law of the Sea is understandable in the light of our lengthy coastline -- said to be the longest in the world -- and our dependence upon sea transport as a consequence of our position as a major trading nation. It is these considerations that explain Canada's active role in the progressive development of the Law of the Sea. As was pointed out in our reply to the Secretary-General's questionnaire "Canada has supported and participated in every effort of the United Nations to achieve agreed rules of law with regard to the uses of the sea". Canada's active participation in the 1958 and 1960 Geneva conferences on the Law of the Sea are well-known. What may not

be so well-known is Canada's further efforts together with certain other countries, to develop multilateral agreement subsequent to the 1960 Geneva conference concerning those important issues left open by the two Geneva conferences. Our efforts to bring about multilateral agreement on the "six plus six" formula were not successful, and it proved necessary for us to establish an exclusive 9-mile fishing zone in 1964, and, more recently, a 12-mile territorial sea. Other states have found it necessary to take similar steps. Nevertheless, as pointed out in our reply to the Secretary-General, "while progress has been made in the development of such rules, important questions are still unresolved. The existing law of the sea is thus marred by inadequacies which are a matter of serious concern for the Canadian Government." The 1958 and 1960 Geneva conferences, as we are only too well aware, failed to agree on the breadth of the territorial sea and the nature and extent of jurisdiction of the coastal state over coastal fisheries. We have come some distance on these matters in the years since Geneva. There now appears to be a substantial measure of agreement on the need for new limits for the territorial sea. Similarly, it now appears to be widely agreed that the jurisdiction of the coastal state over coastal fisheries need not necessarily be tied to the sovereignty of the coastal state over its territorial waters. Yet we are still a long way from unanimity of these questions. Some states consider that there need be no universal maximum limit for the territorial sea and suggest instead regional solutions to the problem or propose that each state should be free to establish the limits of its maritime sovereignty on the basis of given criteria. Some states wish to impose a single limit for both maritime sovereignty and all forms of maritime jurisdiction.

/The

.../4

The potential for conflict on these issues is only too obvious. Their early resolution at an international conference is important to the whole structure of the Law of the Sea and relations among states in this field. In other important areas the rules of law on which agreement was reached at Geneva have been overtaken by events. Old solutions have become inadequate and new problems have emerged.

It is necessary, however, to sound a note of caution in calling for the development of new law in response to the new uses of the sea. The Canadian reply to the Secretary-General sounds such a note. Our reply stated as follows: "The 1958 Geneva Conference on the Law of the Sea resulted in a wide measure of agreement on many important questions, and the four conventions adopted at that Conference represent, in the view of the Canadian Government, a very substantial achievement. The Canadian Government believes that it would be inadvisable to prejudice this achievement by re-opening all the rules of law embodied in those conventions". To do so would border dangerously on a reversion to anarchy and chaos. What is required is a modernization and further development of a structure which has been painfully elaborated over the centuries, not rejection and destruction of that legacy.

I propose now to outline briefly some of the considerations which in our view should be taken into account in determining those issues which should be placed on the agenda of the third Law of the Sea conference. In Canada's view, the time has come to reexamine the rights and duties of states with regard to the conservation and management of the living resources of the sea, in light of the

/increasingly

.../5

increasingly rapid depletion of those resources as fishing has become virtually transformed from a harvesting to a mining process. It seems anomalous that whereas international law has developed an effective system of management for the mineral resources of the continental shelf and the so-called sedentary species of fish on the shelf, it has not yet developed an equally effective system for the management of the "free-swimming" fish in coastal areas. It seems anomalous too that some states should have to invest heavily in measures designed to protect river-spawning fish such as Atlantic and Pacific salmon, and for the same purpose should also have to sacrifice the great economic benefits which otherwise could be obtained from developing the spawning rivers for hydroelectric and other purposes, only to have those same fish indiscriminately dredged up by the first comer when they migrate to sea. Canada believes that both the coastal fishing states and the distant-water fishing states of the world must realize that a rational system of fisheries conservation, management and exploitation is required in the common interests of all concerned. There are only two alternatives, in Canada's opinion, to the development of such a system. One alternative is the sort of fisheries conservation which theoretically might be achieved under the law of diminishing returns; since it would be unprofitable to rake the last fish from the sea, it may be hoped that the last fish and perhaps a few more will be left where they are. The more likely alternative, however, is the possibility of international conflict as the states of the world respond to international inaction by national action. To avoid chaos and conflict and to conserve the living resources of the sea, it is

/essential

.../6

essential, in Canada's opinion, that the countries of the world should agree first of all to make adequate provision for the special rights and responsibilities of the coastal states, and secondly, to join together in a new legal regime for high seas fisheries which will reconcile the need for both equitable distribution of benefits and rational exploitation of resources. It is clear that the present situation is unsatisfactory and dangerous and that it should be reviewed at a Law of the Sea conference.

The traditional law of the sea has also proved wholly inadequate in its provisions for the rights and duties of states with regard to the preservation of the marine environment and the prevention of its pollution or degradation. While some progress has been made in controlling various forms of oceanic pollution, the threat to the marine environment looms larger than ever both because we know more about that environment and see more clearly how it is endangered, and because the mixed blessings of technological development have brought with them new possibilities for catastrophe. The sea is being dangerously abused, both accidentally and deliberately, in ways which may threaten its capacity to regenerate itself and could effectively destroy its living resources. In Canada's opinion, this subject too clearly requires some examination at a Law of the Sea conference, wherever else it may also be discussed.

A good deal has already been said in this debate concerning the problem of the definition of the continental shelf. There is no single aspect of the Law of the Sea, perhaps, which so graphically illustrates the relationship between law and technology as the definition

/of the

.../7

of the continental shelf in the relevant Geneva convention. Twelve years ago, in an attempt to provide for long-term technological development, the continental shelf was defined as that part of the seabed extending from the outer limit of the territorial sea to a water-depth of 200 metres or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the resources of the area. Since that definition was elaborated, technology has grown to the point where it will soon be possible to exploit seabed resources at virtually any depth. On the other hand, the international community has come to agree that there is an area of the seabed beyond the limits of national jurisdiction and that the exploitability rule cannot be used as a pretext for carving up the whole of every submarine area of the world among the coastal states. For this reason there seems to be general agreement that the definition of the continental shelf must be given greater precision, and that this matter too should be considered at a Law of the Sea conference.

A new aspect of the Law of the Sea which has already been receiving the concerted attention of the international community for several years is the exploration and exploitation of the natural resources of the seabed beyond the limits of national jurisdiction, and the elaboration of an international regime and machinery to govern such exploration and exploitation. There is no need to emphasize the complexity and importance of this matter. We are on the threshold of a new era in the exploitation of submarine resources and have an opportunity and an obligation to create a new legal order for this purpose. The nature of the regime to be elaborated for the seabed beyond national

/jurisdiction

.../8

jurisdiction is, of course, closely related to the eventual definition of the area to which it will apply, which in turn involves the question of a more precise definition of the continental shelf to which I have just referred. In an earlier statement on the seabed we made clear Canada's view that the relationship between these two questions is such that final settlement on both must be reached at the same conference at the same time. For this reason Canada attaches particular urgency to intensifying and expediting the studies of the seabed regime being pursued in the committee on the peaceful uses of the seabed beyond national jurisdiction. Only in this way would it be possible for a conference on the Law of the Sea to address itself simultaneously to the question of the seabed regime and the precise definition of the continental shelf.

Mr. Chairman, the issues facing the current session of the General Assembly with regard to the proposed Law of the Sea Conference are: (a) the scope of that Conference; (b) its timing, and (c) the machinery for its preparation. I have taken so much time to review certain problems of the Law of the Sea precisely because the scope of the proposed Conference is the fundamental issue, the one which more than any other will determine the success or failure of the Conference. Canada recognizes that there are differences of views not only on the substance of the problems I have mentioned but also on their relative urgency and as well as on the desirability of including some of them on the agenda of the proposed Conference.

There is, however, in our view, considerable common ground to the effect that the Conference should be broad in scope and that it

/should .../9

should examine all outstanding Law of the Sea issues without, however, re-opening the whole of the 1958 Geneva Law of the Sea Conventions. If we are able to reach general agreement along these lines on the agenda of the Conference, that alone would be a substantial achievement and would represent the essential first step forward. Having regard to the views of other states on this matter, Canada believes that the best possibility of taking that step forward lies in the adoption of an agenda that would include all the issues to which various states or groups of states attach importance, namely: (a) the breadth of the territorial seas; (b) transit through international straits; (c) the nature and extent of jurisdiction of the coastal state over coastal fisheries; (d) the rights and duties of states with regard to the conservation and management of the living resources of the sea, including in particular the special interests of the coastal states; (e) marine pollution; (f) scientific investigations; (g) the precise definition of the outer limit of the continental shelf; (h) the international regime, including machinery, for the seabed beyond national jurisdiction.

One of these items requires further comment, namely, the problem of marine pollution. It is important that we ensure co-ordination of action on that issue, and avoid duplication. Pollution will figure prominently in the discussions of the 1972 Stockholm Conference on the environment. In addition, a Conference on this subject will be convened by the Intergovernmental Maritime Consultative Organization in 1973. The Seabed Committee is examining the question of pollution arising from activities on the Seabed; the

/and other .../10

and other interested organisations in the United Nations system have jointly established a group of experts on scientific aspects of marine pollution; and the Economic Commission for Europe will be sponsoring a Conference of Experts on the environment in Prague in 1971. While we have an open mind as to the most appropriate manner in which responsibility might be assigned for specific forms of action on specific aspects of marine pollution, we should like to offer a few general observations on that issue.

With reference to marine pollution in particular, Canada views the Stockholm Conference on the environment as offering an opportunity to achieve a meeting of minds, the development of a political consensus on the basis of which there would be established a general framework and broad objectives for international co-operation and co-ordination in the protection of the marine environment. The extent to which that framework and those objectives might be translated into actual international conventions at Stockholm itself must remain an open question at this stage. However, insofar as the problem of marine pollution is directly related to other aspects of the Law of the Sea, such as, for instance, freedom of navigation, the right of innocent passage, and the international regime to be established for the seabed beyond national jurisdiction, then to that extent the problem of marine pollution should, in our view, also be considered and dealt with in the context of the Law of the Sea. Thus, the Stockholm Conference could be seen as an opportunity, which should be fully utilized, to prepare and lay the groundwork for the discussion of

/marine .../11

marine pollution at the proposed Law of the Sea Conference.

IMCO's purposes and functions are related essentially to technical matters affecting shipping in international trade. The 1954 convention on pollution of the sea by oil as amended in 1962 and 1969, is an example of the very important and constructive way in which IMCO can discharge its technical functions in the field of marine pollution. Similarly, the IMCO convention on civil liability for marine pollution damage negotiated at Brussels in 1969 also falls appropriately within IMCO's terms of reference and represents a step forward in the development of remedies for damage suffered as a result of pollution of the sea. A more fundamental issue was involved in the 1969 IMCO convention relating to intervention on the high seas in cases of oil pollution casualties, namely the right of a coastal state to take such measures on the high seas as may be necessary to prevent, mitigate or eliminate grave and imminent danger to their coastline or related interests from pollution or threat of pollution of the sea by oil, following upon a maritime casualty or acts related to such casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences. This convention represented a welcome recognition of the rights of coastal states to protect themselves against the threat of marine pollution, but the right in question, in Canada's opinion, is not one which is or should be restricted to cases of oil pollution. The further elaboration of the basic principle recognized in the IMCO convention should be on a broader basis, as was noted by the group of experts in their report of January, 1970. This is the matter which

/should .../12

should in our view properly be referred to a general conference on the Law of the Sea as a whole. At the same time, ILO for its part might direct special attention to the development of international rules relating to routing, construction of vessels, traffic rules and other safety measures intended to prevent accidental pollution of the sea by shipping. The vacuum in the law in this respect is well known.

In sum, the Law of the Sea Conference could provide the international community with an appropriate forum in which to define the fundamental legal principles concerning the rights of states with regard to the prevention of marine pollution deriving from a wider range of sources. The Stockholm Conference, meanwhile, could examine the problem of marine pollution in its relationship to the total environment. Its broader mandate could possibly lead to action in areas which are not within the scope of the other conferences in question, while also developing the political consensus which would ensure appropriate action in those areas within the scope of those conferences.

As to the timing of the conferences, as was indicated in the Canadian reply to the Secretary-General, Canada is convinced that the paramount consideration in approaching the conference is to ensure that it be carefully and thoroughly prepared in order to maximize the Law of the Sea. The possible consequences of failure to reach agreement are too serious for us to embark on this venture without some reasonable assurance of success. The timing of the conference is therefore a matter of crucial importance. There appears to be widespread agreement

/that 1973 .../13

that 1973 should be fixed as the year for actual decision-making by the conference. Canada would support 1973 as a target date, but we believe that it would be preferable not to commit ourselves to a rigid schedule which might only be met by sacrificing careful and thorough preparation. A delayed conference in Canada's view would be better than a failed conference. It should be remembered that the 1958 conference on the Law of the Sea was preceded by more than eight years of preparation by the International Law Commission as well as by the International Technical Conference on Conservation of the Living Resources of the Sea convened in Rome under the auspices of FAO in 1955. Taking these considerations into account, it would be wise, in our view, to provide for a reference back to the Twenty-Seventh General Assembly to confirm what at this stage can only be a target date.

The choice of preparatory machinery for the conference is obviously another factor which could profoundly affect the outcome of the conference. There appears to be general agreement that a Preparatory Committee of some sort will be required, and Canada supports this view. As to the mandate of the Preparatory Committee it might be both procedural and substantive in our view; for instance, the Preparatory Committee might devote the first year of its deliberations to studying and preparing recommendations on the conference agenda and procedures, no small task in itself, and in the second year move to substantive consideration of the issues and to the preparation of draft articles. We have an open mind on this question which will be considered further when we move to debate the resolution.

/Another .../lh

Another question relating to the mandate of the Preparatory Committee is whether it should include the study of some items relating also to the seabed question. In Canada's view the question of the outer limit of the continental shelf, for instance, is one which would properly fall within the mandate of the Preparatory Committee rather than the Seabed Committee, which is specifically restricted to the seabed beyond national jurisdiction and thus cannot extend to the definition of the area within national jurisdiction, that is, to the definition of the continental shelf. On a related matter, it is obvious that provision would have to be made for the closest co-ordination between the work of the Preparatory Committee and that of the Seabed Committee.

With regard to the size of the Preparatory Committee, the essential consideration, in Canada's view, is that the committee be made large enough to provide adequate and balanced representation for all points of view. Canada's position with regard to the size and composition of the Preparatory Committee is flexible. One interesting possibility which has been discussed in this connection is the reconstitution of the Seabed Committee as the General Preparatory Committee for the whole range of issues to be examined at the proposed Law of the Sea Conference. This possibility might profitably be examined in the event that the composition and mandate of the Preparatory Committee should give rise to major difficulties.

Another possibility that has been raised is the use of a preliminary or preparatory conference leading up to the actual decision-making conference. This suggestion has certain attractions,

/particularly .../15

particularly in that it would involve all members of the United Nations in the preparations for the conference. On the other hand, it might have certain disadvantages in that a Preparatory Conference in 1972 might be premature and prove divisive since it would leave very little time for adequate preparation by the conference Preparatory Committee. It should be possible, we think, to settle these questions on the basis of common sense, since there are no doctrinal issues involved.

Mr. Chairman, in concluding my statement, I only wish to emphasize Canada's profound conviction that the international community has reached a crucial turning point as regards development of the Law of the Sea. Effective and early international action is demanded to prevent the threatened degradation of the marine environment and the threatened destruction of the living resources that constitute the real wealth of the sea; to ensure an orderly and equitable regime for the exploitation of seabed resources beyond national jurisdiction for the benefit of mankind as a whole; and to provide for a just accommodation between coastal interests and global interests in the uses of the sea. While awaiting such action, states cannot and should not neglect their responsibility to prevent pollution of the sea and to institute regulatory measures for the conservation of its living resources. Similarly, states should not neglect their responsibility to co-operate on a bilateral and multilateral basis for the fulfillment of these purposes. Beyond such interim measures, if the international community delays taking action or fails to agree on a new order for the Law of the Sea, states will be forced, as they have been in the past,

/to take .../16

to take steps in advance of existing law.

Mr. Chairman, there have been a number of references during our debate to the relative merits of unilateralism as compared to multilateralism as methods of developing the Law of the Sea.

The Canadian position on this issue is well-known. In brief, we do not consider multilateral action and unilateral action as mutually exclusive courses; they should not, in our view, be looked on as clear-cut alternatives. The contemporary international law of the sea comprises both conventional and customary law. Conventional or multilateral treaty law must, of course, be developed primarily by multilateral action, drawing as necessary upon principles of customary international law. Thus multilateral conventions often consist of both a codification of existing principles of international law and progressive development of new principles. Customary international law is, of course, derived primarily from state practice, that is to say, unilateral action by various states, although it frequently draws in turn upon the principles embodied in bilateral and limited multilateral treaties. Law-making treaties often become accepted as such not by virtue of their status as treaties, but through a gradual acceptance by states of the principles they lay down. The complex process of the development of customary international law is still relevant and indeed, in our view, essential to the building of a world order. For these reasons we find it very difficult to be doctrinaire on such questions. The regime of the territorial sea, for example, derives in part from conventional law, including in particular the Geneva Convention on the Territorial Sea,

/(which .../17

(which itself was based in large part upon customary principles) and in part from the very process of the development of customary international law. During the period when it was possible to say, if ever there was such a time, that there existed a rule of law that the breadth of the territorial sea extended to three nautical miles and no further, that principle was created by state practice, and can be altered by state practice, that is to say, by unilateral action on the part of various states, accepted by other states and thus developed into customary international law. How then can we be dogmatic about the merits of either approach to the exclusion of the other? Unilateralism carried to an extreme and based upon differing or conflicting principles could produce complete chaos. Unilateral action when taken along parallel lines and based upon similar principles can lead to a new regional and perhaps even universal rule of law. Similarly, agreement by the international community reached through a multilateral approach can produce effective rules of law, while doctrinaire insistence upon the multilateral approach as the only legitimate means of developing the law can lead to the situation which has prevailed since the failure of the two Geneva Law of the Sea Conferences to reach agreement upon the breadth of the territorial sea and fishing zones. In no other field of law is the inter-penetration of national and international law so evident. It is our view that this organic relationship of law on the national and international planes is not to be feared but to be welcomed since it prevents us from being bound by straight jackets fashioned in the distant past devised to contain pressures which can no longer be

/ignored .../18

ignored. What is required, in our view, is a judicious mix of the two approaches taking into account the complex set of inter-related and sometimes conflicting political, economic and legal considerations, both national and international, and based also upon the imperatives of time itself. The seriousness of the problem can determine the urgency of action, which in turn can sometimes dictate the means chosen.

It is important also, we think, to be clear as to just what we mean when we speak of the undesirability of unilateral action. Are we referring to extensions of the territorial sea, or the exercise of various limited forms of jurisdiction by coastal states to manage and conserve fisheries resources, or to control pollution, or are we referring to such acts as the unilateral appropriation however temporary, of vast areas of the high seas for the conducting of dangerous experiments for scientific and military purposes? Do we refer to the widespread practice of dumping various deleterious substances into the sea? Has not the law of the sea, particularly with regard to the prevention of pollution and the conservation of living resources been characterized by the principle of "laissez faire"? And is "laissez faire" not systematic unilateralism? What factors must be taken into account in making value judgements on the kinds of acts I have referred to? We intend no criticism of any state in posing these questions. We do suggest, however, that we cannot proceed on the basis of the premise that while all unilateral action is equal, some is more equal than others. These questions are the kind we should be attempting to answer in 1973. It is at that conference and in our preparations for it

/that .../19

that we must attempt to seek out the basis for meeting the needs of the international community without doing violence to the interests of any state or group of states. Coastal states cannot speak for land-locked states. Developed countries cannot speak for developing countries. Shipping states cannot speak for coastal states with no merchant marine. Distant-water fishing states cannot speak for coastal off-shore fishing states. Great military powers cannot speak for small non-nuclear powers. It follows from this that there must be a process of negotiation, of give and take, of mutual concessions in seeking generally acceptable accommodations.

What is required is that we search together for generally acceptable principles, respecting one another's points of view without attempting to substitute our judgement for that of any other state, working together in the common interest. Canada stands ready to participate in all such efforts.

Monsieur le Président,

Au cours de notre intervention antérieure, nous avons expliqué la position du Canada sur diverses questions touchant le fond des mers au-delà des limites de la juridiction nationale. Je me propose maintenant d'examiner les autres points qui, ensemble, constituent les grandes questions qui pourraient figurer à l'ordre du jour de la troisième conférence sur le droit de la mer. Je n'ai pas l'intention pour le moment de parler d'une résolution en particulier, mais je voudrais me réserver le droit de le faire lorsque nous aborderons l'examen des résolutions proprement dites.

On se souviendra que dans sa note LE 113 (3-4) datée du 29 janvier 1970, le Secrétaire général s'est enquis des vues des gouvernements sur l'opportunité de convoquer à une date rapprochée une conférence qui serait chargée de "revoir les régimes" du droit de la mer. Dans sa réponse, qui figure dans le document A/7925/Add.2, le Canada déclare que "le Gouvernement canadien est pleinement conscient de la nécessité de développer progressivement le droit international face aux possibilités et aux difficultés nouvelles créées par les progrès de plus en plus rapides de la technologie, notamment en ce qui concerne le milieu marin". Les preuves ne manquent pas pour appuyer cette affirmation. Grotius, qui vivait il y a 360 ans, a écrit que la plupart des choses s'épuisent lorsqu'elles sont utilisées de façon désordonnée ... mais que tel n'est pas le cas pour la mer: ni la navigation ni la pêche ne sauraient l'épuiser, c'est-à-dire aucune des deux façons dont on l'utilise. Les principes classiques du droit de la mer s'appuient évidemment sur des conclusions tirées de cette affirmation prononcée par l'un des juristes les plus compétents en matière du droit de la mer. Malheureusement, la technologie

/moderne

.../2

moderne a modifié radicalement la nature même des problèmes que le droit de la mer est appelé à régler et le progrès technique a devancé le développement du droit. On peut sans doute excuser Grotius de n'avoir pu prévoir les incidences de grande portée de la technologie moderne, savoir si le passage de navires nucléaires et de pétroliers géants chargés présentent un danger, si les déchets radioactifs et les gaz innervants peuvent être déversés dans l'océan en vertu du principe de la liberté de la haute mer, si des garanties sont nécessaires pour le forage au large des côtes et si on peut laisser les flottes de bateaux de pêche modernes, plus vastes que l'Armada, pêcher en haute mer en toute liberté, mais nous serions inexcusables toutefois d'ignorer l'impact de la technologie moderne sur des règles conçues pour l'époque des bateaux à voile et des anciens empires. Les utilisations de la mer ont décuplé depuis l'époque de Grotius. Il est désormais possible d'épuiser la mer par une "utilisation désordonnée", et il nous incombe d'élaborer de nouvelles lois afin de prévenir une telle catastrophe.

Monsieur le Président, on comprend l'intérêt que le Canada porte depuis longtemps à toute la question du droit de la mer étant donné la longueur de notre littoral - le plus long du monde, paraît-il - et le besoin que nous avons du transport maritime, à titre de grand pays commerçant. Ces considérations expliquent le rôle actif du Canada dans le développement progressif de ce droit. Comme nous l'avons souligné dans notre réponse au questionnaire du Secrétaire général, "le Canada a apporté son appui et son concours à tous les efforts de l'Organisation des Nations Unies pour poser des règles de droit convenues ayant trait aux utilisations

de la mer". La participation du Canada aux conférences sur le droit de la mer tenues à Genève en 1958 et en 1960 est bien connue. Mais ce qui est moins bien connu, ce sont les efforts déployés par le Canada, de concert avec d'autres pays, à la suite de la conférence tenue à Genève en 1960, en vue d'aboutir à un accord multilatéral sur les grandes questions laissées sans solution par les deux conférences de Genève. Nos efforts pour aboutir à un accord multilatéral sur la formule "six plus six" n'ont pas été couronnés de succès. Il nous a donc été nécessaire, en 1964, d'établir une zone de pêche exclusive de neuf milles et, plus récemment, de fixer à 12 milles les limites de la mer territoriale. D'autres États ont jugé nécessaire d'avoir recours à des mesures semblables. Néanmoins, ainsi que nous l'avons signalé dans notre réponse au Secrétaire général, "bien que des progrès aient été accomplis dans la mise au point de ces règles, d'importantes questions se posent encore. Le droit de la mer actuel comporte des lacunes qui préoccupent gravement le Gouvernement canadien". Les conférences de Genève de 1958 et 1960, comme nous le savons tous, ne sont pas parvenues à une entente sur la largeur de la mer territoriale et la nature et la portée de la juridiction des États riverains sur les pêcheries côtières. On semble maintenant généralement d'accord sur la nécessité de nouvelles limites pour la mer territoriale. On semble s'entendre pour reconnaître que la juridiction d'un État riverain sur les pêcheries côtières n'est pas nécessairement liée à la souveraineté de l'État côtier sur ses eaux territoriales. Mais il est loin d'y avoir unanimité sur ces questions. Certains États estiment qu'il n'est pas besoin de limite maximum universelle pour la mer territoriale et proposent que ce problème

/soit réglé

.../4

soit réglé à l'échelle régionale ou encore que chaque Etat soit libre de fixer les limites de sa souveraineté maritime d'après des critères donnés. D'autres Etats veulent établir une seule limite à la fois pour la souveraineté maritime et pour toutes les formes de juridiction maritime. On voit que les possibilités de divergences d'opinions sur ces questions sont grandes. Il est important pour toute la structure du droit de la mer et des rapports entre les Etats dans ce domaine que ces problèmes soient réglés le plus tôt possible à une conférence internationale.

Dans d'autres secteurs importants, les règles de droit sur lesquelles on s'était entendu à Genève sont maintenant dépassées par les événements. D'anciennes solutions ne sont plus satisfaisantes et de nouveaux problèmes ont surgi.

Monsieur le Président, il convient toutefois de recommander la prudence dans le développement d'un nouveau droit pour réglementer les nouvelles utilisations de la mer. C'est justement ce que nous faisons dans notre réponse au Secrétaire général. Nous signalons que "la Conférence de Genève de 1958 sur le droit de la mer a abouti à un large accord sur plusieurs questions importantes, et les quatre conventions adoptées à cette conférence constituent, de l'avis du Gouvernement canadien, un résultat très appréciable. Le Gouvernement canadien pense qu'il serait regrettable de porter atteinte à l'oeuvre accomplie en revenant sur toutes les règles de droit contenues dans ces conventions". Un tel geste risquerait de provoquer l'anarchie et le chaos. La solution consiste à moderniser et développer davantage une structure élaborée avec difficulté au cours des siècles, et non pas de rejeter et détruire cet héritage.

Le Canada a exposé sa position sur les domaines du droit qui nécessitent un développement progressif, dans sa réponse au questionnaire du Secrétaire général.

Je me propose maintenant de passer en revue quelques-unes des considérations dont il faudra tenir compte en vue de déterminer les questions qui devraient figurer à l'ordre du jour de la troisième conférence du droit de la mer. Le Canada est d'avis que le temps est venu de passer en revue les droits et les devoirs des Etats touchant la conservation et la gestion des ressources biologiques de la mer. Etant donné l'appauvrissement de plus en plus rapide de ces ressources qui a transformé la pêche, d'activité de cueillette qu'elle était en un processus semblable à l'exploitation minière, il semble anormal que le droit international, qui a pourtant mis au point un système efficace pour la gestion des ressources minérales du plateau continental et des espèces de poisson dites "sédentaires" du plateau continental n'ait pas encore adopté de système aussi efficace pour la gestion des espèces de pleine eau qui se trouvent dans les zones côtières. Il semble tout aussi anormal que certains Etats doivent consacrer de fortes sommes aux mesures qui ont pour objet de protéger les poissons qui fraient en eau douce, comme les saumons de l'Atlantique et du Pacifique, et se priver pour la même raison des grands avantages économiques que comporteraient les aménagements hydroélectriques et autres des cours d'eau à frai alors que ces mêmes poissons peuvent être cueillis par le premier chalutier venu dès qu'ils parviennent à la mer. Le Canada est d'avis que les Etats qui pratiquent la pêche au loin aussi bien que ceux qui pêchent au large de leurs côtes ont un intérêt commun à ce que soit

établi un système rationnel pour la conservation, la gestion et l'exploitation des pêcheries. De l'avis du Canada, deux choses seulement pourront se passer si l'on ne met pas en place un système de ce genre. Il pourra arriver qu'on ait le genre de conservation des pêcheries auquel on pourrait théoriquement s'attendre d'après la loi du rendement non-proportionnel: puisqu'il ne serait pas économique de retirer le dernier poisson de la mer, il est permis d'espérer qu'on laisserait tranquilles ce dernier poisson et peut-être quelques autres. Une telle possibilité n'est sans doute pas ce qu'il y a de plus rationnel mais on peut concevoir que c'est celle qui se réaliserait en l'absence d'une entente internationale efficace. L'éventualité la plus probable, cependant, c'est celle d'un conflit international, les Etats du monde réagissant à l'inaction internationale par des initiatives nationales. Le Canada pense que, pour éviter le chaos et les conflits, les pays du monde doivent s'entendre, d'abord pour tenir compte suffisamment des droits et des devoirs particuliers des Etats côtiers et, deuxièmement, pour se donner conjointement un régime juridique applicable aux pêcheries de la haute mer qui concilie la distribution équitable des avantages et l'exploitation rationnelle des ressources. Il est évident que la situation actuelle est peu satisfaisante, qu'elle est même explosive et qu'il faudrait la modifier au cours d'une conférence sur le droit de la mer.

Le droit de la mer traditionnel s'est aussi révélé tout à fait insuffisant quant à la définition des droits et devoirs des Etats relativement à la préservation du milieu marin et à la lutte contre la pollution et la détérioration de cet environnement. Bien qu'on ait fait certains

progrès dans la lutte contre diverses formes de pollution des océans, la menace qui pèse sur le milieu marin est plus lourde que jamais, d'abord parce que nous connaissons mieux cet environnement et comprenons mieux comment il est menacé et, ensuite, parce que les avantages ambivalents du progrès technique ont créé de nouvelles possibilités de catastrophes. La mer est l'objet de certains excès dangereux, commis accidentellement ou délibérément, qui mettent en danger l'aptitude qu'elle a à se renouveler et qui pourraient véritablement détruire les ressources biologiques. Le Canada est d'avis que cette question devrait absolument retenir l'attention d'une conférence sur le droit de la mer, quelles que puissent être les autres questions étudiées.

On a déjà beaucoup parlé, au cours du présent débat, du problème de la définition du plateau continental. Aucun autre aspect du droit de la mer, semble-t-il, n'illustre de façon aussi nette la relation qui existe entre le droit et la technique que la définition du plateau continental contenue dans la convention de Genève sur ce plateau. Il y a douze ans, pour tenter de faire face à l'évolution à long terme des techniques, on a défini le plateau continental comme étant la partie du fond des mers qui s'étend depuis les limites extérieures de la mer territoriale jusque là où la profondeur de l'eau est de 200 mètres ou, au-delà de cette dernière limite, là où l'épaisseur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources de la zone. Depuis l'adoption de cette définition, la technique s'est perfectionnée à tel point qu'il sera bientôt possible d'exploiter les ressources du fond des mers à n'importe quelle profondeur, ou presque. D'autre part, la communauté internationale en est venue à reconnaître qu'il

existe une zone des fonds marins au-delà des limites de la juridiction nationale et que la règle de la possibilité d'exploiter ne doit pas constituer un prétexte permettant de répartir toutes les zones sous-marines du monde entre les Etats côtiers. A cause de cela on semble convenir universellement qu'il faut apporter une plus grande précision à la définition du plateau continental et que cette question devrait aussi être étudiée au cours d'une conférence sur le droit de la mer.

Il est un nouvel aspect du droit de la mer qui retient déjà l'attention concertée de la communauté internationale depuis plusieurs années. C'est celle de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles des fonds marins au-delà des limites de la juridiction nationale et de la mise en place d'un régime et d'un mécanisme internationaux devant régir cette exploration et cette exploitation. Il n'y a pas lieu d'insister sur la complexité et l'importance de cette question. Nous sommes au seuil d'une ère nouvelle quant à l'exploitation des ressources sous-marines et nous avons l'occasion, en même temps que l'obligation, de créer un nouvel ordre juridique à cette fin. La nature du régime à établir pour les fonds marins situés au-delà de la juridiction nationale est liée de près, cela va de soi, à la définition qu'on en viendra à donner de la zone à laquelle le régime s'appliquera, et cette définition à son tour soulève la question de définir de façon plus précise le plateau continental, question dont je viens de parler. Au cours d'une déclaration précédente sur les fonds marins, j'ai énoncé les vues du Canada selon lesquelles le lien qui existe entre ces deux questions est tel qu'il faut les régler toutes les deux de façon définitive à la même conférence et en même temps. A cause de cela, le Canada

/considère

.../9

considère qu'il est particulièrement urgent d'intensifier et d'accélérer les études qui se font actuellement sur le régime à appliquer aux fonds marins au Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale. C'est le seul moyen de permettre à une conférence sur le droit de la mer de s'attaquer simultanément à la question du régime à appliquer aux fonds marins et à la définition précise du plateau continental.

Monsieur le Président, les problèmes qui se posent à la présente session de l'Assemblée générale au sujet de l'éventuelle conférence sur le droit de la mer sont les suivants: (A) les questions à étudier; (B) la date où la conférence aura lieu et (C) la préparation. Si j'ai consacré tout ce temps à l'examen de certains des problèmes du droit de la mer, c'est précisément que les limites de la conférence constituent la question principale, celle qui plus que toute autre va déterminer le succès où l'échec de cette conférence. Le Canada reconnaît que des divergences de vues existent non seulement quant à la nature des problèmes dont j'ai parlé mais aussi quant à leur urgence relative et même à l'opportunité d'inscrire l'un ou l'autre d'entre eux à l'ordre du jour de la conférence envisagée.

On s'accorde à penser que la conférence devrait avoir une assez grande extension et qu'elle devrait examiner tous les problèmes qui se posent actuellement en matière de droit de la mer, sans pourtant remettre en question toutes les conventions de Genève de 1958 sur le droit de la mer. Ce sera tout de même une tâche difficile que d'en arriver à quelque espèce d'unanimité quant au mandat de la conférence à partir de cette intention générale. Si nous parvenons à nous entendre sur cette orientation pour ce

qui est de l'ordre du jour de la conférence, ce sera là un succès important et, véritablement, le premier pas dans la bonne voie. Quant aux opinions des autres États sur cette question, le Canada est d'avis que le premier pas aura de meilleures chances de se faire si nous adoptons un ordre du jour englobant toutes les questions auxquelles les divers États et groupes d'États attachent de l'importance, c'est-à-dire: (A) la largeur des mers territoriales; (B) le passage dans les détroits internationaux; (C) la nature et l'étendue de la juridiction des États riverains sur les pêcheries côtières; (D) les droits et devoirs des États à l'égard de la conservation et de la gestion des ressources biologiques de la mer, y compris les intérêts particuliers des États côtiers; (E) la pollution marine; (F) les recherches scientifiques; (G) la définition précise des limites extérieures du plateau continental; (H) le régime et les mécanismes internationaux à appliquer aux fonds marins au-delà de la juridiction nationale.

Il y a lieu de traiter un peu plus longuement d'une de ces questions, soit celle de la pollution marine. Il importe de coordonner les initiatives, de manière à éviter la répétition des efforts, pour ce qui touche à cette grave question. Ce problème va être en évidence dans les discussions de la Conférence de Stockholm sur l'environnement, en 1972. Une conférence sur cette question doit aussi être organisée en 1973 par l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OICNM). Le Comité des fonds marins étudie la question de la pollution causée par l'activité qui s'exerce au fond des mers et des océans, la CIO et d'autres organisations du système des Nations Unies qui s'intéressent à la question ont établi conjointement un groupe de travail sur les aspects

scientifiques de la pollution marine et la Commission économique pour l'Europe va diriger une conférence de spécialistes de l'environnement à Prague en 1971.

Le Canada entendra avec intérêt toutes les propositions qui pourront être faites touchant la meilleure répartition possible des tâches se rapportant à des aspects particuliers de la pollution marine. Nous aimerions toutefois présenter à cet égard les quelques observations générales qui suivent.

Pour ce qui touche en particulier à la pollution marine, le Canada considère que la Conférence de Stockholm sur l'environnement offre l'occasion d'une rencontre des esprits, du dégagement d'une unanimité politique sur laquelle se fonderait le cadre général et les grands objectifs de la collaboration internationale pour la protection du milieu marin. Nous ne pouvons pas encore savoir dans quelle mesure ce cadre et ces objectifs pourront se traduire effectivement en conventions internationales à Stockholm même. Toutefois, dans la mesure où le problème de la pollution marine est directement relié aux autres aspects du droit de la mer, comme, par exemple, la liberté de navigation, le droit de passage inoffensif et le régime international à appliquer aux fonds marins au-delà de la juridiction nationale, dans la même mesure le problème de la pollution marine devrait être étudié et réglé, croyons-nous, dans le cadre du droit de la mer. On pourrait ainsi considérer la Conférence de Stockholm comme une occasion, à utiliser pleinement, d'ouvrir la voie à l'examen de la question de la pollution marine à la conférence envisagée sur le droit de la mer.

Les objectifs et les fonctions de l'OICNM sont essentiellement liés aux questions techniques de navigation touchant le commerce international. La Convention de 1954 sur la pollution de la mer par le pétrole, avec ses modifications de 1962 et de 1969, est un exemple de la façon très importante et constructive dont l'OICNM peut s'acquitter de ses fonctions techniques dans le domaine de la pollution marine. De même, la Convention de l'OICNM sur la responsabilité civile à l'égard des dommages causés par la pollution marine négociée à Bruxelles en 1969 relève bien du mandat de l'OICNM et représente un pas en avant dans l'élaboration de mesures de correction à l'égard des dommages subis par suite de la pollution marine. On traite d'une question plus fondamentale dans la Convention de l'OICNM de 1969 sur le droit d'intervenir en haute mer dans le cas d'accidents dus à la pollution par le pétrole, c'est-à-dire du droit des Etats côtiers de prendre en haute mer les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer un danger grave et imminent pour leurs côtes ou pour des intérêts connexes imputable à une pollution ou à une menace de pollution de la mer par le pétrole résultant d'accidents maritimes ou d'activités se rapportant à ces accidents dont on peut raisonnablement s'attendre qu'ils causent de grands dommages. Cette Convention constituait une heureuse reconnaissance du droit des Etats côtiers de se protéger contre le danger de la pollution marine mais, de l'avis du Canada, ce droit n'est pas et ne doit pas être limité aux cas de pollution par le pétrole. Il faudrait élaborer et étendre de façon plus large le principe fondamental reconnu dans la convention de l'OICNM, comme l'a recommandé le Groupe d'experts dans son rapport de janvier 1970. D'après nous, il conviendrait tout à fait de soumettre

cette question à une conférence générale sur le droit de la mer à cause des grandes conséquences qu'elle comporte pour l'ensemble du droit de la mer. En même temps, l'OICNM pourrait elle-même porter une attention particulière à l'élaboration de règles internationales touchant l'établissement des itinéraires, la construction des navires, la circulation et d'autres mesures de sécurité propres à empêcher la pollution accidentelle de la mer par la navigation. On reconnaît de façon générale les insuffisances du droit à cet égard.

Pour résumer, la conférence sur le droit de la mer devrait fournir à la communauté internationale une tribune appropriée où l'on puisse définir les principes juridiques fondamentaux devant régir les droits des états touchant la prévention de la pollution marine causée par une plus grande variété de facteurs. De son côté, la conférence de Stockholm pourrait étudier le problème de la pollution marine par rapport au milieu total. L'ampleur du mandat de cette conférence pourrait permettre à celle-ci d'agir dans des secteurs qui échappent au mandat des autres conférences en question. En même temps cette conférence pourrait dégager l'unanimité politique qui assurerait une action appropriée dans les secteurs qui relèvent effectivement du mandat de ces autres conférences.

Quant à la date de la conférence, comme nous l'avons dit dans notre réponse au Secrétaire général, le Canada est convaincu qu'il est de la plus grande importance de préparer avec soin et à fond la conférence envisagée, afin qu'elle puisse fournir le plus grand apport possible au droit de la mer. Les conséquences possibles d'un échec à cet égard sont trop graves pour que nous nous embarquions dans cette affaire sans être

/assurés

.../14

assurés d'avance d'un certain succès. La date de la tenue de la conférence est donc d'une importance capitale. On semble généralement d'accord que 1973 devrait être fixée comme l'année pour la prise de décisions effectives de la part de la conférence. Le Canada est d'avis qu'on devrait prendre 1973 comme date cible, mais il estime qu'il serait préférable de ne pas se fixer un programme rigide qu'on ne parviendrait à réaliser qu'en ne consacrant pas le temps voulu à la préparation de la conférence. A notre avis, un retard vaut mieux qu'un échec. Rappelons-nous que la conférence de 1958 sur le droit de la mer a nécessité huit ans de préparations de la part de la Commission du droit international, ainsi que la conférence technique internationale sur la conservation des ressources biologiques de la mer qui s'est tenue à Rome en 1955 sous l'égide de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. Compte tenu de ces considérations, il nous paraît souhaitable de prévoir le renvoi de cette question à la 27^e session de l'Assemblée générale en vue de faire confirmer ce qui, pour le moment, ne saurait être qu'une date provisoire.

L'organisme chargé de la préparation de la conférence est aussi un élément qui pourrait modifier profondément les résultats de la conférence. On semble généralement d'accord pour reconnaître qu'une sorte de comité préparatoire sera nécessaire, et le Canada partage cette opinion. Pour ce qui est du mandat du comité, à notre avis, il devrait porter sur les questions à la fois de procédure et de fond. Par exemple, le comité pourrait consacrer la première année de son mandat à l'examen et à la préparation des recommandations touchant l'ordre du jour et les procédures de la conférence, ce qui n'est pas une tâche facile, et la deuxième année à l'examen

/en profondeur

.../15

en profondeur des questions et à la préparation des projets d'articles. Le Canada n'a pas d'idée préconçue sur cette question, qui pourrait être discutée lorsque nous examinerons les résolutions dont nous sommes saisis.

Il y a une autre question que nous devons examiner. Il s'agit de savoir si le mandat du comité préparatoire doit comprendre l'étude de certains points qui se rattachent à la question du fond des mers. De l'avis du Canada, la limite extérieure du plateau continental, par exemple, est une question qui relèverait davantage du mandat du comité préparatoire que de celui du comité des fonds marins, qui porte précisément sur le fond des mers au-delà de la juridiction nationale et qui ne saurait s'étendre à la définition de la zone à l'intérieur de la juridiction nationale, soit la définition du plateau continental. Sur des questions connexes, il va de soi qu'il faudrait prendre des mesures pour qu'il y ait une étroite coordination entre les travaux du comité préparatoire et ceux du comité des fonds marins.

En ce qui concerne le nombre de membres du comité préparatoire, le Canada est d'avis que le comité devrait être composé de façon à constituer une représentation juste et équilibrée de toutes les positions. Le Canada entend maintenir une position souple sur la question de la composition du comité. Il a été question d'une possibilité intéressante à cet égard, savoir de faire du comité des fonds marins le grand comité préparatoire pour l'ensemble des questions qui seront examinées à l'éventuelle conférence sur le droit de la mer. Cette possibilité pourrait sans doute être étudiée avec profit, si jamais la composition et le mandat du comité préparatoire donnait lieu à des difficultés considérables.

Une autre possibilité a été évoquée; c'est celle d'une conférence préliminaire ou préparatoire, à faire suivre par la conférence proprement dite, où seront prises les véritables décisions. Cette proposition a quelques mérites, surtout du fait qu'elle ferait participer tous les membres de l'ONU à la préparation de la conférence. Elle comporte d'autre part certains inconvénients en ce sens que cela pourrait être prématuré et causer des conflits que de tenir une conférence préparatoire en 1972, puisque le comité de préparation de la conférence n'aurait plus alors que bien peu de temps pour organiser la conférence comme il convient. Il devrait être possible, croyons-nous, de régler cette question par de simples considérations de bon sens, étant donné qu'il n'y a pas de question d'idéologie en cause.

Monsieur le Président, pour terminer cet exposé, je désire seulement souligner à quel point le Canada est convaincu que la communauté internationale vient d'atteindre un tournant en ce qui concerne le progrès du droit de la mer. Une action internationale efficace s'impose dès maintenant si l'on veut empêcher que se réalise le danger de détérioration du milieu marin et le danger de destruction des ressources biologiques qui constituent la véritable richesse de la mer, si l'on veut établir un régime ordonné et équitable pour l'exploitation des ressources des fonds marins au-delà de la juridiction nationale à l'avantage de toute l'humanité et si l'on veut instaurer un juste équilibre entre les intérêts côtiers et les intérêts mondiaux dans l'utilisation de la mer. En attendant cette action, les États ne peuvent ni ne doivent négliger leurs obligations d'empêcher la pollution de la mer et d'instituer des mesures de réglementation

/pour la

.../17

pour la conservation des ressources biologiques de la mer. Les États ne doivent pas non plus négliger leurs obligations de coopérer sur les plans bilatéral et multilatéral à la réalisation de ces objectifs. Au-delà de ces mesures à prendre provisoirement, si la communauté internationale tarde à agir ou ne réussit pas à faire l'unité sur un nouvel ordre relatif au droit de la mer, les États seront forcés, comme ils l'ont fait dans le passé, de prendre des mesures qui anticiperont sur le droit existant.

Monsieur le Président, on a parlé à plusieurs reprises au cours du débat, des avantages relatifs de la voie unilatérale par comparaison à la voie multilatérale pour développer le droit de la mer.

La position du Canada sur cette question est bien connue. En deux mots, nous estimons que l'option multilatérale et l'option unilatérale ne s'excluent pas mutuellement et qu'elles ne doivent pas être considérées comme deux solutions tout à fait distinctes. Le droit de la mer international s'inspire à la fois du droit conventionnel et du droit coutumier. Le droit des traités, conventions ou multilatéral, découle principalement de la méthode multilatérale, puisent au besoin dans les principes du droit coutumier international. Ainsi, les conventions multilatérales constituent souvent à la fois une codification des principes existants du droit international et un développement progressif de nouveaux principes. Le droit coutumier international provient surtout, cela va de soi, de la pratique des États - c'est-à-dire la voie unilatérale - bien qu'il s'inspire souvent des principes renfermés dans des traités bilatéraux et multilatéraux de portée restreinte. Les traités qui constituent des éléments du droit en viennent souvent à être acceptés comme tels non pas parce que ce sont des

traités, mais par suite d'une extension graduelle des principes qu'ils établissent. Le processus complexe du développement du droit coutumier international est toujours pertinent et, à notre avis, essentiel à l'édification d'un ordre mondial. C'est pourquoi il nous est difficile d'être dogmatiques sur ces questions, le régime de la mer territoriale, par exemple, découle en partie du droit conventionnel, notamment de la Convention de Genève sur la mer territoriale (qui s'appuyait, à son tour, dans une large mesure, sur des principes coutumiers), et également du processus même du développement du droit coutumier international. A l'époque où il était possible de dire - si jamais il le fut - qu'il existait une règle de droit stipulant que la largeur de la mer territoriale s'étendait jusqu'à trois milles marins et pas au-delà, ce principe a été créé par la pratique des Etats et peut être modifié par la pratique de ceux-ci, c'est-à-dire par une action unilatérale de divers Etats, acceptée par d'autres Etats, et qui en est ainsi venu à constituer le droit coutumier international. Comment pouvons-nous trancher la question des avantages d'une voie, à l'exclusion de l'autre? L'unilatéralisme poussé à outrance et appuyé sur des principes opposés ou contradictoires pourrait aboutir au chaos. Les mesures unilatérales, lorsqu'elles sont prises dans le même sens et basées sur des principes semblables, peuvent donner naissance à une nouvelle règle de droit régionale, voire universelle. De même, un accord intervenu à l'échelle internationale par la voie multilatérale peut donner lieu à une règle de droit efficace. Par contre, si l'on prétend que la méthode multilatérale est le seul moyen légitime de développer le droit, on arrive à une situation semblable à celle qui règne depuis l'échec des deux conférences

de Genève sur le droit de la mer. Ces conférences n'ont pas abouti à un accord sur la largeur de la mer territoriale et des zones de pêche. Nulle part ailleurs voit-on mieux à quel point le droit national et le droit international se compénètrent. A notre avis, ces incidences réciproques sur les plans national et international ne sont pas à craindre, mais doivent être encouragées. Cela nous empêche de nous laisser imposer une camisole de force venue d'un autre âge et qui freinerait des pressions dont on doit désormais tenir compte. Ce qu'il faut, croyons-nous, c'est une combinaison judicieuse des deux méthodes, compte tenu de l'ensemble complexe des considérations politiques, économiques et juridiques, tant nationales qu'internationales, qui sont intimement liées entre elles et, parfois, opposées. Il faut en outre que ces méthodes tiennent compte des impératifs du temps. La gravité du problème peut déterminer l'urgence des mesures à prendre et celles-ci, par ailleurs, peuvent parfois dicter les moyens à employer.

Lorsque nous disons qu'il n'est pas souhaitable d'agir de façon unilatérale, qu'est-ce que cela signifie? Voulons-nous parler des extensions de la mer territoriale, des actes de juridiction qu'exercent des Etats côtiers en matière de gestion et de conservation des ressources de pêche, de la lutte contre la pollution, ou faisons-nous allusion à l'appropriation unilatérale, temporaire ou non, de grandes zones de la haute mer en vue d'y mener des expériences dangereuses d'ordre scientifique et militaire? Songeons-nous à la pratique répandue de déverser des substances nuisibles dans la mer? En ce qui concerne plus particulièrement la lutte contre la pollution et la conservation des ressources biologiques, le droit

de la mer n'est-il pas caractérisé par le principe de laisser-faire? Et le laisser-faire n'est-il pas l'unilatéralisme érigé en système? Quels sont les éléments qu'il faut avoir à l'esprit quand il s'agit de porter un jugement de valeur sur les actes que je viens d'énumérer? Je ne vise aucun Etat particulier en posant cette question. Mais je tiens à souligner que nous ne saurions agir d'après un postulat en vertu duquel toutes les mesures unilatérales seraient égales, mais certaines le seraient plus que d'autres. Voilà le genre de questions auxquelles il faudrait essayer de trouver réponse en 1973. C'est à cette conférence, et pendant la période préparatoire qui la précédera, que nous devons nous employer à jeter les bases susceptibles de satisfaire les besoins de la communauté internationale sans léser les intérêts nationaux d'aucun Etat ou groupe d'Etats. Les Etats côtiers ne peuvent pas parler au nom des Etats sans littoral, les pays développés au nom des pays en voie de développement, les puissances maritimes au nom des Etats riverains sans marine marchande, les Etats où l'on pratique la pêche au loin au nom des pays qui font la pêche le long de leurs côtes, les grandes puissances militaires au nom des petites puissances non dotées d'armes nucléaires. Par un processus de négociations, d'échanges, de concessions réciproques, on peut en arriver à des arrangements que tous puissent accepter.

Ce qui compte, c'est de rechercher ensemble des principes généralement acceptables, en respectant les points de vue les uns des autres plutôt qu'en tentant d'imposer chacun son jugement propre à l'encontre de celui des autres Etats; c'est de travailler ensemble pour l'intérêt de tous. Le Canada est tout à fait disposé à prendre une part active à toutes les tentatives de ce genre.