

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 24

Thursday, November 22, 1973

Chairman: Mr. Georges-C. Lachance

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 24

Le jeudi 22 novembre 1973

Président: M. Georges-C. Lachance

REC
*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

**External Affairs
and
National Defence**

**Affaires extérieures
et de la
Défense nationale**

RESPECTING:

The document stating the government's position
for the Third Conference on the Law of the Sea

CONCERNANT:

Le document de travail sur les questions qui
seront débattues lors de la troisième Conférence
sur le Droit de la Mer

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Twenty-ninth Parliament, 1973

Première session de la
vingt-neuvième législature, 1973

**STANDING COMMITTEE ON EXTERNAL
AFFAIRS AND NATIONAL DEFENCE**

Chairman: Mr. Georges-C. Lachance

Vice-Chairman: Mr. Barnett J. Danson

Messrs.

Barnett
Brewin
Carter
Corbin
Crouse
Cyr
Dupras

Fairweather
Forrestall
Gendron
Harney
Hopkins
Hymmen
Langlois

**COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES
EXTÉRIEURES ET DE LA DÉFENSE
NATIONALE**

Président: M. Georges-C. Lachance

Vice-président: M. Barnett J. Danson

Messieurs

Laprise
Macquarrie
Matte
Marshall
McCain
Morin (Mrs.)
Munro (*Esquimalt-
Saanich*)

Patterson
Rowland
Roy (*Timmins*)
Stackhouse
Stewart (*Marquette*)
Wagner
Walker—(30)

(Quorum 16)

Le greffier du Comité

Nino Travella

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 22, 1973.
(26)

[Text]

The Standing Committee on External Affairs and National Defence met this day at 11:10 o'clock a.m., the Chairman, Mr. Lachance, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Brewin, Corbin, Cyr, Danson, Forrestall, Hopkins, Lachance, Langlois, Macquarrie, Mrs. Morin, Patterson, Rowland and Stewart (*Marquette*).

Other Members present: Messrs. Béchard, Pelletier (*Sherbrooke*) and Rompkey.

The Chairman invited the Honourable Senator Macnaughton to take part in the proceedings.

Witnesses: From the Department of External Affairs: Ambassador J. A. Beesley, Canadian Ambassador to Austria; Mr. Paul Lapointe, Head of the Law of the Sea Conference, Legal Affairs Bureau.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated November 2nd, 1973 dealing with the government's position on the Law of the Sea Conference. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Tuesday, November 6, 1973.*)

Agreed.—That a letter sent by Mr. R. F. Shaw, Deputy Minister of the Department of the Environment to the Chairman of the Committee be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "K"*).

At 12:43 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m. on Friday, November 30, 1973.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 NOVEMBRE 1973
(26)

[Traduction]

Le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale se réunit aujourd'hui à 11 h. 10, sous la présidence de M. Lachance.

Membres du Comité présents: MM. Brewin, Corbin, Cyr, Danson, Forrestall, Hopkins, Lachance, Langlois, Macquarrie, M^{me} Morin, MM. Patterson, Rowland et Stewart (*Marquette*).

Autres députés présents: MM. Béchard, Pelletier (*Sherbrooke*) et Rompkey.

Le président invite l'honorable sénateur Macnaughton à participer aux délibérations.

Témoins: Du ministère des Affaires extérieures: M. J. A. Beesley, ambassadeur du Canada en Autriche; M. Paul Lapointe, chef de la Conférence sur le Droit de la mer, Bureau des questions juridiques.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 2 novembre 1973 concernant les questions qui seront débattues lors de la Conférence sur le Droit de la mer. (*Voir procès-verbaux et témoignages du mardi 6 novembre 1973.*)

Il est convenu.—Qu'une lettre adressée au président du Comité par M. R. F. Shaw, sous-ministre de l'Environnement, soit imprimée en appendice aux procès-verbaux et témoignages du jour. (*Voir appendice «K».*)

A 12 h. 43, le Comité suspend ses travaux jusqu'au vendredi 30 novembre 1973, à 9 h. 30.

Le greffier du Comité
Nino Travella
Clerk of the Committee

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement ...)

Le jeudi 22 novembre 1973

[Text]

• 1114

Le président: Il me fait grand plaisir d'accueillir aujourd'hui l'ambassadeur Alan Beesley qui, je pense, est reconnu au Canada et ailleurs comme un grand savant du droit de la mer. Je sais que je blesse son humilité en disant cela, mais je pense que cela est très vrai. L'ambassadeur Beesley, qui occupe l'office d'ambassadeur à Vienne depuis quelques mois, était auparavant conseiller juridique auprès du ministère des Affaires extérieures et...

• 1115

If I am wrong, I hope you will correct me, Mr. Ambassador. You are the special adviser on the law of the sea to the Secretary of State for External Affairs.

J. A. Beesley (Canadian Ambassador to Austria): Yes, that is correct.

Le président: Les députés de notre Comité se rappelleront que lors de notre dernière rencontre avec Son Excellence au moment de notre étude des prévisions budgétaires du ministère des Affaires extérieures, il a fait preuve d'une connaissance approfondie de ce sujet de grande envergure.

Ambassador Beesley has only recently arrived from Vienna, en route to New York, where he will participate in the preliminary negotiations leading up to the main Law of the Sea Conference. We are delighted that he was able to find time to appear before us this morning. It is unlikely that we could find a person better able than he to answer questions dealing with the substance of the government's background paper and with the international situation that Canada will face at the Conference on the Law of the Sea.

Ambassador Beesley, would you care to make any introductory comments before I open the floor to questions?

Ambassador Beesley: Thank you, Mr. Chairman. I propose to make a brief introductory comment if there is no objection.

The Chairman: Yes, please.

Ambassador Beesley: Thank you, Mr. Chairman, and thank you for your kind comments.

I think it is generally recognized that there are a good many real experts in the law of the sea in Canada, in the government, among officials, among people like those gathered here, in the academic community, and also in industry. So I am happy to be described as one of these experts in that sense. Thank you, Mr. Chairman.

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, November 22, 1973.

[Interpretation]

The Chairman: It is a great pleasure, indeed, for me to welcome today His Excellency Allan Beesley, Ambassador, whom I believe is recognized in Canada and elsewhere as a great expert on maritime law. I know that by saying that I am putting him on the spot since his humbleness is well known, but I believe it is very true. Ambassador Beesley who holds this high appointment in Vienna since a few months was before that Legal Counsellor to the Minister of External Affairs and...

Si je suis dans l'erreur, j'espère que vous me corrigerez, monsieur l'Ambassadeur. Vous êtes conseiller spécial sur la loi de la mer auprès du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

M. J. A. Beesley (Ambassadeur du Canada en Autriche): Oui, c'est exact.

The Chairman: Members of the Committee will remember that during our last meeting with His Excellency, when we were studying the miscellaneous estimates of the Department of External Affairs, he has demonstrated a deep understanding of this broad subject.

L'ambassadeur Beesley vient tout juste d'arriver de Vienne, en route pour New-York où il participera aux négociations préliminaires à la tenue de la conférence principale sur la loi de la mer. Nous sommes enchantés qu'il ait pu trouver du temps pour comparaître ici devant nous ce matin. Il est peu vraisemblable que nous puissions trouver une personne qui soit mieux en mesure de répondre à nos questions visant l'essence même du document de travail du gouvernement et qui puisse nous renseigner sur la situation internationale à laquelle le Canada devra faire face lors de cette conférence sur le droit de la mer.

Monsieur l'ambassadeur, aimeriez-vous à faire quelques commentaires préliminaires avant que les députés ne vous posent des questions?

L'ambassadeur Beesley: Merci, monsieur le président. Si vous n'y voyez pas d'objection, j'ai l'intention de faire un bref commentaire préliminaire.

Le président: Nous vous écoutons.

M. Beesley: Merci monsieur le président et merci aussi de vos aimables commentaires à mon endroit.

Il est reconnu d'une façon générale qu'il y a un bon nombre d'experts réels dans le droit de la mer au Canada qui occupent des postes du gouvernement, à des échelons supérieurs, comme il y en a aussi parmi les personnes qui sont réunies ici aujourd'hui ainsi que dans le monde universitaire et dans celui de l'industrie. Je suis donc heureux d'être compris en ce sens au nom de ces experts. Merci monsieur le président.

[Texte]

I would like to make a few rather broad and general comments and then suggest that I leave it to members to ask questions. I assume that everyone has had a chance to read the blue book on the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. I understand that there is a desire to discuss some of the points made in that blue book and perhaps expand on them.

The first point I should like to make of a rather general order is that the law of the sea, as we find it over the last few years, has been based mainly on principles laid down some 300 years ago. These principles can be summarized, I think, by reference to two basic rules of law on which, indeed, the international community is regulated. These two principles are among the most important on which world order has been founded for many generations.

• 1120

The first is the concept of state sovereignty, which is well understood and long established. The second is the principle of the freedom of the high seas. I think anyone familiar with the developments in the law of the sea over the last 10 to 20 years will be aware of the need to alter these concepts and develop them along new and constructive lines. This is true even if we leave the particular field of the Law of the Sea and analyse, for example, the effect of the establishment of the United Nations upon the principle of sovereignty. Although some states still do cling to the 19th century concept of absolute state sovereignty, most states have become used to the desirability, the idea of the need for and the desirability of working together to achieve certain common purposes even if it means accepting voluntary restriction upon their sovereignty. Indeed, I think one could make a good case for the argument that it is precisely when a state accepts certain restrictions on its sovereignty, in treaty form, that it is giving the best possible exercise of this sovereignty. Nevertheless, these two principles, sovereignty and freedom of the high seas, are enshrined in existing international law.

What is required, and this is very widely agreed now, not universally agreed but very widely agreed, is the development of new concepts and new approaches to the range of problems reflected in the term "the Law of the Sea".

The two most interesting concepts which have emerged during the work of the preparatory committee for the Law of the Sea Conference, the so-called seabed committee, called by that name because originally its mandate was confined to the seabed, although subsequently its mandate was extended and expanded to embrace a number of other questions, the two most interesting concepts which have emerged are the concepts of the common heritage of mankind and the concept of the economic zone.

The first concept has particular application to the seabed and the subsoil and it has come into being by

[Interprétation]

J'aimerais tout d'abord faire quelques commentaires d'ordre général pour ensuite répondre aux questions des députés. Je suppose que tout le monde a eu l'occasion de lire le Livre bleu sur la troisième conférence des Nations Unies au sujet de la loi de la mer. Si je ne m'abuse, il semble que l'on veuille discuter de certains des points que renferme ce Livre bleu et y apporter un peu certains commentaires.

Le premier point que je voudrais soulever est d'ordre plutôt général c'est que la loi de la mer telle qu'elle s'exerce depuis les quelques dernières années, est fondée principalement sur des principes établis depuis environ 300 ans. Ces principes peuvent être résumés en se rapportant à deux dispositions fondamentales de la loi auxquelles, de fait, se conforment les pays du monde entier. Ces deux principes sont parmi les plus importants sur lesquels l'ordre dans le monde s'est fondé depuis plusieurs générations.

Tout d'abord, il y a le concept de souveraineté de l'État que l'on connaît bien et qui est établi depuis longtemps. Ensuite, il y a le principe de la liberté en haute mer. Toutes personnes qui connaissent bien les changements apportés à la loi de la mer au cours des dix ou vingt dernières années, sera conscient du besoin qu'il y a de changer ce concept pour leur donner un caractère nouveau et plus positif. Cela s'avère exact, non seulement dans le domaine particulier de la Loi de la Mer mais aussi par exemple lorsqu'il s'agit des répercussions de l'établissement des Nations Unies sur le principe de la souveraineté. Bien que certains États s'accrochent toujours au concept datant du 19^{ème} siècle sur la souveraineté absolue d'un État, la plupart des États se sont familiarisés avec le besoin et la nécessité qu'il y avait de travailler en collaboration afin de réaliser certains buts communs même si cela voulait dire qu'il faille accepter des restrictions volontaires à leur souveraineté. De fait, on pourrait invoquer en toute justice l'argument selon lequel lorsqu'un État précisément endosse certaines restrictions sur cette souveraineté, sous forme de traité, il accepte ainsi d'exercer sa souveraineté de la meilleure façon possible. Néanmoins, ces deux principes, la souveraineté et la liberté en haute mer font partie de la Loi internationale en vigueur aujourd'hui.

A l'heure actuelle, il est reconnu un peu partout, non pas d'une façon universelle, mais par un vaste nombre de pays que ce dont nous avons besoin c'est de créer de nouveaux concepts et de nouvelles façons d'approcher les problèmes que comporte la Loi de la Mer.

Les deux concepts les plus intéressants qui sont venus à la surface au cours des travaux du comité préparatoire à la Conférence sur la Loi de la mer, le comité soi-disant du lit de la mer s'appelle ainsi parce qu'à l'origine son mandat visait exclusivement le lit de la mer, bien que subséquemment ce mandat s'est étendu pour comprendre un bon nombre d'autres questions, sont les concepts de l'héritage commun de l'humanité et le concept d'une zone économique.

Le premier concept s'applique tout particulièrement au lit de la mer et au sous-sol marin et il a été promulgué en

[Text]

virtue of a UN resolution passed after very serious and deliberate consideration of the new problems posed by new technology.

Of course the question has implications for the delimitation of the continental shelf, because the concept of the common heritage of mankind has application only in the area beyond national jurisdiction. The point is that instead of the area beyond national jurisdiction being up for grabs on a free-for-all basis, on a first-come, first-served principle, the UN has agreed in resolution, and shows every sign of being willing to agree in treaty form, that the area beyond national jurisdiction will be reserved for the international community as a whole and the proceeds of its exploitation divided on an equitable basis, with particular regard to the needs of the developing countries.

As I believe I said on one other occasion, the implications of this concept are really very wide ranging and possibly the only new idea to emerge in international law over the past decade that is as radical and as far reaching and bears perhaps as much seeds of encouragement for the future, as the approach which has been taken to outer space. There, too, it has been agreed that most states may claim sovereignty over the celestial bodies or over outer space itself.

The second new concept is the concept of the economic zone, and in brief, it is an attempt to develop a new way of approaching the management of the seas. Instead of a state merely having to assert sovereignty as was the case, a state either claimed sovereignty over a body of water by proclaiming it part of its territorial sea, or else leaving the waters as high seas, there is now this new idea that a state can assert certain limited forms of jurisdiction which even taken together fall well short of total sovereignty.

What has been developed, in other words, in these two ideas, is an approach that attempts to take the best out of these two underlying concepts of sovereignty in the freedom of the high seas, and adapt them, and indeed, adapt them so radically that we find really quite new concepts forming the basis of what now appears to be future law of the sea.

There is some resistance to both of these concepts, but I think that is the way to the future.

A final comment of a general order is that if one could characterize the pre-existing law of the sea it is really based on the concept of competing rights. The coastal state had certain rights in the territorial sea. Beyond that it did not have rights except to the extent that every state has rights to fish at will or to navigate at will in the area beyond. The competing rights question comes into play when one considers the well-established doctrine of the flag state jurisdiction, whereby only the

[Interpretation]

vertu d'une résolution adoptée aux Nations Unies après l'étude très sérieuse et délibérée des problèmes nouveaux que pose une technologie nouvelle.

Naturellement cette question comporte des implications pour ce qui est de la délimitation du plateau continental, car le concept de l'héritage commun de l'humanité n'a des implications que dans le domaine qui ne relève de la juridiction nationale. Au lieu de laisser le domaine qui ne relève pas de la juridiction nationale à la capacité des États selon le principe du premier venu premier servi, les Nations Unies ont adopté une résolution démontrant clairement que tous les pays sont d'accord, pour que sous forme de traité, cette région au-delà de la juridiction nationale sera réservée à toute la communauté internationale dans son ensemble et les produits de cette exploitation seront divisés avec équité en tenant compte particulièrement des besoins de pays en voie de développement.

Comme je crois l'avoir dit à une autre occasion, les implications de ce concept touchent réellement une vaste gamme de sujets et sont possiblement les seules nouvelles idées qui aient surgi dans le domaine de la loi internationale au cours de la dernière décennie, dont les répercussions sont tout aussi radicales et profondes comportant autant d'encouragement pour l'avenir que ne l'est l'intérêt qu'on a accordé aux programmes spatiaux. Dans ce domaine également la plupart des États sont d'accord pour réclamer la souveraineté sur toutes les galaxies humaines sur tout l'espace céleste lui-même.

Le deuxième nouveau concept est celui de la zone économique et en bref cela est une tentative en vue d'aborder d'une façon nouvelle les droits et privilèges de tous les pays sur les mers. Au lieu de permettre, comme c'é ait le cas auparavant, qu'un État puisse simplement réclamer le droit de souveraineté sur un corps marin en le proclamant comme faisant partie de ses mers territoriales ou en déclarant ce corps comme faisant partie de la haute mer, il y a maintenant ce nouveau concept selon lequel un État peut s'assurer certaine forme limitée de juridiction qui pris dans son ensemble est bien loin de représenter la souveraineté totale.

Autrement dit, grâce à ces deux concepts, les États essaient de tirer les meilleures parties de ces deux concepts sous-jacents de souveraineté et de liberté en haute mer, en les adoptant de fait d'une façon si radicale qu'il faille constater maintenant que ce sont là réellement de nouveaux concepts dont se compose la structure de ce qui semble être maintenant la nouvelle Loi de la Mer.

Il y a une certaine résistance qui se manifeste à l'endroit de ces deux concepts mais ceux-ci représentent la voie nouvelle dans l'avenir.

En guise de commentaire final, d'ordre général, je dirais que si l'on voulait caractériser la loi antérieure de la mer, celle-ci se fonderait réellement sur le concept des droits concurrentiels. L'État côtier n'avait aucun droit sauf pour ce qui est du droit de chaque État de pêcher et de naviguer à sa guise dans la région au-delà de la mer territoriale. La question des droits concurrentiels entre en jeu lorsque l'on étudie la doctrine bien établie de la juridiction d'un État sur ses navires battant

[Texte]

flag state of a ship can assert jurisdiction over that ship in the area beyond the territorial sea, according to the traditional concept of international law. Quite clearly the concept of the territorial sea will be retained, although there are some suggestions it is no longer necessary, and quite clearly the concept of flag state jurisdiction will be retained. However, the effect of the application of the principle embodied in the economic zone is that both of these principles will now have to be adapted in order to meet new demands.

That, in very general terms, is the background base on which the Law of the Sea Conference will begin. I think it is known by this Committee that at the opening session in New York two weeks will be limited to procedural questions and it will run from December 2 to December 14. The first substantive session of the Conference will now be held in Caracas, Venezuela, beginning, as I recall it, on July 2 and it will run through until September 2.

I have just been told by my colleague Mr. Lapointe that the dates may have been changed again since I last tuned in on that particular issue.

I think the major issues are outlined in the Blue Book, which has been tabled, under the headings of fisheries jurisdiction, control and management, the question of the breadth of the continental shelf and the regime to be applicable. Here is the question of the need to protect marine environment in particular; who shall have the right to prescribe rules to protect the environment and who shall have the right to enforce them; the question of scientific research and, in particular, whether marine scientific research can be carried out near the shores of a coastal state without the consent of that coastal state; the breadth of the territorial sea and even the regime, because there is a suggestion that the pre-existing rule of innocent passage to the territorial sea may be amended, although I doubt that it will be, and finally the question of passage through international straits. This last question is probably the one issue which, in the final analysis, may make or break the Conference because it is the one to which the great powers attach overriding importance, largely for military and strategic reasons. The argumentation on that issue is often put on a commercial basis but if and when we get to a discussion of the recently-concluded Marine Pollution Conference in London, I think it will be evident when one takes into account that a number of major ship-owning states supported certain proposals that were also supported by Canada and that it is only the major powers that have world-wide strategic preoccupations that gathered together to try to prevent agreement on these principles. All this, I think, suggests that this is a very crucial issue and one which will require very careful negotiation.

[Interprétation]

son propre pavillon, selon laquelle seul cet État avait le droit d'exercer juridiction sur ce navire dans la région s'étendant au-delà de la mer territoriale, selon le concept traditionnel de la loi internationale. Il est clair que ce concept de droit territorial sera en retenue, bien que l'on prétende que cela ne soit pas nécessaire et il est assez évident que le concept de juridiction d'un État sur les navires battant son propre pavillon sera retenu. Toutefois, l'application du principe visant la zone économique aura pour effet que ces deux principes devront maintenant être adaptés afin de satisfaire à de nouvelles demandes.

Voilà, en termes très généraux, les principes de base dont on discutera lors de la Conférence sur le droit de la mer. Les membres du Comité savent, je crois, que lors de la séance d'ouverture à New York, deux semaines seront accordées aux questions de procédure, du 2 au 14 décembre. La première session intensive de cette conférence se tiendra à Caracas, au Venezuela, et commencera, si je me rappelle bien, le 2 juillet pour se terminer le 2 septembre.

Mon collègue, M. Lapointe, vient tout juste de me dire qu'il se peut que ces dates aient été changées une fois de plus depuis que je me suis intéressé à cette question en particulier.

Les questions principales sont exposées dans le Livre bleu qui a été déposé, sous les rubriques de juridiction des pêches, contrôle et direction ainsi que l'étendue du plateau continental et le régime à instituer. Il faudra étudier en particulier le besoin de protéger l'environnement marin; qui aura le droit d'instituer des règlements pour protéger l'environnement et qui aura le droit de les mettre en vigueur; il faudra étudier aussi la question des recherches scientifiques et déterminer en particulier si la recherche scientifique marine peut se faire près des côtes d'un État côtier sans obtenir le consentement de cet État côtier; on parlera aussi de l'étendue de la mer territoriale et même de son administration car on prétend que le règlement qui existe déjà permettant le passage sans difficulté à une mer territoriale puisse être amendé bien que j'en doute, et finalement on étudiera la question du passage à travers les détroits internationaux. Cette question est probablement celle qui en dernière analyse, puisse faire le succès ou l'insuccès de la conférence, car c'est à cette question que les grandes puissances attachent une importance primordiale, en grande partie à cause de raisons militaires et stratégiques. L'intérêt au droit de cette question est mis souvent sur le côté commercial, mais si nous en arrivons à discuter de la récente conférence sur la pollution marine qui vient de se terminer à Londres, il sera évident à mon avis, en tenant compte du fait qu'un certain nombre des principaux États qui possèdent des navires aient appuyé certaines propositions qui étaient appuyées également par le Canada quand par ailleurs ce ne sont que les principales puissances qui se préoccupent de la stratégie internationale qui se soient réunis pour essayer d'empêcher qu'on en arrive à un accord sur ces principes. Toute cela, à mon avis, laisse supposer que c'est là une question cruciale et qui devra comporter des négociations très prudentes.

[Text]

• 1130

The only other comment I was going to make, Mr. Chairman, and I will be brief, is to mention a few developments which have occurred since I last appeared before a Parliamentary committee to discuss these questions. I will not develop them at all but I will just mention them.

One is the basis of the agreement worked out between the United Kingdom and Iceland on fisheries jurisdiction. This is an encouraging development and I suggest it reflects some of the basic trends on fisheries.

With respect to the Continental Shelf perhaps the major development is the present energy crisis and the implications it has for countries with a potential claim to a wide continental shelf. One can well envisage that countries which might previously not have shared the Canadian position may now be having a second look at this problem, because they may be concerned to obtain a secure source of oil for themselves and not leave it to an agency as yet uncreated to manage the area which would be beyond national jurisdiction if narrow limits were imposed on coastal states, limits as narrow as 40 miles in the case of some proposals.

With respect to the territorial sea, it would be wrong to think that the trend is consistently towards 12 miles, although that is the basic trend. Tanzania, for example, recently established a 50-mile territorial sea. I think this is a point to bear in mind. It is difficult to generalize on any one of these issues.

Regarding the marine environment generally, I think we will find an increasing interplay between the problems of the energy shortage, the problems of navigation on the sea, and the problems of ensuring secure supplies and secure routes of oil. I would venture to suggest that we will find in the Law of the Sea Conference some states arguing that whatever may have been the case for legislation such as Canada's Arctic Waters Pollution Prevention Act, no longer can this kind of legislation be permitted. It is a luxury now because of the need to preserve potential routes. The answer to that question of course is that the problem of the environment is not going to go away just because the world is now concentrating on another problem; by the very virtue of the fact that we may be seeing relaxation of control emission standards for automobiles, and bearing in mind that most of the pollution of the sea comes from the air, which comes from automobiles and other land-based sources, obviously we have to continue to be concerned about the sea and perhaps more so.

A related point, of course, is that if we are really concerned to ensure safe tanker traffic, and if this need is even greater than before, then obviously we have to ensure safe tanker traffic, which means agreement on standards of construction and manning of tankers and, in my own view, it quite clearly means recognition and

[Interpretation]

Monsieur le président je tiens à faire un seul autre commentaire qui sera bref. Je désire vous faire part de certains développements qui ont eu lieu depuis la dernière fois que j'ai comparu devant un Comité parlementaire pour discuter de ces questions. Je n'en parlerai pas en longueur mais je vais simplement les mentionner.

Tout d'abord je vais parler de l'entente conclue entre le Royaume-Uni et l'Islande sur la juridiction en matière de pêche. C'est là une entente encourageante et qui reflète certaines des tendances de base vis-à-vis les pêches.

Pour ce qui est du plateau continental, l'élément le plus important qui le concerne est la crise actuelle de l'énergie et ses implications pour le pays qui pourrait dans l'avenir réclamer une vaste partie du plateau continental. On pourrait envisager facilement que des pays, qui auparavant, n'auraient pas partagé le point de vue canadien, puissent maintenant et avoir besoin de jeter un nouveau coup d'œil sur ce problème, car ils s'intéressent probablement à obtenir une source sûre de pétrole pour eux-mêmes plutôt que de les laisser entre les mains d'une région qui n'existe pas encore et qui devrait voir gérer la région s'étendant au-delà de la juridiction nationale, si des limites étroites étaient déposées aux états côtiers, ligne s'établissant à si peu que 40 milles dans certains cas.

Pour ce qui est de la mer territoriale, il serait erroné de croire que la tendance pour l'acceptation d'une limite de 12 milles soit toujours considérée bien que ce soit là la tendance générale. La Tanzanie, par exemple, a récemment établi une limite de 50 milles de ses eaux territoriales. C'est là à mon avis un point que nous ne devrions pas négliger. Il est difficile de généraliser sur quelconque de ces questions.

Si on étudie d'une façon générale l'environnement marin, nous constaterons que de plus en plus il y a des répercussions mutuelles entre les problèmes de la pénurie d'énergie, de la navigation en mer, et de l'assurance de pouvoir établir des approvisionnements et des routes sûres pour le pétrole. J'oserais dire qu'il y aura à la conférence de la Loi de la mer, certains états qui prétendront que quelle qu'ait été la nécessité de mettre en vigueur des lois comme la Loi sur la prévention de la pollution dans les mers arctiques du Canada, il n'est plus possible maintenant d'instituer de telles lois. C'est un luxe maintenant à cause de la nécessité de préserver des routes possibles. Naturellement la réponse à cette question est que le problème de l'environnement ne sera pas résolu simplement parce que le monde s'intéresse maintenant à un autre problème; justement en vertu du fait qu'il y aura relâchement des normes pour le contrôle du carburant destiné aux automobiles, et tenant compte du fait que la majeure partie de la pollution de la mer provient de l'air environnant, qui est pollué par les automobiles et d'autres sources terrestres, il est évident qu'il faudra continuer à s'inquiéter de la pollution marine encore plus.

Par la même occasion, il est certain, que si nous nous préoccupons vraiment d'assurer un trafic sans danger pour les pétroliers, et si ce besoin se fait sentir beaucoup plus qu'auparavant, il nous faudra alors pour assurer l'acheminement sans danger des pétroliers, établir des ententes sur les normes de conception et de manutention de ces

[Texte]

acceptance of the need for traffic separation schemes. We simply can no longer permit ships to act independently of the needs of the coastal states and the port states to which they are proceeding.

As we have said many times before, surely the time has arrived when the sea lawyers must take a leaf out of the book of the air lawyers and begin to develop a system which actually regulates traffic on the high seas just the way it is done now with aircraft. It does not do violence to anyone's concept of sovereignty when Canada takes control of an aircraft far out to sea and tells it where to fly, what height, when to land, etc.

These are the opening comments I wanted to make, Mr. Chairman. Since the general Canadian position is outlined so completely and so succinctly in the blue book, I will try to refer to it to answer any questions raised. However, I have brought along some other documents and my right-hand man, Mr. Paul Lapointe, as well as others. I would only say that I am aware of how knowledgeable people are here but I am also sympathetic to the problems they face because of the mass of documentation in this field. If there is anything we can do to assist people in working their way through the documents and understanding better the basic principles involved, then I would be happy to do anything possible to that effect.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Ambassador.

I have the names of several members of the Committee wishing to ask questions. If you do not mind, I will go first to Mr. Danson who, last time, was the last questioner on my list; and then to Mr. Forrestall. I have also the names of Mr. Pelletier, Mr. Corbin, Mr. Macquarrie and Mr. Brewin.

Mr. Danson.

Mr. Danson: Thank you, Mr. Chairman. I think, Mr. Ambassador, I speak for my colleagues when I say how delighted we are that you have come before us so that we might learn from you.

I have a number of questions in my mind, some raised at previous meetings, but I would like to start with the questions you have raised, of state sovereignty and freedom of the high seas, which sometimes seem to be in conflict; and I think particularly of our Arctic waters and our pollution prevention act. Is the concept envisaged in that act one that is meeting resistance in the international community, and what type of reaction has there been to it?

[Interprétation]

pétroliers et d'un point de vue personnel, cela indique clairement la reconnaissance et l'acceptation d'un régime bien distinct pour le trafic de ces pétroliers. Nous ne pouvons plus permettre simplement aux navires d'agir en ne tenant pas compte des besoins des états côtiers et des états portuaires vers lesquels ils se dirigent.

Comme je l'ai dit à plusieurs reprises auparavant, nous en sommes maintenant à une époque où les avocats intéressés aux droits de la mer doivent se modeler sur les avocats intéressés aux droits de l'air, pour mettre sur pied un régime qui réglerait de fait le trafic en haute mer comme cela se fait dans le domaine du transport aérien. Tout concept de souveraineté n'est violé lorsque le Canada exerce un contrôle sur les avions qui survolent la haute mer et à qui on indique les routes aériennes qu'ils peuvent prendre, l'altitude qu'ils doivent adopter et les endroits où ils peuvent atterrir etc.

Voilà mes commentaires d'ouverture monsieur le président. Puisque la position d'ensemble du Canada est exposée d'une façon si complète et si succincte dans le Livre bleu, je tâcherai de m'y référer pour répondre à vos questions. Toutefois j'ai en main également d'autres documents et j'ai l'appui de mon bras droit, M. Paul Lapointe ainsi que d'autres de mes employés. Je tiens à dire simplement que je sais pertinemment combien les personnes ici présentes ont une vaste connaissance des choses, et je sympathise également avec eux car ils doivent faire face à ce problème en raison de la masse des documents qui existent dans ce domaine. Si l'on peut vous aider à vous y retrouver dans toute cette masse de documents afin de mieux comprendre les principes fondamentaux invoqués, je me mets à votre disposition et serais heureux de vous aider dans toute la mesure du possible.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur l'ambassadeur.

J'ai ici une liste des noms de plusieurs députés qui désirent vous poser des questions. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, j'accorderai la parole tout d'abord à M. Danson, qui, la dernière fois, occupait le dernier rang sur ma liste; ensuite ce sera au tour de M. Forrestall. J'ai également sur ma liste les noms de MM. Pelletier, Corbin, Macquarrie et Brewin.

Monsieur Danson.

M. Danson: Merci, monsieur le président. Monsieur l'ambassadeur, je crois me faire le porte-parole de mes collègues lorsque je dis combien nous sommes heureux de vous avoir parmi nous aujourd'hui afin de pouvoir faire appel à vos connaissances.

J'ai un bon nombre de questions à l'esprit et certaines d'entre elles ont été soulevées lors de réunions précédentes, mais j'aimerais aborder tout d'abord les questions que vous avez vous-mêmes soulevées aux sujets de la souveraineté des États et de la liberté en haute mer qui semblent parfois être en conflit l'une avec l'autre; je veux parler surtout des cours d'eau de l'Arctique et de notre Loi sur la prévention de la pollution. Le concept envisagé dans cette loi en est-il un auquel s'oppose la communauté internationale et quel genre de réaction a-t-on manifestée à son sujet.

[Text]

Ambassador Beesley: Yes, there has been resistance to that legislation; not on the grounds, though, that it is an assertion of sovereignty, because it represented a very deliberate attempt to assert only that kind of jurisdiction and that degree of jurisdiction necessary to meet that particular problem. In other words, Canada did not proclaim a 100-mile territorial sea thereby implementing its long-standing claim that the waters of the Arctic Archipelago are Canadian waters; the government chose instead, and Parliament unanimously endorsed the decision, to assert only the jurisdiction necessary to ensure safe passage of vessels through the Arctic waters. It was portrayed as a measure deliberately designed to encourage navigation, but safe navigation.

The opposition has come from the medium maritime powers and, particularly, the great powers; although the U.S.S.R. has not opposed that legislation but has acquiesced in it. But the U.S.A. opposed it and continues to oppose it. As recently as two weeks ago, in London, the U.S.A. continued to oppose it, in the sense that it continues to oppose the concept reflected in it, in opposition to any agreement on the right of the coastal states to legislate, to regulate, particular kinds of problems and special situations.

On the other hand, there has been a good deal of support for the concept reflected in that legislation, mostly from coastal states and smaller states who are also concerned about their environment.

This is one of the great unresolved issues facing the Law of the Sea Conference: whether a coastal state can control a ship which is the flagship of another country entirely. Although there are some indications of possible accommodation here, so far that problem has not been resolved.

Mr. Danson: This becomes a rather new one to us in Canada, I guess, because we have not thought of navigation in those regions in years gone by, and the question of changing technology, which, to a large extent, must affect it a great deal.

This brings me to the reference, on page 13 of the Blue Book, to the "limits of exploitability". Now, "limits of exploitability" seem to be some thing that is rather fluid, that they change as technology changes. Our technology in the sea bed area is changing rapidly; indeed, I guess that changes from the three-mile to twelve-mile to two-hundred-mile limit is the result of changes in technology.

Would you think that this would be static, or accepted as something that would be revised from time to time? Or can we define "limits of exploitability" now?

• 1140

Ambassador Beesley: The approach being taken by the majority of the members of the Seabeds Committee is precisely for the reasons you have just outlined. Be-

[Interpretation]

M. Beesley: En effet, il y a eu une certaine résistance à cette loi; non en vertu du fait que ce soit là une affirmation de la souveraineté, mais plutôt parce qu'elle représente une tentative délibérée de ne s'intéresser qu'à ce genre de juridiction ainsi qu'à l'étendue des droits nécessaires afin de régler ce problème en particulier. Autrement dit, le Canada n'a pas proclamé une limite territoriale de 100 milles afin de pouvoir faire réclamer comme il le fait depuis longtemps comme étant siennes les eaux de l'archipel de l'Arctique; au lieu le gouvernement a choisi et le Parlement a endorsed cette décision à l'unanimité, de n'affirmer que la juridiction nécessaire pour assurer la navigation des vaisseaux en toute sécurité dans les eaux de l'Arctique. Cela a été conçu comme une mesure destinée délibérément à encourager la navigation en toute sécurité.

L'opposition à cette mesure a été manifestée par les puissances maritimes moyennes et particulièrement par les grandes puissances, bien que l'URSS ne se soient pas opposés à cette loi mais s'y sont plutôt conformés. Par ailleurs les États-Unis s'y sont opposés et continuent de s'y opposer. Récemment, il y a 2 semaines, à Londres, les États-Unis ont continué de s'y opposer, en ce sens qu'ils s'opposent au concept dont cette loi découle pour ce qui est de toute entente sur le droit des États côtiers à légiférer et à réglementer ce genre de problème en particulier et cette situation spéciale.

D'autre part, la plupart des États côtiers et des petits États qui se préoccupent également de leur environnement ont appuyé le concept dont découle cette loi.

L'une des grandes questions non résolues auxquelles les délégués de la Conférence du droit de la mer auront à faire face est la suivante: il faudra décider si un État côtier peut contrôler un navire qui batte pavillon d'un autre pays bien distinct. Bien qu'il semble que l'on puisse en arriver à une certaine entente en ce domaine, ce problème n'a pas encore été résolu.

M. Danson: Je crois que ce problème auquel le Canada doit faire face est assez nouveau pour nous car nous n'avons pas songé à la navigation dans ces régions depuis bon nombre d'années car il y a d'autant plus les changements technologiques qui, dans une large mesure, auront des répercussions nombreuses.

Cela me fait penser à cette référence à la page 13 du Livre bleu au sujet des "limites de la possibilité d'exploitation". Ces limites d'exploitation semblent quelque chose d'assez inconsistantes qui changent au fur et à mesure que la technologie se développe. Notre technologie dans le domaine du lit de la mer change rapidement; de fait, les changements apportés pour ce qui est des limites de 3 milles, de 12 milles et même de 200 milles découlent de ces changements de la technologie.

Croyez-vous que ce soit là une situation statique ou bien ne doit-on pas accepter que ce soit là quelque chose qu'il faille réviser de temps à autre? Pouvons-nous maintenant définir ce que sont les limites possibles de l'exploitation?

M. Beesley: L'attitude adoptée par la plupart des membres de la Commission des gisements marins est précisément dictée par les raisons que vous venez de souligner.

[Texte]

cause of the elasticity of the test of exploitability, it is necessary to define the limits of the continental shelf in some more precise manner. It was recognized that under that particular test, although a state need not actually do the exploiting in order to make its claim, quite clearly developed countries would have the technology at their fingertips to go out more rapidly than other countries and, some feared, right out to the centre of the ocean. And there was nothing, according to some interpretations of the convention, to prevent this.

I might say, though, that the longstanding Canadian position dating back to the time of the negotiation of the 1958 Convention on the Continental Shelf is that the convention is a treaty on the continental shelf, not a treaty on the seabed out to the centre of the ocean, and the approach Canada has taken consistently is that the whole of the Canadian continental shelf appertains to Canada, including right down to the limits of exploitability of the shelf, and the shelf is defined in our terms as meaning the shelf proper, the slopes and the rise.

Your point is certainly well taken. It is because of the elasticity of that test that these negotiations are going on and will go on, and they are very strongly held views.

Mr. Danson: Yes. I think that is what they are referring to on page 8 of the blue book, where they are referring to the continental shelf convention and in the second paragraph it says, "The result was an impasse."

Is there any thought of what sort of compromises might have to be accepted by Canada in so far as our definition of "continental shelf" is concerned?

Ambassador Beesley: I think it is important to note that although the point is common to the paragraph you just mentioned and the one on page 13, the one on page 8 actually refers to the problem of defining the limits of the territorial sea.

Mr. Danson: Yes.

Ambassador Beesley: The relationship to the Continental Shelf Convention is that the continental shelf begins where the territorial sea leaves off, and there is great disagreement on the breadth of the territorial sea, claims ranging from 3 to 200 miles.

As to what might be the resolution of that problem, I can only tell you that at the moment proposals range from ours, which is to the edge of the continental margin, to those of some of the landlocked states which would allow Canada only 40 miles instead of 400 miles.

Mr. Danson: One final question then?

The Chairman: No, I am sorry, Mr. Danson.

Mr. Danson: It is a very short question.

The Chairman: Your time is up now. I will put your name down for the second round.

Mr. Danson: Please do. I will be happy to come around.

[Interprétation]

Du fait de la souplesse du test permettant de déterminer les possibilités d'exploitation, il est nécessaire de définir les limites du plateau continental de façon plus précise. On a reconnu qu'en vertu de ce test, bien qu'il ne soit pas nécessaire qu'un État exploite effectivement pour présenter sa demande, il est bien évident que les pays industrialisés disposeront des techniques qui leur permettront de progresser plus rapidement que d'autres pays et certains craignent même, qu'ils aillent aussi loin que le milieu de l'océan. Selon les interprétations faites de la convention, rien ne permet d'empêcher cela.

Je dirais toutefois que l'attitude assumée depuis longtemps par le Canada, depuis le moment des négociations de la convention de 1958 sur le plateau continental veut que la convention soit un traité sur le plateau continental, et non pas un traité sur les gisements marins allant jusqu'au milieu de l'océan, et l'attitude logique du Canada veut que l'ensemble du plateau continental canadien appartienne au Canada, y compris les limites extrêmes du plateau signifie pour nous le plateau lui-même, les pentes et le seuil.

Vous avez certainement raison. C'est parce que ce test est très souple que ces négociations se poursuivent et se poursuivront, et ce point de vue est fortement défendu.

M. Danson: Oui. Je pense que c'est ce qu'ils veulent dire à la page 8 du Livre bleu, où il est question de convention du plateau continental et on dit dans le deuxième paragraphe que l'on a abouti à une impasse.

A-t-on une idée du genre de compromis que le Canada pourrait avoir à accepter en ce qui concerne notre définition du plateau continental?

M. Beesley: Je pense qu'il est important de remarquer, bien que cette question soit commune au paragraphe que vous venez de mentionner et à celui de la page 13, celui de la page 8 porte en fait sur le problème de la définition des limites de la mer territoriale.

M. Danson: Oui.

M. Beesley: Le lien qu'il y a avec la convention du plateau continental c'est que le plateau continental commence là où la mer territoriale s'arrête, et il y a même des accords importants quant à la largeur de la mer territoriale, les prétentions s'échelonnent entre trois et 200 milles.

Quant à la solution éventuelle du problème, je ne puis que vous dire qu'à l'heure actuelle les propositions s'échelonnent entre la nôtre, qui est le bord de la marge continentale, et celles de certains des pays n'ayant pas de frontière maritime qui ne voudraient accorder au Canada que 40 milles au lieu de 400.

M. Danson: Puis-je alors poser une dernière question?

Le président: Non, je regrette, monsieur Danson.

M. Danson: C'est une très brève question.

Le président: Il ne vous reste plus de temps dans l'imédiate. Je mettrai votre nom pour le deuxième tour.

M. Danson: Je vous en prie, faites-le. Je serais heureux de reprendre la parole.

[Text]

The Chairman: Mr. Forrestall.

Mr. Forrestall: Mr. Chairman, I too would like to convey to the Ambassador regret that his trip is just a flying one, and wish him well in the work to be done in New York in the coming week.

Mr. Danson: On a point of order, Mr. Chairman, maybe we could join the Ambassador in Vienna as a committee to carry on this discussion.

Ambassador Beesley: Any time.

Mr. Forrestall: I am sure the Chairman and the Committee are well aware that we placed that statement on the record some months ago when we first extended the invitation.

The Chairman: The invitation has been extended by our Ambassador but I do not know whether the embassy in Vienna is large enough to lodge all the members of the Committee.

Ambassador Beesley: It depends what you mean by "lodge", Mr. Chairman, whether you mean meeting rooms or housing.

Mr. Forrestall: I want, through you, Mr. Chairman, to ask Mr. Ambassador and perhaps Mr. Lapointe one quick question about the congress in Venezuela. We have had some reported rumours that these dates will be changed again and there is no firm fixed date for the meeting. Can you shed any further light very briefly on that? Will in fact the meeting go ahead?

The Chairman: Mr. Paul Lapointe, the Head of the Law of the Sea Conference, Legal Affairs Bureau in Ottawa.

Mr. Paul Lapointe (Head of the Law of the Sea Conference, Legal Affairs Bureau, Department of External Affairs): Mr. Chairman, the General Assembly finally adopted the resolution convening the conference last Friday, November 16, and the dates in that resolution for the summer session are June 20 to August 29, 10 weeks.

* 1145

Mr. Forrestall: Next year.

Mr. Lapointe: Of 1974, yes.

Mr. Forrestall: Many members have a lot of questions, so I will be very brief.

Could I ask the Ambassador whether or not, in any of the discussions he has participated in to date or any of the briefs that are being filed in terms of the working sessions leading up to the general congress, the question of the form of policing of any agreements that might be arrived at by the conference had come up. I am thinking of the gunboat versus the technically-capable patrol or surveillance type of craft. Could you give us a brief

[Interpretation]

Le président: Monsieur Forrestall.

M. Forrestall: Monsieur le président, j'aimerais également dire à l'ambassadeur que je regrette que son voyage n'ait été qu'aérien, et je lui souhaite bonne chance pour le travail qu'il doit faire à New York dans les semaines à venir.

M. Danson: J'invoque le Règlement, monsieur le président, peut-être pourrions-nous, en tant que Comité, retrouver l'ambassadeur à Vienne pour continuer cette discussion.

M. Beesley: Quand il vous plaira.

M. Forrestall: Je suis sûr que le président et le Comité savent que nous avons déjà proposé cela il y a quelques mois, au moment où nous avons fait notre invitation.

Le président: L'invitation s'adressait à l'ambassadeur, mais je ne sais pas si notre ambassade de Vienne est assez grande pour loger tous les membres du Comité.

M. Beesley: Cela dépend de ce que vous entendez par "loger", monsieur le président; cela dépend s'il s'agit de salles de réunion ou de logements proprement dits.

M. Forrestall: J'aimerais, par votre entremise, monsieur le président, poser à M. l'ambassadeur et peut-être à M. Lapointe une très brève question sur le congrès du Venezuela. On a vaguement entendu dire que ces dates seraient changées à nouveau et qu'il n'y a pas de date définitivement arrêtée pour la réunion. Pouvez-vous nous donner très brièvement des précisions à ce sujet? La réunion aura-t-elle effectivement lieu?

Le président: Monsieur Paul Lapointe, chef de la Conférence sur le droit de la mer, Bureau des affaires juridiques d'Ottawa.

M. Paul Lapointe (chef de la Conférence sur le droit de la mer, Bureau des affaires juridiques, ministère des Affaires extérieures): Monsieur le président, l'assemblée générale a finalement adopté la résolution vendredi dernier, le 16 novembre, pour la convocation de la conférence et les dates mentionnées dans cette résolution pour la session estivale sont du 20 juin au 29 août, soit 10 semaines.

M. Forrestall: L'année prochaine.

M. Lapointe: Oui, en 1974.

M. Forrestall: La plupart des membres du comité ont beaucoup de questions à vous poser, je serai donc très bref.

Pourrais-je demander à l'Ambassadeur si au cours des discussions auxquelles il a pris part plus qu'ici, aussi dans les documents qui sont présentés au cours des séances de travail qui mèneront ultérieurement au congrès général, la question d'accords concernant la police que pourrait éventuellement conclure la conférence a été soulevée. Je pense en particulier aux canonnières opposées aux navires bien équipés techniquement pour

[Texte]

comment on whether or not there are any developments in this particular area?

Ambassador Beesley: Firstly, Mr. Forrestall, enforcement of the economic zone would clearly fall to the coastal state, and indeed that is part of the concept as developed by Canada—that it is the coastal state which would have the management authority. But there is the area beyond, and with respect to the kinds of conventions being negotiated under IMCO auspices, including the one just negotiated, it would be the flag state which would enforce the convention against its own ships. Even there though I think it is important to note that we ourselves on a number of occasions have reported violations to flag states by their ships of existing conventions, and they have taken action as a result of the evidence we have provided. So one could look toward the possibility of co-operation between coastal states and flag states in enforcement.

I think it is important to note also that in the most important conventions recently concluded, either as a result of the Stockholm Conference or under IMCO, it is made clear that the coastal state would be able to enforce these very conventions in areas within its jurisdiction. What is not made clear is what is the area of coastal state jurisdiction. That has been set aside for the Law of the Sea Conference to determine. But this still leaves out of account one part of the problem, and that is who will, for example, enforce the regulations laid down by the international authority to be established for the seabed beyond national jurisdiction, and although there have been noises made about the possibility of a kind of international coast guard, very few delegations have touched on that question. Canada has touched on it, Malta has touched on it, but there are no specific proposals—perhaps simply because it is a concept that is a little bit futuristic for many countries as yet. But we almost certainly will have to come to that question.

Mr. Forrestall: Perhaps you are absolutely right, Mr. Ambassador, that it is something that follows the sorting out of these other areas. I am somewhat concerned about it, particularly because of the confrontation between England and Iceland and the very great difficulty they had in resolving that problem. I must say that I support wholeheartedly the choice of the lesser means of enforcement which comes about through internationalism, if you will, or the coming together as opposed to the right of the individual states to send their finest warships out to blow hell out of a poor little fishing boat.

Ambassador Beesley: Mr. Forrestall, might I just make one point. The major reason for these confrontations in recent years has been the lack of agreed definition of limit and on the nature of jurisdiction. And, when I say enforcement will fall to coastal states, I am predicating that on the assumption that the conference would be successful in laying down what these jurisdictions are. And it is worth bearing in mind that in East Coast waters, for example, inspectors from other countries are placed

[Interprétation]

la patrouille et la surveillance. Pouvez-vous nous dire très brièvement s'il y a des nouveautés dans ce domaine particulier?

M. Beesley: Tout d'abord, monsieur Forrestall, la mise en application des zones économiques reviendrait de toute évidence aux états côtiers, et cela entre dans le concept professé par le Canada—à savoir que c'est l'état côtier qui aurait cette responsabilité de gestion. Mais il y a les étendues au delà, et pour ce qui est des conventions en cours de négociation sous les auspices de l'OCMI, y compris celle qui vient d'être négociée, ce serait l'état propriétaire qui appliquerait la convention à ses propres navires. Il est important de remarquer ici que nous avons à plusieurs reprises fait connaître les états propriétaires des infractions que commettaient leurs bateaux selon les conventions existantes, et ils ont pris les mesures nécessaires à la suite des preuves que nous avons apportées. Nous pourrions donc envisager une collaboration entre états côtiers et états propriétaires pour la mise en application.

Je pense qu'il est également important de noter que dans les conventions récemment signées les plus importantes, que ce soit la suite de la convention de Stockholm ou en vertu de l'OCMI, il est clair que l'état côtier peut mettre en application ces conventions là où il a juridiction. Toutefois, le domaine de juridiction de l'état côtier n'est pas clairement défini. On a laissé le soin à la conférence sur le droit de la mer de le définir. En dépit de cela, il y a encore un problème qui est laissé de côté, c'est celui de savoir qui, par exemple, appliquera les règlements établis par les responsables internationaux qui seront nommés pour les gisements marins situés au delà des juridictions nationales, et bien que l'on ait entendu parler d'une possibilité de garde côtière internationale, très peu de délégués ont discuté de cette question. Le Canada en a parlé, Malte, également, mais il n'y a pas de propositions précises—peut-être simplement parce que c'est une notion qui fait un petit peu partie du futur pour de nombreux pays encore. Mais il nous faudra à peu près sûrement l'aborder.

M. Forrestall: Vous avez sans doute tout à fait raison, monsieur l'Ambassadeur, à savoir que cela dépend de la répartition des autres zones. Cela me préoccupe un peu, surtout à la suite de la confrontation qui a opposé l'Angleterre à l'Islande et les grosses difficultés que ces deux pays ont eues à résoudre le problème. Je dois dire que je suis entièrement pour choisir le moyen le moins important pour assurer le respect des conventions qui viendraient par le billet international, si vous voulez, ou par le rassemblement du pays au lieu que chaque état ait le droit d'envoyer ses meilleurs bateaux de guerre pour faire sauter un pauvre petit bateau de pêche.

M. Beesley: Monsieur Forrestall, puis-je tout simplement faire une remarque. La raison essentielle de ces confrontations qui ont eu cours ces dernières années et précisément le manque de définition acceptée pour les limites et pour la nature de la juridiction. Et lorsque je dis qu'il reviendra aux états côtiers de veiller à l'application de ces conventions, et je suppose que la conférence réussira à établir ces juridictions. Il est bon de savoir que pour les eaux de la côte est, par exemple, il y a des

[Text]

on board vessels without objection because it has been done by agreement. I would hope that is the way of the future.

Mr. Forrestall: I share that view.

You have touched in part on my final question. Could I ask, in a very personal way, how hopeful you are that these talks will be half successful, three quarters successful, totally successful.

• 1150

Ambassador Beesley: I remain quite hopeful that they will be successful. I do not think there is much chance of reaching success in the first substantive session in Caracas. I think there is a good chance of reaching agreement during the second session because, increasingly, those states which have most violently opposed certain concepts are showing signs of a willingness to accept them.

What is completely impossible to predict is the extent to which the conference will proceed by negotiation, in which case there is a good chance for success, and the extent to which it will be a question of confrontations between groups with different points of view. The reason I say this is important is that on almost every issue there is a blocking third. Somebody can defeat every issue. But on the other hand, that is the best reason for being hopeful of success, because everyone is aware of the interdependence and the need to negotiate settlements. So I do think there is a good chance for success, especially given the number of considerations, which really should point to the need to settle these issues and no longer have the chaos that we currently have in the law of the sea.

Mr. Forrestall: Thank you, and our fullest support and best wishes in your efforts.

Ambassador Beesley: Thank you very much.

The Chairman: Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to join with my colleagues in expressing our pleasure at having Ambassador Beesley before this Committee again. In his opening remarks he raised two questions that I do not think he expanded on and that I would like to invite him to expand on. One, as I understood it, was that the Iceland-U.K.—I am not sure if it is agreement or what the term is—settlement of their dispute had a significant impact. I would like to ask him to expand on that and then put all my questions at once so I do not need to repeat them.

The other thing was that the energy crisis was having the result, as I understood him to say, of getting various other nations to come closer to the Canadian position. I would like to ask him to expand on those two items that I found interesting and up to date.

[Interpretation]

inspecteurs d'autres pays qui montent à bord des bateaux sans que cela pose aucun problème car ceci est fait à la suite d'accords. J'espère qu'il en sera ainsi à l'avenir.

M. Forrestall: Je partage votre vœu.

Vous avez en partie répondu à ma dernière question. Pourrais-je vous demander, à titre tout à fait personnel, quelle chance de succès dans ces discussions?

M. Beesley: Je puis encore espérer que ces discussions seront un succès. Je ne pense pas que l'on arrive à un résultat excellent dès la première réunion importante de Caracas. Mais je pense que, l'on a de bonnes chances d'arriver à un accord pendant la deuxième session car, de plus en plus les états qui se sont le plus violemment opposés à certaines notions se montrent plus prêts à les accepter.

Mais il m'est absolument impossible de prédire dans quelle mesure la conférence procédera par négociation, au cas où elle aurait de bonnes chances que cela soit un succès, et dans quelle mesure cela sera une confrontation entre groupes d'opinions opposés. Si je dis cela, c'est parce que c'est important et que pour pratiquement toutes les questions il y a au moins un tiers des participants qui font obstruction. Certains peuvent faire rejeter toutes les questions. Mais d'autre part, et c'est pour cela surtout que je pense toujours au succès, tout le monde sait qu'il y a une interdépendance et que l'on a besoin de négocier des accords. Je pense donc qu'il y a de bonnes chances pour que cela soit un succès surtout étant donné le nombre de considérations qui vont véritablement montrer la nécessité de régler ces questions et qui feront sans doute que l'on n'obtiendra pas l'impasse habituelle pour ce qui est du Droit de la mer.

M. Forrestall: Merci, vous avez notre appui total et nous vous souhaitons beaucoup de succès dans vos efforts.

M. Beesley: Merci beaucoup.

Le président: M. Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, j'aimerais, comme mes collègues, exprimer ma satisfaction que j'éprouve à voir l'ambassadeur Beesley aux fins du Comité encore une fois. Dans ses remarques préliminaires, il a soulevé deux questions sur lesquelles il ne me semble pas qu'il se soit étendu, et j'aimerais qu'il le fasse. La première, si j'ai bien compris, était que le règlement du différend entre l'Islande et le Royaume-Uni—je ne suis pas très sûr que cela soit un accord, je ne sais pas exactement le terme—a des conséquences importantes. J'aimerais qu'il nous en dise davantage à ce sujet et puis je vais poser toutes mes questions d'un seul coup pour qu'il n'y ait pas besoin de les répéter.

En deuxième lieu, si j'ai bien compris ce qu'il a dit, la crise de l'énergie a pour résultat le changement d'attitude de plusieurs autres nations qui se rapprochent de la position canadienne. J'aimerais qu'il s'étende davantage sur ces deux questions qui me semblent intéressantes et tout à fait au goût du jour.

[Texte]

Ambassador Beesley: On the first issue, as in the case with any dispute between states, when the conflict is settled obviously that produces a better climate for agreement in a multilateral conference of this nature. I think, without touching on rather delicate questions involving the policies of these two states, the settlement of their bilateral dispute could free each of them to take positions which they otherwise might have felt they could not take because of their position of principle. The settlement—I think your term is more correct than mine—is one that meets the needs of the two parties, as they see them. Then I would expect that each of them might be in the position to adopt a more flexible approach on various questions because they are not, in every statement they make or in every proposal they table, litigating their bilateral dispute. This is a difficulty about getting involved in bilateral disputes at a time when we are trying to seek a general multilateral solution.

So I would think it is an encouraging sign and, without attempting to come down on either side of that dispute, it is quite evident that one of the facts of life that emerges from it is that there is a wider jurisdiction being accepted but, at the same time, not a jurisdiction that excludes the distant-water fishing state. It is these two points that accord very much with the Canadian approach. We have insisted that there simply has to be wider jurisdiction accorded to coastal states but we have not suggested that the distant-water fishing states should be totally excluded from these waters. We have instead suggested that the coastal state must have preferential rights as well as management rights.

So I think we can see in this agreement some reflection of these ideas. I am not suggesting we are responsible for them in their case, but there is a coming together.

On the other issue, I am really, in a sense, speculating concerning the policies of various other countries, not concerning the policies of Canada. With respect to other countries I would envisage the possibility of certain countries that have not been quite clear on the question of the precise limits of their continental shelf, because they have been trying to make up their minds whether they should have relatively narrow limits and share in the international area or whether they should make known their claims to the extent permissible under existing international law—wider claims, in other words.

• 1155

My own guess would be that countries would now want to be sure that they could have access to the potential sources of oil near their coasts. It does not mean that they would demand all the proceeds. There are a number of proposals about the possibility of revenue sharing so that the international community would still share in the proceeds, in the profits or the royalties, but there would not be a kind of international squabble over who gets the oil. I would guess that countries will attach more importance to that than heretofore.

[Interprétation]

M. Beesley: Pour la première question, comme pour le cas d'un différend entre états, lorsque le conflit est réglé, le climat général est meilleur de sorte qu'un accord a plus de chances d'être signé dans une conférence multilatérale de cet ordre. Je pense, sans vouloir toucher aux questions plutôt délicates qui touchent aux politiques de ces deux états, que le règlement de leur différend bilatéral leur permettra de prendre plus librement position, ce qu'ils n'auraient pas fait autrement car ils se seraient sentis liés par une attitude de principe. Le règlement—je pense que votre terme est plus exact que le mien—répond aux besoins des deux parties, tels qu'elles les conçoivent. Je pense donc que chacune d'entre elles pourraient être en mesure d'adopter une attitude plus souple à l'égard de plusieurs questions car elles ne sont plus en train de se défendre dans leur différend bilatéral, pour chaque déclaration qu'elles font pour chaque proposition qu'elles présentent. Le fait d'être aux prises à un différend bilatéral rend les choses difficiles quand on essaie d'obtenir une solution générale multilatérale.

Je pense donc que c'est un signe encourageant et, sans vouloir essayer de vouloir favoriser l'autre partie au litige, il est tout à fait évident qu'il en découle que l'on accepte une juridiction plus vaste, mais qu'en même temps, ce n'est pas une juridiction qui exclut l'état qui pêche dans ses eaux lointaines. Les deux choses vont tout à fait dans le sens de l'attitude canadienne. Nous avons insisté pour qu'une juridiction plus vaste soit simplement apportée aux états côtiers, mais nous n'avons pas dit que les états qui pêchent dans ces eaux lointaines devraient se voir interdire l'accès à ces zones de pêche. Nous avons au contraire affirmé que l'état côtier doit avoir des droits préférentiels aussi bien que des droits de gestion.

Donc, je pense que nous pouvons voir dans cet accord un reflet de ces idées. Je ne pense pas que nous en soyons les responsables en l'occurrence, mais il y a un certain rapprochement.

Pour d'autres questions, je ne fais en fait que spéculer sur les politiques de différents autres pays mais non pas sur la politique du Canada. Pour les autres pays, j'envisagerais la possibilité que certains d'entre eux qui ne se sont pas encore exprimés clairement sur les limites précises de leur plateau continental, car ils ont essayé de se décider pour savoir s'il devrait y avoir des limites plutôt étroites et que la zone internationale soit partagée, ou s'ils devraient faire connaître leurs prétentions pour autant qu'elles soient légales en vertu du Droit international existant—des prétentions plus vastes, en d'autres termes.

Je pense pour ma part que les pays voudront s'assurer un succès à des sources éventuelles de pétrole à proximité de leurs côtes. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils exigent la totalité des bénéfices. Différentes suggestions ont été faites quant aux modalités de partage et de façon à ce que les redevances soient réparties parmi la collectivité internationale toute entière. Les pays attacheront plus d'importance à cet aspect de la question qu'auparavant.

[Text]

Then I mentioned that on the environmental issue on the one hand there will undoubtedly be an argument but now they do not want to hear any more talk about controlling navigation. It must be completely uncontrolled because we have to get these tankers to the port. On the other hand, I think one can say that is all the more reason to ensure safe passage, safe construction and proper manning of these vessels.

So the impact if anything as I see it would be in the nature of more emphasis on the need to ensure safe passage. This can be done by a variety of means and I would hope in co-operation between flag states and coastal states.

Le président: Monsieur Pelletier.

M. Pelletier (Sherbrooke): Monsieur le président, j'appuie ce qui a été dit par mes collègues sur M. l'ambassadeur Beesley et je lui souhaite tout le succès possible à cette conférence.

J'aurais deux courtes questions, monsieur l'ambassadeur. La première, vous avez fait tout à l'heure un parallèle avec ce qui existe dans le domaine de l'aviation, c'est-à-dire dans la plupart des aéroports, vous avez une réglementation, même à très longue distance ils ont un certain trajet à parcourir et il est très rare qu'on voie, avec ce qui existe actuellement, sur le plan international des accidents comme on voit dans le domaine de la navigation. Et il s'agit de regarder ce qui se passe dans certains grands ports internationaux, ça se fait à l'œil et puis finalement il arrive toutes sortes de configurations.

Lors de cette conférence, est-ce qu'on prévoit établir une réglementation de la circulation dans les ports internationaux? C'est la première question.

Et une deuxième question, qui a trait à l'environnement: les possibilités de pollution par les grands pétroliers. La nouvelle réglementation internationale prévoit-elle des compensations ou des dédommagements aux États qui seront touchés par des accidents de circulation près des côtes?

Et comme dernière question, est-ce qu'à cette conférence, la réglementation sera acceptée par la majorité des États ou est-ce que c'est comme dans la plupart des autres organisations internationales, il y a une espèce de consensus et les États doivent appliquer les règlements qui sont votés à ces conférences-là?

Ambassador Beesley: Thank you, Mr. Pelletier. These are all questions that are difficult to answer simply and shortly but I will do my best.

First, there is little or no co-ordinated regulation of ships on the high seas today. The law is a blend of custom and treaty. Custom includes maritime law as well as law of the sea, including the kinds of rules as to what a skipper can do and cannot do—the authority of the captain himself, for example. Obviously he has to be allowed certain authority to make crucial decisions; no one else can make them for him. But it is not clear under existing law just where the authority lies to ensure that a ship does a certain thing which it ought to do and does not do another thing which it ought not to do.

[Interpretation]

J'ai dit également que la question de l'environnement ferait l'objet de discussions mais que pour le moment on ne veut plus entendre parler du contrôle de la navigation. En effet il est essentiel que les pétroliers puissent arriver jusqu'au port. Mais il est d'autant plus important de veiller à la sécurité de la navigation, de la construction de ces navires ainsi que de leur fonctionnement.

Je pense donc que la priorité sera donnée à la sécurité de la navigation. J'espère que cela se fera en coopération entre les États dont ces navires battent pavillon et les États côtiers.

The Chairman: Mr. Pelletier.

Mr. Pelletier (Sherbrooke): Mr. Chairman, I join my colleagues in wishing Ambassador Beesley every success at this conference.

I have two short questions, Mr. Ambassador. You made a comparison between what exists in aviation where there are rules in most airports; planes have to follow certain routes even over very long distances so that you seldom see the type of accident that occurs in navigation. In most big international ports on the other hand, there are no written rules so that we have all these accidents.

My first question is whether during this conference, regulations will be laid down governing movement in international ports.

My second question deals with the environment and the possibility of pollution by the big tankers. Does the new international regulation include the payment of compensation through those states that would suffer from accidents off their coasts?

My last question is will these regulations be accepted by a majority of the participating states or like in most other international organizations is there tax consensus whereby states must implement regulations voted by these conferences?

M. Beesley: Je vous remercie, monsieur Pelletier. Il m'est difficile de vous répondre brièvement à vos questions mais je vais le faire de mon mieux.

Tout d'abord il y a peu ou pas du tout de réglementation régissant le déplacement des navires en haute mer. Ce qu'il y a est un mélange de coutumes et de traités. Par coutume on entend la loi maritime, y compris les règles régissant les activités des capitaines et leurs pouvoirs. Il est évident en effet que les capitaines doivent pouvoir prendre certaines décisions d'importance capitale. Mais la loi actuelle ne dit pas explicitement qui doit veiller à ce qu'un bateau fasse telle ou telle chose ou ne fasse pas telle autre.

[Texte]

At the same time there are a number of existing conventions, which I will come back to in a moment, but the interesting feature of the development of air law is that—if I can generalize and perhaps oversimplify it in the process—ICAO is the organ with headquarters in Montreal, one of the UN specialized agencies which regulates civil air traffic. As I would describe it, the member states of ICAO delegate to ICAO the right to make certain kinds of regulations and then sitting together, delegate to one another the right to enforce certain kinds of regulations. In this way no one is offending against anyone else's sovereignty because it is all done by agreement but the fact remains that a particular country does enforce certain regulations to ensure safe traffic in the air.

This is the way I think one ought to approach the Law of the Sea. If it offends the traditional concepts too much for flag states to accept coastal states doing certain things as of right, they can sit down and agree on a treaty which delegates certain powers to coastal states. This would be very consistent with the Canadian position but it does not go as far as the position of some countries, particularly Latin American countries, which would say we have these powers as of right not because they are delegated.

In ICAO, the organization itself has certain regulatory powers but in addition, the airport countries so to speak, the receiving countries have certain powers. There are existing provisions in the ICAO Convention for reference of disputes to arbitration and to the International Court and this is also true with the conventions achieved thus far in the field of the Law of the Sea. The most recent one concluded in London, as I recall, does provide for arbitration of disputes. It is one of the features common so far, I believe, to the position of every state, even the U.S.S.R., that there would be binding arbitration for certain kinds of dispute. Not all states are willing to arbitrate every kind of dispute.

The point you are making is a key one; if we agree on certain broad powers for coastal states and then do not agree on some mechanism to ensure against the arbitrary misuse of that power, we have not achieved very much.

We have taken the position that there has to be third party binding, compulsory settlement of dispute. There has to be, in other words, the responsibilities that go hand in hand with the rights which are being demanded, bearing in mind that the pre-existing Law of the Sea was based more on rights without responsibilities.

With respect to pollution, there are again already existing conventions. The very first treaty drafted to control pollution on marine environment came really out of IMCO and a series of conventions came out of the Brussels Conference on IMCO which are designed to attack this problem of compensation. Some states feel they are adequate; some feel they are not. The conven-

[Interprétation]

En même temps il y a un certain nombre de conventions existantes auxquelles je reviendrai dans un moment, mais le trait intéressant du développement des droits aériens est que—si je puis me permettre de généraliser peut-être que de simplifier un peu trop en le faisant—l'OACI est un organisme qui a son quartier général à Montréal, c'est l'une des institutions spécialisées des Nations Unies qui réglemente le trafic pour l'aviation civile. Tels que je pourrais les décrire, les états membres de l'OACI délèguent à l'organisation le droit de faire certains règlements qui en se réunissant, se délèguent les uns aux autres le droit de mettre en application certains règlements. De la sorte personne ne va à l'encontre de la souveraineté d'un autre pays car cela est fait à la suite d'accord mais il reste tout de même vrai que un pays donné applique certains règlements pour assurer la sécurité du trafic aérien.

Je pense que c'est comme cela qu'il faudrait concevoir le droit de la mer. S'il va trop à l'encontre des concepts traditionnels des pays propriétaires de bateaux à accepter que certains états côtiers fassent certaines choses de droit, ils peuvent se réunir et conclure un traité qui délègue un certain pouvoir aux états côtiers. Ceci correspondrait tout à fait à la prise de position canadienne, mais cela ne va pas aussi loin que celle de certains pays, surtout les pays d'Amérique latine, qui estiment que l'on a ces pouvoirs de droit et non pas parce qu'ils nous sont délégués.

Pour l'OACI, l'Organisation elle-même a certains pouvoirs réglementaires mais en plus, les pays où se situent les aéroports limitrophes, pour ainsi dire, les pays qui acceptent les avions ont certains pouvoirs. Il y a des dispositions de la convention de l'OACI selon lesquelles les différends sont envoyés à l'arbitrage et à la Cour internationale et cela est également vrai pour les conventions signées jusqu'ici dans le domaine du droit de la mer. La plus récente qui a été conclue à Londres, si j'ai bonne mémoire, prévoit l'arbitrage des différends. Je crois que c'est là l'un des traits communs à la prise de position de presque tous les états, même l'URSS, à savoir que l'arbitrage soit contraignant pour certains différends. Tous les états ne sont pas prêts à arbitrer toutes sortes de différends.

Ce que vous dites est très important; si nous sommes d'accord que les pays côtiers doivent avoir certains pouvoirs vastes, et ensuite que nous ne sommes pas d'accord sur le moyen de nous assurer que ce pouvoir ne sera pas arbitrairement mal employé, nous ne sommes pas allés bien loin.

Nous sommes d'avis qu'il doit y avoir un règlement obligatoire, contraignant des différends établis par une tierce partie. Il faut qu'il y ait, en d'autres termes, des responsabilités qui correspondent aux droits que l'on exige, en se souvenant toutefois que le droit de la mer déjà existant se fonde davantage sur des droits non assortis de responsabilités.

Pour ce qui est de la pollution, là encore il y a déjà des conventions qui existent. Le premier traité qui a été signé pour le contrôle de la pollution sur l'environnement marin l'a été en fait à la suite de réunions de l'OCMI. Il y a une série de conventions ont également été signées de la Conférence de Bruxelles sur l'OCMI qui ont pour but de traiter de ce problème des compen-

[Text]

tions do not go as far as existing Canadian legislation but on the other hand the two approaches are not so incompatible that they cannot be reconciled. I think there is an attack now on the problem of compensation which one could hardly have envisaged five years ago. We have led that attack in every forum: in the Stockholm Conference, in IMCO discussions, in the Law of the Sea. There is at least agreement on all sides on the need to develop the law concerning liability and compensation. So progress is being made but it is a very difficult issue.

There is even agreement—I would call it almost a breakthrough—by the two great powers in the field of the Law of the Sea, the U.S.S.R. and the U.S.A., that if they damaged a coastal state in transiting an international strait which passes through their territorial sea, they would compensate the state for the damage done. The coastal states are saying that that is not good enough: "We want to be sure before you go through that you are going to make a safe passage; we do not just want remedial action." As you know, the Canadian legislation, particularly the Arctic legislation, is preventative in nature and in its whole thrust, not merely remedial, although it is also remedial.

•1205

As to whether states will accept proposals being developed, I could give a simple answer and say it would depend upon the proposals, of course. As things are now developing, it looks very much as if there will be a very serious effort made to reach agreement by consensus. I participated in a conference where that was achieved in spite of very serious jurisdictional difficulty, the convention in London a year ago which has restricted dumping of noxious substances into the sea.

Every article was negotiated by consensus. The difficulty about that approach is that you tend to come up with the least common denominator. Most states, certainly the majority in the UN, take the position that they will work to their utmost for a consensus, but if they cannot get consensus they will have to vote the provision through by a two-thirds majority and hope all states will ratify. The reason for consensus is to ensure ratification.

The Chairman: Mr. Macquarrie.

Mr. Macquarrie: Mr. Chairman, I am slightly troubled—Presbyterians are always supposed to be a bit troubled—when I look at the map. I have known this before; I saw the map, by the way. I see Greenland; I see Alaska and the long panhandle. I see St. Pierre and Miquelon. I even see Eastport, Maine. Do we find ourselves possibly in the position that an extension or a pretention of Canadian sovereignty might find us reaching a stage—to use the Minister's favourite expression—when it becomes counter-productive?

[Interpretation]

sations. Certains états pensent que ces conventions sont acceptables, d'autres ne le pensent pas. Ces accords ne vont pas aussi loin que la législation canadienne existante, mais d'autre part les deux attitudes ne sont pas incompatibles au point de ne pouvoir être réconciliées. On fait maintenant valoir avec force le problème des compensations qui auraient difficilement pu être envisagées il y a cinq ans. Nous avons mené la bataille sur toutes les scènes publiques: à la Conférence de Stockholm, lors des discussions de l'OMCI, lors de la Conférence du droit de la mer. Du moins est-on d'accord dans tous les camps sur la nécessité de créer une législation concernant les responsabilités et les compensations. Nous avançons, mais c'est une question très difficile.

Il y a même un accord—et je dirais presque que c'est un grand pas en avant entre les deux grandes puissances que sont l'URSS et les États-Unis dans le domaine du droit de la mer, selon lequel si elles causent des dommages à un état côtier lors de leur passage dans un détroit international qui traverse leur mer territoriale, ils seraient prêts à dédommager l'état touché. Les états côtiers disent que cela ne suffit pas: «Nous voulons être sûrs avant que vous passiez qu'il n'y aura pas d'incidents; nous ne voulons pas de mesures curatives». Comme vous le savez la législation canadienne, surtout la législation concernant l'Arctique, est de nature et de portée générale préventives et non pas simplement curatives bien qu'elle soit également curative.

Quant à savoir si les états vont accepter les propositions qui seront faites, je pourrais répondre très simplement en disant que cela dépendra des propositions, bien sûr. A la manière dont vont les choses, il semble que l'on veuille faire un effort sérieux pour essayer d'arriver à un accord à la suite d'un consensus. J'ai participé à une conférence où l'on est arrivé à cela en dépit de difficultés juridictionnelles très importantes, la Convention de Londres il y a un an qui a limité le déversement de substances nocives dans la mer. Il a fallu que chaque article obtienne un consensus. La difficulté de ce genre de méthode c'est que l'on obtient généralement le plus petit commun dénominateur. La plupart des États et certainement la majorité des Nations Unies disent qu'ils ont fait tout leur possible pour obtenir un consensus, mais s'ils ne peuvent l'obtenir, il faudra voter une disposition à la majorité des deux tiers et souhaiter que tous les États la ratifieront. Si l'on essaie d'obtenir le consensus c'est que l'on est sûr d'avoir ratification.

Le président: Monsieur Macquarrie.

M. Macquarrie: Monsieur le président, je suis un peu troublé—les presbytériens sont toujours censés être un peu troublés lorsque je regarde la carte. Je la connaissais avant, je l'avais vue d'ailleurs. Je vois le Groenland, l'Alaska et le long manche de la caserole. Je vois St-Pierre et Miquelon. Je vois même Eastport dans le Maine. Ne risquons-nous pas si nous demandons davantage et si nous prétendons plus pour la souveraineté canadienne de nous trouver arriver au point—pour reprendre l'expression favorite du ministre—ce serait contre-productif.

[Texte]

I look at both ends of the Northwest Passage. If that which we assert for ourselves would be claimed by Denmark for Greenland and by the United States for Alaska and the panhandle, not to speak of France, are we not in danger of losing something that we already have? Have we sufficient historic arrangements with these countries, or have we made up-to-date arrangements, or can we be sure of arrangements that we will not in fact lose out when there is a general application of something we want for our own coastal area?

Secondly, I would like to ask the Ambassador, whom I knew many times at the UN delegations as not only a legal expert but a great negotiator, how we are doing in terms of support for our views from the Commonwealth and particularly the Caribbean countries.

Ambassador Beasley: Thank you very much, Mr. Macquarrie. I think your question is a very basic one. It has been one that has been fundamental to the Canadian approach to all these issues of jurisdiction. If you want, it could be said that it is self-interest that has prevented us from simply making sweeping claims of sovereignty. I personally do not believe that is the only criterion taken into account. If one tried to seek a general solution to these problems, one has to take into account the national interest. But one has to take into account the views of other states in determining the precise policy to advance. Therefore the short answer I would say is, because we have not made jurisdictional claims that are so sweeping as, for example, to interfere with freedom of navigation, we are not in any danger of having it hurt us in return.

I am not aware of any proposals by any state that would damage a Canadian interest in terms of the free flow of navigation for international commerce, a point of vital importance to Canada. We have attempted, indeed, to frame our proposals in such a way as to ensure adequate jurisdiction to provide for safe navigation and preservation of the marine environment but nothing like lowering gates at either end of a passage or asserting what one spokesman of a country that does not agree with us has called a zone-let approach. We have not argued that and, indeed, I do not believe that question really arises.

It may well be, however, that unless a kind of compromise is worked out on naval vessels, this problem could arise for every country with a navy. If one can see a trend there so far, there are exceptions made for naval vessels. In the London Dumping Convention, for example, and in the London Convention on International Discharge, there is not a complete blanket exemption but an exemption coupled with the commitment by all parties with navies to do their utmost to ensure that their navies comply.

22379-31

[Interprétation]

Je regarde aux deux extrémités du passage Nord-Ouest. Si ce que nous voulons pour nous était également réclamé par le Danemark pour le Groenland et par les États-Unis pour l'Alaska et le manche de la casserole, sans parler de la France, ne risquons-nous pas de perdre quelque chose que nous avons déjà? Avons-nous conclu des accords dans le passé avec ces pays ou avons-nous conclu des accords récemment, ou encore pouvons-nous être sûr qu'il y aura des accords qui ne nous feraient pas perdre en fait lorsque plusieurs personnes demandent quelque chose que nous voulons comme notre propre zone côtière?

En second lieu, j'aimerais demander à monsieur l'ambassadeur que je connais depuis longtemps et que j'ai rencontré plusieurs fois aux délégations des Nations Unies, non seulement à titre d'expert juridique mais encore à titre de négociateur important, quelle est notre situation, quel appui obtenons-nous du Commonwealth et surtout des pays antillais.

M. Beasley: Merci beaucoup, monsieur Macquarrie. Je pense que votre question est essentielle. Ceci a été fondamental pour l'attitude canadienne vis-à-vis de toutes ces questions de juridiction. Si vous voulez, on pourrait dire que c'est notre propre intérêt qui nous a empêchés de faire des réclamations de souveraineté très importantes. Personnellement, je ne crois pas que ce soit le seul critère pris en considération. Si l'on essaie de chercher une solution générale à ces problèmes, il faut tenir compte de l'intérêt national. Il nous faut également prendre en considération l'opinion des autres États lorsque l'on essaie de déterminer la politique précise qu'il faudra proposer. En conséquence, je dirais brièvement que, puisque nous n'avons pas fait de réclamations juridictionnelles trop importantes pour qu'elles empiètent, par exemple, sur la liberté de la navigation, nous ne courons guère le risque de voir les choses se retourner contre nous.

Je ne pense pas que des États aient fait des propositions qui porteraient atteinte à l'intérêt canadien pour ce qui est de la liberté de la navigation pour le commerce international, chose très importante pour le Canada. En fait, nous avons essayé de formuler nos propositions de sorte que soit assurée une juridiction suffisante pour permettre la sécurité de la navigation et préserver l'environnement marin, mais nous n'essayons pas de fermer les portes à l'une ou l'autre extrémité du passage ou nous n'essayons pas d'avoir une attitude qui porte à limiter les zones comme l'a prétendu le porte-parole d'un pays qui n'est pas d'accord avec nous. Ce n'est pas notre prétention et je ne crois pas que cette question se pose jamais.

Toutefois, il se peut bien, à moins qu'un compromis ne soit signé pour ce qui est de bateaux militaires, que ce problème se pose pour tous les pays qui ont une marine militaire. Si une tendance se manifeste jusqu'ici, on fait des exceptions pour les navires militaires. Dans la Convention de Londres sur les déversements par exemple et dans la Convention de Londres sur les intentions de déversement, il n'y a pas d'exemption globale, mais une exemption assortie d'un engagement de toutes les parties ayant des marines militaires à faire tout leur possible pour s'assurer que leurs bateaux s'y conforment.

[Text]

• 1210

I do not think anything that has been asserted or any proposals made will do damage to Canadian interest. The other part of the problem which I think you also raise is, are we thereby derogating from our sovereignty claim? That is quite a difficult legal point. As you know, there is an arbitration cited, as I recall, by the Secretary of State for External Affairs at the time of the passage of the Arctic Waters Pollution Prevention Act, which states that merely because a country does not assert as much sovereignty as it claims it has, it does not thereby give up or derogate from its claims to sovereignty.

And the particular arbitration decision went on to say, indeed it is the most constructive thing perhaps a state could do in terms of international comity; not to assert all the rights which it claims it has. So you will be aware, I think, as well as any of us that in any official statements by Canada or in any proposals, it has always been made clear that because we are asserting a lesser jurisdiction we are not thereby giving up the wider more extensive claim to sovereignty itself.

I do not know whether that is an adequate answer to your question or not but I can at least assure you that the problem has been very much in the minds of those concerned with these questions.

Now I cannot read my own writing. Support for our own view within the Commonwealth particularly the Caribbean countries—yes, I think one could say, although I honestly have not analyzed the issue in this precise way before now, in very general terms the Commonwealth countries have supported us. With respect to the old Commonwealth, as sometimes the term is used, New Zealand and Australia have been very strong allies. The U.K. has had certain interests divergent from ours, but I believe our positions are coming closer and closer together too with respect to the developing Commonwealth countries, certainly the majority of them share our view, and particularly the Caribbean countries where we have very good relations in this field.

At the same time there are some Commonwealth countries, for example, Singapore, which is zone-locked, not zone-locked really, they use the term shelf-locked, and they do not concur with our claim to a wide continental shelf.

There is no Commonwealth group that meets, but they tend to have a number of very common interests and, of course as you well know, we talk the same language in more respects than one. We have similar institutions very often and it is possible to develop common approaches as a result of this. Especially what I would call a functional approach which characterizes the Canadian approach, another way of saying a pragmatic approach.

The Chairman: Thank you, Your Excellency.
Monsieur Corbin.

M. Corbin: Merci, monsieur la président. Il me fait également plaisir de joindre mes meilleurs vœux à ceux de mes collègues. J'ai eu l'occasion de travailler avec monsieur l'ambassadeur lors des réunions préparatoires de la Conférence de Stockholm. J'ai pu le voir à l'œuvre

[Interpretation]

Il me semble qu'aucune des déclarations faites ou des propositions faites risquent de porter préjudice à l'intérêt canadien. L'autre partie du problème que vous avez également soulevé, je crois, était de savoir si nous portions ainsi atteinte à nos prétentions de souveraineté? C'est une question juridique difficile. Comme vous le savez, une affaire réglée en arbitrage a été citée, si j'ai bonne mémoire, par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures au moment où a été votée la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques qui disait que simplement parce qu'un pays n'affirmait pas avoir autant de souveraineté qu'il prétend en avoir, il n'abandonne pas pour autant ses prétentions à la souveraineté et n'y porte pas atteinte. La décision arbitrale dit ensuite que le fait pour un État de ne pas faire valoir la totalité de ses droits est en soi une action extrêmement constructive du point de vue de la collectivité internationale. Donc lorsque dans ses déclarations officielles ou dans ses propositions le Canada fait valoir des demandes moindres, cela ne signifie pas pour autant qu'il abandonne son droit à la souveraineté.

Je ne sais pas si j'ai bien répondu à votre question mais je puis vous assurer que les personnes qui s'occupent de ce problème n'ont pas perdu de vue cet aspect de la question.

Je n'arrive pas à déchiffrer ma propre écriture. Le soutien de notre point de vue dans le cadre du Commonwealth, et plus particulièrement dans les pays des Antilles; je suppose que oui bien que je ne me sois pas penché avant sur cette question, mais je pense que dans l'ensemble les pays du Commonwealth nous appuient. Ainsi la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont uniformément de notre côté. Le Royaume-Uni par contre a des intérêts quelque peu divergents des nôtres; par contre je crois que notre proposition s rapproche de celle des pays du Commonwealth en voie de développement, dont la majorité partage notre point de vue, et particulièrement les Antilles.

Par contre les pays du Commonwealth comme Singapour ne sont pas d'accord avec notre point de vue sur notre droit au plateau continental.

Il n'y a pas de rencontres régulières entre les pays du Commonwealth à ce sujet mais dans l'ensemble nous avons un intérêt commun et bien souvent un point de vue commun. Nos institutions se ressemblent très souvent ce qui nous permet de dégager des approches communes. Et plus particulièrement des approches pragmatiques.

Le président: Je remercie Votre Excellence.
Mr. Corbin.

Mr. Corbin: Thank you, Mr. Chairman. I also have the pleasure of joining my colleagues in wishing the Ambassador every success. I have had the honour of working with Ambassador Beesley during the preparatory meetings of the Stockholm Conference. I saw

[Texte]

dans les couloirs de la Conférence de Stockholm et je n'ai aucun doute que les intérêts canadiens sont entre très bonnes mains en ce qui concerne nos positions sur le droit maritime. Je voudrais non pas m'attarder à des particularités de la position que nous adoptons en vue de cette importante série de conférences, mais surtout demander à monsieur l'ambassadeur quelles sont nos chances de succès dans le contexte suivant. A Stockholm, par exemple, nous avons tenu mordicus à nos positions. Nous avons négocié à la limite et ce n'est que devant un refus ou des obstacles insurmontables que nous avons cédé aux vœux de la majorité. Est-ce que nous préparons cette conférence du droit marin dans la même optique? Est-ce que nous sommes déterminés à aller jusqu'au bout dans nos demandes?

• 1215

Ambassador Beesley: Mr. Corbin, if I could say something which I certainly do not usually say to dodge a question, this does, I think, raise an issue of basic government policy as to just precisely how far we would push a particular proposal and at what point we might be willing to make an accommodation. Having said that, I understand our position as being one designed to achieve certain essential objectives, essential in terms of Canada's interests.

For example, the government has no intention of giving up its existing rights over the Continental Shelf, but on the other hand Canada was the first country to raise the possibility of revenue sharing for some parts of the Continental Shelf as a kind of accommodation. So at one and the same time we are standing on the principle, but seeking an accommodation that could be equitable, and I would think that that word "equitable" is one that has to be applied ultimately. Otherwise it may be a solution which would suit us but simply would not be accepted by the many other nations concerned. I think we could show this on other issues in the same way. On fisheries the proposal is certainly one that could be described and has been described by some Canadian academic as acquisitive, but it is a very good example of just what I mean because on the one hand we are asserting even more than some of the developing countries, even the Latin American countries, in terms of distance from shore, and we are asserting greater jurisdictional claims than them in that respect, but we have not asserted the total sovereignty claims that some other countries have put forth. We have asserted a management right and a preferential fishing right, and I think this is another good indication of the kind of approach which has been taken to the conference. We have ended up co-sponsoring proposals which came closest to our position, but even then our explanation of the proposal as it applied to us would be that we would not envisage the immediate exclusion of other countries fishing in these areas. The test is really, what can a Canadian fisherman take? And although this may sound like another way of discouraging an acquisitive approach or a greedy approach, fishermen and fisheries experts actually work on the basis of this principle. And in ICNAF, as you know, we have managed to get agreement on quotas based on a distinct preference for the coastal state. So these are not just "pie in the sky"

[Interprétation]

him at work there and there is no doubt in my mind that Canadian interests are in good hands. Instead of dwelling on the details of our position, I would like to ask Ambassador Beesley what are chances of success. In Stockholm, for instance, we did not budge from our positions. We took a very tough stand status only faced with a refusal or unsurmountable obstacles that we acceded to the desire of the majority. Are we approaching this conference on Maritime Law in the same spirit? Are we determined to fight for our demand to the end?

M. Beesley: Votre question pose un problème de politique gouvernementale à savoir dans quelle mesure allons-nous adopter une politique de fermeté et à quel point serons-nous disposés à accepter des compromis. Notre position vise à obtenir certains objectifs essentiels en vue de la protection des intérêts du Canada. Ainsi le gouvernement n'a aucune intention d'abandonner ses droits existants sur le Plateau continental: par contre le Canada a été le premier à parler de la possibilité de partager les recettes du Plateau continental. Donc tout en n'abandonnant pas les principes, nous cherchons à arriver à un moyen terme équitable. Car une solution qui nous conviendrait risque de ne pas être acceptée par les autres pays intéressés. La même chose est vraie pour d'autres problèmes en cause. Ainsi on pourrait dire que notre position en ce qui concerne les pêcheries est une position d'accaparement; d'une part nous affirmons nos droits encore plus que certains pays en voie de développement ou que certains pays d'Amérique latine en ce qui concerne la limite des eaux territoriales, mais par contre nous ne prétendons pas obtenir une souveraineté totale comme d'autres pays l'ont fait. Nous exigeons un droit de gestion et un droit de pêche préférentiel, et je pense que cela vous donnera une idée de ce que sera notre position lors de cette conférence. Nous avons parrainé des suggestions qui se rapprochaient le plus de nos positions sans pour autant envisager l'exclusion immédiate d'autres pays pêchant actuellement dans ces régions. Tout dépend en dernière analyse de ce que les pêcheurs canadiens sont capables de prendre. Les pêcheurs et les experts en pêcheries travaillent actuellement sur la base de ce principe. Vous savez sans doute qu'au sein de ICNAF nous avons réussi à obtenir un accord des contingentements accordant une préférence aux États côtiers. Il ne s'agit donc pas d'idées saugrenues. C'est au gouvernement à décider à quel moment précis de la négociation nous serons disposés à modifier notre approche. Il ne faut pas oublier toutefois que nous voulons faire des propositions susceptibles d'être acceptées par la majorité, ce qui exclut les positions maximalistes.

[Text]

ideas. I would reiterate what I said at the beginning, that it really does rest with the government to determine at what stage in time, at what point of the negotiating process we might be willing to envisage an approach different from others. I think, though, that it is only accurate to bear in mind that the proposals being put forth are designed to be proposals that will prove generally acceptable, and not merely our preferred position.

M. Corbin: Oui, monsieur le président, je ne voulais certainement pas embarrasser l'ambassadeur Beesley avec des questions à caractère politique, c'était une question d'ailleurs que je m'étais proposé de poser au ministre des Affaires extérieures. J'accepte la réponse de l'ambassadeur Beesley avec les réserves qu'il a indiquées.

Le président: D'autant plus, monsieur Corbin, que M. Sharp sera notre prochain témoin, le 30 novembre.

M. Corbin: Merci. La question que je voudrais maintenant poser, c'est de savoir si tous les pays ont l'intention de participer à cette série de conférences. A Stockholm, par exemple, le bloc communiste, si je puis emprunter ce terme, surtout avec l'URSS, était absent, et c'était évidemment une lacune des plus graves sous certains rapports, car nous reconnaissons tous le rôle prédominant de l'URSS dans la plupart des conflits internationaux de cette catégorie. Est-ce qu'il y a des pays importants qui ont manifesté l'intention de s'abstenir de cette série de conférences et pour quelles raisons?

Le président: Avant que monsieur l'ambassadeur réponde à votre question monsieur Corbin, j'aimerais vous informer que le secrétaire fera parvenir à tous les députés, membres du comité des Affaires extérieures et des Pêcheries évidemment, la liste de tous les pays qui ont été invités.

M. Corbin: Je peux tout de même poser ma question à monsieur l'ambassadeur?

Le président: D'accord.

Ambassador Beesley: Mr. Chairman, I might just mention that the list that is being tabled is the list of countries to whom invitations are being sent.

• 1220

It is not necessarily the list of countries which will accept the invitations.

Mr. Corbin: But invitations are being sent to all members of the UN.

Ambassador Beesley: They are being sent to all and there has been no indication on any side of anyone wanting to stay away from the conference. Indeed, I could cite a secretariat document and they are normally cautious documents which has referred to this proposed conference as the largest in the history of the UN.

It is quite clear that there will be a very large number of participating states and that the socialist states will

[Interpretation]

Mr. Corbin: I did not want to embarrass Ambassador Beesley with political questions as thinking of asking this very same question of the Minister of External Affairs. I therefore accept Ambassador Beesley's answer with the reserves which he stated.

The Chairman: The more so as Mr. Sharp will be our next witness on November 30.

Mr. Corbin: Thank you. I would like to know whether all countries want to participate in this conference. The Communist block countries and the Soviet Union in particular were absent from the Stockholm conference which is of course a very serious handicap when the Soviet Union plays a major role in most international conflicts of this sort. Have any major countries indicated that they cannot participate in this conference and if so for what reasons?

The Chairman: Before the Ambassador replies to your question, I would like to inform you that the Secretary will distribute to all members of the Committee of External Affairs and Fisheries the list of all countries which have been invited.

Mr. Corbin: I can still put my question to the Ambassador.

The Chairman: Okay.

M. Beesley: Monsieur le président, la liste que vous venez de mentionner est justement la liste des pays auxquels des invitations ont été adressées.

Mais ce n'est pas nécessairement la liste des pays qui acceptent l'invitation.

M. Corbin: Mais les invitations sont adressées à tous les pays membres de l'ONU.

M. Beesley: C'est exact jusqu'à présent aucun pays n'a manifesté son intention de ne pas participer à la conférence. D'après un document du Secrétariat, cette conférence serait une des plus importantes de l'histoire des Nations Unies.

Il est d'ores et déjà clair qu'il y aura un nombre fort important de pays participants et qu'en outre les pays

[Texte]

almost certainly participate, although they have indicated some reservations based on this issue of consensus which we discussed a little while ago. However, they have temporarily at least withdrawn those reservations because of an agreement negotiated a few weeks ago in New York, an agreement incidentally which the Canadian delegation had a large hand in negotiating, a gentleman's agreement on consensus.

I would think you will find that all the countries invited will be coming to participate. You might note that the invitations include, for example, Guinea Bissau and both Viet Nams. It is a very wide-ranging list of countries which have been invited.

M. Corbin: Une question finale, monsieur le président, si vous me le permettez.

J'aimerais bien que M. l'ambassadeur Beesley puisse nous faire un rapport ou une liaison avec les principes, les plans d'action qui ont été acceptés à la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain et puis la Conférence sur le droit maritime. Est-ce qu'il y a des apparences de positions qui sacrifieraient certains des principes adoptés par la déclaration de la Conférence de Stockholm? Do you understand my question?

Ambassador Beesley: Thank you very much, Mr. Corbin. I do not know of any indication from any source that we would abandon the principles we defended so strongly in Stockholm. We just defended the same principles equally strongly at the London Conference on Intentional Discharge of Noxious Substances.

We continue to attach overriding importance to the statement of objectives endorsed unanimously at Stockholm and proposed by Canada and Iceland which is the concept of the need to manage ocean space and the particular interest of coastal states in the management of ocean space. Similarly, the 23 principles pressed by Canada at Stockholm on the preservation of the marine environment and endorsed again unanimously at Stockholm are enshrined in the proposal which Canada has tabled in the seabed committee which is an umbrella treaty to preserve the marine environment and combat marine pollution. None of these issues, none of these principles have been abandoned.

Mr. Corbin: Neither have they been watered down in any way.

Ambassador Beesley: No, they have not been watered down.

With respect to the three most controversial principles, coastal state rights, once again these were pressed at London just a few weeks ago. What I might say is that at the London conference an interesting development occurred which may suggest possible changes but they can also be interpreted as showing a lack of any need to alter our basic approach.

For example, although one proposal on the special rights of coastal states to legislate concerning areas particularly sensitive ecologically, the proposal did not achieve two-thirds majority. It did achieve simple majority and interestingly for the first time we got sup-

[Interprétation]

socialistes vont certainement participer bien qu'ils aient signalé certaines réserves quant à la question du consensus que j'ai évoqué tantôt. Ils ont toutefois retiré provisoirement leurs réserves à la suite d'un accord conclu il y a quelques semaines à New York, le Canada ayant joué un rôle très important dans la négociation de celui-ci. Je pense que tous les pays invités participeront à la conférence.

Vous remarquerez que des invitations ont été adressées à la Guinée Bissau ainsi qu'aux deux Vietnams.

Mr. Corbin: One last question, Mr. Chairman.

I would like Ambassador Beesley to tell us what connection there is between the principles and plans for action accepted at the Stockholm Conference on the Environment and this conference on maritime law. Is there a danger that some of the principles adopted by the Stockholm Conference might be abandoned by this one? Est-ce que vous comprenez ma question?

M. Beesley: Je vous remercie monsieur Corbin. Je ne sache pas que nous avons l'intention d'abandonner les principes défendus énergiquement à Stockholm. Nous avons défendu d'ailleurs avec la même énergie ces principes à la conférence de Londres sur le déversement intentionnel de substances nuisibles.

Nous attachons la plus grande importance à la déclaration d'intention appuyée unanimement à Stockholm, déclaration appuyée par le Canada et l'Islande, et concernant la nécessité de gérer les océans ainsi que l'intérêt particulier des États côtiers dans cette gestion des océans. De même les 23 principes défendus par le Canada à la Conférence de Stockholm relatifs à la préservation de l'environnement marin, principes appuyés à l'unanimité par la conférence, sont repris dans les propositions déposées par le Canada au Comité des fonds marins en vue d'être inclus dans le traité général visant à préserver l'environnement marin et à lutter contre la pollution maritime. Aucun de ces principes n'a donc été abandonné.

M. Corbin: Ils n'ont pas été affaiblis non plus.

M. Beesley: Non.

En ce qui concerne les trois principes les plus controversés, à savoir les droits des États côtiers nous en avons à nouveau parlé à Londres il y a quelques semaines. Or à cette conférence de Londres, une évolution est apparue qui signifie soit un changement de position soit qu'il n'y a pas lieu de modifier l'essentiel de notre approche.

Ainsi la proposition concernant les droits spéciaux des États côtiers de légiférer sur des questions écologiques particulièrement délicates, a recueilli une majorité simple et non pas de deux tiers. Néanmoins c'est la première fois que des pays comme la Norvège, tous les

[Text]

port from countries such as Norway, all of the Scandinavians except Finland. We got the support of even flag states such as Greece and Liberia and it is the first time that we have had that kind of support.

On the other hand, some other states which had been supporting us quite strongly did not do so at that conference for reasons which are rather diverse. But as a generality I would say that our position in the Law of the Sea Conference is almost certainly going to be stronger politically than it was at that conference.

• 1225

The one issue to which we attached overriding importance, which protects our basic position, is that we could not accept that coastal states could only assert rights in their territorial seas. We insisted on the word "jurisdiction", and this was accepted. We preserved the position; we did not get our maximal objective, but we did get what we absolutely had to achieve.

I do not say this with any sense of crowing over victories. On the contrary; I suggest that if the various representatives went home and thought about the situation, they might end up with a position slightly different from the one they took there. The seeds of the compromise were sown; there is a possibility of agreement, if countries are willing to accept it, if they do not want to assert their maximum position. Our maximum position has never been one intended to interfere with freedom of navigation. It would have been a pointless exercise for Canada. But, it is continually being portrayed that way to gather opposition.

Mr. Corbin: Our maximum position, in other words, is not in any way prejudicial to the position of other states?

Ambassador Beesley: I would only say—and this is bound to be a subjective answer as I am speaking as a Canadian—that I do not consider our position as prejudicing the positions of other states. We have said that consistently. We are not trying to say that next year the present fleet of ships has to be scrapped. This would be silly. We are simply saying that we have to start building for the future better than we have today. We have to think about traffic regulations, we have to think about manning rules, etc.

I might mention one point that is not often noted. We have a good many bilateral discussions with the U.S.A., and our relations in this field are really very good—given the divergency of positions on some issues. But, for the sake of the record, I think it is worth noting that the U.S.A. has legislation somewhat analogous to ours, the Port and Waterways Safety Environmental Quality Act. This legislation is interesting because the U.S.A. itself passed enabling legislation which would regulate construction of ships, for example, in so far as they operate within U.S. waters, and most U.S. lawyers will define those waters as including the territorial sea as well as ports. This legislation enables the U.S.A. to pass further, more stringent legislation on January 1, 1974, if they are not satisfied that the international standards are adequate. It compels the U.S.A. to pass such legislation in January, 1976, if international measures are not adequate.

[Interpretation]

pays scandinaves à l'exception de la Finlande nous ont appuyés. Même des pays comme la Grèce et le Libéria nous ont appuyés pour la première fois.

Par contre d'autres pays qui nous avaient appuyé par le passé ne l'ont pas fait lors de cette conférence et ce pour diverses raisons. Dans l'ensemble notre position lors de la conférence sur le Droit maritime est certainement politiquement plus solide que lors de la précédente conférence.

Une position à laquelle nous attachons la plus grande importance c'est que nous ne saurions accepter que les États côtiers voient leur souveraineté limitée aux eaux territoriales. Nous avons insisté sur le mot «jurisdiction» et cela a été accepté. Nous n'avons pas obtenu notre position maximum mais nous avons su défendre l'essentiel.

En vous parlant ainsi je ne chante pas victoire. Bien au contraire, à la réflexion nos représentants rentrés au pays adopteront peut-être une position quelque peu différente de celle qu'ils avaient prise. Il y a une possibilité de tomber d'accord sur un compromis si les pays décident de l'accepter, c'est-à-dire s'ils n'insistent pas sur des positions maximalistes. Notre position maximaliste n'a jamais eu pour objet de s'immiscer dans la liberté de la navigation. Une pareille prise de position eut été une perte de temps pour le Canada.

M. Corbin: Donc notre position maximum n'est aucunement préjudiciable à la position d'autres pays?

M. Beesley: Personnellement, je ne trouve pas que notre position soit préjudiciable à d'autres pays et c'est ce que nous avons toujours affirmé. Nous ne prétendons pas que les flottes opérant actuellement dans ces eaux doivent être mises au rancart d'ici un an, ce qui serait parfaitement idiot. Nous voulons simplement que l'on prépare mieux l'avenir. Il faut commencer à réfléchir aux règles de la circulation, etc. J'ajouterai un point qu'on ne soulève pas souvent. Il y a eu de nombreuses discussions bilatérales avec les États-Unis et nos rapports avec nos voisins dans ce domaine sont très bons, compte tenu de la divergence de nos positions sur ces questions. Les lois américaines sont d'ailleurs fort semblables aux nôtres, notamment la *Port and Waterways Safety Environmental Quality Act*. Cette loi est très intéressante car les États-Unis ont adopté une loi habilitant qui aurait pour objet de réglementer la construction de bateaux pour autant qu'ils naviguent dans les eaux américaines; or la plupart des avocats américains définissent les eaux américaines comme comprenant les eaux territoriales aussi bien que les ports. Cette loi permettra aux États-Unis d'adopter une loi encore plus sévère le 1^{er} janvier 1974 si à leur avis les normes internationales sont insuffisantes. Cette loi obligera les États-Unis à adopter des lois de ce genre en janvier 1976 si les mesures internationales sont insuffisantes.

[Texte]

We have consistently argued against the idea that all unilateralism is equal but some is more equal than others. I think this is a case where another country with a different policy will still find it necessary to legislate on this issue. The approaches differ, because the threat was immediate, at the time Canadian legislation was passed, but we immediately afterwards began to negotiate multilaterally. And, in a sense, we have litigated our legislation successfully all through the Stockholm Conference. In this case, a country facing similar problems has chosen to pass lesser legislation immediately but has taken into account the possible need to pass more stringent legislation if international regulation is inadequate.

I do not see our positions as being nearly as divergent as they are often presented. That is one reason why I am encouraged about the possibilities of an accommodation. I admit the accommodation would be based more on our legislation than that of other countries, but that does not trouble me.

Mr. Corbin: Thank you very much.

The Chairman: Time is...

M. Béchard: Est-ce que je pourrais poser une question supplémentaire?

Le président: Oui.

M. Béchard: Monsieur le président, monsieur l'ambassadeur, ma question est la même ligne de pensée que celle de M. Corbin.

Étant donné la proposition canadienne qui veut étendre la zone de pêche à 200 milles, s'il arrivait que cette proposition canadienne n'était pas acceptée par la conférence, est-ce que vous avez une idée de ce qui pourrait être accepté comme limite à la place de 200 milles?

Ambassador Boesley: The short answer is that the 200-mile limit has the largest number of supporters now and, in the absence of agreement on 200 miles, I would fear no agreement at all, a conference that failed. Various possibilities would be open to the countries concerned: they could act unilaterally, or they could get together—nobody could prevent them from getting together—to sign a multilateral treaties on a particular limit or on a particular kind of jurisdiction.

• 1230

However, it is important to note the Canadian position at the moment and I do not mean that it changes from moment to moment either. The Canadian position is not a simple 200-mile limit position, it is really a management to the edge of the margin and preferential rights to that edge. Our position takes into account, of course, that the general agreement may be on 200 miles, in which case we may end up only with management rights to the margin. It is conceivable that we may not even get that. We are pressing very hard for it and we now have some support in quarters where we did not expect it.

Mr. Béchard: Thank you.

[Interprétation]

Nous sommes toujours opposés au principe selon lequel tous les unilatéralismes sont égaux mais certains sont plus égaux que les autres. Des pays adoptant d'autres politiques devront néanmoins légiférer en cette matière. Au moment où la loi canadienne a été adoptée le danger était immédiat, mais aussitôt après nous avons entamé des négociations multilatérales. Et dans un certain sens nous avons réussi à défendre nos lois jusqu'à la Conférence de Stockholm. Un pays ayant à faire face à des problèmes analogues a décidé d'adopter des lois moins sévères quitte à en adopter de plus sévères si les règlements internationaux s'avèrent insuffisants.

Je ne pense pas d'ailleurs que nos positions soient aussi divergentes que d'aucuns le prétendent. C'est pourquoi je suis optimiste quant aux possibilités de compromis. Pareil compromis serait plus proche de nos lois que de celles d'autres pays et cela ne m'inquiète nullement.

M. Corbin: Je vous remercie.

Le président: Le temps est...

Mr. Béchard: Could I ask a supplementary question?

The Chairman: Yes.

Mr. Béchard: Mr. Chairman I will follow up with Mr. Corbin's question.

Since Canada intends to propose an extension of the fishing zone to 200 miles and if this Canadian suggestion were not accepted by the conference, do you have an idea what limit might be accepted?

M. Boesley: La limite de 200 milles a réuni un nombre important de suffrages et je crains que si ce chiffre n'était pas accepté, la conférence risque de se solder par un échec. Il y aurait alors différentes possibilités: les pays pourraient soit agir unilatéralement, soit se réunir pour signer des traités multilatéraux sur telle ou telle limite de la zone de pêche.

Il est important cependant de noter la position actuelle du gouvernement canadien et je ne peux pas dire non plus qu'elle change tout le temps. Nous ne nous en tenons pas à une limite de 200 milles, mais nous exploitons ses terrains jusqu'à son extrémité, à laquelle nous accordons des droits préférentiels. Notre position tient évidemment compte du fait que l'accord général peut porter sur 200 milles auquel cas nous n'aurions de droit d'exploitation que jusqu'à la limite. Il est possible que nous n'obtenions même pas cela. Nous exerçons de fortes pressions dans ce sens et nous avons maintenant l'appui de certains milieux qui ne le laissent pas prévoir.

M. Béchard: Je vous remercie.

[Text]

The Chairman: Mr. Patterson and then Mr. Cyr. After Mr. Cyr, we will have to think about adjourning. Mr. Patterson.

Mr. Patterson: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Ambassador, I have the privilege of representing what is unquestionably the most beautiful part of the nation as well as undoubtedly the most important part. That is British Columbia.

There are two problems that are of vital concern to us and I have no doubt they are of concern in the other parts of the country as well. One is the question of fisheries and the Law of the Sea relating to fisheries, and this is a continuing problem. The other is the matter of pollution.

As everyone knows, this is a very vital and crucial issue on the west coast at present because of the intention of transporting oil down the west coast from Valdez to the United States.

In your introductory statement you mentioned that there was contention over the matter of unrestricted passage because of the necessity of the movement of oil tankers. Just where does this stand now? To what extent is there a demand for the unrestricted movement of tanker travel?

Ambassador Beesley: Even in international straits, the very areas where one can expect the greatest concentration of traffic and thus the greatest potential danger to the environment of the coastal states, there is complete insistence by the USSR and the United States on unfettered and completely free passage—something analogous to a high seas corridor. That remains their position.

The only alteration in their position, that I am aware of, is that they have offered to accept a kind of liability for damage done while navigating such straits. This position has not altered in any way. That comment does not apply to the Straits of Juan de Fuca, because, as you know, they have been divided equally by a boundary line between Canada and the United States by an award of the Emperor of Germany. It is ridiculous that that position is still being taken.

It might be argued that it is not really directed to commercial traffic at all, it is founded on underlying military and strategic considerations. Ever since the conclusion of SALT I talks there has been an emphasis away from land-based nuclear missiles towards naval-based military missiles, Polaris-type missiles, and that may make it all the more important for these major powers to ensure free passage anywhere in the world.

Mr. Patterson: You referred to the matter of traffic control, traffic separation, and construction of vessels. Has there been any discussion on the type of vessels used for the transport of oil? Has there been any agreement on specifications or types that would be satisfactory internationally?

• 1235

Ambassador Beesley: As a general comment, yes. There are certain agreements but there are more recommendations which do not have the strength of agreement.

[Interpretation]

Le président: Nous avons M. Patterson et M. Cyr. Après cela, nous devons songer à lever la séance. Monsieur Patterson.

M. Patterson: Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur l'ambassadeur, j'ai l'honneur de représenter la partie la plus belle de notre pays, et la plus importante, sans aucun doute. C'est la Colombie-Britannique.

Deux problèmes sont primordiaux pour nous, et je ne doute pas qu'ils soient très importants dans le reste du pays également. Le premier est celui des pêches et des rapports de la Loi de la mer avec la pêche; il s'agit d'un problème permanent. L'autre est celui de la pollution.

Comme chacun sait, la question est cruciale actuellement sur la côte ouest en raison du projet de transporter du pétrole le long de la Côte ouest entre Valdez et les États-Unis.

Dans votre déclaration préliminaire, vous avez dit qu'il y avait des accords sur la question de la libre circulation en raison de la nécessité des mouvements de pétroliers. Qu'en est-il actuellement? Dans quelles mesures demande-t-on le libre mouvement des pétroliers?

M. Beesley: Même dans les détroits internationaux, secteurs où l'on peut prévoir le trafic le plus important, donc le plus grand danger potentiel pour l'environnement des états riverains, l'URSS et les États-Unis exigent absolument un mouvement libre et sans entraves quelque peu analogue à celui des couloirs des grands océans. Ils s'en tiennent à cette position.

Je ne connais qu'un point sur lequel ils ont changé leur position, c'est qu'ils ont offert d'accepter une sorte de dédommagement pour les dégâts causés par la navigation dans ces détroits. Cette position n'a absolument pas changé. Ceci ne s'applique pas aux détroits de Juan de Fuca parce que, comme vous le savez, ils sont divisés en parts égales par la frontière canado-américaine grâce à une décision de l'empereur d'Allemagne. Il est ridicule qu'on s'en tienne encore à cette position.

On pourrait avancer que ce n'est pas du tout pour des motifs commerciaux, mais pour des raisons militaires et stratégiques. Depuis la fin des pourparlers SALT I, on abandonne l'idée de baser les missiles nucléaires sur la terre ferme pour les installer sur des navires; ce sont des missiles du type Polaris, ce qui peut rendre encore plus important aux yeux de ces grands pouvoirs la libre circulation partout dans le monde.

M. Patterson: Vous avez parlé de la surveillance du trafic, de la distinction entre les différents trafics et de la construction navale. Y a-t-il eu des discussions sur le genre de navires utilisés pour le transport du pétrole? A-t-on conclu des accords sur les caractéristiques ou le type de bateau qui serait satisfaisant sur le plan international?

M. Beesley: Sur un plan général, oui. Certains accords sont en vigueur, mais il y a des recommandations qui n'ont pas la portée d'un accord. Si toutes les recomman-

[Texte]

If all the recommendations made by IMCO were implemented or translated into treaty form, we would not have nearly the problem we do have. I think it is worth noting, too, that some of the countries opposing us most strongly are themselves as much environmentally-oriented as we are. The difficulty is the older ships. I have a couple of tables here which I would be willing to table with the Committee, if it so desired, indicating the tonnages of ships—tankers only in this case—lost over the last two years and the percentage of the tonnages in terms of the over-all fleets. Perhaps we should tidy up this document a little bit. But it can be noted that it is not every class of tanker that is running into difficulty. The accidents tend to be associated mostly with ships of a certain vintage, and that is one of the difficulties in this field. It is not a deliberate resistance to environmental protection by ship owners or flag states. It is the difficulty of regulating all these different kinds of ships around the world.

The Chairman: Is it the wish of the Committee that a document concerning this matter be circulated to the members of the Committee?

Some hon. Members: Agreed.

Le président: Monsieur Cyr.

M. Cyr: Merci, monsieur le président. Ma question va être assez courte parce que M. Corbin a presque, «volé» mon sujet. On a envoyé quelques fleurs, à l'ambassadeur Beesley. Moi aussi je l'ai vu à l'œuvre à la première commission de l'Organisation des Nations Unies et je dois dire aux membres de ce Comité, monsieur le président, que lorsque notre représentant parle, à cette commission sur les droits de la mer, il est écouté religieusement. Dans le débat sur la motion sur le document 647, aux Nations Unies, vous avez suggéré que l'on invite des États non membres, et vous avez dit ceci:

Au lieu de demander au Secrétaire général de faire telle ou telle chose, nous prenons une décision et, ce faisant, nous reconnaissons la nécessité d'une participation universelle, et il en découle que nous aurons un projet de résolution qui «prie le Secrétaire général des Nations Unies d'inviter les États Membres» et ainsi de suite.

Donc, vous venez de nous donner la liste, là, des États, membres ou non des Nations Unies, qui vont être invités. Ceci dit, monsieur l'ambassadeur, lorsque vous avez fait cette suggestion à la Commission est-ce que vous aviez quelques pays à suggérer, ou avez-vous remis au secrétaire de la Commission une liste ou des suggestions afin qu'il puisse inviter des pays que le Canada désirerait voir participer à cette Conférence sur les droits de la mer?

Ambassador Beesley: Perhaps it would be useful if we tabled the actual voting record, because this was settled by votes. It did not prove possible to negotiate the list of countries invited and so it was voted through. Indeed, this was anticipated. The one thing that we did not want was to put the whole burden on the Secretary General so that he had to decide which entity is a state and which is not. So, as you will recall, there were

[Interprétation]

dations de l'Organisation consultative maritime internationale étaient mises en œuvre ou se traduisaient par des traités, nous ne connaîtrions pas les problèmes actuels. Il est intéressant de noter également que certains des pays qui s'opposent le plus à nous sont aussi conscients de l'environnement que nous le sommes. Ce sont les navires anciens qui posent des problèmes. J'ai ici quelques tableaux que je suis disposé à remettre au Comité, s'il le souhaite, indiquant le tonnage des navires—des pétroliers seulement ici—perdus en mer au cours des deux dernières années et le pourcentage de leur tonnage en fonction du tonnage total. Nous devrions peut-être expliciter ce document. On pourra remarquer cependant que ce ne sont pas tous les types de pétroliers qui causent des difficultés. Ce sont surtout les navires anciens qui ont des accidents, et c'est là un des problèmes qui se posent. Ce n'est pas que les armateurs ou les pays d'origine s'opposent délibérément à la protection de l'environnement, c'est qu'il est difficile de réglementer tous ces types de navire dans le monde entier.

Le président: Le Comité souhaite-t-il qu'on fasse circuler un document portant sur la question?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Mr. Cyr.

Mr. Cyr: Thank you, Mr. Chairman. My question will be pretty short because Mr. Corbin almost "stole" my subject. Ambassador Beesley was offered a few compliments. I saw him too working on the first UN Commission and I must tell the members of this Committee, Mr. Chairman, that when our representative speaks to the Commission about the Law of the Sea, people listen to him very closely. During the motion debate on document 647, in the United Nations, you suggested that non-member states be invited and you said:

Instead of asking the Secretary General to do this or that, we take a decision and thus acknowledge the necessity of a universal participation, which means that we will have a draft resolution to "ask the Secretary General of the United Nations to invite the member states", and so on.

So, you just gave us a list of member and non-member states of the United Nations which will be invited. Mr. Ambassador, when you made this suggestion to the Commission, did you have a few countries to suggest or did you give to the Secretary of the Commission a list or suggestions so he could invite countries whose participation in this Law of the Sea Conference is sought by Canada?

M. Beesley: Il serait peut-être utile de déposer le résultat du vote, parce que la question s'est réglée par vote. Il n'a pas été possible de négocier la liste des pays à inviter et nous avons donc voté. C'était d'ailleurs prévu. Nous voulions éviter de laisser le Secrétaire général faire tout le travail et décider quelle entité est ou n'est pas un état. Vous vous souviendrez donc qu'il restait des vides dans la liste des états de la résolution, et ces vi-

[Text]

some blanks in the resolution in terms of the lists of states, and the blanks were filled up by votes. Votes were taken on who should be invited and who should not.

We can easily make that information available to the Committee.

Mr. Cyr: This information shows which nation Canada has recommended?

Ambassador Beesley: Yes.

Mr. Cyr: Thank you.

The Chairman: Mr. Danson, I understand you have a question.

Mr. Danson: Mr. Chairman, the one other question I wanted to ask was on the whole question of enforcement, but I do not know whether our time is adequate for that.

We try to reach agreement by consensus, presumably, and then there is the question of consensus. Then you spoke of a group for enforcement in London. I do not know what powers this group has, or if you go to the International Court of Justice ultimately. How binding are all these agreements?

• 1240

Ambassador Beesley: I should have perhaps said more, but there is always the problem of time. In the conventions negotiated under the aegis of IMCO, the Intergovernmental Maritime Consultative Organization, there is provision for enforcement by the flag state against its own ships. There is also provision for enforcement by parties against ships under their jurisdiction. These are some recent developments in two different treaties, one under IMCO and one not under IMCO, but there is no international enforcement authority. For example, IMCO has not been given any authority to enforce. It has to fall to the coastal state when it is within its jurisdiction and to the individual flag state when it is beyond the jurisdiction of any coastal state. So, if a ship is registered in London, then it is the British government which will enforce the convention against its ship wherever it may be around the world. It will enforce all the regulations contained in the convention.

There is no development of which I am aware of an international enforcement agency, except with respect to the seabed beyond national jurisdictions. With respect to the waters, there is nothing like that in the offing at present. That could come eventually, but it is too difficult for some countries to accept at this stage.

The Chairman: Mr. Ambassador, I understand you have comments to make before we adjourn our meeting.

Ambassador Beesley: Yes, and I will be brief, Mr. Chairman. I wanted to thank the members of the Committee for their kindness, for their comments and for the courtesy in the way they asked questions of me. I would also like to make one concluding comment.

[Interpretation]

des ont été remplis à la suite d'un vote. On a voté pour savoir qui devrait être invité ou pas.

Il est facile de fournir ces renseignements au Comité.

M. Cyr: Ce document indique-t-il quelle nation le Canada a recommandé?

M. Beesley: Oui.

M. Cyr: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Danson, vous avez une question à poser.

M. Danson: Monsieur le président, mon autre question porte sur l'application de la résolution, mais je ne sais pas si c'est le moment de la poser.

Nous essayons d'obtenir un consentement unanime, puis se pose cette question de l'unanimité. Vous avez parlé d'un organisme chargé de l'application, à Londres. Je ne sais pas quels en sont les pouvoirs, aussi, en dernier ressort, vous adresseriez à la Cour internationale de justice. Dans quelle mesure ces accords sont-ils irrévocables?

M. Beesley: J'aurais peut-être dû en dire plus, mais il y a toujours une question de temps. Les conventions négociées sous l'égide de l'Organisation consultative maritime intergouvernementale prévoient une clause d'application par les états propriétaires contre leurs propres bateaux. Il y a également une clause d'application par les parties contre les navires relevant de leur juridiction. On a récemment amélioré deux traités différents, l'un relevant de l'OCMI, l'autre non, mais il n'existe pas d'autorité internationale chargée de l'application. L'OCMI, par exemple, n'a aucune autorité en la matière. Elle doit s'en remettre aux états riverains lorsque cela relève de leur juridiction et aux états propriétaires lorsque cela ne relève de la juridiction d'aucun état riverain. Ainsi, si un navire bat pavillon britannique, c'est le gouvernement britannique qui appliquera la convention en opposition à son navire où qu'il se trouve dans le monde. Il appliquera tous les règlements contenus dans la convention.

Je n'ai entendu parler de la création d'aucun organisme international d'application, sauf en ce qui concerne les zones relevant d'aucune juridiction internationale. A cet égard, rien n'est prévu pour l'instant. Cela pourrait se faire, mais certains pays ne peuvent l'accepter actuellement.

Le président: Monsieur l'Ambassadeur, vous devez avoir quelques commentaires à faire avant que nous levions la séance.

M. Beesley: Oui, monsieur le président, et je serai bref. Je tiens à remercier les membres du comité pour leur amabilité, leurs commentaires et la courtoisie dont ils ont fait preuve à mon égard. J'aimerais également dire quelques mots en conclusion.

[Texte]

On every issue that we have discussed the Canadian position encountered opposition from some quarter. It is going to prove very difficult to achieve the particular package of proposals which we are pressing. In every case there is resistance from one quarter or another. That can also be said with respect to almost any other country going to that conference. It is quite clear that the ultimate solution has to be one that is generally acceptable, and if we are not able to persuade countries to our point of view on every issue, we may have to consider certain accommodations. I have spoken of some of the problems today, but I would like to remind everyone of something that I think is known without me reminding them; that we cannot, of course, go to the conference and dictate solutions. We have to try to negotiate solutions. If necessary, we will have to vote through solutions, and on those issues to which we attach great importance, we have friends and we hope to rely on them and we hope to prove successful.

Thank you very much.

Le président: Merci, monsieur l'ambassadeur. Je me fais l'interprète des membres du comité des Affaires extérieures et aussi des Pêcheries pour vous souhaiter bonne chance dans votre travail.

Before we adjourn, gentlemen, do you think we should append to our proceedings the letter that was sent to me by Mr. Sharp which gives some detailed definitions of the geological Continental Shelf which was with the map you have?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Agreed.

This Committee stands adjourned until next Friday, November 30, at 9.30 a.m. when we will again hear from the hon. Mr. Sharp.

Mr. Danson: Is that because he cannot make it on a Thursday?

The Chairman: We try to arrange our meetings for when our witnesses are available, Mr. Danson.

Mr. Danson: Could we not bring him back from Moscow a day earlier, or something?

The Chairman: The meeting is adjourned.

[Interprétation]

Sur tous les sujets que nous avons abordés, le Canada a fait face à l'opposition de certains milieux. Il sera très difficile de mettre en œuvre l'ensemble des propositions que nous suggérons. Dans tous les cas, une partie ou une autre nous oppose une résistance. Cela s'applique également à presque tous les autres pays qui participent à cette conférence. Il est évident qu'en dernier lieu, la solution proposée devra être acceptable par tous, et que si nous ne pouvons ranger les autres pays à notre point de vue sur chaque question, nous devrons envisager certains arrangements. Aujourd'hui, j'ai parlé de certains problèmes, mais je tiens à rappeler à chacun une question qui est à l'esprit de tous: nous ne pouvons évidemment pas nous rendre à la conférence et dicter nos solutions. Nous devons essayer de les négocier. Au besoin, nous devrons les voter, et, à propos des questions qui nous tiennent à cœur, nous avons des appuis sur lesquels nous espérons pouvoir compter et réaliser ainsi nos objectifs.

Merci beaucoup.

The Chairman: Thank you, Mr. Ambassador. In the name of the members of the Committees of External Affairs and Fisheries, I wish you luck in your work.

Avant d'ajourner, messieurs, pensez-vous que nous devrions annexer à notre procès-verbal la lettre que m'a envoyée M. Sharp, où il donne des définitions détaillées du plateau continental géologique accompagnant la carte que vous avez devant vous?

Des voix: D'accord.

Le président: D'accord.

La séance est levée jusqu'à vendredi prochain, 30 novembre, 09 h 30, où nous recevrons de nouveau l'Honorable M. Sharp.

M. Danson: C'est parce qu'il ne peut pas venir le jeudi?

Le président: Nous prévoyons nos séances pour le moment où les témoins sont disponibles, monsieur Danson.

M. Danson: Ne pourrait-on pas le rappeler de Moscou un jour plus tôt?

Le président: La séance est levée.

APPENDIX "K"

Deputy Minister
Environment Canada

Mr. Georges-C. Lachance,
Chairman,
External Affairs and National
Defence Committee,

House of Commons,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A6

Dear Mr. Lachance:

As requested by the Committee at its meeting of November 15, I am forwarding under separate cover 50 copies of a "Map of Canada Showing the Continental Shelf, Slope, Margin and 200-Mile Limit". This map illustrates various features of Canada's submerged continental land mass. The following definitions and comments may be of assistance in the utilization of the map.

(a) *Geological Continental Shelf*: The geological or physical continental shelf is that gently dipping part of the seabed extending out from the shoreline to the transitional zone where there occurs a significant increase in dip marking the beginning of the continental slope. This transition occurs in various depths ranging from less than 50 meters to more than 600 meters but averaging about 130 meters on a worldwide basis. The breadth of the shelf worldwide ranges from less than one mile up to 800 miles. (This definition relates only to the physical continental shelf; for a definition of the shelf as a legal concept see sub-paragraph (e) below.)

(b) *Continental Slope*: Area of the seabed extending from the outer edge of the continental shelf to the abyssal ocean floor or to the continental rise where that feature exists. The inclination of the slope varies widely from less than three degrees to over forty-five degrees.

(c) *Continental Rise*: Apron of sedimentary rocks that slopes gently oceanward from the base of the continental slope, usually in 2000 to 5000 meters of water. Where deep sea trenches are present along the margin of the continent, the continental rise does not occur.

(d) *Continental Margin*: In oceanographic terms, the combined areas of the continental shelf, slope and rise. Off Canada's east coast the continental margin extends at one point to approximately 640 miles.

(e) *Juridical Continental Shelf*: The 1958 Continental Shelf Convention defines the continental shelf as extending from the outer limit of the territorial sea to a water depth of 200 meters or, beyond that point, to the limits of exploitability of seabed resources. In Canada's view, supported by the decision of the International Court of Justice in the 1969 North Sea Continental cases, the

APPENDICE -K-

Sous-ministre
Environnement Canada

M. Georges-C. Lachance,
Président,
Comité des affaires extérieures et de la
défense nationale,
Ottawa, Ontario

Monsieur,

Comme l'a demandé le Comité lors de sa réunion du 15 novembre je vous fais parvenir sous pli séparé 50 exemplaires d'une carte du Canada montrant le plateau, le talus et la marge continentale et la limite de 200 milles. Cette carte représente diverses caractéristiques de la masse continentale terrestre du Canada se trouvant sous l'eau. Les définitions et les commentaires qui suivent vous seront peut-être utiles lorsque vous consulterez la carte.

a) *Le plateau continental géologique*: Il s'agit du secteur en pente douce du lit de mer qui avance à partir de la rive jusqu'à la zone de transition où la dénivellation s'accroît considérablement pour marquer le commencement du talus continental. Cette transition survient à des profondeurs qui varient entre moins de 50 mètres et plus de 600 mètres mais la moyenne mondiale atteint environ 130 mètres. Sur le plan mondial, la largeur du plateau peut être de moins d'un mille pour atteindre parfois 800 milles. (Cette définition ne s'applique qu'au plateau continental physique; on donne une définition juridique du plateau au sous-paragraphe (e) ci-dessous.)

b) *Le talus continental*: Il s'agit du secteur du lit de la mer qui avance à partir de l'extrémité extérieure du plateau continental jusqu'au lit abyssal de l'océan ou bien au seuil continental où se manifeste cette caractéristique. L'inclinaison de la pente varie énormément, de moins de trois degrés jusqu'à plus de quarante-cinq degrés.

c) *Le seuil continental*: Il s'agit du bouclier de roches sédimentaires accusant une dénivellation en pente douce en direction de l'océan à partir de la base du talus continental, ordinairement dans 2000 à 5000 pieds d'eau. Le seuil ne se manifeste pas lorsqu'il y a de profondes dépressions le long de la marge du continent.

d) *Marge continentale*: En termes d'océanographie, elle correspond à la superficie totale du plateau continental, de la pente et de l'élévation. A un certain point, au large de la côte Est du Canada, la marge continentale s'étend approximativement à 640 milles.

e) *Plateau continental juridique*: La convention de 1958 sur le plateau continental stipule que celui-ci s'étend de la bordure de la mer territoriale à une profondeur de 200 mètres ou, au-delà de cette limite jusqu'à la profondeur permettant l'exploitation des ressources du fond marin. Pour le Canada, dont l'opinion est étayée par les arrêts de 1969 de la cour internationale de justice dans

juridical continental shelf represents the natural prolongation of the continental land mass into and under the sea and is coterminous with the outer limit of the continental margin.

(f) *200-Mile Limit*: This limit corresponds to no physical or legal definition of the continental margin. However, the continental margins of most states are less than 200 miles in width and some states have suggested that this limit might be adopted to define the area of national jurisdiction over the seabed. In this event some 120,000 square miles of physical continental shelf and slope would fall outside Canadian jurisdiction on the east coast. If the 200-mile limit were established by the international community for fisheries purposes as well as for seabed resource exploitation and no other provision were made for coastal state fishing rights beyond 200 miles, then Canada would obtain control of more than 90% of the fish resources off its east coast although certain fisheries of importance to Newfoundland occur beyond the 200-mile limit (for example, flounder) and there may be room for expansion of Canadian fisheries there.

Yours sincerely,

Le sous-ministre,
R. F. SHAW,
Deputy Minister.

les cas de délimitation du plateau continental dans la mer du Nord, le plateau continental juridique constitue le prolongement naturel submergé de la masse continentale et son extrémité correspond à celle de la marge continentale.

f) *Limite des 200 milles*: Cette limite ne correspond à aucune définition géologique ou juridique de la marge continentale. Toutefois, la largeur des marges continentales de la plupart des pays est inférieure à 200 milles et certains États ont proposé l'adoption de cette limite pour définir l'étendue de la juridiction nationale sur le fond marin. Dans ce cas, environ 120,000 milles carrés de la superficie du plateau et des pentes continentales ne relèveraient pas de la juridiction canadienne sur la côte Est. Si tous les pays adoptaient la limite des 200 milles pour les pêches ainsi que pour l'exploitation des ressources du fond marin et que sans prendre des dispositions quant aux droits de pêche des États riverains au-delà de 200 milles, il s'ensuivrait que le Canada exercerait un contrôle sur plus de 90 p. 100 des ressources en poissons au large de la côte Est, bien que certaines pêches importantes pour Terre-Neuve se trouvent au-delà de la limite des 200 milles (par exemple, le flet), et le Canada aura peut-être la possibilité d'agrandir ces pêches dans ces parages.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.