



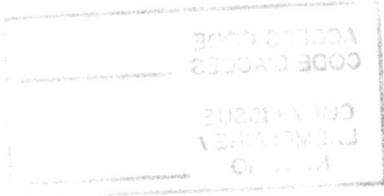
LIBR-00285



*Le Canada et le nouveau droit
international de la mer*

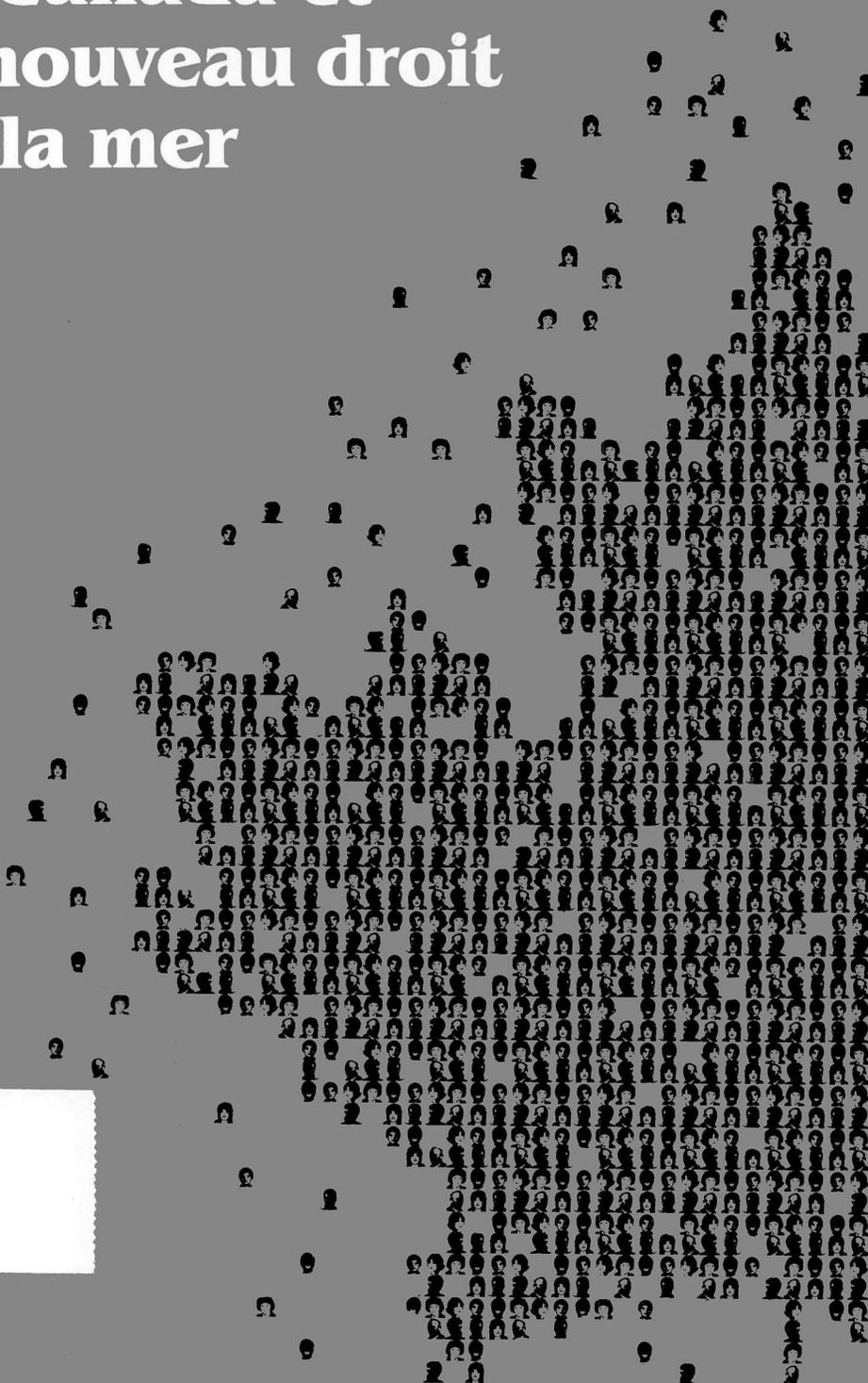
Volume 54 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que l'auteur.



DOUGLAS M. JOHNSTON

Le Canada et le nouveau droit de la mer





Le Canada et le nouveau droit international de la mer

DOUGLAS M. JOHNSTON

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

©Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91547-2
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-54F

En vente au Canada par l'entremise de nos
agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnementnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 13,95 \$
à l'étranger : 16,75 \$

Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Johnston, Douglas M., 1931 –
Le Canada et le nouveau droit international de la mer

(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,
ISSN 0827-1011 ; 54)

Publ. aussi en anglais sous le titre: Canada and the new international law of the sea.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-91547-2

1. Droit maritime. 2. Droit maritime — Canada. 3. Ressources marines et État.
4. Canada — Relations extérieures. I. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. II. Titre. III. Collection: Les Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 54.

JX4422.C3J6314 1985 341.4'5 C85-090223-1

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited



AVANT-PROPOS *vii*
INTRODUCTION *xi*
PRÉFACE *xiii*
REMERCIEMENTS *xvii*

Introduction *1*

Les sujets d'intérêt et de préoccupation du Canada *5*

Les intérêts en matière de pêches *7*
Les intérêts en matière d'énergie *11*
Les intérêts en matière d'exploitation minière *15*
Les intérêts du Canada dans l'Arctique *21*
Les intérêts en matière de navigation et les préoccupations en matière
d'environnement *24*
Autres sujets d'intérêt et de préoccupation *26*

La politique océanique nationale suite à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer *29*

Les problèmes sectoriels et les solutions possibles *30*
Les problèmes de planification stratégique *47*
Conclusion *73*

Les questions fondamentales de politique étrangère suite à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer *75*

Le Canada : État côtier *76*
Le Canada et les Nations Unies *80*
Le Canada et le processus législatif *83*
Les relations canado-américaines *85*
Le commerce international et la mise en valeur des océans *89*

Le développement international et le nouveau droit de la mer 91
Conclusion 95

**Conclusion : le Canada à l'ère de la mise en valeur et de la gestion des
océans 97**

NOTES 100



Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économie de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD



De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a

assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche, Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina DeLuca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER
ALAN CAIRNS
DAVID C. SMITH



Cette monographie sur le droit de la mer, celle de Michael Hart sur le système juridique du GATT (vol. 53) et un troisième volume contenant quatre essais sur d'autres aspects importants du cadre juridique dans lequel s'inscrivent les relations économiques du Canada avec l'étranger (vol. 52) sont le fruit des travaux du Programme de recherche sur le droit et la Constitution. Ces volumes relèvent plus particulièrement du module de recherche sur le milieu juridique international, conçu en vue d'examiner l'influence, sur l'avenir économique du Canada, du cadre juridique qui régit les relations économiques bilatérales et multilatérales.

L'avenir économique du Canada dépend de la mesure dans laquelle le système juridique international favorisera l'ouverture, la stabilité et le dynamisme des marchés internationaux. Ce système juridique repose sur un certain nombre de structures et de documents officiels, notamment le Fonds monétaire international, le GATT et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer; il englobe aussi divers accords plus spécifiques réglementant des transactions ou des activités économiques qui ont d'importantes conséquences transnationales — l'investissement étranger direct et le transfert de technologie, par exemple.

Les auteurs des monographies et études de ces trois volumes ont cherché à analyser les points forts et les points faibles de l'organisation juridique internationale et à évaluer l'incidence probable de son évolution sur les intérêts économiques et politiques du Canada. S'adressant à des profanes, ils ont voulu les renseigner sur les normes juridiques et les règles de décision qui s'appliquent aux aspects les plus importants des relations économiques que le Canada entretient avec l'étranger : 1) le

commerce des biens et services; 2) l'utilisation des ressources marines et les pouvoirs de réglementation des États dans les zones côtières et extracôtières; 3) le transfert de technologie et la propriété intellectuelle; 4) les relations économiques canado-américaines; et 5) la réglementation de l'investissement étranger direct. Ils ont également étudié les modalités actuelles d'élaboration de la politique économique extérieure du Canada, et leurs travaux clarifient les choix qui s'offrent aux décideurs pour adapter les institutions et les politiques nationales en fonction de l'évolution du cadre juridique international. Tous les auteurs formulent des propositions concrètes en vue d'une réforme des structures juridiques internationales, et des règles et processus qui façonnent les relations économiques du Canada avec l'étranger.

Les nouvelles règles internationales régissant l'attribution de droits sur les ressources océaniques auront fort probablement une grande incidence sur trois industries du secteur primaire au Canada : la pêche, l'exploitation minière ainsi que le pétrole et le gaz. Le Canada a le plus long littoral et le deuxième plus grand plateau continental au monde; les océans qui bordent ses rives recèlent de stocks de poisson de grande valeur et d'énormes réserves de pétrole et de gaz. De plus, les nouvelles technologies sont en voie de permettre la mise sur pied d'industries côtières productrices d'énergie marémotrice ou faisant l'exploitation des grands fonds marins.

Comme la plus grande partie du littoral canadien donne sur des océans où aucun autre pays ne possède d'île ou de rivage, Ottawa fait depuis longtemps valoir l'opportunité d'étendre aux zones extracôtières l'autorité et les droits de propriété qu'il détient sur les zones côtières. L'événement le plus marquant à cet égard depuis la Seconde Guerre mondiale a été la signature, en 1982, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ce traité multilatéral est le fruit de près de quinze années de négociations entre ses cent trente-quatre pays signataires. Au 1^{er} avril 1985, une quinzaine de ces pays avaient en outre franchi l'étape de la ratification de la Convention, s'engageant ainsi légalement à en appliquer les dispositions. D'ici cinq ans, le Canada et la plupart des autres pays signataires auront à décider s'ils font ou non de même.

L'importance de cette Convention pour l'avenir économique du Canada ne fait plus aucun doute. C'est pourquoi la Commission a demandé à Douglas Johnston, professeur de droit à l'Université Dalhousie, de préparer une monographie expliquant la Convention et son incidence sur les politiques canadiennes relatives au développement océanique. L'étude du professeur Johnston nous donne une impressionnante vue d'ensemble des possibilités et défis qu'entraînera, si elle a lieu, la ratification de la Convention. Par exemple — et c'est là un de ses aspects les plus positifs —, la Convention clarifiera les règles internationales de propriété sur les ressources vivantes et inertes des océans. Elle propose, en effet, de délimiter partout une même zone de propriété

et de réglementation étatiques sur les côtes, ce qui étendrait radicalement l'autorité du Canada sur les zones extracôtières adjacentes. La Convention contient également des propositions innovatrices, d'ailleurs controversées, touchant la création d'un régime d'exploitation minière des grands fonds marins, administré par un organisme multilatéral doté des pleins pouvoirs de réglementation sur l'exploitation des ressources inertes dans les zones qui ne relèvent pas de l'autorité d'un pays particulier.

Douglas Johnston s'intéresse particulièrement, dans les pages qui suivent, à la façon dont la Convention modèlera le développement des principales industries dont les ressources océaniques constituent la matière première, et à la possibilité que soient créées de toutes nouvelles industries dans les régions maritimes du Canada. Analysant la Convention en détail, il relève plusieurs autres questions qui intéressent particulièrement le Canada — règles de délimitation des frontières maritimes, pouvoirs de réglementation des États côtiers relativement aux risques écologiques qu'entraîne le transport par mer, par exemple — et discute de certains aspects des relations fédérales-provinciales et des relations canado-américaines ayant trait à la mise en valeur des ressources océaniques. Le professeur Johnston conclut cette monographie par des propositions touchant la réforme du droit canadien et des règles de décision qui régissent l'utilisation et la protection des ressources océaniques du Canada.

JOHN QUINN



Coordonner la recherche des volumes 52, 53 et 54 fut pour moi un travail passionnant, non seulement à cause de l'excellence des études qu'ils contiennent, mais aussi à cause des nombreux échanges et discussions que j'ai eus avec des collègues et amis qui m'ont offert leur aide pendant le déroulement des travaux de la Commission. À cet égard, la contribution d'Ivan Bernier, doyen de l'École de droit de l'Université Laval, mérite particulièrement d'être soulignée. Comme directeur du programme de recherche, il a aidé tant à préparer le plan d'ensemble des travaux qu'à concevoir les études des trois volumes, et sa contribution a été inestimable, sur le plan intellectuel comme sur le plan administratif. J'aimerais également remercier les membres du personnel de la Commission, sans lesquels ces études n'auraient pu être menées à bien, et tout particulièrement mon ami Jacques Shore, qui s'est occupé de façon remarquable de l'administration du programme de recherche.

Tout au long des travaux, j'ai eu la chance d'obtenir l'aide de plusieurs conseillers de l'extérieur, qui ont commenté les manuscrits et fait plusieurs suggestions utiles aux auteurs. La diversité de leurs connaissances et de leur expérience en économie et en droit international a été précieuse pour nos recherches. Ces conseillers étaient les suivants :

Margaret Biggs
Service de recherche
Institut nord-sud

Emily Carasco
Faculté de droit
Université de Windsor

Melvin G. Clark
auparavant du ministère des
Affaires extérieures, maintenant
consultant à Ottawa

William Graham
Faculté de droit
Université de Toronto

James Kerr
Direction de la propriété
intellectuelle, ministère de la
Consommation et des
Corporations

Michael Leir
Direction des affaires
juridiques, ministère des Affaires
extérieures

Louis Sabourin
Groupe d'étude, de recherche
et de formation internationales
École nationale
d'administration publique

Barry Torno
Steinmetz and Associates
Toronto

Fred Lazar
Département d'économique
Université York

Donald McCrae
Faculté de droit
Université de la
Colombie-Britannique

Klaus Stegemann
Département d'économique
Université Queen's

Samuel Wex
Direction des affaires
juridiques, ministère des Affaires
extérieures

JOHN QUINN



Introduction

La plupart des Canadiens ont une perception « terrienne » de la nation. Dans les provinces intérieures, en particulier, rares sont les personnes et plus rares encore sont les institutions qui font plus qu'accorder occasionnellement une pensée distraite à l'océan et à son impact sur la nation. Parmi les provinces côtières, seulement deux — Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse — sont peut-être profondément imbues des traditions maritimes et possèdent un degré élevé de « conscience océanique ». Bien que nous ayons la plus longue ligne côtière du monde (environ 151 489 milles) et le deuxième plus important plateau continental (2,5 millions de milles carrés), rares sont ceux qui, parmi nous, comprennent toute l'importance du nouveau droit de la mer pour le Canada. Depuis 1968, la communauté internationale a effectué une véritable « révolution » dans le droit de la mer, par le biais de la diplomatie de conférence dans le cadre des Nations Unies. Dans cette étude, nous avons l'intention de décrire l'évolution juridique en cette matière et d'en évaluer les implications pour les politiques canadiennes dans plusieurs contextes, sur les plans intérieur et international.

L'expression *le nouveau droit de la mer* est une formule commode pour désigner l'ensemble des principes, des pratiques et du droit internationaux relatifs à l'océan et aux nombreux changements fondamentaux qui y ont été apportés depuis la fin des années 1960. Au cours des cinquante dernières années, la science a transformé de façon croissante notre perception de l'océan, qui n'est plus limitée à deux dimensions mais nous apparaît comme un univers tridimensionnel¹. L'océanographie est sortie depuis longtemps de ses balbutiements et a appris à appliquer les techniques les plus perfectionnées à l'étude du milieu

marin. Les écologistes et les conservationnistes nous ont ouvert les yeux sur la richesse et la diversité de la vie océanique. La technologie des plates-formes de forage et la technologie sous-marine, ainsi que les améliorations apportées à la mariculture et aux techniques de pêche ont pavé la voie à de nouvelles utilisations de la mer; l'industrie mondiale du transport maritime a appris à utiliser des navires de types et de tailles extraordinairement variés². En réponse à cette évolution de la science et de la technologie océaniques, de nouvelles demandes politiques et économiques, inspirées par les idées et les tendances de la communauté mondiale, ont été formulées lors des débats animés tenus dans le cadre de la diplomatie de conférence des Nations Unies. Le nouveau droit de la mer constitue à la fois le *produit* de ces idées et de ces énergies, et le *processus* permettant d'élaborer les politiques et les décisions futures en ce qui concerne l'océan, sur les plans mondial, national et régional.

Le nouveau droit de la mer prend forme juridique par le biais de divers actes et pratiques : traités mondiaux; accords multilatéraux entre nations ayant des objectifs communs; conventions et protocoles régionaux ou subrégionaux entre des États littoraux voisins; arrangements bilatéraux; lois et règlements nationaux; déclarations et décrets unilatéraux; et autres actes administratifs dont on peut dire qu'ils reflètent les « pratiques des États ». Au cours des douze dernières années seulement, plusieurs centaines d'actes juridiques de ce genre ont été conclus ou promulgués. Par exemple, environ quatre-vingts accords bilatéraux sur la délimitation des frontières maritimes ont été négociés³, et presque cent déclarations d'extension de compétence d'un État côtier ont été officiellement proclamées⁴. Les décisions judiciaires jouent généralement un rôle moins important dans l'élaboration du droit international, mais, depuis les années 1950, la plupart des arbitrages devant la Cour internationale de justice concernaient des litiges sur le droit de la mer⁵. L'une de ces manifestations juridiques éclipse toutes les autres : la Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer⁶. Après quinze ans de négociations mondiales d'une complexité sans précédent, lors de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM III), cent trente-quatre États ont signé ce volumineux traité établissant des règles de droit⁷, qui comprend trois cent vingt articles et neuf annexes. Une douzaine d'États, ou presque, sont déjà allés plus loin et ont ratifié la Convention⁸; on s'attend que la majorité des nations, y compris le Canada, soit liée en tant que partie à la Convention, aux termes du droit des traités, vers la fin des années 1980⁹.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est un document unique. Aucun autre traité mondial n'a jamais été négocié à cette échelle. De fait, il est difficile de penser à un quelconque instrument juridique, à quelque niveau de développement juridique que ce soit, qui ait une portée comparable. On l'a souvent décrite comme la « constitution des océans » qui couvrent plus de 70 % du globe; en

vérité, la Convention va plus loin que la plupart des constitutions nationales — voire que la Charte des Nations Unies — dans l'élaboration des règles et la création de régimes et d'institutions, de lignes directrices et de procédures. En résumé, la Convention constitue le cadre juridique indispensable de la quasi-totalité des activités futures en milieu marin¹⁰.

Outre les progrès accomplis lors de la CNUDM III et dans d'autres forums législatifs¹¹, le nouveau droit de la mer évolue également hors du cadre des instruments juridiques obligatoires¹². Les progrès juridiques et institutionnels des politiques et principes océaniques se poursuivent, de façon plus ou moins continue, dans divers contextes mondiaux et régionaux, par le biais de déclarations, de plans d'action et d'autres importants documents de « législation douce¹³ ». Cette diversité de l'évolution juridique est particulièrement remarquable dans le droit de la mer relatif à l'environnement¹⁴.

De tous les États du monde, le Canada est celui qui a le plus d'intérêts en jeu dans cette évolution moderne du droit de la mer. Même si l'on remonte à la Première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM I) tenue à Genève en 1958¹⁵, et à son successeur malheureux, deux ans plus tard (CNUDM II)¹⁶, le Canada a joué un rôle important dans la négociation de plusieurs questions majeures¹⁷. Vers la fin des années 1960, dès qu'il est devenu évident que la Commission des Nations Unies sur les fonds marins, convoquée par l'Assemblée générale des Nations Unies, avait pour but d'examiner et, à terme, de réformer une grande partie du droit de la mer alors en vigueur, le gouvernement canadien a réalisé les avantages importants qu'il pourrait retirer d'un mandat aussi « radical ».

Dans une optique purement économique, il était évident que l'issue éventuelle de la CNUDM III pourrait avoir de profondes répercussions sur trois des industries de ressources du Canada : les pêches, le pétrole et les mines. En outre, on a réalisé que le jeu complexe des intérêts océaniques interreliés dans le cadre de la CNUDM III pourrait avoir des incidences sur les intérêts stratégiques (« souverains ») du Canada dans l'Arctique, et qu'on pourrait imaginer un nouveau type de diplomatie juridique pour aborder certaines préoccupations plus générales en matière d'environnement. Le Canada étant l'une des principales « puissances » océanographiques du monde, il porte également un intérêt substantiel aux questions reliées à la réglementation de la recherche scientifique marine. En outre, les pays en développement ont perçu la CNUDM III comme le forum le plus important pour la promotion du nouvel ordre économique international. En raison de son impact substantiel et symbolique dans le contexte des questions Nord-Sud, la CNUDM III est rapidement devenue le forum où le Canada devait faire preuve du plus grand talent politique dans la recherche d'un équilibre approprié entre son propre intérêt et les préoccupations qu'il entretenait à l'égard des nations moins avantagées.

En résumé, pour des raisons de géographie, de développement économique et de planification stratégique nationale dans le sens le plus large de ces termes, le Canada en est venu à accorder une très grande priorité à la CNUDM III, ainsi qu'à la coordination de sa politique océanique nationale dans d'autres forums. Le principal exercice législatif ayant maintenant été accompli et un cadre de travail global ayant été établi, la nation doit entreprendre la mise en oeuvre de sa politique durant les années 1980 et 1990.



Les sujets d'intérêt et de préoccupation du Canada

Dès le début des rencontres de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins (1968–1973), il est devenu évident que les participants à la CNUDM III poursuivraient principalement des visées « acquisitives ». Malgré une certaine dose d'idéalisme reflétée dans la proposition initiale qui établissait une organisation internationale pour réglementer les activités dans les grands fonds marins¹⁸, la plupart des délégations étaient en fait essentiellement motivées par la perspective d'obtenir des gains substantiels.

Les gains substantiels et immédiats que la plupart des États côtiers entendaient retirer de la CNUDM III se mesuraient en espaces marins et en ressources marines sur lesquels ils pourraient exercer une compétence et une emprise exclusives. Dans les années 1950 — avant la CNUDM III — on avait déjà retenu en droit international coutumier le concept de *plateau continental* comme fondement d'un nouveau régime de compétence exclusive de l'État côtier sur ses ressources extracôtières¹⁹. À cette époque, la définition juridique des limites extérieures de ce régime restait extensible, et les « États à large marge », tel le Canada, avaient intérêt à bloquer l'adoption d'une nouvelle définition, qui les obligerait à renoncer à demander des « droits souverains » sur les ressources non biologiques de leurs zones extracôtières adjacentes²⁰. Dans cette perspective, les réalités géographiques et géologiques l'emportaient sur toute autre considération; « possesseur » du deuxième plus important plateau continental au monde et revendiquant des réserves extracôtières importantes, le Canada avait tout intérêt à faire preuve d'une certaine agressivité dans le cadre de cette diplomatie de conférence, mais pas plus, peut-être, que les autres États de cette catégorie²¹.

Toutefois, un bien plus grand nombre d'États côtiers entrevoyaient la perspective d'étendre leur contrôle et leur compétence maritime sur de vastes zones *nouvelles*, non seulement sur les fonds marins, mais également sur l'océan lui-même. Au début des années 1970, la plupart de ces aspirations gravitaient autour de la proposition décrétant une zone uniforme mondiale, dont les limites externes s'étendraient à deux cents milles nautiques de la ligne de base de la mer territoriale de l'État côtier. À l'intérieur de cette zone, appelée zone économique exclusive (ZEE), l'État côtier posséderait des droits souverains sur les ressources biologiques et non biologiques des eaux *et* des fonds marins : le poisson, le pétrole et toute autre ressource potentielle²². De plus, à l'intérieur de la ZEE, l'État côtier aurait également compétence (et une certaine emprise) sur d'autres activités, telles la recherche scientifique, la protection et la conservation du milieu marin²³. Pour le Canada, dont la ligne côtière est très étendue sur l'océan, l'avènement du régime de la ZEE venait élargir essentiellement son potentiel économique « terrestre ». Selon l'évaluation la plus conservatrice, la CNUDM III donnait au Canada la cinquième plus grande ZEE du monde²⁴. Toutefois, si l'on ajoute les zones de l'océan Arctique, qui peuvent, techniquement, être assimilées au régime des eaux intérieures du Canada selon la CNUDM III²⁵, le Canada occupe probablement la troisième ou la quatrième place au monde quant à la superficie gagnée, et la deuxième ou la troisième place quant à la profondeur de l'espace marin²⁶.

Ce sont là les gains de superficie, physiquement mesurables, que le Canada pouvait espérer obtenir si ses efforts diplomatiques étaient couronnés de succès à la CNUDM III. Si l'on mesure l'importance des enjeux en fonction de la valeur de toutes les ressources de cette zone élargie, on peut alors considérer le Canada comme le pays qui avait le plus à gagner du nouveau droit de la mer sur le plan des ressources, en termes relatifs, sinon absolus²⁷.

En outre, lors des premières rencontres de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins, il semblait probable que le Canada puisse profiter des progrès de l'industrie dans l'extraction de nodules de manganèse des grands fonds marins. Cependant, compte tenu de la place privilégiée qu'occupe le Canada comme producteur terrestre de nickel et de cuivre — deux des principaux composants de ces nodules²⁸ —, il a adopté à l'égard des questions touchant l'exploitation minière des grands fonds marins une attitude défensive et équivoque²⁹. La diplomatie canadienne manifesta donc son intérêt à long terme dans la recherche et le développement en cette matière, afin de s'assurer que le Canada ne perde pas la place prééminente qu'il occupe actuellement dans l'industrie minière mondiale. À court terme, le Canada craignait que le développement de l'exploitation minière des grands fonds marins n'entraîne une chute plus marquée des prix mondiaux des métaux et la création d'une bureaucratie internationale, accompagnée de contrôles

réglementaires restrictifs inacceptables. Lors des négociations à la CNUDM III sur ce sujet, le Canada était donc partagé entre ses *intérêts* à long terme et ses *préoccupations* immédiates, qui étaient difficilement conciliables³⁰.

Lors de la CNUDM III, la délégation canadienne a dû élaborer à l'égard de plusieurs autres questions distinctes de celle des ressources, des positions reflétant à la fois ses visées acquisitives et « altruistes ». Ayant participé très activement aux discussions sur les aspects les plus acquisitifs de l'ordre du jour, le Canada devait faire des efforts particuliers pour compenser cette volonté apparente d'enrichissement personnel. Dans divers domaines, dont nous traiterons plus loin, le Canada a dû conclure des alliances et des coalitions, nombreuses et diverses, avec les autres délégations, afin de projeter et de maintenir une image d'uniformité et de crédibilité, en tant que participant intéressé mais sincère, à l'élaboration du nouveau droit de la mer. Les efforts accomplis par le Canada en vue d'atteindre cet équilibre ont permis d'écrire l'un des chapitres les plus intéressants de son histoire diplomatique.

Les intérêts en matière de pêches

Le Canada a toujours été un important pays pêcheur, bordé par les zones de pêche les plus riches au monde dans les océans Atlantique et Pacifique. Même si l'on ne tient compte que du poids, le volume des débarquements de poisson a toujours placé le Canada aux échelons supérieurs des statistiques mondiales quoique, depuis quelques années, nos prises ne représentent plus que 2 % du total mondial³¹. Si l'on tient compte de la valeur, la contribution du Canada à la pêche mondiale est beaucoup plus importante, en raison de sa participation aux pêches lucratives, telle la pêche aux pétoncles, au saumon et au homard, ainsi qu'aux espèces plus populaires, comme l'aiglefin, la plie et la morue. Aujourd'hui, la valeur totale de notre production annuelle représente environ deux milliards de dollars³².

Bien entendu, la pêche ne fait pas partie de nos plus importantes industries, si on les évalue en fonction des revenus bruts³³, et sa contribution en protéines au régime alimentaire du pays reste modeste en comparaison des normes internationales³⁴. Mais cette industrie occupe plus de 50 000 pêcheurs à plein temps, et constitue le gagne-pain de nombreuses personnes travaillant à la transformation du poisson et de pêcheurs à temps partiel³⁵. Au niveau régional, la pêche demeure une composante fondamentale de l'économie locale. En Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, plusieurs centaines de petits villages côtiers, comprenant pour la plupart moins de 500 habitants, vivent essentiellement de la pêche ou des activités connexes³⁶.

Le tableau 1 illustre la position prééminente du Canada en matière de pêches. En 1982, le Canada venait au quinzième rang en fonction du

volume total des débarquements, avec seulement un septième du volume des débarquements des Russes et un huitième des Japonais. Cependant, le Canada occupait la seconde place, derrière l'Islande, quant au pourcentage du volume des débarquements destinés à l'exportation, et était le premier pays exportateur de poisson si l'on tient compte de la valeur. Ces données sur l'exportation devraient être interprétées comme une mise en garde. Elles ne reflètent assurément pas la virtuosité de l'industrie canadienne de la pêche en matière de marchandage; elles reflètent plutôt le fait que le Canada se trouve près des zones de pêche les plus riches du monde et la résistance des Canadiens à consommer de grandes quantités de poisson³⁷.

L'industrie canadienne de la pêche est en grande partie exportatrice et assure au Canada d'importantes rentrées de devises étrangères. Pour elle, la CNUDM III représentait une occasion d'étendre, avec le consentement des autres pays, sa compétence sur les pêches et de pouvoir se consacrer assidûment à leur développement. De nos jours, le problème essentiel n'est plus l'accès garanti aux ressources, mais l'accès garanti aux marchés³⁸.

Comme nous l'avons mentionné précédemment³⁹, l'extension de la compétence sur les pêches acceptée lors de la CNUDM III a pris la forme d'une vaste zone multifonctionnelle, appelée la zone économique exclusive (ZEE). Lorsque ce concept a été initialement présenté à la session de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins en 1972⁴⁰, le gouvernement canadien a eu une réaction partagée. D'aucuns voulaient faire une mise en garde contre les attentes déraisonnables, rappelant aux optimistes et aux nationalistes que « l'expulsion des étrangers » ne permettrait pas, en soi, de régler les problèmes fondamentaux de la politique canadienne en matière de pêches⁴¹. Le caractère arbitraire d'une limite uniforme de deux cents milles dans une perspective de gestion des pêches rebuta instinctivement d'autres intervenants, qui allèrent même jusqu'à déplorer ce rejet global du concept d'une gestion internationale des pêches, bien que les résultats passés des commissions internationales des pêches ne fussent pas concluants⁴². À l'autre extrême de l'opinion officielle canadienne, les nationalistes soulignèrent le caractère acquisitif de la conférence et se dirent en faveur d'un régime qui accorderait à l'État côtier la compétence exclusive sur toutes les espèces de poisson se trouvant sur le plateau continental, de façon à éliminer le problème des stocks de poisson se trouvant à la fois dans la ZEE et dans un secteur adjacent à celle-ci, problème qui surgirait si l'on adoptait une limite arbitraire de deux cents milles dans la partie nord-ouest de l'océan Atlantique⁴³.

Toutes ces réserves ont été facilement écartées au profit du concept extensionniste de la ZEE, qui assurait au Canada des avantages économiques substantiels sur le plan de l'accroissement du volume des débarquements; ce concept lui assurait également l'appui de nouveaux alliés

TABLEAU 1 La position canadienne en matière de pêches

Pays	Débarquements		Pourcentage du volume des débarquements destinés à l'exportation		Valeur des exportations de pêches	
	En millions de tonnes métriques	Rang	%	Rang	En millions de dollars U.S.	Rang
Japon	10,5	1	6,7	11	800,6	5
URSS	9,2	2	3,7	15	218,0	16
États-Unis	3,9	3	10,3	10	1 034,4	2
Chili	3,7	4	25,3	5	386,0	10
Pérou	3,4	5	22,8	6	288,8	14
Chine	3,4	6	2,8	17	299,7	12
Norvège	2,5	7	28,1	4	888,4	4
Corée du Sud	2,2	8	15,2	9	754,5	6
Danemark	1,9	9	37,2	3	900,5	3
Thaïlande	1,8	10	22,6	7	464,8	9
Indonésie	1,5	11	5,9	12	231,6	15
Corée du Nord	1,5	12	1,5	18	31,4	18
Inde	1,4	13	5,0	13	354,5	11
Mexique	1,4	14	3,6	16	489,7	8
Canada	1,3	15	39,9	2	1 299,7	1
Espagne	1,3	16	17,4	8	292,5	13
Philippines	1,2	17	3,8	14	107,6	17
Islande	0,8	18	45,9	1	508,9	7

Source : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire statistique des pêches*, 1982.

dans les délégations partageant ce point de vue, dont l'appui était nécessaire pour le Canada sur des questions plus controversées débattues à la CNUDM III⁴⁴. Par-dessus tout, la perspective de posséder une zone exclusive de pêche en deçà des limites de deux cents milles était bien reçue par l'industrie canadienne de la pêche, qui a toujours eu un caractère côtier et une tendance protectionniste⁴⁵. Enfin, la plupart des fonctionnaires des pêches et des diplomates canadiens ont interprété l'adoption du concept de la ZEE par le Canada à la CNUDM III comme l'aboutissement naturel de la tendance expansionniste de la compétence canadienne sur les pêches, qui se reflétait dans la législation et par la « diplomatie de retrait graduel » depuis la fin des années 1950⁴⁶.

Toutefois, le Canada n'avait pas accordé son appui aux principes de l'extension de compétence lors des rencontres de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins sans exprimer des réserves prudentes. En 1971, le Canada rejetait l'approche territoriale de deux cents milles et appuyait ce qu'il est maintenant convenu d'appeler l'approche fonctionnelle, c'est-à-dire qu'il favorisait l'acquisition de droits préférentiels plutôt que de droits exclusifs pour l'État côtier dans sa zone extracôtière⁴⁷, et proposait un système de gestion et de conservation de type différentiel plutôt qu'unitaire⁴⁸. Cependant, la notion de droits préférentiels représentait une position trop faible pour être acceptable par la plupart des délégations aux vues expansionnistes, et le système de gestion différentielle paraissait trop complexe et exigeant, particulièrement pour les États côtiers en développement. Afin de respecter ses nouvelles alliances, le Canada a dû retirer ses propositions initiales et acquiescer à la demande des délégations qui préféraient un système de droits exclusifs et de gestion unitaire dans le cadre de la proposition de la ZEE⁴⁹. C'est durant l'été 1974, lors de la session de la CNUDM III tenue à Caracas, que le Canada a annoncé officiellement qu'il appuyait la proposition de la ZEE de deux cents milles et, de ce fait, la zone de pêche exclusive de deux cents milles⁵⁰. Depuis lors, le fond et la forme de la politique canadienne en matière de pêches ont changé⁵¹.

Le « système » de pêche adopté à la CNUDM III⁵², auquel le Canada a finalement accordé son appui, malgré son refus initial, comporte six éléments majeurs :

1. Aux termes du régime de la ZEE défini à la partie V de la Convention, l'État côtier a des droits exclusifs (souverains), mais définis, sur les ressources biologiques des « eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol⁵³ », sous réserve du devoir de l'État côtier :
 - a) de fixer des limites de conservation (« volume admissible des captures ») et d'adopter des « mesures appropriées de conservation et de gestion⁵⁴ »;
 - b) de déterminer « sa capacité d'exploitation » des ressources biologiques de sa ZEE⁵⁵;

- c) d'autoriser d'autres États à exploiter « le reliquat du volume admissible⁵⁶ » afin de promouvoir l'objectif global, soit de favoriser une « exploitation optimale⁵⁷ ».
2. Aux termes du régime de la ZEE, l'État côtier est autorisé à exercer ses pouvoirs de conservation et de gestion sur toute la pêche et tous les pêcheurs, par le biais d'un vaste éventail de contrôles réglementaires⁵⁸.
 3. Aux termes du régime de la ZEE, la Convention prévoit des arrangements spéciaux pour les espèces de grands migrateurs⁵⁹, les espèces anadromes⁶⁰, les espèces catadromes⁶¹, les « stocks de poisson se trouvant à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à celle-ci⁶² » et les mammifères marins⁶³.
 4. Aux termes du régime du plateau continental défini à la partie VI de la Convention, l'État côtier a des droits exclusifs (« souverains ») sur tous les « organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires⁶⁴ ».
 5. Aux termes du régime de la haute mer défini à la partie VII de la Convention, celle-ci opte pour un système juridique relativement ouvert (« néo-classique ») pour la pêche d'espèces non sédentaires au-delà de la zone économique exclusive de deux cents milles⁶⁵.
 6. Aux termes de la partie XV qui traite du règlement des différends, la Convention prévoit des « procédures obligatoires aboutissant à des décisions exécutoires⁶⁶ » pour les différends concernant la pêche en haute mer et sur le plateau continental, mais établit d'importantes limites à l'applicabilité de ces procédures pour les différends relatifs à la pêche à l'intérieur de la ZEE d'un État côtier qui n'observerait pas l'un de ses devoirs, mentionnés au paragraphe (1)⁶⁷.

Le nouveau système juridique des pêches pose à la fois de nouveaux défis et crée de nouveaux problèmes pour la politique canadienne en matière de pêches ainsi que pour l'industrie. Nous les commenterons dans la section suivante.

Les intérêts en matière d'énergie

Depuis le début des années 1970, il est devenu plus urgent — et également bien vu — d'envisager l'océan comme un réservoir de ressources énergétiques. Nous pourrions utiliser le potentiel des océans en captant l'énergie éolienne et marémotrice, comblant ainsi les déficits énergétiques accumulés en raison de notre dépendance excessive à l'égard des matières énergétiques non renouvelables⁶⁸. Les expériences effectuées dans certaines régions de l'océan équatorial en matière d'énergie maréthermique (OTEC) ont donné des résultats encourageants⁶⁹. Il est techniquement possible d'exploiter l'énergie marémotrice dans quelques zones estuariennes, telle la baie de Fundy entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse⁷⁰.

L'existence de ces futures sources d'énergie non conventionnelles dans les océans a été reconnue dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. L'article 56 prévoit que l'État côtier a « des droits souverains » à l'intérieur de sa ZEE « en ce qui concerne d'autres activités reliées à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ». Cette disposition est importante pour le Canada parce qu'elle dissipe tout doute qui aurait pu être soulevé quant à son droit d'exploiter, s'il le désire, l'énergie marémotrice de la baie de Fundy⁷¹.

Toutefois, pour les vingt prochaines années au moins, les réserves relativement abondantes de pétrole des fonds marins dans plusieurs régions du globe constitueront de loin la plus importante source d'énergie dans l'océan⁷². Sur le plan géologique au moins, les réserves potentielles de pétrole et de gaz extracôtiers placent le Canada dans une situation particulièrement avantageuse. Comme le laisse entendre le tableau 2, la zone extracôtière canadienne pourrait renfermer jusqu'à 4 328 millions de mètres cubes de pétrole et 7 538 milliards de mètres cubes de gaz naturel si les réserves « découvertes » et « estimatives » augmentent⁷³. Selon les attentes moyennes des géologues du gouvernement canadien, les réserves extracôtières de pétrole pourraient être trois fois et demi plus importantes que le reliquat des réserves terrestres, et les réserves extracôtières de gaz naturel pourraient dépasser de plus de 60 % les ressources terrestres de gaz.

Ces évaluations géologiques des réserves extracôtières canadiennes se comparent avantageusement à celles de la Norvège et du Royaume-Uni. Dans la mesure où le volume total de la ressource constitue un facteur majeur dans la planification de la production, on peut facilement concevoir que le Canada surpasse un jour ces deux pays comme producteur extracôtier majeur. Une étude réalisée par les Nations Unies en 1977 prévoyait d'ailleurs que le Canada deviendrait bientôt l'un des cinq plus grands producteurs d'énergie extracôtière du monde⁷⁴. Toutefois, on ne peut accorder un grand crédit à ces prévisions pour planifier les niveaux de production, puisque les décisions sont prises dans ce domaine en fonction de diverses considérations physiques, telle la proximité des sites à plus forte concentration⁷⁵. En outre, au cours des années 1980 et 1990, les décisions concernant la production d'énergie extracôtière seront fortement influencées par des considérations d'ordre économique, notamment la disponibilité d'autres ressources extracôtières et terrestres à des coûts concurrentiels, et les programmes gouvernementaux de stimulation dans le cadre de la politique nationale en matière d'énergie⁷⁶.

Tout en reconnaissant la difficulté de faire des prédictions en matière de planification de la politique énergétique, on peut quand même tenir pour acquis que, durant les deux prochaines décennies, il sera physique-

TABLEAU 2 Les ressources en pétrole du Canada

Région	Pétrole (en millions de mètres cubes)		Gaz naturel (en milliards de mètres cubes)	
	Connues	Probabilités ^a	Réserves et ressources découvertes	Probabilités ^a
	Total		Total	
Bassin sédimentaire de l'Ouest canadien	754	593	2 111	2 504
(Total des réserves et ressources terrestres découvertes au Canada) ^b	(754)	(593)	(2 111)	(2 504)
Bassins de la côte est du Canada	225	1 877	246	2 423
Mer de Beaufort-delta du Mackenzie	117	1 347	286	1 865
Îles de l'Arctique	76	686	361	2 357
(Total des réserves et ressources extracôtières découvertes au Canada)	(418)	(3 910)	(893)	(6 645)
Totaux	1 172	4 503	3 004	9 149
		(4 328)		(7 538)
		5 675		12 153

Source : Tableau fait à partir de l'étude de Proctor, Taylor et Wade, *Ressources en pétrole et en gaz naturel du Canada*, 1983 (Commission géologique du Canada, document 83-31, ministère de l'Énergie, des Mines et Ressources, 1984).

Notes : a Ces données représentent les « probabilités moyennes » du gouvernement canadien, qui se situent entre les « probabilités faibles » et les « probabilités fortes ».

b Les réserves terrestres de pétrole autres que celles du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien sont pratiquement négligeables.

ment possible et économiquement intéressant pour le Canada de devenir l'un des principaux producteurs d'énergie extracôtière au monde. Entretemps, l'industrie pétrolière canadienne dans son ensemble ne reconnaît pas que le niveau actuel des investissements du gouvernement canadien en matière d'exploration des zones extracôtières et autres zones frontalières soit justifié; une révision majeure du Programme énergétique national risque d'ailleurs d'atténuer grandement l'attrait qu'exerce actuellement le développement des ressources pétrolières extracôtières⁷⁷.

Au cours de la prochaine décennie, il semble que la majeure partie de la production canadienne d'énergie extracôtière proviendra initialement de l'intérieur de la limite de deux cents milles, c'est-à-dire en deçà de la ZEE du Canada⁷⁸. La question la plus contestée lors du débat relatif au plateau continental à la CNUDM III concernait les limites extérieures de la marge continentale⁷⁹, au-delà de cette limite de deux cents milles. Le principal problème consistait à trouver la formule permettant de déterminer les limites du rebord externe du plateau continental. Le résultat de ces discussions, codifié à l'article 76, est une formule extrêmement complexe faisant appel à des données géologiques, géomorphologiques et géométriques, ainsi qu'à des distances exprimées en milles⁸⁰. Aux termes de cet article, l'État côtier a le pouvoir de tracer les limites externes de son plateau selon la formule prévue, mais il doit communiquer les renseignements relatifs à ce tracé à un organisme international, la Commission des limites du plateau continental, constituée aux termes de l'annexe II « sur la base d'une représentation géographique équitable⁸¹ ». La nature précise de la commission est restée délibérément vague : elle peut adresser aux États côtiers des « recommandations sur les questions concernant la fixation des limites extérieures de leur plateau continental », mais les limites « fixées par un État côtier sur la base de ces recommandations sont définitives et de caractère obligatoire⁸² ».

La question de la répartition des revenus a également été abordée au cours des débats concernant le plateau continental⁸³. Les États « à large marge », en contrepartie des droits souverains sur les ressources du plateau au-delà de la limite de deux cents milles, ont dû accepter de verser « des contributions en espèces ou en nature⁸⁴ » à un fonds administré par l'Autorité internationale des fonds marins, qui les répartissait entre les États Parties « selon des critères de partage équitable compte tenu des intérêts et besoins des États en développement, en particulier des États en développement les moins avancés ou sans littoral⁸⁵ ». Le Canada devra sans aucun doute acquitter ces contributions pour ses activités extracôtières au-delà de la limite de deux cents milles dans la partie nord-ouest de l'océan Atlantique. Toutefois, ces contributions ne seront pas exigibles avant la sixième année suivant le début de l'exploitation d'un site dans ces régions éloignées⁸⁶. Par con-

séquent, la première de ces contributions ne sera vraisemblablement pas exigée du Canada avant la fin des années 1990, et peut-être même plus tard.

Les conflits politiques et constitutionnels intérieurs ont évidemment retardé et compliqué le développement des zones extracôtières canadiennes. Certaines de ces questions intérieures n'ont pas encore été résolues. Cependant, la Cour suprême du Canada a fait un pas décisif au mois de mars 1984 en donnant gain de cause au gouvernement fédéral contre la province de Terre-Neuve et du Labrador, dans l'affaire constitutionnelle du plateau de l'Atlantique⁸⁷. La Cour suprême a également donné gain de cause au gouvernement fédéral contre la Colombie-Britannique, en 1967, au sujet de la zone extracôtière de l'île de Vancouver, bordée par l'océan Pacifique⁸⁸. Plus récemment, en mai 1984, cette même Cour a décidé que la « mer territoriale » séparant l'île de Vancouver des côtes de la Colombie-Britannique tombait sous la compétence provinciale et non fédérale⁸⁹. Néanmoins, les gouvernements fédéral et provinciaux devront négocier conjointement les ententes de développement et de gestion avant que l'industrie ne puisse investir substantiellement dans l'exploration et l'exploitation de régions extracôtières prometteuses telle Hibernia. De plus, des changements pourront être apportés au Programme énergétique national afin de modifier l'équilibre actuel en faveur de la production extracôtière. Entretemps, cependant, la législation récente a permis d'aligner les revendications du Canada à l'égard des ressources pétrolières se trouvant dans ses zones extracôtières sur les dispositions du nouveau droit de la mer⁹⁰; le premier mandat de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC) consistait à assurer le développement des ressources pétrolières sur « les terres du Canada⁹¹ » tant sur le territoire qu'au large de ses côtes; une entente entre la Nouvelle-Écosse et le Canada prévoyait également un mécanisme conjoint de mise en valeur des zones extracôtières⁹². Nous traiterons dans la section suivante des problèmes auxquels sont maintenant confrontés les planificateurs du développement extracôtier de la nation et des avenues qui leur sont offertes.

Les intérêts en matière d'exploitation minière

Jusque dans les années 1950, l'exploitation minière était presque entièrement confinée au sol terrestre, mais la découverte que l'accumulation de dépôts dans les grands fonds marins (généralement appelés nodules de manganèse) constituait une nouvelle source de métaux ayant une valeur commerciale importante⁹³ a suscité l'intérêt des gouvernements du monde entier. Les pays très dépendants des approvisionnements étrangers pour ces métaux et, partant, très vulnérables aux vicissitudes de l'économie internationale étaient particulièrement stimulés par la perspective de l'exploitation minière des grands fonds marins⁹⁴.

À la fin des années 1960 — avant même la convocation de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins en 1968 — on proposait déjà que ces nodules soient assujettis à un nouveau régime global, et que l'exploitation minière ainsi que les autres activités connexes soient sujettes à un certain contrôle réglementaire par une agence internationale⁹⁵. Les propositions de ce genre furent immédiatement acclamées par la majorité des pays en développement, et plus précisément par les pays en développement ne faisant pas partie des grands producteurs terrestres des métaux en question⁹⁶. Les pays les plus fortement opposés à ces propositions, ou à tout le moins ceux qui les redoutaient le plus, étaient ceux qui avaient le plus à gagner d'un système juridique international garantissant à leurs sociétés minières le libre accès à ces métaux dans les grands fonds marins avec un minimum de restrictions réglementaires, c'est-à-dire les pays ne faisant pas partie des grands producteurs terrestres de ces métaux, mais possédant les possibilités économiques et techniques nécessaires pour devenir les chefs de file de l'exploitation minière des grands fonds marins, dans des conditions juridiques et politiques favorables⁹⁷. Il est cependant devenu évident pour plusieurs pays en développement, qu'ils pourraient réaliser à court terme — ou même à moyen terme — des gains plus importants lors de la CNUDM III grâce à l'extension de la compétence des États côtiers qu'en raison de leur participation à un système mondial régissant l'exploitation des grands fonds marins. Pour ces pays, les questions dégagées par la première commission revêtaient une signification moins importante sur le plan du fond que sur le plan symbolique ou idéologique, dans le contexte du nouvel ordre économique international⁹⁸. En conséquence, les « politiques concernant les fonds marins » ont connu un déroulement inhabituel à la CNUDM III⁹⁹.

Le Canada n'appartenait à aucune de ces catégories, mais plutôt à celle des États producteurs terrestres, c'est-à-dire ceux qui jouaient déjà un rôle prépondérant dans l'industrie minière mondiale en ce qui concerne un ou plusieurs de ces métaux¹⁰⁰. À certains égards, ces États producteurs terrestres avaient la position la plus délicate sur les questions touchant l'exploitation minière des grands fonds marins à la CNUDM III. Ils formaient une petite minorité de nations « privilégiées » et, à ce titre, ne pouvaient espérer trouver beaucoup de sympathie ou d'appui auprès des autres pays; ils avaient beaucoup plus à perdre que tous les autres États si leurs calculs se révélaient erronés¹⁰¹. Les risques d'erreur de calcul sont particulièrement élevés dans l'industrie des métaux, parce qu'il est presque impossible de prévoir avec exactitude les coûts et les prix à moyen et à long termes¹⁰².

Le cas de l'industrie canadienne du nickel est particulièrement flagrant : le Canada est le plus grand producteur de nickel au monde puisqu'il produit 47 % de la production annuelle mondiale. Les plus importantes compagnies minières sont les sociétés ICO, Noranda,

Falconbridge et Reglan Mines du Nouveau-Québec. L'exploitation minière du nickel au Canada représente plus de 3 % de notre produit national brut¹⁰³. On estime que les réserves connues de dépôts terrestres de nickel dureront encore au moins cent ans¹⁰⁴. Le Canada est également l'un des principaux producteurs et exportateurs de cuivre et de cobalt¹⁰⁵, mais il doit importer le minerai de manganèse, principalement pour la fabrication de l'acier¹⁰⁶.

Le Canada n'a pu s'entendre avec les autres principaux utilisateurs industriels de ces métaux sur les questions touchant l'exploitation minière des grands fonds marins à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en raison de sa position privilégiée à titre de producteur-exportateur de nickel et, à un degré moindre, de cobalt et de cuivre. Par ailleurs, le Canada ne pouvait consentir, pour des raisons idéologiques, à la proposition de l'ambassadeur Pardo en 1967 de créer une agence internationale pour « régler, surveiller et contrôler toutes les activités » dans la zone internationale des fonds marins¹⁰⁷. Cependant, le concept d'une zone internationale « au-delà des limites de juridiction nationale » risquait d'entraîner la réouverture de la question juridique de la largeur du plateau continental, qui avait été définie en termes très souples lors de la Première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et répondait admirablement aux intérêts du Canada depuis 1958¹⁰⁸.

Après mûre réflexion, le gouvernement canadien a décidé d'accorder son appui, assorti de réserves, à la proposition Pardo sur l'exploitation minière des grands fonds marins, et ce, malgré le risque que la CNUDM III insiste pour ramener les limites extérieures du plateau à ce qu'elles étaient auparavant. La considération la plus importante pour le Canada était la nécessité d'une réglementation de l'exploitation minière des grands fonds marins par le biais d'un traité international, étant donné que les États-Unis et les autres puissances industrielles risquaient de devenir les chefs de file de l'industrie minière mondiale en raison de leurs connaissances avancées dans la technologie des grands fonds marins.

De concert avec la décision de principe prise par le gouvernement canadien, l'industrie minière canadienne devait également définir sa position sur les questions de l'exploitation minière des grands fonds marins. Les deux plus grands producteurs de nickel au Canada, ICO et Noranda, ont décidé de s'associer à des sociétés américaines, japonaises et ouest-allemandes dans des consortiums internationaux, afin de mener des activités préliminaires de recherche et de développement pour l'exploitation minière des grands fonds marins¹⁰⁹. Nous pouvons affirmer que l'industrie minière canadienne dans son ensemble et ces deux sociétés en particulier ont suivi attentivement par la suite l'évolution de cette question, de deux façons : en contribuant aux progrès de la technologie et en participant à la délégation canadienne à la CNUDM III.

De tous les sujets de négociation abordés à la CNUDM III, celui de l'exploitation minière des grands fonds marins fut le plus complexe sur le plan technique et le plus vivement controversé. Les multiples questions abordées par la première commission ont semblé susciter l'intérêt ou les préoccupations, sur le plan du fond ou sur le plan symbolique, de la quasi-totalité des quelque cent cinquante délégations participant à la conférence. Au fur et à mesure que se déroulaient les négociations prévues au calendrier chargé de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins entre 1968 et 1973¹¹⁰, il est devenu évident qu'une grande majorité de délégations ont cherché à conclure — ou accepté parce qu'elles étaient inévitables — une foule de propositions très diverses allant de principes généraux ayant un caractère normatif ou « constitutionnel » d'un côté, à des arrangements très spécifiques de nature procédurale, réglementaire, technique ou structurale, de l'autre. Par conséquent, la partie X de la Convention et les annexes s'y rattachant ont été élaborées à la fois comme une constitution et une sorte de code minier¹¹¹. Ces questions débattues par la première commission, qui représentaient les aspirations « idéologiques » de la conférence, se sont avérées très réfractaires à toute forme de compromis diplomatique, ce qui n'a surpris personne. Cependant, à la consternation de la plupart des pays, il n'est pas encore certain que les dispositions finalement adoptées constituent au bout du compte le cadre juridique universel régissant l'exploitation minière des grands fonds marins¹¹².

Les principales questions touchant l'exploitation minière des grands fonds marins à la CNUDM III peuvent être divisées en quatre catégories : la répartition des ressources, la structure, le mode de représentation et le contrôle de la production. Au début de la période de négociations, la première commission s'occupait principalement des questions concernant les deux premières catégories, qui devaient être réglées avant de pouvoir aborder en détail les questions suscitées par les troisième et quatrième catégories.

Après avoir proposé, débattu et abandonné diverses approches, les questions concernant la répartition des ressources ont finalement été réglées au milieu des années 1970¹¹³. Le système de répartition adopté par la conférence, qu'on appelle généralement « le système parallèle », prévoit que l'exploitation minière des fonds marins et ses activités connexes seront menées conjointement par l'Entreprise, le « bras » opérationnel de l'Autorité internationale des fonds marins proposée (AIFM), et l'État ou les sociétés minières privées, sous la direction de l'AIFM¹¹⁴. Ce double arrangement est fondé sur les nouveaux principes juridiques selon lesquels, au-delà des limites de la compétence nationale — c'est-à-dire au-delà du rebord externe du plateau continental — les fonds marins et leurs ressources constituent le « patrimoine commun de l'humanité¹¹⁵ ». Toute utilisation de cette zone internationale désignée sera réservée à des fins exclusivement pacifiques¹¹⁶ et pour l'inté-

rêt de l'humanité tout entière¹¹⁷. Les revendications de souveraineté ou de droits souverains par un État sur cette zone — qu'il soit partie ou non à la Convention — sont déclarées invalides en droit international¹¹⁸, et l'AIFM peut assurer l'application du principe du partage équitable de tous les avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans la zone internationale de fonds marins ainsi désignée¹¹⁹. Il faut souligner que ce système de répartition découle en partie d'une proposition faite par le Canada en 1974, selon laquelle l'exploitation minière des fonds marins devrait être faite par l'entremise d'entreprises à risques partagés entre l'AIFM et les consortiums d'exploitation minière des fonds marins¹²⁰.

Le débat autour des questions *structurelles* a abouti à la création d'une organisation internationale complexe, l'AIFM, comprenant trois principaux organes : une assemblée, un conseil et un secrétariat. L'Assemblée, qui regroupe tous les membres de l'Autorité et se réunit une fois par année, est l'organe « suprême » de l'AIFM. Son mandat consiste à s'acquitter de nombreuses fonctions législatives et quasi législatives¹²¹. Le Conseil, composé de trente-six membres de l'Autorité, élu par l'Assemblée selon une formule assurant la représentation des États, est l'organe exécutif de l'Autorité¹²², et il est assisté de deux organes subsidiaires importants dans la poursuite de ses activités¹²³ : la Commission de planification économique¹²⁴, et la Commission juridique et technique¹²⁵. Le Secrétariat comprend un secrétaire général, un personnel scientifique et technique et d'autres employés¹²⁶. D'autre part, puisque le but primordial de l'AIFM est d'organiser, de mener et de contrôler l'exploitation des grands fonds marins, la conférence a également créé un autre organe, appelé l'Entreprise, pour mener ses activités quotidiennes et participer, au nom de l'Autorité, au transport, au traitement et au marchéage des minéraux tirés de la zone internationale des fonds marins¹²⁷. De plus, la Convention prévoit la constitution de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins (distincte du Tribunal international du droit de la mer proposé) chargée de statuer sur certains différends relatifs aux fonds marins entre les États Parties à la Convention, ou entre un État Partie et l'Autorité elle-même¹²⁸. La Chambre n'est *pas* un organe de l'AIFM et ne peut substituer sa discrétion à celle de l'Autorité¹²⁹.

Parmi les questions relatives à la *représentativité* des États, les plus controversées concernaient la composition du Conseil. Après de longues délibérations, la conférence a adopté une formule selon laquelle les trente-six membres du Conseil seraient des États Parties à la Convention choisis dans cinq catégories distinctes :

- Quatre membres choisis parmi les plus grands consommateurs, importateurs, ou les deux, de minéraux devant être extraits de la zone des grands fonds marins;

- Quatre membres choisis parmi les huit plus importants investisseurs dans l'exploitation minière des fonds marins et dans les activités connexes;
- Quatre membres choisis parmi les principaux exportateurs de minéraux devant être extraits des grands fonds marins;
- Six membres choisis parmi les États en développement et représentant des intérêts particuliers (p. ex. les États moins avancés, géographiquement désavantagés, fortement peuplés);
- Dix-huit membres élus suivant le principe habituel des Nations Unies assurant une répartition géographique équitable¹³⁰.

Il semblerait que le Canada puisse être éligible au Conseil dans trois de ces cinq catégories (3, 4 et 5) après avoir ratifié la Convention ou y avoir adhéré.

Toutefois, de toutes les questions complexes négociées lors de la première commission, aucune n'a eu plus d'importance et n'a suscité autant de dissensions que celle du *contrôle de la production*. La proposition visant à assurer une protection particulière aux producteurs terrestres a été présentée en 1976 par les États-Unis et certains producteurs de cuivre de l'Amérique latine, mais ces proposants ont fondé leur formule de plafonnement de la production en fonction d'une augmentation arbitraire de 6 % par année de la demande de nickel. Convaincus que la demande en nickel serait de beaucoup inférieure, les experts canadiens ont soutenu que la formule allait à l'encontre des intérêts de tous les producteurs terrestres, y compris les producteurs de cuivre. De 1976 à la fin de la conférence, la délégation canadienne s'est engagée dans un long débat, très controversé, autour de différentes formules excessivement complexes. La version finale, moins que satisfaisante dans une perspective canadienne¹³¹, a été adoptée en 1981 et retenue dans la Convention malgré un effort de dernière minute de la part des États-Unis pour la supprimer¹³².

Soulignons enfin que les débats de la dernière année sur l'exploitation minière des fonds marins à la CNUDM III ont exacerbé les tensions Nord-Sud, les États-Unis ayant demandé une protection des investissements préliminaires (PIP) pour les États « pionniers » dans l'exploitation minière des fonds marins. Ce plan visait à protéger les investissements consentis par les États qui avaient déjà effectué des investissements substantiels dans la recherche et le développement de l'exploitation minière des grands fonds marins, en leur accordant la priorité de délivrance des sites miniers aux termes de la Convention. Même s'il ne participait pas à cette démarche, celle-ci avait des répercussions sur le Canada, l'un des États pionniers dans l'exploitation minière des fonds marins avec la Belgique, la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Inde, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'URSS et, évidemment, les États-Unis. En dépit des

avantages éventuels que la résolution PIP aurait procuré au Canada¹³³, la délégation canadienne a endossé les objections soulevées par les États en développement, dits « le groupe des 77 » qui étaient alors outrés par les demandes faites *in extremis* par les États-Unis afin de renégocier des questions débordant largement le cadre de la CNUDM III. Le Canada a tenté de rapprocher le groupe des 77 et les plus grandes puissances industrielles par l'intermédiaire d'un groupe de puissances moyennes, industrialisées et semi-industrialisées, communément appelé « le groupe des 12¹³⁴ ». Malheureusement, ces efforts et autres tentatives désespérées afin d'arracher des concessions de dernière minute sur d'autres questions relatives aux mines n'ont pas convaincu les États-Unis, en raison de ce qu'il est convenu d'appeler « un manque tragique de communication¹³⁵ »; le gouvernement américain a donc refusé de ratifier la Convention¹³⁶.

Nous étudierons dans la section suivante les problèmes auxquels l'industrie minière canadienne doit faire face et les occasions qui lui sont offertes, à la lumière de la Convention et des incertitudes qu'elle suscite.

Les intérêts du Canada dans l'Arctique

La priorité du Canada à la CNUDM III consistait peut-être à justifier le fondement de ses revendications juridiques sur l'océan Arctique. Depuis des générations, les Canadiens et la plupart de leurs gouvernements ont déployé des efforts teintés d'émotivité pour affermir leur souveraineté, ou son équivalent moral, sur les régions du Nord dépourvues de protection. Plusieurs lecteurs se souviendront du retentissement international suscité par le transit du navire *Manhattan* dans le passage du Nord-Ouest à la fin des années 1960, et de l'adoption (beaucoup moins controversée) de la *Loi canadienne sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* en 1970¹³⁷. Des points de vue politique, militaire, sociologique et écologique, l'océan Arctique est toujours perçu comme une région très fragile¹³⁸.

Les questions relatives au droit de la mer dans l'Arctique canadien ont toujours été délicates à la fois sur les plans technique et diplomatique¹³⁹. La nature et l'ampleur de nos revendications ou aspirations juridiques dans l'océan Arctique ont toujours constitué un sujet de controverse avec les gouvernements américains en particulier et, à un moindre degré mais néanmoins réel, avec certains scientifiques européens et autres personnes qui manifestaient un intérêt professionnel et sentimental pour cette région. Assurer une autonomie suffisante dans l'océan Arctique pour légitimer le rôle du Canada à titre de « gestionnaire » du passage du Nord-Ouest est depuis longtemps un objectif majeur de la politique canadienne¹⁴⁰. Au fil des ans, cependant, les responsables canadiens ont compris qu'il ne fallait pas exprimer ces revendications ou aspira-

tions en termes territoriaux à l'égard des eaux entre les îles de l'Arctique canadien¹⁴¹.

La stratégie politique du Canada dans l'Arctique a consisté à apporter des arguments qui, ensemble, équivalaient à une revendication de souveraineté de fait plutôt que de droit. Cette stratégie étagée — quelquefois décrite par les critiques étrangers comme une politique de compétence envahissante — est l'une des raisons expliquant pourquoi le Canada et les autres États ayant un littoral en zone Arctique ont convenu au début des années 1970 de *ne pas* inscrire explicitement à l'ordre du jour de la CNUDM III les questions relatives à l'Arctique¹⁴². Le Canada était donc en mesure de présenter ses revendications à l'égard de l'Arctique, sous diverses rubriques, lors de la CNUDM III : la mer territoriale, les eaux intérieures, les détroits internationaux, la zone économique exclusive, le plateau continental et les pouvoirs particuliers en matière d'environnement. L'approche subtile adoptée par la délégation canadienne dans le débat sur l'Arctique constitue l'un des aspects les plus intéressants de la conférence.

Tout d'abord, heureusement pour le Canada, la proposition établissant uniformément la limite de la *mer territoriale* à douze milles des côtes a suscité peu de résistance, étant donné l'accord général autour du nouveau concept d'une zone économique exclusive de deux cents milles au-delà de la ligne de base de la mer territoriale. Il s'agissait d'un élément important puisque le Canada pouvait ainsi exercer les pouvoirs complets découlant des « droits souverains » dans tous les détroits de l'Arctique ou autres entrées donnant dans le passage du Nord-Ouest¹⁴³, d'une largeur inférieure à vingt-quatre milles¹⁴⁴, et lui permettait de fermer l'accès au passage dans les deux directions, si nécessaire. Les entrées ayant *plus* de vingt-quatre milles de largeur ne permettent probablement pas la navigation de surface durant toute l'année, compte tenu des connaissances technologiques actuelles¹⁴⁵.

Deuxièmement, la conférence a permis, à divers égards, d'élargir, sinon de clarifier le régime des *eaux intérieures* en deçà de la ligne de base de la mer territoriale. Deux de ces aspects méritent d'être soulignés : l'élaboration d'un critère pour le tracé de la ligne de base de la mer territoriale¹⁴⁶ et la création d'un nouveau régime applicable aux États archipels mi-océaniques¹⁴⁷, permettant ainsi la clôture de zones côtières immenses en deçà de leur ligne de base archipélagique. Ces nouvelles dispositions permettent plus facilement au Canada de soutenir, directement ou par analogie, que le nouveau droit de la mer lui permet de clôturer de larges zones d'eaux intérieures ou d'eaux côtières archipélagiques dans l'Arctique¹⁴⁸.

Troisièmement, le Canada entendait particulièrement combattre à la CNUDM III toute tendance susceptible d'aboutir à une reformulation des dispositions concernant les *détroits internationaux*, de façon à y inclure le passage du Nord-Ouest. Cette question constituait le pivot de

la stratégie du Canada, qui voulait s'assurer la gestion sur le passage, la conférence convenant finalement de garantir le « droit de passage en transit » par les « détroits qui servent à la navigation internationale¹⁴⁹ ». Le Canada a longtemps soutenu que l'État gestionnaire devrait avoir toute discrétion pour refuser l'accès au passage à tout navire, étranger ou canadien, qui ne respecterait pas des normes raisonnables. Finalement, la conférence n'a voulu désigner aucun détroit à titre de détroit « international ». Une définition reste donc toujours possible et le Canada doit persister à nier, en se fondant sur les faits historiques, que le passage « sert à la navigation internationale », jusqu'à ce qu'il soit universellement reconnu comme seul gestionnaire du passage en transit dans cette région.

Quatrièmement, la légitimation de la *zone économique exclusive*, lors de la CNUDM III, a évidemment assuré au Canada l'exercice de ses droits souverains sur toutes les ressources biologiques et non biologiques à l'intérieur des deux cents milles de la ligne de base de la mer territoriale canadienne dans les eaux du Nord. À l'heure actuelle, l'exploitation de la pêche offre peu de perspectives dans l'océan Arctique¹⁵⁰ mais, comme nous l'avons vu¹⁵¹, l'exploitation minière extracôtière présente un potentiel considérable.

Cinquièmement, la définition du *plateau continental* à l'article 76 est très large, comme nous l'avons aussi mentionné¹⁵², mais il reste à déterminer, selon cette définition complexe, à quel point la marge continentale sera assujettie aux « droits souverains » du Canada au-delà de la limite de deux cents milles¹⁵³.

Finalement, et en ce qui concerne plus directement les problèmes propres à la navigation dans l'Arctique, les demandes de pouvoirs spéciaux en matière d'environnement sur les « zones recouvertes par les glaces¹⁵⁴ » présentées par le Canada ont été acceptées. Cette disposition, rédigée et soutenue assidûment par la délégation canadienne, accordait aux États ayant un littoral arctique, tel le Canada, « le droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive, lors des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible ». Quoique ce droit particulier soit libellé en termes généraux et puisse être interprété de différentes façons, il représente une victoire majeure du Canada à la CNUDM III.

Étant donné l'importance des enjeux du Canada dans l'Arctique et la diversité des questions juridiques qui y sont reliées, force est de recon-

naître que la stratégie élaborée par la délégation canadienne à la CNUDM III au sujet de l'Arctique a été couronnée de succès¹⁵⁵. La décision d'exclure de l'ordre du jour de la conférence presque toutes les questions concernant spécifiquement l'Arctique était donc parfaitement justifiée.

Les intérêts en matière de navigation et les préoccupations en matière d'environnement

De façon plus générale, hors du contexte spécifique de l'Arctique, le Canada mène depuis plusieurs années une campagne diplomatique visant à affermir les droits des États côtiers sur le contrôle et la préservation du milieu marin. Cet effort est d'abord né d'un vague souci scientifique et altruiste de protection et de conservation du milieu océanique dans son ensemble¹⁵⁶, qui s'est transformé, à la suite du déversement d'hydrocarbures par l'*Arrow* au large des côtes de la Nouvelle-Écosse en 1970, en une croisade écologique, à caractère plus intéressé, centrée sur la pollution provenant des navires dans les eaux territoriales¹⁵⁷.

C'est lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement en 1972, après l'affaire *Arrow*, que le Canada a véritablement commencé à jouer un rôle majeur en matière de pollution marine, en rédigeant ce qu'il est maintenant convenu d'appeler les « Principes d'Ottawa¹⁵⁸ ». Ces principes ont influencé la pensée écologique de la Troisième Commission des Nations Unies sur les fonds marins en 1971 et en 1973, ainsi que la CNUDM III un peu plus tard¹⁵⁹. Toutefois, une partie seulement des idées canadiennes contenues dans les Principes d'Ottawa a été retenue à la CNUDM III. Par exemple, la conférence n'a pas adopté les concepts canadiens de « fiduciaire » et de « délégation de pouvoirs », c'est-à-dire que les droits ou pouvoirs conférés à un État (outre ses droits et pouvoirs souverains sur les zones adjacentes à sa mer territoriale) seraient censés lui être délégués par la communauté mondiale au nom de l'humanité tout entière¹⁶⁰. Après plusieurs années d'efforts soutenus pour en arriver à un compromis diplomatique, la troisième commission a finalement établi un équilibre délicat entre les droits et intérêts des États côtiers d'une part, et les droits et intérêts des États faisant du transport maritime (en transit) d'autre part. La deuxième commission a dû elle aussi concilier les intérêts de la navigation et les préoccupations environnementales en élaborant les régimes juridiques applicables en ce qui concerne, par exemple, les dispositions relatives à la mer territoriale, aux détroits internationaux, aux eaux archipélagiques et à la zone économique exclusive.

Les travaux de la Troisième Commission sur la « protection et la conservation du milieu marin » représentaient à plusieurs égards une codification de normes déjà établies et des apports juridiques d'autres

forums, soit la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement, et également plusieurs conférences sur le transport maritime convoquées depuis les années 1960 par l'Organisation maritime internationale (autrefois, l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime)¹⁶¹. Toutefois, dans le domaine de la prévention et du contrôle de la pollution marine ne provenant pas des navires, sa contribution est demeurée modeste¹⁶². La CNUDM III a cependant apporté des solutions nouvelles dans le domaine de la pollution par les navires en élaborant un système de compétences de rechange ou concurrentes facilitant les mesures préventives ou réparatrices, afin de contrôler et prévenir ce genre de pollution. En plus de reconnaître le pouvoir traditionnel de l'État du pavillon dans ce domaine¹⁶³, la conférence a reconnu et clarifié les pouvoirs de l'État côtier¹⁶⁴; de plus, grâce à l'intervention du Canada, elle a introduit des dispositions sur le pouvoir de « l'État du port¹⁶⁵ ». Plus important encore pour le Canada, la conférence a reconnu, clarifié et étendu la compétence législative des États côtiers pour prévenir la pollution par les navires dans les limites de la compétence nationale, dans certaines circonstances bien précises¹⁶⁶. La plus importante disposition permettait à l'État côtier d'adopter dans certaines circonstances des mesures obligatoires spéciales afin de prévenir la pollution par les navires au-delà de ce qui est généralement reconnu par les « règles et normes internationales¹⁶⁷ ». Ce pouvoir est cependant sujet à l'approbation de l'Organisation maritime internationale, qui, espérons-le, travaillera de concert avec l'État concerné à la réalisation de ces objectifs¹⁶⁸.

La deuxième commission a reformulé les dispositions concernant le droit de « passage inoffensif » par la mer territoriale¹⁶⁹ afin d'équilibrer les intérêts des États de transit en matière de navigation et les préoccupations environnementales des États côtiers, mais pas à la satisfaction de la délégation canadienne¹⁷⁰. Aux termes du régime des détroits internationaux, le droit de « passage en transit » était garanti, mais il était contrebalancé par la nécessité d'accords entre l'État utilisateur du détroit et l'État riverain pour prévenir, réduire et contrôler la pollution par les navires¹⁷¹, et par le droit de l'État riverain de désigner des voies de circulation et d'établir des dispositifs de séparation du trafic¹⁷². Un équilibre similaire a été atteint dans les dispositions sur les eaux archipélagiques¹⁷³. Aux termes du régime de la zone économique exclusive, on a donné « compétence » à l'État côtier, sans plus de précisions, sur « la protection et la préservation du milieu marin¹⁷⁴ », mais on a réalisé un équilibre dans les autres dispositions, entre les intérêts environnementaux des États côtiers d'une part, et le droit de naviguer et les autres libertés de la mer d'autre part¹⁷⁵.

Évalués globalement, les divers résultats obtenus aux première et deuxième commissions de la CNUDM III ont permis la création d'un

système négocié avec toutes les précautions voulues, qui réduit grandement la vulnérabilité des États préoccupés par la protection de l'environnement, tel le Canada.

Autres sujets d'intérêt et de préoccupation

Il faut également signaler les autres apports de la CNUDM III malgré leur intérêt et leur importance moindres pour le Canada.

À la demande des États côtiers en développement qui se sentaient menacés, ou du moins désavantagés, parce qu'ils ne participaient pas réellement à la *recherche scientifique marine*, la troisième commission a conçu un « régime de consentement » en vertu duquel l'État côtier jouit d'un pouvoir discrétionnaire considérable, quoique conditionnel, sur la réglementation de ces activités par les États étrangers dans les limites de sa compétence nationale¹⁷⁶. Le Canada n'a pas adopté de position ferme sur ces questions en partie, peut-être, parce qu'il avait besoin de l'appui des États en développement sur d'autres questions, et en partie parce que la communauté océanographique canadienne, contrairement à son vis-à-vis américain, ne semblait pas alarmée par cette tendance de la CNUDM III¹⁷⁷.

De la même façon, le Canada n'était pas très concerné par les questions intéressant les États archipélagiques, telles l'Indonésie, les îles Fidji et les Philippines; il a préféré appuyer leurs revendications (le droit d'enclorre de vastes zones d'eaux archipélagiques) en partie pour obtenir leur appui sur d'autres questions, et en partie en raison de l'analogie qu'on peut établir entre les eaux séparant leurs îles mi-océaniques et l'archipel côtier de l'Arctique canadien¹⁷⁸.

Les questions relatives à la *délimitation de la zone maritime* entre les États ayant des côtes adjacentes ou opposées étaient plus complexes et beaucoup plus importantes pour le Canada. Tout au long des sessions de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins (1968–1973) et au début des rencontres de la CNUDM III, le Canada et les États-Unis ont poursuivi des discussions puis des négociations relativement à la délimitation des zones maritimes dans les quatre régions suivantes : le golfe du Maine; les eaux au large du détroit de Juan de Fuca; les eaux situées à l'intérieur et au large de l'entrée Dixon; et la mer de Beaufort. Des questions similaires faisaient l'objet de négociations avec le Danemark (détroit de Davis) et la France (îles Saint-Pierre-et-Miquelon). La question prioritaire était celle du golfe du Maine. Les efforts déployés pour régler le litige ainsi que les problèmes transfrontaliers connexes n'ont pas abouti¹⁷⁹, et les deux pays durent finalement soumettre ces profonds différends à la Cour internationale de justice¹⁸⁰. Le Canada a donc dû participer activement aux négociations de la CNUDM III sur la formule générale de délimitation des zones maritimes. La question s'est compliquée du fait que le Canada a fait valoir des arguments différents, sinon

contradictoires, dans le cas des différentes régions. Étant donné l'importance du litige sur le golfe du Maine, le Canada n'avait d'autre choix que de se ranger du côté des partisans du principe de « l'équidistance » à la CNUDM III. Ce faisant, le Canada et vingt autres États, faisaient face à une vive opposition de la part de vingt-neuf autres délégations qui appuyaient la méthode dite des « principes équitables ». Ne pouvant régler l'impasse entre ces factions, la conférence n'eut d'autre choix que d'adopter une formule générale, de façon à ne favoriser aucun des deux groupes¹⁸¹.

Le Canada a relativement peu participé aux discussions sur le *règlement des différends* à la CNUDM III. Cependant, vu la forte résistance de la plupart des délégations face à un système obligatoire pour le règlement des différends, la délégation canadienne s'est vue obligée de participer à l'élaboration d'un compromis: L'attitude canadienne ne se fondait pas uniquement sur des raisons de principe : en effet, le Canada ne voulait pas risquer de perdre les gains importants déjà acquis au cours des négociations précédentes¹⁸², et de toute façon le gouvernement canadien ne s'était pas engagé à reconnaître sans conditions la compétence obligatoire de la Cour internationale de justice¹⁸³. Le Canada a fini par approuver la tendance générale en faveur d'un système mixte de règlement des différends, comportant à la fois des éléments obligatoires et des éléments facultatifs. Dans la version finale du texte, la conférence retient les « procédures obligatoires aboutissant à des décisions exécutoires¹⁸⁴ » dans le cas où aucun règlement n'est intervenu par un moyen pacifique¹⁸⁵, mais assujettit les procédures obligatoires à de nombreuses « exceptions et limitations » soigneusement négociées¹⁸⁶. Lorsqu'il signe ou ratifie la Convention ou y accède, un État peut déclarer par écrit qu'il n'accepte pas une ou plusieurs des procédures obligatoires en ce qui concerne une ou plusieurs catégories de différends, tels les différends relatifs à la délimitation des zones maritimes et certains autres différends concernant l'exercice de la discrétion de l'État côtier sur la recherche scientifique effectuée par les États étrangers dans sa zone de compétence nationale¹⁸⁷.

Finalement, le Canada a manifesté son intérêt, sans en faire une priorité nationale, pour le *développement et le transfert de technologie* à la troisième commission¹⁸⁸. De concert avec les pays développés présents à la CNUDM III, le Canada se trouvait dans une position défensive chaque fois qu'une délégation d'un pays en développement soutenait que les obligations relatives au transfert de technologie devraient être prévues spécifiquement et avoir un caractère exécutoire. Le refus des pays développés de se voir assujettis à des obligations strictes de cette nature a inévitablement amené la conférence à employer une formulation beaucoup plus souple, de façon à exprimer simplement un engagement moral à long terme d'ordre général. La délégation canadienne a donc jugé suffisant d'aligner sa position sur ces questions à la

CNUDM III sur celle qu'elle avait adoptée dans d'autres forums au sujet de questions Nord-Sud semblables, dans le cadre de son approche globale et cohérente face au nouvel ordre économique international. Dès qu'il est apparu évident que les dispositions proposées lors de la CNUDM III au sujet des transferts de technologie¹⁸⁹ étaient relativement modérées et « inoffensives », il semble que le gouvernement canadien ait adopté une attitude passive plutôt qu'active dans ce domaine de la politique extérieure canadienne.



La politique océanique nationale suite à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer

Le Canada n'a jamais procédé à un examen public de sa politique océanique nationale. Même si, de temps à autre, certaines commissions royales ont été saisies de questions spécifiques au sujet de l'océan, les gouvernements canadiens n'ont jamais utilisé ce genre d'enquête pour élaborer une politique systématique des océans. Il devient maintenant urgent de faire l'inventaire des diverses répercussions du nouveau droit de la mer sur le plan national. Il n'est pas exagéré de soutenir que la CNUDM III a bouleversé ce domaine du droit international. Étant donné la place importante qu'occupe le Canada parmi les États côtiers, place qu'il est assuré de conserver en raison de sa géographie, nous serions inexcusables de ne pas réunir tous les éléments nécessaires à la planification d'une politique océanique nationale.

Certains pays agissent différemment. Aux États-Unis, par exemple, la commission Stratton, mise sur pied en 1962, a reçu pour mandat d'étudier de façon approfondie les intérêts nationaux reliés aux océans¹⁹⁰. La Maison-Blanche a ensuite créé, sous la direction du vice-président Humphrey, un organisme temporaire, le Marine Council¹⁹¹. Les recommandations de la commission Stratton¹⁹² furent prises au sérieux; elles eurent un impact important sur les politiques nationales, principalement pour l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes de gestion des zones littorales¹⁹³. Le Congrès américain étudie actuellement une proposition visant la création d'une autre commission, semblable à la commission Stratton, qui serait chargée de faire enquête sur l'état général de la politique océanique nationale des États-Unis¹⁹⁴. Des propositions semblables ont été avancées au Canada¹⁹⁵, mais sans grands résultats.

Le fait que le Canada n'ait pas entamé une planification systématique de sa politique reflète peut-être ses traits culturels, ou la régionalisation excessive du gouvernement fédéral. Quelle que soit la raison de cet échec, ce n'est pas une question de compétence. Les représentants canadiens ont joué un rôle majeur dans maintes études de planification effectuées par les Nations Unies pour la communauté internationale et ils ne cèdent à personne leur place prééminente en cette matière¹⁹⁶.

Si l'on veut appuyer une étude systématique des exigences relatives à une politique océanique canadienne pour les quinze prochaines années, il est peut-être utile de passer en revue les considérations les plus évidentes. Nous traiterons en premier lieu des secteurs traditionnels de la politique industrielle de l'océan relative aux pêches, à l'énergie et au transport maritime. Nous commenterons les autres considérations importantes qui n'entrent pas dans ces catégories familières en les considérant comme des formes de « planification stratégique ».

Les problèmes sectoriels et les solutions possibles

Les pêches

Il n'existe pas de secteur industriel plus frustrant que l'industrie des pêches pour les décideurs. Depuis des années, l'industrie canadienne des pêches, et en particulier celle de la côte atlantique, a résisté à toute solution à long terme ou généralement acceptable. En effet, certains analystes d'expérience se demandent si ces problèmes peuvent réellement être résolus dans le cadre de notre système culturel et politique. Le fait que nombre de ces problèmes ne soient pas plus résolus ailleurs, dans des conditions politiques et culturelles différentes des nôtres, est une bien maigre consolation. Toutefois, nous pouvons affirmer que certaines, sinon la plupart, des difficultés de la mise en valeur et de la gestion des pêches découlent directement de la nature même de la ressource halieutique.

Les pêches de l'océan sont une ressource commune¹⁹⁷. Cela signifie qu'aucun particulier, qu'aucun groupe ou qu'aucune institution ne peut se l'approprier; personne ne peut établir une emprise totale sur les intrants de la production et en tirer ainsi une « rente » relativement stable¹⁹⁸.

Par conséquent, les décideurs en matière de pêches ne peuvent fonder leurs décisions sur les théories ou sur la pratique de l'agriculture. Il y a vingt ans, les meilleurs économistes spécialisés dans les questions de pêches préconisaient l'adoption de mesures restrictives sur l'entrée des pêcheurs étrangers¹⁹⁹, qui auraient permis d'imposer un contrôle des prises et des conditions pour l'octroi des permis de pêche. Pour des raisons tant théoriques que pratiques²⁰⁰, la plupart des biologistes spécialisés dans le domaine des pêches commencèrent graduellement à

approuver ces arguments; l'une des principales raisons était que les restrictions imposées à l'entrée des pêcheurs étrangers semblaient apporter une solution au problème de la conservation des stocks de poisson²⁰¹. D'après les experts des pêches, l'extension de la zone de pêche exclusive de deux cents milles, prévue dans le cadre du régime de la zone économique exclusive, favoriserait le succès des programmes de restriction imposés aux pêcheurs étrangers, dont l'État côtier serait l'unique gestionnaire. On a alors beaucoup insisté sur l'argument voulant que l'« expulsion des étrangers » permettrait de maîtriser, sinon de résoudre, certains des problèmes chroniques de la politique des pêches²⁰².

Au début des années 1970, même les optimistes et les nationalistes reconnaissaient évidemment que l'extension de la zone de pêche provoquerait des distorsions temporaires dans l'industrie mondiale de la pêche; dans l'ensemble, cependant, ces distorsions étaient perçues comme une restructuration globale des pêcheries. Même les statistiques limitées du tableau 1 indiquent une augmentation notable du volume annuel des prises de poisson par les États côtiers en développement, qui viennent d'accéder au rang des principaux pays producteurs de poisson; le tableau 1 révèle aussi un déclin corollaire des pays d'Europe occidentale ayant une longue tradition de pêche hauturière; le Japon et l'URSS restent cependant fermement installés en première place²⁰³. Dans la majorité des pays, dont le Canada, l'extension de la zone de pêche a peu contribué à l'amélioration de la gestion des pêches, et nous avons appris à nos dépens que l'augmentation des prises de poisson n'est qu'un premier pas timide vers l'objectif du développement des pêches.

L'épreuve subie par l'industrie canadienne des pêches, pendant la dernière décennie, reste un problème national sérieux²⁰⁴. En 1982–1983, deux groupes de travail mis sur pied par le gouvernement fédéral ont publié leur rapport : l'un, la commission Pearse sur les problèmes du Pacifique²⁰⁵ et l'autre, la commission Kirby, sur ceux de l'Atlantique²⁰⁶. Les deux rapports semblent traduire une même perception du malaise et posent un diagnostic essentiellement semblable sur les deux côtes. Ils soulignent que les caractéristiques communes de la ressource elle-même tendent à provoquer une surcapitalisation dans cette industrie : trop de navires, trop d'usines, trop d'investissements et, surtout, trop de pêcheurs. En raison d'attentes irréalistes et d'attitudes traditionnelles, un trop grand nombre de personnes continuent à exercer les activités reliées à la pêche et à la transformation du poisson. La capacité excessive augmente les coûts de production, qui entraînent, corollairement, une réduction des revenus nets disponibles²⁰⁷.

De plus, les auteurs des deux rapports conviennent que les mesures restrictives — contingentement des prises et exigences imposées pour l'octroi des permis — ont entraîné une réglementation gouvernementale excessive. Le système souffre de confusion chronique, bien que ses

objectifs aient été, d'une part, de garantir la distribution équitable des permis de pêche et, d'autre part, d'assurer une répartition efficace des activités de pêche. Les règlements manquent d'uniformité et entraînent donc des injustices. On soupçonne que la politique joue un rôle dans les décisions d'octroi des permis, qui sont sans appel. Le système de contrôle des contingents incite les pêcheurs à s'empressement de prendre la quantité permise de poissons, ce qui intensifie le caractère saisonnier des pêches et surcharge, durant une brève période, la capacité des navires et des usines, provoquant une diminution dans la qualité et nuisant à la position concurrentielle du Canada sur le marché d'exportation. Sous l'effet de ces facteurs conjugués, la saison de pêche se termine tôt et les usines sont inactives. De plus, un système réglementaire impopulaire est difficile et onéreux à faire respecter sur le plan local, car les pêcheurs ne sont guère motivés à protéger une ressource commune²⁰⁸.

Bien entendu, les facteurs particuliers au Pacifique ont aussi marqué le rapport Pearse. En premier lieu, la Colombie-Britannique est une province relativement riche et les pêcheries du Pacifique ne représentent pas une part importante de l'économie régionale, que l'on pense au produit intérieur total de la province ou à l'emploi. Rares sont les villages côtiers qui dépendent entièrement, voire de façon prépondérante, de la pêche. Ceux qui pratiquent la pêche commerciale toute l'année — et la plupart des pêcheurs autorisés s'y consacrent maintenant à plein temps — ont un niveau de vie relativement élevé et ont un revenu environ deux fois supérieur à celui de leurs homologues de la côte atlantique, puisque la majeure partie de leurs prises est constituée d'espèces de grande valeur, comme le saumon, le flétan et le hareng rogué²⁰⁹.

En deuxième lieu, les problèmes de gestion des pêches varient considérablement d'une espèce de poisson à l'autre. Par exemple, le problème majeur dans le cas du saumon est celui de la gestion de son habitat, puisque les autres utilisations des cours d'eau (foresterie, irrigation, contrôle des inondations, centrales hydro-électriques, ainsi que les multiples sources de pollution et autres facteurs d'origine industrielle et urbaine) ont un impact négatif sur les frayères en amont et les zones de transit en aval. La gestion efficace de la pêche au saumon semble exiger une planification et une coordination très complexes dans tout le bassin de la rivière; c'est un processus onéreux et délicat sur le plan politique, ne serait-ce qu'en raison des questions fédérales-provinciales et patronales-syndicales qui se posent à cet égard²¹⁰.

En troisième lieu, l'interaction des pêcheurs canadiens et américains, et l'interdépendance des politiques et des programmes fédéraux et provinciaux des pêcheries causent une partie des problèmes de développement et de gestion dans la région du Pacifique, tant pour le saumon que pour le flétan. Les problèmes qui se posent à l'égard de ces deux espèces

de poisson ont une envergure internationale, exigeant des négociations bilatérales sur les questions politiquement délicates, et l'intervention efficace de commissions bilatérales telles la Commission internationale des pêcheries de saumon du Pacifique (CIPSP) et la Commission internationale des pêcheries de flétan du Pacifique (CIPFP). Il reste à régler plusieurs questions diplomatiques complexes au sujet du saumon²¹¹. Par ailleurs, des pressions internationales au sujet du flétan²¹² ont provoqué une diminution des prises de flétan par les pêcheurs canadiens. Dans l'ensemble, l'extension de la zone exclusive économique de deux cents milles résultant de la CNUDM III a eu pour effet — en ce qui concerne les côtes du Pacifique — d'accentuer la vulnérabilité du développement et de la gestion des pêcheries canadiennes aux fluctuations de la diplomatie et des accords de gestion transfrontaliers entre le Canada et les États-Unis²¹³.

Le contexte socio-économique et politique des pêcheries du littoral de l'Atlantique est tout autre. La côte atlantique du Canada est loin d'être riche; le taux de chômage est extrêmement élevé dans plusieurs régions, et le sous-emploi est presque accepté comme un phénomène naturel dans certaines communautés. Les fluctuations de l'industrie de la pêche ont de profondes répercussions sur l'économie régionale des provinces, surtout à Terre-Neuve et au Labrador et en Nouvelle-Écosse. Les recettes provenant de la pêche et des métiers connexes sont faibles, incertaines, voire les deux à la fois²¹⁴.

L'industrie des pêches de l'Atlantique est très diversifiée. Les stratégies discrètes, élaborées en fonction des caractéristiques propres à une espèce commerciale donnée, ne conviennent pas à la gestion des pêches. En raison de la nature diverse et diffuse de l'industrie des pêches dans cette région, il n'est pas possible d'élaborer un système de gestion des ressources, de l'habitat ou de la zone côtière universellement applicable, afin de résoudre efficacement tous les problèmes de gestion qui se posent; il est évidemment encore moins possible de mettre en oeuvre un tel système²¹⁵. Par contre, les pêches de l'Atlantique sont généralement plus résistantes que celles du Pacifique; les stocks locaux de poisson se reconstituent plus rapidement sous l'effet d'un programme de conservation efficace. Dans le sillage de la CNUDM III, la première tâche à accomplir dans le développement de la gestion des pêches de l'Atlantique consiste à élaborer une stratégie en vue d'une meilleure exploitation des espèces sous-utilisées, tel le colin argenté.

Sur le plan international, les problèmes des pêches de l'Atlantique ont des répercussions diplomatiques bilatérales et multilatérales. La création d'une zone de pêche exclusive de deux cents milles au Canada a réduit, mais non éliminé, le rôle des institutions internationales dans la gestion des pêches du nord-ouest de l'Atlantique²¹⁶. De plus, les pêcheries canadiennes et américaines doivent maintenant se partager la zone du banc Georges dans le golfe du Maine, où la pêche aux pétoncles est

particulièrement lucrative. Cette situation entraîne forcément de nouvelles consultations internationales dans le domaine de la gestion des pêches pour cette zone²¹⁷.

Parmi les nombreuses difficultés associées à la politique des pêches de l'Atlantique du Canada, deux problèmes particuliers méritent d'être commentés. En premier lieu, les questions relatives à la politique des pêches dans cette région ont presque invariablement des répercussions socio-économiques, politiques, culturelles et, partant, émotionnelles. Il semble qu'on accueille les politiques et les programmes gouvernementaux, ainsi que les fonctionnaires avec méfiance ou ressentiment, peu importe l'approche adoptée. La réaction « culturelle » à la plupart des initiatives gouvernementales est généralement négative et pousse les collectivités locales à demander une plus grande autonomie, sous une forme ou une autre d'autogestion²¹⁸. Il est très difficile pour un gouvernement moderne d'accepter ce genre de demande, particulièrement dans le cadre d'un système dirigiste, comme celui du gouvernement fédéral canadien, et également au sein d'une industrie reconnue pour sa dépendance à l'égard des largesses et de l'appui du gouvernement²¹⁹.

Le deuxième problème, très différent du premier, mais tout aussi crucial pour la région atlantique, concerne la mise sur pied d'un programme fiable de commercialisation à long terme²²⁰. Les Canadiens étant peu enclins à augmenter leur consommation de poisson, il est inutile d'augmenter le volume des prises dans la zone de pêche exclusive du Canada si l'on ne peut vendre les surplus. Le marchéage ne constitue pas un problème majeur pour la côte pacifique, mais il s'agit certainement du plus grand défi au développement de l'industrie de la région atlantique. Il est peu probable que le Canada puisse conclure des accords de commercialisation appropriés sans consentir des concessions dans le cadre plus vaste de sa politique internationale d'échange. Ces arguments n'ont pas bonne presse auprès de l'industrie canadienne des pêches, mais c'est probablement le prix que le Canada devra payer s'il veut profiter largement des ressources biologiques acquises grâce au régime de la zone économique exclusive (ZEE).

Ces deux exemples, l'un communautaire et l'autre industriel, reflètent la coexistence de deux approches, très différentes, mais tout aussi légitimes face à la politique canadienne des pêches en général. Dans une certaine mesure, chacune de ces approches traduit une conception ou une idéologie dualiste, exprimant à la fois des préoccupations communautaires et industrielles. Il est difficile d'envisager, surtout pour la côte atlantique, une quelconque forme de politique canadienne des pêches qui ne satisfasse pas cette double philosophie. Les Canadiens doivent peut-être accepter l'équilibre qu'il faut inévitablement atteindre entre les préoccupations d'ordre industriel et communautaire et entre les facteurs intérieurs et étrangers, comme le recommandait le rapport

Kirby au sujet des objectifs de base de la politique des pêches de l'Atlantique :

- (i) L'industrie des pêches de l'Atlantique doit avoir une viabilité économique constante, si par viabilité on entend une aptitude à surmonter des périodes de ralentissement des affaires avec un taux de faillite normal et sans aide du gouvernement.
- (ii) L'emploi dans l'industrie des pêches de l'Atlantique doit être maximisé, avec comme contrainte d'assurer que les personnes occupées perçoivent un revenu raisonnable de leur occupation dans le secteur de la pêche, comprenant les transferts de revenus rattachés à ce secteur.
- (iii) La pêche et la transformation du poisson, à l'intérieur de la zone canadienne de 200 milles, doivent être effectuées par des Canadiens pour des entreprises de propriété canadienne partout où cela est conforme aux objectifs (i) et (ii) et aux obligations des traités internationaux ratifiés par le Canada²²¹.

Cet ensemble d'objectifs pour la politique des pêches de l'Atlantique peut en fait s'avérer aussi utile sur la côte pacifique que sur la côte atlantique. Cependant, le facteur crucial est l'importance relative qu'il faut accorder à chacun de ces éléments ou considérations; il s'agit d'une question qui peut être résolue accidentellement, plutôt que délibérément, avec la collaboration de biologistes, d'économistes et de sociologues participant à la mise en oeuvre de la politique canadienne des pêches. En raison de leur formation et de leur orientation, les économistes ont tendance à mettre l'accent sur l'aspect industriel de la politique; ils critiquent donc les subventions excessives accordées par le gouvernement fédéral à l'industrie ainsi que le coût très élevé de la gestion des pêches, qui approcherait la valeur totale des revenus tirés de la pêche²²².

Par contre, les sociologues se préoccupent généralement plus des problèmes communautaires, telle l'injustice résultant des arrangements particuliers conclus au sujet des permis et des contingentements, ainsi que des répercussions de l'ensemble du système réglementaire sur les pêcheurs. Selon certains observateurs, le gouvernement établit sa planification en tenant pour acquis que la situation ira en s'améliorant; en réalité, cependant, le destin des communautés de pêcheurs fluctue au gré des périodes creuses et des périodes fastes. À long terme, sinon à court terme, la plupart des ingérences gouvernementales ont généralement un effet néfaste sur les communautés. Certains refusent même d'admettre la nature commune des pêches côtières, soulignant le caractère informel, traditionnel et communautaire de la répartition des prises. Les sociologues sont particulièrement opposés aux recommandations « strictes » des économistes, qui suggèrent une réorientation, plus ou moins marquée, des communautés côtières qui ne peuvent se tailler un rôle économiquement viable dans l'industrie moderne de la pêche²²³.

Les scientifiques, par ailleurs, font face à un défi constant, compte tenu de l'ampleur des recherches qui semblent être nécessaires afin d'établir une base d'information solide et sûre pour une gestion et une mise en valeur rationnelles des pêches. En général, les biologistes approchent la question de la politique des pêches en expérimentant constamment et en révisant fréquemment les données au fur et à mesure de leur disponibilité. De plus, les biologistes ont tendance à prêter une oreille tout aussi sympathique à la théorie industrielle rationnelle des économistes qu'à celle des sociologues, qui sont plus réceptifs aux problèmes vécus par la communauté²²⁴.

Nous devons admettre que le nouveau droit de la mer n'a pas encore apporté de solution magique aux problèmes de l'industrie canadienne de la pêche. Nous avons subi de nombreuses déceptions dans le domaine industriel; toutefois, depuis la convocation de la CNUDM III et la promulgation, en 1974, de la zone canadienne de deux cents milles, nous devons espérer que la nouvelle structure de planification de la politique des pêches nous permettra de mieux gérer nos ressources naturelles.

Peut-être est-il temps d'admettre que la pêche en milieu naturel n'est plus une méthode d'exploitation optimale des ressources biologiques de la mer. Il serait peut-être préférable d'envisager plusieurs des problèmes reliés aux pêches hors du cadre des pêches proprement dites et de les aborder en termes de stabilisation communautaire, de développement technologique et d'échanges internationaux. Un plan national de développement de la mariculture permettrait peut-être de régler au moins quelques-uns des problèmes. Un programme de développement de la mariculture convenablement conçu, financé et planifié nous permettrait peut-être d'adapter le savoir-faire canadien à un mode de vie plus aisé et plus stable, fondé sur les valeurs traditionnelles des communautés côtières²²⁵. Mais, aussi prometteuses que soient les perspectives de croissance de la mariculture au Canada, l'industrie canadienne de la pêche hauturière a encore de beaux jours devant elle. Le seul objectif réaliste qu'il soit possible d'envisager pendant les vingt-cinq prochaines années se traduit par le déplacement (et non le remplacement) des activités de pêches communautaires, déplacement qui sera, au plus, partiel et graduel.

L'énergie extracôtière

À certains égards, les problèmes de l'énergie extracôtière semblent nettement moins complexes que les problèmes halieutiques que nous venons d'évoquer. Malgré une gamme de difficultés techniques et d'incertitudes sociales qui lui est propre, le développement de l'exploitation des minéraux en zone extracôtière est généralement perçu comme un débouché économique prometteur. L'énergie extracôtière fait partie des « secteurs de croissance » de l'inconscient collectif du Canada.

Malgré certains rapports qui font état de conséquences néfastes sur plusieurs communautés côtières étrangères²²⁶, ni les résidents côtiers du Canada ni, d'ailleurs, la population en général ne perçoivent généralement le développement de l'extraction du pétrole au large des côtes avec méfiance ou ressentiment. Puisque la technologie de la production extracôtière ne varie guère d'un pays à l'autre, le gouvernement et l'industrie peuvent facilement tirer parti de l'expérience acquise dans le monde. De plus, la période de production pétrolière extracôtière étant relativement brève, il est moins impératif d'établir des projections à long terme et moins risqué d'y investir²²⁷.

Si nous arrêtons ici notre analyse, nous pourrions supposer que, vingt-cinq ans après le début de la prospection commerciale extracôtière, le Canada est en bonne posture pour prendre avantage de son nouveau monopole sur les ressources énergétiques de sa marge continentale²²⁸. Mais, malgré les nombreux facteurs favorables survenus au cours de ces vingt-quatre ans, le Canada n'a connu en grande partie que délais et frustrations. Afin de mieux cerner les problèmes qui se posent dans les années 1980 en matière d'énergie extracôtière, il convient d'abord d'envisager la zone extracôtière dans le contexte des besoins énergétiques nationaux.

Ce n'est que depuis quelques années que le gouvernement a pris en charge la planification nationale de l'énergie, en raison des menaces pesant sur les sources traditionnelles de matériaux stratégiques et que le consommateur ne peut contrôler, tels l'instabilité politique des pays fournisseurs et les risques de constitution de cartels internationaux. Même pour le Canada, qui dispose de ressources énergétiques considérables au large de ses côtes, l'énergie extracôtière ne joue pas encore un rôle important dans la planification globale des approvisionnements en énergie. La planification efficace d'une politique de l'énergie dépend d'une étroite collaboration entre le gouvernement et l'industrie; de plus, dans un système fédéral comme le nôtre, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent faire preuve de bonne volonté en coopérant dans les domaines complexes de la gestion et de la réglementation des ressources. La planification du nouveau secteur canadien de l'industrie de l'énergie extracôtière semble exiger un nouvel équilibre politique entre les intérêts provinciaux : d'une part entre les provinces littorales productrices et les provinces productrices de l'intérieur et, d'autre part, entre les provinces consommatrices et productrices.

Si on le replace dans la perspective plus large des besoins énergétiques à long terme de la nation, l'océan jouera le rôle primordial de pourvoyeur des ressources inépuisables que sont les énergies éolienne et marémotrice. La plus importante conséquence du nouveau droit de la mer pourrait bien être que l'adoption du régime de la ZEE assure au Canada un monopole sur les ressources énergétiques de la baie de Fundy²²⁹ dont les marées sont si hautes qu'elle s'impose comme le site

logique de la plus importante centrale d'énergie marémotrice du monde²³⁰.

On a étudié et débattu, pendant des décennies, les possibilités techniques de réalisation d'une telle centrale²³¹. On semble convenir aujourd'hui que la plupart des solutions techniques existent²³². Les problèmes à résoudre sont surtout d'ordre économique²³³ et écologique²³⁴. Ces problèmes économiques présupposent une volonté politique bien arrêtée de la part du gouvernement canadien, un parallèle pouvant être fait à cet égard avec les décisions antérieures engageant des milliards de dollars²³⁵ dans des mégaprojets ailleurs au pays. Il est plus difficile d'évaluer les coûts et les risques écologiques. Les scientifiques commencent à comprendre et à évaluer les risques et les résultats d'une telle entreprise²³⁶. Puisque les séquelles écologiques pourraient se faire sentir jusque sur les côtes de Nouvelle-Angleterre²³⁷, les États-Unis ont également des intérêts en jeu. D'ailleurs, la Nouvelle-Angleterre est doublement touchée, d'un côté par l'impact écologique d'un tel projet et, de l'autre, par le fait que notre voisin importera la plupart de l'énergie marémotrice produite dans la baie de Fundy²³⁸. En effet, ce projet aura une portée encore plus grande sur la politique énergétique des États-Unis que sur celle de notre pays. Tout comme les pêches canadiennes, l'énergie marémotrice de la baie de Fundy serait un produit d'exportation et donc astreinte aux tensions politiques canado-américaines²³⁹. Il faudra donc faire preuve d'une extrême prudence avant de s'engager définitivement dans le projet de mise en valeur de l'énergie marémotrice dans la baie de Fundy. Entre-temps, on a amorcé un projet pilote afin de vérifier si la technologie existante se prête à la production d'énergie marémotrice dans les eaux de la baie de Fundy²⁴⁰.

Les problèmes actuels du développement de l'exploitation extracôtière du pétrole sont plus immédiats, quoique plus limités. La majorité des observateurs semblent convenir que le développement extracôtier demeurera un trait important de la politique canadienne de développement énergétique, bien que cette unanimité soit peut-être plus due à des raisons sociopolitiques qu'à des raisons strictement économiques. Les problèmes sont reliés au rythme et aux méthodes de mise en valeur de la zone extracôtière; dans une certaine mesure, le développement extracôtier est en concurrence avec les diverses réserves pétrolières et les ressources énergétiques non pétrolières pour obtenir les faveurs gouvernementales et attirer les investissements privés²⁴¹.

En ce qui concerne les diverses avenues de l'exploitation pétrolière, il faut d'abord faire la distinction entre les sources classiques et nouvelles. Les sources classiques sont celles des réserves de pétrole et de gaz des provinces de l'Ouest canadien (surtout en Alberta, mais de plus en plus en Saskatchewan) qui peuvent être exploitées dans les conditions actuelles. Les sources nouvelles pourront être mises en valeur, grâce à des investissements publics et privés considérables, de trois façons :

l'extraction améliorée²⁴², la mise en valeur des sables bitumineux²⁴³ et la mise en valeur des zones « frontières » (c'est-à-dire la zone extracôtière et les terres de l'Arctique). On affirme souvent, dans le but de concilier les différents points de vue de l'industrie, que *tous* ces modes de développement doivent être appuyés; en réalité, la mise en valeur des zones extracôtières doit rivaliser avec les autres options : les terres de l'Arctique, les sables bitumineux, l'extraction améliorée et le développement des réserves classiques de l'Ouest.

L'accent qu'il convient de mettre sur le développement extracôtier est une question politique brûlante. Il faut tenir compte de facteurs économiques (coûts et prix) et des préoccupations de l'industrie à l'égard des bénéficiaires, mais, dans ce contexte de planification stratégique, même le mieux intentionné des politiciens ne doit perdre de vue ni le système sociopolitique ni l'économie nationale. Tout comme la population et les gouvernements des Territoires sont particulièrement concernés par la mise en valeur des terres et des zones extracôtières de l'Arctique, le développement extracôtier à l'est du pays ouvre de vastes horizons au peuple et aux gouvernements du Canada atlantique. En termes circonspects, nous pouvons affirmer que ces décisions d'investissement à grande échelle mettent en jeu l'équilibre régional²⁴⁴.

Les questions d'ordre politique et constitutionnel relatives au partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux au sein du système de gouvernement canadien ont aussi un rôle à jouer. Jusqu'à une date récente, les provinces contrôlaient en grande partie la promotion, la production et la réglementation des ressources minérales locales²⁴⁵. Les pouvoirs fédéraux se limitaient surtout à la réglementation des importations et des exportations interprovinciales et internationales de ces ressources²⁴⁶. Vers les années 1950, le gouvernement fédéral a commencé à réaliser le potentiel du développement pétrolier sur les « terres du Canada » en particulier au large de ses côtes et dans les Territoires du Nord-Ouest²⁴⁷.

Il semble que ce soit vers la fin des années 1950 que le Canada s'est intéressé à l'exploitation pétrolière dans les îles de l'Arctique. Aux termes des premiers règlements fédéraux²⁴⁸, rédigés en 1961 avec le concours poussé des sociétés, le gouvernement fédéral semblait se donner un rôle de soutien plutôt qu'un rôle dirigiste dans le domaine du développement pétrolier²⁴⁹. John Diefenbaker et sa vision économique des régions du Nord ont stimulé l'intérêt du gouvernement fédéral au début des années 1960, intérêt qui allait d'ailleurs être ranimé en 1967 par la découverte de réserves pétrolières massives dans la baie Prudhoe en Alaska²⁵⁰.

Il semble que le gouvernement ait porté un intérêt tout relatif au développement du pétrole extracôtier jusque vers la fin des années 1950, lorsque le Canada fut forcé d'adopter, sur le plan international, une position au sujet des dispositions relatives au plateau continental prépa-

rées par la Commission du droit international pour la CNUDM I, tenue à Genève en 1958²⁵¹. À cette époque, on croyait que le large des côtes de l'Arctique était la zone sous compétence fédérale la plus prometteuse pour le développement des ressources pétrolières extracôtières; toutefois, plus les relevés sismiques s'accumulaient, plus on s'intéressait aux possibilités commerciales de la côte est du Canada. C'est en 1966 que la société Amoco procéda aux premiers forages extracôtiers, à quelques milles au large des Grands Bancs de Terre-Neuve, à peu près à la même époque où l'on faisait les premiers forages en mer du Nord²⁵². Cependant, contrairement à ce projet, le développement extracôtier du nord-ouest atlantique a été lent, et il se pourrait que la production extracôtière ne commence pas avant 1988, voire plus tard, dans cette région²⁵³.

Quand et comment surviendra le début de la production extracôtière dépend de décisions essentiellement politiques. Ces décisions doivent être prises au plus tôt en respectant l'équilibre entre, d'une part, les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux et, d'autre part, entre les rôles du gouvernement et de l'industrie. Dans la mesure où la Cour suprême du Canada a plus ou moins reconnu la compétence fédérale sur le développement extracôtier²⁵⁴, il semble probable que le gouvernement fédéral maintiendra son contrôle sur ce domaine de planification économique, même s'il doit encore faire d'autres concessions aux provinces sur le partage des revenus et la participation à la gestion²⁵⁵. Il est certain que l'on révisera ou modifiera le Programme énergétique canadien, d'une façon ou d'une autre²⁵⁶, mais les trois objectifs de ce programme — l'autosuffisance²⁵⁷, la canadianisation²⁵⁸ et l'équité²⁵⁹ — resteront certainement inchangés²⁶⁰. Le programme actuel de subventions à l'exploration extracôtière²⁶¹ sera peut-être modifié ou complété par un programme de stimulants fiscaux, afin d'apaiser les critiques des milieux industriels et gouvernementaux de l'Ouest du Canada²⁶²; Pétro-Canada jouera peut-être un rôle moins important dans le développement des « zones frontalières²⁶³ ». Aujourd'hui, il semble impératif pour la politique et le gouvernement canadiens de garantir un équilibre régional dans tous les domaines majeurs de la planification économique; de plus, les ressources minérales extracôtières du Canada ont certainement un rôle important à jouer dans la poursuite des objectifs nationaux de développement économique.

L'exploitation minière des grands fonds marins

D'aucuns ont suggéré que l'industrie minière canadienne a adopté une approche mixte au sujet de l'exploitation minière des grands fonds marins lors de la CNUDM III, tenant compte à la fois de préoccupations à court terme au sujet des méthodes proposées sur les contrôles de la production et des prix, et d'intérêts à long terme dans la recherche et le

développement. Pendant longtemps, on a accueilli avec scepticisme la sincérité de ces préoccupations à court terme. Au moment où ces lignes sont écrites, dix-huit mois après la conclusion de la CNUDM III, il y a plus de raisons que jamais de douter que les dispositions relatives à l'exploitation minière des grands fonds marins, adoptées lors de la Convention de 1982, seront mises en oeuvre par l'industrie minière mondiale.

Tout d'abord, ce scepticisme est justifié par des raisons d'ordre *juridique*. Ainsi, les dispositions minières de la partie XI et les annexes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer traitant de cette question ne seront exécutoires que si elles respectent les règles relatives au droit des traités. La majorité de ces dispositions sont entièrement nouvelles, très spécifiques et traitent autant de questions opérationnelles qu'organisationnelles. Elles ne peuvent être entérinées en droit international général (ou « coutumier ») et lier les États qui ne sont pas parties à la Convention, ayant refusé de la signer ou de la ratifier²⁶⁴. L'importance juridique de ces dispositions dépend donc de l'avenir de la Convention tout entière dans le cadre du droit des traités : c'est-à-dire du nombre et de l'identité des nations qui choisissent de donner ou de refuser leur consentement final à la Convention en la signant et en la ratifiant ou en y adhérant par la suite²⁶⁵.

Les sceptiques se répartissent en trois écoles en ce qui concerne les aspects juridiques des dispositions de la CNUDM III traitant de l'extraction minière dans les grands fonds marins. Les plus extrémistes soutiennent que la Convention n'entrera jamais en vigueur dans sa forme actuelle, car l'article 308 exige soixante instruments de ratification ou d'adhésion. Si cette projection arithmétique s'avère juste, les dispositions minières n'auront bien entendu aucun effet juridiquement exécutoire, même à l'égard des nations qui ont choisi de les accepter²⁶⁶. Le deuxième groupe convient que la Convention pourrait un jour entrer en vigueur, vers le début des années 1980, à l'égard de soixante États ou plus, mais il conclut que l'identité — et non seulement le nombre — des parties à la Convention constitue la considération importante. Pour ce groupe, la question primordiale est de savoir si la totalité ou la majorité des États engagés dans l'exploitation minière de l'océan, c'est-à-dire les États qui possèdent la technologie nécessaire, décideront de donner leur accord final à ces dispositions en les signant et en les ratifiant. L'avenir qu'ils entrevoient est le règne du « chaos juridique » où l'exploitation minière des grands fonds marins serait entreprise, d'une part, par les États Parties conformément au régime global de la CNUDM III et, d'autre part, par un groupe d'États non parties à la Convention assujettis à un quelconque autre régime²⁶⁷.

Les tenants de la troisième école envisagent une série permanente d'efforts infructueux en vue d'établir un système viable et efficace pour l'exploitation minière des grands fonds marins sous l'égide de la Com-

mission préparatoire des Nations Unies et de l'Autorité internationale des fonds marins proposée²⁶⁸; ils fondent leur scepticisme sur leur conviction que ces efforts ne pourront être menés à bien qu'avec la participation active des États-Unis et des autres grandes puissances industrielles²⁶⁹. Si l'on suit la logique de cet argument, il faudra renégocier les dispositions de la CNUDM III sur l'exploitation minière dès qu'il sera généralement admis que ces dispositions sont vouées à l'échec.

Indépendamment de ces arguments d'ordre juridique, le scepticisme est également fondé sur des préoccupations *économiques*. Depuis près de dix ans, les prix mondiaux du métal ont substantiellement chuté et rien n'indique que nous assisterons à une reprise sensible dans un proche avenir²⁷⁰. L'industrie minière n'a que peu de raisons d'investir de fortes sommes dans la production onéreuse de métaux sans grande valeur²⁷¹. D'après la majorité des économistes, on ne peut s'attendre à des investissements préparatoires substantiels dans l'exploitation minière de l'océan dans les années 1980 que si un pays riche, importateur de métaux, est décidé à constituer à n'importe quel prix ses propres réserves de « matériaux stratégiques », et que le gouvernement de ce pays soit disposé, pour des raisons de sécurité, à aider son industrie minière à absorber les coûts élevés de la prospection et de l'extraction dans les fonds marins, un peu comme la construction navale est subventionnée par l'État²⁷². Au point où en sont les choses, le Canada n'est pas prêt à s'engager dans cette voie, mais on ne peut en dire autant, entre autres, des États-Unis, du Japon et de la République fédérale allemande²⁷³. S'il est vrai que seules quelques puissances industrielles, animées par des motifs stratégiques, commenceront l'exploitation des fonds marins avant l'an 2000, les dispositions de la Convention seront alors simplement considérées comme des lignes directrices non exécutoires applicables à certains aspects de l'exploitation minière des grands fonds marins.

Il existe d'autres raisons, d'ordre *industriel*, qui permettent de douter de l'efficacité des dispositions relatives à l'exploitation minière des grands fonds marins, prévues dans la CNUDM III. Il est possible que l'on garde la préférence aux réserves terrestres de nickel, de cuivre, de cobalt et de manganèse, même si leurs coûts de production futurs sont tout aussi élevés que ceux des nouvelles ressources de l'océan²⁷⁴. Il semble maintenant probable que des pays à large marge, surtout la France et les États-Unis, entreprendront l'exploitation minière des fonds marins à l'intérieur de leur zone de compétence nationale, c'est-à-dire dans le cadre du régime de plateau continental, même s'il est vrai que la majorité des nodules des fonds marins se trouvent au-delà des frontières nationales, dans les eaux internationales du Pacifique²⁷⁵.

Enfin, de nouvelles preuves *scientifiques* révèlent que des concentrations plus riches en métaux deviendront peut-être économiquement

viables sous une forme autre que celle des nodules de manganèse gisant au fond de l'océan. La découverte récente de polysulfures s'échappant des crevasses de dorsales au milieu des océans Pacifique et Atlantique a suscité un émoi considérable²⁷⁶. Toutefois, nous en savons encore trop peu sur ces sulfures pour nous permettre de spéculer sur l'impact de cette nouvelle source de métaux océaniques sur le régime d'exploitation minière des grands fonds marins établi par la CNUDM III, qui ne tenait compte que de l'existence des nodules²⁷⁷.

Pour toutes ces raisons, on peut donc faire preuve d'un certain scepticisme au sujet de l'efficacité à court terme du régime d'exploitation minière des grands fonds marins établi par la CNUDM III. C'est avec raison que le gouvernement canadien participe et collabore aux sessions semi-annuelles de la Commission préparatoire des Nations Unies²⁷⁸, mais les sociétés Inco et Noranda n'ont plus d'intérêt prévisible dans la participation à l'extraction du nickel et du cuivre des grands fonds marins. Ce n'est pas l'accès aux ressources qui cause des problèmes à l'industrie canadienne mais l'accès aux marchés²⁷⁹. De plus, le Canada peut avoir accès sans difficultés à des réserves de cobalt et de manganèse. Les frais d'importation de ces minerais provoquent peut-être une hausse des coûts pour certains manufacturiers, mais le simple fait d'obtenir un accès direct aux gisements marins sous contrôle canadien ne justifie pas les coûts beaucoup plus élevés de la participation à l'exploitation minière des grands fonds marins, même pour le manganèse qui joue un rôle important dans la production canadienne d'acier.

En conclusion, nous avançons que la participation canadienne au nouveau régime de la CNUDM III sur l'exploitation minière des grands fonds marins devrait être fondée sur des considérations de politique étrangère et non sur des considérations industrielles.

Le transport maritime

Des quatre industries maritimes canadiennes, l'industrie du transport est celle qui a été le moins directement touchée par la CNUDM III. L'industrie mondiale du transport maritime a participé, sur un plan général, à ces négociations dans la mesure où la conférence traitait des questions de compétence sur les droits de navigation ou de transit. Il fallait concilier les intérêts des États côtiers et ceux des États faisant du transport maritime. La majorité des navires d'appartenance canadienne et immatriculés au Canada naviguant en eaux internes et côtières, le gouvernement canadien a pu s'aligner clairement sur la position des États côtiers sans contrecarrer les intérêts dominants de l'industrie canadienne du transport maritime²⁸⁰. Conséquemment, les pressions industrielles ont moins influencé la position canadienne sur les questions relatives au transport maritime que ne l'ont fait les préoccupations écologiques et administratives²⁸¹, de sorte que le Canada est essentielle-

ment dans la même position de négociation que la majorité des États côtiers en *développement* dans ce domaine.

Néanmoins, comme la plupart des États côtiers en développement représentés à la CNUDM III, le gouvernement canadien a dû envisager la possibilité que le Canada voudra peut-être, tôt ou tard, développer sa propre marine marchande de haute mer. Même s'il est peu probable, dans un avenir rapproché, que le Canada se détourne de son orientation « d'État côtier » en matière de politique maritime, il pourrait cependant désirer bâtir sa propre marine marchande, même modeste, afin de profiter — en tant qu'État d'immatriculation — des avantages associés à la compétence de l'État du pavillon sur un nombre important de navires de haute mer²⁸². Les Canadiens continuent à évaluer les avantages et les inconvénients du développement d'une marine marchande nationale au Canada²⁸³.

Il faut d'abord se souvenir que l'industrie canadienne du transport maritime a eu une histoire remarquablement mouvementée. Il fut un temps où le Canada venait en bonne place parmi les États maritimes du monde, surtout en temps de guerre où il était stratégiquement opportun d'inscrire un grand nombre de navires, autant étrangers que canadiens, sous pavillon canadien. Cependant, en temps de paix, surtout après les années 1940, le Canada a laissé réduire la taille de sa flotte marchande — au niveau auquel le Canada est jugé compétitif sur le marché mondial des services de transport maritime. Actuellement, la flotte marchande canadienne, mesurée en fonction des navires de plus de trois cents tonneaux de jauge brute enregistrée se classe environ au trente-cinquième rang mondial²⁸⁴. Dans le passé, les importateurs et les exportateurs canadiens ont tiré parti des traitements préférentiels accordés par l'Empire britannique et sans doute aussi des bénéfices incalculables qu'offre un patrimoine juridique commun²⁸⁵; toutefois, pendant l'époque d'après-guerre, ce traitement préférentiel s'est largement atténué²⁸⁶, et les avantages juridiques sont de plus en plus remis en question à mesure que le droit du transport maritime « s'internationalise » sous l'influence de l'UNCTAD et de l'Organisation maritime internationale (OMCI).

Depuis la fin des années 1940, on a avancé presque sans relâche des arguments en faveur du développement d'une marine marchande canadienne de haute mer : c'est-à-dire que le gouvernement canadien devrait appuyer et développer l'industrie canadienne du transport maritime au-delà du niveau auquel la marine marchande canadienne est actuellement commercialement compétitive sur le marché ouvert de l'offre et de la demande. Sept arguments principaux sont avancés : trois d'entre eux sont des arguments traditionnels en faveur du protectionnisme industriel et les quatre autres peuvent être qualifiés de modernes.

Le premier argument traditionnel tente de justifier le protectionnisme par la situation de notre *défense nationale*. Étant donné le rôle militaire

très limité que le Canada peut ou devrait jouer sur le plan mondial, pratiquement personne n'est prêt à invoquer ce genre d'argument protectionniste pour justifier le développement d'une marine marchande canadienne, si ce n'est peut-être dans le contexte spécial et restreint de la souveraineté sur l'Arctique²⁸⁷. Le deuxième argument traditionnel s'appuie sur la prémisse selon laquelle le développement d'une marine marchande battant pavillon national produirait un résultat net positif sur la *balance des paiements*. Cependant, la majorité des économistes spécialisés en transport maritime ont conclu que ce résultat net serait négatif à court terme et qu'il serait faible, à supposer qu'il soit favorable, à long terme²⁸⁸. Le troisième argument traditionnel est fondé sur la proposition selon laquelle le développement de l'industrie canadienne de la marine marchande créerait de nouveaux *emplois*. Mais il faut avouer que l'industrie mondiale du transport maritime en général fait de plus en plus appel aux *capitaux*, et l'on peut douter très sérieusement, à la lumière de l'expérience de l'industrie canadienne des pêches, du nombre d'hommes et de femmes au Canada qui sont prêts à suivre un programme accéléré de formation afin d'obtenir les qualifications requises pour une carrière en mer²⁸⁹.

Le premier des arguments modernes part de la prémisse selon laquelle la protection d'industries choisies est *politiquement* cruciale au développement d'une économie sous-développée ou « déséquilibrée ». Cet argument s'appuie sur la somme des bénéfices psychologiques — plutôt qu'économiques — qu'il serait possible d'en tirer et relève plus du concept psychoculturel de l'édification de la nation que du développement économique ou industriel. Ce genre d'argument, quoique émotionnellement attirant pour plusieurs nationalistes, se prête mal à l'analyse rationnelle²⁹⁰.

Selon le deuxième argument moderne, une perte économique à court terme est justifiée, et même nécessaire, dans la première phase du développement sectoriel afin de devenir concurrentiel dans la deuxième phase. On peut donc affirmer qu'avec le soutien des politiques de l'UNCTAD²⁹¹ et des autres organismes des Nations Unies²⁹², le Canada devrait faire des investissements substantiels à court terme sur le plan national dans ce secteur vulnérable de son économie, tel le transport maritime, dans l'espoir que cette industrie embryonnaire soit suffisamment établie à la deuxième génération²⁹³. La force de cet argument dépend de la façon dont on envisage le comportement futur du marché des services de transport maritime. Certains experts croient que le surplus mondial actuel des services de transport maritime, qui maintient les prix à un niveau extrêmement bas, ne persistera pas pendant plus de dix années. Le moment est donc propice pour un nouveau venu, tel le Canada, de planifier et d'investir afin de s'assurer une position concurrentielle dominante sur ce marché « demandeur²⁹⁴ ».

Le troisième argument moderne, différent du deuxième, est l'argu-

ment dit « du scénario pessimiste » : c'est-à-dire que la tendance à l'interventionnisme et au protectionnisme de plus en plus poussée dans l'économie internationale aura à long terme des effets néfastes sur la capacité et l'efficacité des services (surtout étrangers) de transport maritime dont se servent actuellement les importateurs et les exportateurs canadiens. On s'appuie ici surtout sur le Code de conduite des conférences maritimes parrainé par les pays les moins développés et approuvé par l'UNCTAD²⁹⁵, aux termes duquel les navires des pays importateurs et exportateurs se partageraient également les cargaisons, à raison de 40 % chacun, ne laissant que 20 % des cargaisons aux navires des pays tiers (surtout ceux des pays développés qui dominent encore l'industrie mondiale du transport maritime)²⁹⁶. À partir de ce genre de projection sur la redistribution du pouvoir économique au sein de l'industrie mondiale du transport maritime, on peut soutenir que la marine marchande canadienne, qui autrement ne serait pas commercialement viable, devrait être subventionnée maintenant parce qu'il s'agit d'un investissement national contre les futures augmentations de coût²⁹⁷.

Le quatrième et dernier argument moderne est, de l'aveu de tous, un argument limité et particulier au Canada, selon lequel les intérêts de notre pays dans la protection de l'environnement maritime de l'Arctique et, partant, du contrôle administratif du passage du Nord-Ouest sont si grands — non seulement pour des raisons psychoculturelles d'« édification nationale » — que le gouvernement doit apporter un appui spécial en cette matière; cette politique s'impose pour permettre le développement d'une infrastructure canadienne dans les services de transport maritime, mais aussi pour toute une gamme de services auxiliaires essentiels à un système de gestion du transit dans cette région d'une importance nationale particulière²⁹⁸. Cet argument est moins pertinent si on le limite à l'objectif de protection écologique que si on l'étend à la gestion de la navigation en transit. Cependant, même dans son sens le plus large, cet argument semble trop restreint pour étayer une politique générale de protection de l'industrie canadienne du transport maritime²⁹⁹.

Ce débat sur la politique canadienne du transport maritime dure, de façon plus ou moins continue, depuis la naissance de la nation : on pourrait excuser l'observateur cynique qui conclurait que l'influence politique des intervenants est plus déterminante que le mérite des divers arguments dans l'élaboration d'une telle politique. Mis à part les contribuables, qui ont en pratique peu d'influence directe dans ce genre de questions, il existe quatre principaux groupements d'intérêt qui participent au débat sur la politique de transport maritime : les propriétaires de navires (transporteurs), les utilisateurs des services de transport maritime (importateurs et exportateurs), les constructeurs de navires et les syndicats maritimes et de construction navale³⁰⁰. Chacun de ces

groupes a adopté une position différente sur la politique canadienne de transport maritime. Les syndicats sont les plus favorables à une intervention gouvernementale susceptible d'amener l'expansion de la marine marchande canadienne; leur position s'appuie surtout, bien entendu, sur l'argument de l'emploi³⁰¹. Les importateurs et les exportateurs sont le groupe qui s'oppose avec le plus de constance au concept d'une importante marine marchande canadienne, soutenant qu'une politique de soutien gouvernemental, quelle que soit la forme suggérée³⁰², hausserait inévitablement les coûts de transport et aurait un effet néfaste sur leur position commerciale³⁰³. La plupart des propriétaires de navires se disent évidemment en faveur du développement de leur propre industrie, mais il s'agit d'un groupe hétérogène dont les intérêts ne sont nullement identiques³⁰⁴. Les constructeurs de navires n'exigent pas que tous les navires battant pavillon canadien soient construits ou réparés au Canada, mais ils préconisent évidemment une politique de marine marchande nationale qui aurait pour effet de remplir les carnets de commandes; l'Arctique est selon eux un domaine particulier où l'on devrait employer des navires de construction canadienne³⁰⁵.

L'électorat n'étant pas émotivement engagé dans le débat sur la politique de transport maritime, le système politique canadien peut l'absorber plus facilement que le débat sur la politique des pêches. Toutefois, le système gouvernemental n'a jamais abordé les problèmes de la politique de transport maritime avec assurance. Le domaine du transport maritime est rarement « familier » aux décideurs d'Ottawa. Pour la majorité des Canadiens oeuvrant dans les milieux industriel, commercial ou gouvernemental, le transport maritime est un univers étranger, plein de pièges et de complications qu'il vaut mieux laisser aux étrangers qui sont en terrain connu. Il s'agit toutefois d'un défi qui demande une vision et une compréhension d'envergure nationale, et qui semble mériter une place dans les priorités de la nation.

Les problèmes de planification stratégique

La gestion de la navigation en transit

Même si le gouvernement canadien décide un jour de développer la capacité de notre marine marchande, le Canada s'en tiendra à son orientation actuelle sur la quasi-totalité des questions concernant la navigation, c'est-à-dire celle d'un État côtier. Cela signifie que le Canada continuera de moins se préoccuper de la préservation de la liberté traditionnelle de navigation en haute mer — un principe que le Canada n'a pas de raison de contester — que du développement des divers systèmes de gestion de la navigation en transit dans les limites de sa compétence.

La gestion de la navigation en transit est une expression qui désigne

un système de réglementation et de contrôle du trafic des navires dans un endroit donné; ce contrôle s'exerce sur tous les mouvements de navires, si la zone comporte certains risques intrinsèques, de congestion du trafic ou autres, ou sur certaines catégories de navires qui représentent un danger particulier. L'État côtier agirait comme gestionnaire dans les limites de sa compétence nationale, mais les mesures réglementaires et les contrôles administratifs appliqués par les autorités côtières devraient, bien entendu, être conformes aux règles et aux normes internationales, ainsi qu'aux procédures et pratiques recommandées, conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer³⁰⁶. On peut envisager trois régimes juridiques distincts pour le développement des systèmes de gestion de la navigation en transit : les eaux internes, la mer territoriale et la zone économique exclusive³⁰⁷. Dans le cadre du troisième régime, l'État côtier gestionnaire est obligé de collaborer, en ce qui concerne la zone située au-delà des douze milles de souveraineté territoriale, avec l'Organisation maritime internationale, organisme spécialisé dont le siège social est à Londres et qui représente la communauté internationale sur les questions de pollution marine provoquée par la navigation et les navires³⁰⁸. Il semble s'agir là d'une interprétation raisonnable de la Convention, du moins dans la perspective d'un État côtier gestionnaire éventuel comme le Canada³⁰⁹.

C'est dans le passage du Nord-Ouest que le besoin d'une initiative canadienne en matière de gestion de la navigation en transit se fait le plus sentir. Hors des cercles associés au transport maritime, rares sont les Canadiens qui saisissent l'importance potentielle du passage du Nord-Ouest. En dépit de l'obstruction par les glaces et des autres dangers physiques, le passage constituerait un lien direct entre les océans Pacifique et Atlantique, épargnant ainsi des milliers de milles et des dizaines de milliers de dollars aux cargos par rapport au deuxième meilleur itinéraire, le canal de Panama³¹⁰. Dans l'état actuel de la technologie, nous possédons la *plupart* des connaissances techniques pour entamer la planification et la conception des mesures nécessaires en vue d'assurer la navigation saisonnière, voire permanente, par le passage³¹¹. Quant à l'aspect économique de la navigation commerciale dans l'Arctique, le Canada devrait avoir mis en place pour l'an 2000 un système permanent de gestion de la navigation en transit dans le passage, à l'ouest par la mer de Beaufort et à l'est par le détroit de Davis, la baie de Baffin et les eaux adjacentes. Dans cette optique, le concept de gestion de la navigation en transit englobe toutes les interventions relatives à l'expédition de *toute* cargaison, par *tout* moyen, dans le passage et aux systèmes d'appui techniques nécessaires : élaboration de la politique, législation, réglementation, application et exécution.

Afin de mener à bien cette entreprise, il est primordial de tenir pleinement compte des caractéristiques physiques et écologiques de l'océan Arctique³¹². De plus, un mégaprojet nordique d'une telle enver-

gure doit être planifié et conçu en fonction de paramètres économiques tenant compte de facteurs sociologiques et environnementaux (« l'écodéveloppement »)³¹³. On devra mûrement réfléchir à la conception des aides appropriées à la navigation et des programmes spéciaux de formation pour ceux qui seront autorisés à naviguer dans ces eaux tourmentées³¹⁴. Étant donné la diversité des formalités gouvernementales utilisées pour sélectionner les propositions de mégaprojets de cette envergure, il faudra apporter un soin particulier au choix des mécanismes d'approbation qui se prêtent à un système permanent de gestion de la navigation en transit dans l'océan Arctique canadien³¹⁵. De plus, cette planification et cette conception devraient représenter l'aboutissement de dix à quinze années d'études et d'analyses les plus poussées que les spécialistes canadiens pourront effectuer en cette fin du XX^e siècle³¹⁶.

La tâche est imposante et suppose un exercice rigoureux de volonté et d'imagination de la part des politiciens et des fonctionnaires du gouvernement canadien. Il sera tout aussi important de faire preuve de tact et de fermeté diplomatiques lors des négociations sur les aspects internationaux d'un tel système dans le passage du Nord-Ouest³¹⁷. Il est difficile d'imaginer une autre initiative maritime plus pressante dans l'ordre des priorités nationales.

La gestion des océans

La majorité des spécialistes qui ont participé durant les quinze dernières années à la mise en valeur de l'océan ont senti le besoin de faire front commun autour d'un ou deux concepts nouveaux qui semblent se trouver au centre de leurs préoccupations. Un de ces nouveaux concepts en pleine évolution, tant dans les milieux universitaires que gouvernementaux, est celui de la gestion des océans.

Selon la théorie qui sous-tend cette expression récemment forgée, dans le cadre du nouveau régime de compétence nationale extensionnée, l'État côtier a une gamme de responsabilités de gestion plus étendue, qui doivent être analysées à la fois globalement et de façon spécifique en ce qui concerne certains « secteurs » individuels telle la gestion des pêches. Les États gestionnaires sont sans cesse mis en présence des usages de plus en plus nombreux de la mer : l'exploration et la production du pétrole au large des côtes; la conversion de l'énergie thermique de l'océan; le passage en transit de nouveaux types de navires; les méthodes d'élimination de déchets variés; les nouvelles formes de récréation; l'aquiculture ainsi que les nombreux types de pêche. Chacun de ces usages, anciens et récents, peut être intégré à un système global de gestion « rationnelle » permettant ainsi de prévoir, de minimiser, voire d'éviter les conflits entre les différents usages, et également de clarifier les objectifs, d'établir les priorités et d'élaborer des pro-

grammes de recherche et de formation. Le cadre — surtout en ce qui concerne la recherche et les programmes de formation — de la « gestion des océans » doit être conçu selon une approche interdisciplinaire afin de compenser les influences et les distorsions inhérentes à chacun des secteurs.

La majorité des États côtiers du monde, y compris ceux des régions en développement, conviennent maintenant qu'une approche « intégrée » s'impose dans la planification et la gestion de leurs eaux côtières et extracôtières, compte tenu du nouveau droit de la mer. L'idée n'est pas entièrement nouvelle. Au début des années 1970, la division du plateau continental de la mer du Nord en régions nationales³¹⁸ a incité la Norvège, le Royaume-Uni et les autres États littoraux de la région à conclure des ententes de coopération³¹⁹, bilatérales et unilatérales, et à entamer la réflexion sur la nécessité d'une « planification systématique des usages de la mer³²⁰ ». Au même moment, les États-Unis entreprenaient sur le plan national la mise en oeuvre d'un ambitieux programme fédéral de « gestion de la zone côtière³²¹ ». En raison du moment choisi par l'administration publique pour se lancer dans cette démarche novatrice, proposée plusieurs années *avant* la création de la zone économique exclusive de deux cents milles³²², la zone côtière a été limitée à la partie de l'océan située en deçà de la limite de trois milles de la mer territoriale américaine, mais incluait aussi une mince bande de terrain contigu au rivage³²³. Ainsi, ce concept de zone côtière tenait compte du *lien* entre les terres et l'océan. Depuis le début des années 1970, des variantes des concepts de planification des usages de la mer et de gestion de la zone côtière ont été élaborées dans plusieurs autres régions du monde³²⁴. En 1982, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUÉ)³²⁵ a pris une décision majeure, décrétant que la gestion de la zone côtière passait au deuxième rang des priorités de la deuxième décennie du Plan d'action pour l'environnement³²⁶.

Dans un tel contexte, il semble évident que le Canada — avec le plus long littoral au monde, le deuxième plus large plateau continental, l'une des plus grandes zones économiques — devrait apporter une contribution majeure et originale au développement de la gestion de l'océan ne serait-ce qu'en raison de l'expérience et de la réputation internationale du Canada dans la gestion de l'environnement³²⁷. Mais, curieusement, le Canada a réagi avec lenteur à la nécessité d'une approche globale et intégrée de la gestion de ses vastes eaux côtières et extracôtières. En 1975, on a suggéré plusieurs approches pour le système de gestion des zones côtières du Canada atlantique³²⁸, et le sujet a été inscrit à l'ordre du jour d'une réunion des ministres fédéral et provinciaux³²⁹. Cependant, bien que les provinces intérieures aient été assujetties au concept de gestion des côtes (ou peut-être à cause de ce fait), on n'a assisté à aucun événement important qui permettrait d'affirmer que les gouvernements sont conscients de la nécessité d'un système national de gestion

de l'océan³³⁰. Le Canada a pourtant besoin d'un plan de gestion de l'océan — avec ou sans la participation des provinces intérieures.

La codification du nouveau droit de la mer permet de réaliser maintenant qu'un plan global de gestion des océans pour le Canada serait fondé sur deux types de systèmes de gestion de l'océan : l'un binational et l'autre national. Il faut établir des systèmes binationaux avec les États voisins dans six régions facilement identifiables : la région de la baie de Fundy, du golfe du Maine et du banc Georges avec les États-Unis³³¹; la région externe du golfe du Saint-Laurent avec la France (Saint-Pierre-et-Miquelon)³³²; la région du détroit de Davis avec le Groenland et le Danemark³³³; et les régions de la mer de Beaufort, de l'entrée Dixon et du détroit Juan de Fuca avec les États-Unis³³⁴. Les systèmes nationaux de gestion de l'océan doivent, bien entendu, être établis dans le reste des régions côtières et extracôtières canadiennes dispersées entre les régions de gestion binationale. Ces systèmes de gestion auraient en commun plusieurs principes et institutions, y compris ceux qui ont été établis ou élaborés aux termes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et d'autres accords internationaux. Dans les domaines où il serait prématuré de concevoir un système de gestion de l'océan, on devrait au moins engager des consultations sur les éléments d'un plan d'action approprié pour la gestion régionale de l'océan³³⁵.

La mise en valeur des zones extracôtières

Le développement extracôtier est un autre concept fondamental en ce domaine. D'habitude, cette expression désigne un effort systématiquement planifié pour orienter l'ensemble du processus de mise en valeur des ressources pétrolières du plateau continental (en deçà des limites de la compétence nationale sur la marge continentale) sur lequel l'État côtier exerce des droits souverains aux termes du nouveau droit de la mer³³⁶. Nous tenons pour acquis que la planification du développement extracôtier devrait être entreprise dès que la prospection géologique initiale des régions extracôtières donne à croire qu'il existe des ressources pétrolières ayant des possibilités commerciales importantes, afin qu'on puisse appliquer des mesures de stimulation et de réglementation à toutes les étapes subséquentes, jusqu'à la phase finale de production (ainsi qu'au démantèlement après la phase de production).

Le concept de mise en valeur des zones extracôtières, tout comme le concept plus global de gestion des océans, a une portée multidisciplinaire et multifonctionnelle. Son objectif consiste à établir un cadre où s'inscrivent les diverses activités de planification : stimuler, diriger et coordonner les stratégies de recherche appropriées; coordonner la participation des divers organismes gouvernementaux concernés disposant des ressources appropriées; concevoir des procédés efficaces

pour stimuler et réglementer le processus de mise en valeur des zones extracôtières; réunir les ressources utiles du gouvernement, de l'industrie et du milieu universitaire de façon aussi productive et économique que possible; intégrer les points de vue et les intérêts des villages côtiers concernés; assurer le lien avec les autres régions et les États côtiers qui ont une expérience de la mise en valeur des ressources extracôtières.

Les premières opérations extracôtières, rudimentaires et empiriques, ont eu lieu sur le plateau continental des États-Unis dans le golfe du Mexique, et plus tard au large des côtes du Venezuela et dans les eaux extracôtières de l'Indonésie³³⁷. En 1960, les gouvernements de Norvège et du Royaume-Uni ont adopté une approche plus systématique pour la mise en valeur des zones extracôtières de la mer du Nord³³⁸. Aujourd'hui, au milieu des années 1980, nous serons bientôt témoins de la troisième génération de la mise en valeur des zones extracôtières, d'abord dans le nord-ouest de l'océan Atlantique et, peut-être un peu plus tard, dans la mer de Beaufort. Étant donné l'importance des ressources en jeu, l'industrie et le gouvernement canadien ont fortement intérêt à utiliser des méthodes plus efficaces et plus complexes pour cette troisième génération de la mise en valeur des zones extracôtières.

Le Program for Atlantic Co-operative Offshore-Onshore Development (PACOD) a été récemment mis sur pied grâce à des efforts communs³³⁹. Le volet canadien de ce programme (CANPAC) sera constitué d'un réseau d'institutions participantes de trois secteurs : le gouvernement, l'industrie et le milieu universitaire³⁴⁰; le CANPAC coopère aussi, de diverses manières, avec les institutions homologues de la Norvège (NORPAC)³⁴¹ et de l'Écosse (SCOPAC)³⁴². Il est à espérer que les initiatives de ces institutions permettront de réunir les ressources de façon intelligente et efficace, afin que les Canadiens puissent être fiers de leur contribution à la mise en valeur des ressources extracôtières pour le prochain quart de siècle.

Malheureusement, les conflits fédéraux-provinciaux ont freiné durant ces dix dernières années les efforts entrepris par le Canada pour stimuler et réglementer la mise en valeur des ressources extracôtières. Les Canadiens avertis craignent probablement l'éventualité de futures querelles politiques au sujet des multiples aspects de la mise en valeur des zones extracôtières.

Depuis le tragique naufrage, en mars 1982, de l'*Ocean Ranger* dans les eaux déchaînées au large des côtes de Terre-Neuve³⁴³, le gouvernement et l'industrie se sont tous deux profondément préoccupés des problèmes de sécurité dans les zones extracôtières. La Commission royale sur le désastre marin de l'*Ocean Ranger* (Canada-Terre-Neuve)³⁴⁴ s'est principalement penchée sur les problèmes de sécurité; son mandat a cependant été élargi pour inclure une analyse plus détaillée de toutes les exigences réglementaires de l'exploration de la zone extracôtière de l'Est du pays³⁴⁵. Tous les Canadiens souhaitent que le gouvernement et

l'industrie accordent la plus grande attention aux recommandations de la commission³⁴⁶.

Le développement des villages côtiers

Comme nous l'avons signalé ci-dessus³⁴⁷, on s'accorde généralement pour dire, surtout parmi les économistes et les industriels, que le problème majeur de l'industrie canadienne de la pêche est la surcapitalisation. Il semble donc logique d'aborder les problèmes des villages côtiers canadiens comme s'ils étaient essentiellement d'ordre économique, voire industriel. Cependant, la plupart des spécialistes croient qu'on doit précisément contester cette hypothèse « sectorielle » selon laquelle il existe une correspondance presque parfaite entre le développement communautaire et le développement économique³⁴⁸.

En premier lieu, il convient de préciser que ce sont les petits villages côtiers — et non les villes ou municipalités situées en bordure du littoral et qui ont des caractéristiques tout à fait différentes — qui constituent le principal sujet de préoccupation. Dans un pays comme le Canada, les petits villages côtiers, comme les petites localités rurales, ont généralement, presque par définition, une économie de subsistance en marge de l'économie industrielle. Il ne s'ensuit pas forcément que la meilleure manière d'assurer le développement d'un petit village consiste à lui donner un rôle plus important dans l'économie industrielle. D'un autre côté, il semble inutile, du moins dans une société dynamique comme la nôtre, de nier le besoin d'expansion des petits villages côtiers; tout comme dans le cas des agglomérations plus importantes, il faut assurer la croissance des petits villages côtiers et ruraux et non se contenter de maintenir l'acquis.

Le plus grand danger est peut-être la généralisation à outrance. Des distinctions importantes s'imposent, sur le plan régional, entre les problèmes des villages côtiers du Canada atlantique, de la Colombie-Britannique et de l'Arctique canadien.

Tous les villages côtiers de l'Arctique canadien sont de petite taille et font face aux problèmes complexes du développement communautaire. La quasi-totalité des villages de cette région étant des communautés inuit, qui vivent dans des conditions climatiques et géophysiques particulièrement rudes, on a eu tendance, jusqu'à tout récemment, à mettre l'accent sur les facteurs culturels et environnementaux du développement communautaire. Il n'y a pas si longtemps, les responsables de l'élaboration des politiques ont remarqué que ces agglomérations sont aussi des villages côtiers, dont les résidents vivent depuis toujours des ressources de l'océan. En raison des progrès technologiques actuels, les villages côtiers inuit du Nord ne sont plus aussi à l'abri des répercussions d'ordre gouvernemental et industriel qui ont aggravé les problèmes du développement des villages côtiers ailleurs au Canada. Les répercus-

sions sur ces villages côtiers du Nord résultent généralement de deux catégories de politiques : d'une part, la politique du gouvernement fédéral à l'égard des autochtones et, d'autre part, la politique de développement industriel du gouvernement et de l'industrie³⁴⁹. Avant que ces derniers ne prennent des décisions de planification irrévocables, il faudrait s'assurer qu'on a dûment tenu compte du développement des villages côtiers³⁵⁰.

Contrairement à ce qui se passe dans l'Arctique, les problèmes de développement des villages côtiers de Colombie-Britannique sont aggravés par la coexistence de communautés autochtones et non autochtones. On ne pourra vraisemblablement pas adopter des politiques uniformes en raison des valeurs et des attitudes culturelles différentes³⁵¹. De plus, il faut faire la distinction qui s'impose entre les diverses tribus indiennes habitant les villages côtiers du nord de la Colombie-Britannique. D'ailleurs, le fait que les villages côtiers autochtones soient touchés, directement ou non, par les revendications territoriales et extra-côtières des autochtones³⁵² semble indiquer que la réflexion contemporaine s'attache plus à l'aspect tribal ou sous-culturel de ces communautés qu'à l'aspect communautaire à proprement parler³⁵³.

C'est dans la région atlantique que l'on a le plus réfléchi au problème du développement des villages côtiers. Plus du quart de la population des provinces atlantiques vit dans de petits villages côtiers, dont plus de la moitié ont une économie unisectorielle fondée sur la pêche³⁵⁴. D'après le récent rapport du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique (1982), il existe pas moins de 1 339 petits villages de pêche dans le Canada atlantique³⁵⁵.

Face aux problèmes persistants du développement des villages côtiers de l'Atlantique, les résidants ont traditionnellement réagi de deux façons : par le pluralisme professionnel et par la migration. La première démarche, qui consiste à occuper deux ou plusieurs emplois saisonniers à temps partiel, illustre le caractère marginal de la main-d'oeuvre régionale plus qu'elle ne propose une solution à long terme à ce problème de marginalité. De toute façon, la structure du système d'assurance-chômage et des autres programmes de bien-être social est telle qu'elle tend, involontairement, à éliminer ou du moins à réduire une partie des emplois saisonniers dans les villages côtiers³⁵⁶. La deuxième solution traditionnelle, la migration, est une partie intégrante du problème plutôt qu'un élément de solution. La récession économique actuelle nous rappelle que la migration interrégionale des sans-emploi ne fait que déplacer un sérieux problème social et aggrave les tensions d'une nation très régionalisée³⁵⁷.

Les solutions à long terme à ces questions socio-économiques ne sont pas évidentes, mais on peut suggérer que les solutions aux problèmes du développement des villages côtiers résident dans une approche tant sociologique qu'économique. Dans les années 1950, certains analystes

ont conclu que, du point de vue économique, la meilleure des solutions globales consisterait à relocaliser plusieurs ports isolés de la province de Terre-Neuve³⁵⁸. Une relocalisation imposée ou négativement provoquée ne serait sans doute pas une solution sociale politiquement acceptable dans notre société, mais une stratégie de développement humain serait probablement valable si elle prenait la forme de programmes de formation imaginatifs dans des domaines non traditionnels comme l'aquiculture³⁵⁹, l'élevage spécialisé³⁶⁰, la technologie maritime à petite échelle (fabrication et réparation)³⁶¹, les services extracôtiers³⁶², les loisirs et le tourisme³⁶³. La diversité semble le meilleur des objectifs. De plus, il serait peut-être possible d'adapter certaines compétences traditionnelles développées dans les villages côtiers de l'Atlantique canadien aux besoins des pays d'outre-mer en développement et de les offrir dans le cadre des programmes canadiens de développement international³⁶⁴.

En ce qui concerne l'aspect sociologique du problème, on devrait envisager d'adopter une approche plus humaine dans la planification des pêches, fondée sur une plus forte participation de la collectivité aux prises de décisions sur la pêche³⁶⁵. La majorité des sociologues sont convaincus que, depuis les années 1960, on s'est trop laissé influencer par le spectre de la « tragédie des ressources communes » dans l'élaboration de politiques de la pêche³⁶⁶, ce qui a provoqué une ingérence gouvernementale excessive dans les petits villages de pêcheurs. Ces sociologues affirment que l'on devrait plus tenir compte des us et coutumes locaux dans la répartition des zones de pêche³⁶⁷. Depuis quelques années, les tensions existant dans les villages de pêche de la région se sont manifestées par des actes de désobéissance civile, parfois accompagnés de violence³⁶⁸. On peut imputer une grande part de cette agitation sociale aux frictions entre les structures d'autorité locale et externe; si l'on veut atténuer ces frictions, il faudra accorder une plus grande part aux coutumes et aux pratiques locales dans le processus de gestion des pêches³⁶⁹.

Le développement de la technologie marine

Un des domaines d'avenir les plus prometteurs, du moins dans les régions côtières et surtout dans le Canada atlantique, est celui de la technologie marine. On distingue habituellement trois secteurs dans la technologie marine : le secteur auxiliaire traditionnel de l'industrie de la pêche; le secteur traditionnel auxiliaire du transport maritime; et le nouveau secteur, improprement nommé le secteur de l'industrie océanographique, qui se constitue actuellement en raison des utilisations nouvelles et possibles de la mer. La politique de développement de la technologie marine, tout comme les politiques de développement technologique en général, constitue en partie un élément des politiques des sciences océanographiques dont nous discuterons dans la prochaine

section. Fondamentalement, cependant, le développement technologique devrait s'intégrer à la stratégie industrielle et constituer une facette importante de la planification économique globale de la nation³⁷⁰.

Le Canada ne s'est pas encore taillé une place importante sur le marché des fournisseurs d'équipement et de services pour la pêche. L'industrie mondiale de la pêche, y compris l'industrie canadienne, dépend encore largement des technologies américaine, européenne et japonaise³⁷¹. Depuis les dernières années, l'industrie canadienne, aiguillonnée et incitée par les organismes fédéraux et provinciaux³⁷², s'est donnée comme objectif de s'approprier une part raisonnable du marché de la technologie des pêches³⁷³; néanmoins, bien que les manufacturiers et les vendeurs d'équipement canadiens disposent du marché potentiel de l'industrie du pays, ils n'ont pas encore assuré leur position au pays et encore moins dans les autres États pêcheurs d'outre-mer. Les meilleures perspectives d'avenir consistent peut-être à s'assurer une part des nouveaux marchés en développement dans le Pacifique et dans les Antilles, où le Canada jouit d'une bonne réputation politique et où il pourrait livrer une concurrence efficace dans le domaine du développement et du marchéage des technologies intermédiaires dans les pays pêcheurs de ces deux régions³⁷⁴.

Le Canada n'est pas un des grands fournisseurs contemporains de services et de technologie pour le transport maritime. La construction navale canadienne a connu plus souvent qu'autrement le creux de la vague dans les dernières décennies³⁷⁵. La politique de construction navale est étroitement reliée à celle de la marine marchande puisque l'industrie de la construction navale ne pourrait survivre avec les seules commandes étrangères. La faiblesse relative de l'industrie canadienne du transport maritime, restreint surtout aux eaux côtières et internes, est le principal facteur des possibilités de croissance limitées de la construction navale canadienne. La Corée du Sud et les autres nouveaux pays industriels sont en passe de ravir au Japon la domination du marché mondial de la construction navale³⁷⁶. Il semble que la croissance future de la construction navale canadienne dépende de celle de la marine marchande canadienne³⁷⁷; l'industrie canadienne de la construction navale devra également se spécialiser dans la technologie des brise-glace; cela constitue une condition essentielle si le Canada doit exceller en matière de navigation dans l'Arctique et de gestion de la navigation en transit³⁷⁸.

Toutefois, c'est peut-être le troisième domaine de technologie océanique, que le ministère de l'Industrie et du Commerce a désigné comme le secteur de l'industrie océanique, qui offre les meilleures perspectives. Il se compose d'entreprises qui fabriquent de l'équipement ou procurent des services pour tous les domaines commerciaux et scientifiques associés aux nouvelles utilisations de la mer : l'exploration et la production de pétrole extracôtier; l'extraction minière sur les fonds marins; la

production d'énergie marémotrice; l'aquiculture; les ports de plaisance et les autres formes de loisirs en développement. Ces nouvelles utilisations suscitent très rapidement de nouveaux besoins, en matériel et en services, pour les plates-formes de forage extracôtier et les navires d'approvisionnement, pour les systèmes de production sous-marine (p. ex. pipelines et câbles), pour les systèmes de levés sous-marins et pour les submersibles habités et téléopérés. À la fin des années 1960, ce domaine technologique ne représentait que quelques millions de dollars au Canada; en 1976, il a rapporté plus de deux cents millions de dollars et aujourd'hui plus du double de cette somme. Stimulée comme il se doit, cette industrie pourrait rapidement rapporter des milliards de dollars³⁷⁹.

Le problème majeur auquel font face les manufacturiers et les fournisseurs du secteur de l'industrie océanique est le problème familier de la concurrence étrangère, surtout celle des États-Unis. Dans le domaine de l'industrie du pétrole extracôtier, les compagnies américaines de services et d'équipement se sont assurées une position dominante sur le plan international grâce à l'avance prise lors de la mise en place des plates-formes de forage au large des côtes de la Californie et dans le golfe du Mexique³⁸⁰. Avec les années, ces manufacturiers et fournisseurs américains ont établi des relations commerciales étroites avec les grandes compagnies pétrolières dans le monde entier, et, aujourd'hui, l'infrastructure technologique (et financière) nécessaire à l'extraction du pétrole extracôtier est immense, complexe et féroce concurrentielle. Au cours de la dernière décennie, les meilleurs technologues et entrepreneurs de l'Europe occidentale ont menacé l'hégémonie américaine dans ce secteur, les gouvernements et les sociétés ayant commencé à prendre conscience des possibilités d'avantages industriels à long terme dans l'exploitation pétrolière dans la mer du Nord³⁸¹. Il est compréhensible que les compagnies de pétrole canadiennes et multinationales hésitent à cesser de s'approvisionner chez leurs fournisseurs (non canadiens). En déterminant la portée des exigences législatives en matière de technologie canadienne, les responsables canadiens de la planification économique voudront sûrement donner leur juste chance aux manufacturiers canadiens d'équipement extracôtier et aux fournisseurs canadiens de services extracôtiers³⁸².

Les possibilités offertes au Canada, hors du domaine du pétrole extracôtier, semblent meilleures, même sans appui spécial du gouvernement, précisément parce que les concurrents étrangers n'ont pas eu le loisir de prendre une avance insurmontable. Dans le domaine de la technologie sous-marine, par exemple, il n'existe aucune raison empêchant le Canada de devenir un fournisseur et un manufacturier de premier plan à l'échelle mondiale. La création du Canadian Underwater Center à Halifax, proposée par le Bureau (fédéral) de développement de l'industrie océanique (BDIO) en collaboration avec l'Administration du

pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC), constitue un exemple des initiatives qui devraient placer le Canada à l'avant-garde de ce domaine de la technologie marine³⁸³. L'aquiculture est un autre domaine particulièrement prometteur pour la technologie canadienne, puisque les Américains ont relativement peu investi, en capital ou en matière grise, dans ce domaine, mais le gouvernement doit faire un sérieux effort pour sensibiliser les Canadiens aux possibilités de développement de l'aquiculture dans ce pays³⁸⁴.

Cependant, puisque le développement se fera surtout sentir au niveau régional et particulièrement dans le Canada atlantique, il semble important de ne pas museler les bureaux régionaux du gouvernement et les petits entrepreneurs régionaux en les assujettissant à un système d'élaboration des politiques très centralisé, à partir d'Ottawa. En effet, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) n'est peut-être pas l'organisme approprié pour promouvoir le développement de la technologie océanique, à moins qu'il ne soit tenu de décentraliser ses activités dans ce secteur. De plus, il est probable que le développement de la technologie océanique et les innovations dans l'équipement et les services maritimes soient retardés au Canada à moins que le gouvernement fédéral n'accorde une plus grande priorité à la promotion du génie maritime et des disciplines connexes par le biais de bourses (subventions) et de programmes de formation³⁸⁵.

La politique des sciences océanographiques

Le terme *sciences océanographiques* est une expression pratique permettant de désigner succinctement l'ensemble des sciences et des technologies marines qui doivent faire partie de toute planification globale d'une politique océanique. Les sciences maritimes contiennent notamment les catégories suivantes :

- L'océanographie physique et la physique des eaux et des glaces de mer;
- L'océanographie chimique et la chimie marine;
- L'océanographie biologique et la biologie marine (y compris les pêches maritimes);
- L'océanographie géologique et la géologie marine;
- La géophysique marine et la géochimie marine;
- L'étude des interactions air-mer;
- L'hydrodynamique de l'océan;
- L'hydrographie;
- La dynamique du littoral³⁸⁶.

On a défini les technologies maritimes comme les outils et techniques pour :

- L'étude des sciences marines;

- L'exploration et l'exploitation des ressources marines;
- Le génie de l'environnement marin³⁸⁷.

Toutefois, dans le cadre plus général de la politique scientifique, il est possible de définir de façon encore plus large la science océanographique, afin d'englober toute la gamme des activités scientifiques : la recherche fondamentale, la recherche appliquée, le développement et l'innovation³⁸⁸.

La plupart des Canadiens ne se rendent probablement pas compte de la place prééminente de leur pays en matière de sciences océanographiques. Le Canada occupe le quatrième ou cinquième rang mondial, surtout dans les domaines de la recherche fondamentale et appliquée, quel que soit le critère utilisé : le nombre de diplômés universitaires ou de scientifiques professionnels; les sommes affectées à la recherche; le niveau de soutien technique; la quantité ou la qualité de l'équipement et des installations de recherche; le temps d'utilisation des navires dont disposent les chercheurs; la quantité et la qualité des études publiées; ou la quantité ou la qualité des avis scientifiques dispensés aux décideurs du gouvernement et de l'industrie³⁸⁹. Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, le Canada ne tient pas une place aussi prééminente dans le secteur technologique, mais certaines preuves nous permettent d'affirmer qu'il renforce actuellement sa position dans les domaines du développement et de l'innovation³⁹⁰. Étant donné l'importance croissante des intérêts et des responsabilités du Canada dans la quasi-totalité des domaines du développement et de la gestion des océans, il faut évaluer les besoins immédiats et à long terme du pays en matière de science océanique pour les deux prochaines décennies; c'est maintenant une priorité nationale³⁹¹.

La principale institution canadienne d'océanographie est l'Institut océanographique de Bedford (IOB) situé à Dartmouth (Nouvelle-Écosse). Selon la plupart des critères habituellement utilisés pour évaluer ce genre d'établissement, l'IOB est à peu près de la même envergure que le Woods Hole Oceanographic Institution du Massachusetts. Ils ne sont surpassés que par le Scripps Oceanographic Institution en Californie, le plus grand du monde³⁹². Depuis les dix ou quinze dernières années, les installations de l'IOB ont presque doublé et plus de 1 100 employés y travaillent aujourd'hui (incluant les équipages et les employés basés à terre). La flotte de l'IOB est constituée de trois navires de recherche et de plusieurs embarcations plus petites. Les deux plus grands navires, le *Hudson* et le *Baffin* (navires de classe I Lloyd's) peuvent servir à toutes fins, ont une très longue autonomie et sont destinés à la navigation dans les glaces de l'Arctique canadien. Le ministère des Pêches et des Océans gère les installations de l'IOB (bâtiments, navires, ordinateurs, ateliers, bibliothèques, etc.), mais l'institut lui-même se compose de plusieurs laboratoires relevant de trois

ministères fédéraux différents : quatre de ces laboratoires relèvent du ministère des Pêches et des Océans (Service canadien hydrographique, Laboratoire océanographique de l'Atlantique, Laboratoire d'écologie marine et Division des pêches marines); un laboratoire relève du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (Centre géoscientifique de l'Atlantique); et l'autre laboratoire relève du ministère de l'Environnement (Unité de recherche sur les oiseaux de mer)³⁹³.

Outre l'IOB, le gouvernement fédéral du Canada subventionne deux instituts océanographiques plus petits mais très importants dans d'autres régions du pays : l'Institut des sciences de la mer (ISM), à Patricia Bay (C.-B.)³⁹⁴, ainsi qu'un programme élargi au Québec, en voie de restructuration. Le gouvernement fédéral dirige aussi des dizaines de laboratoires de recherche sur les pêches et d'autres programmes spécialisés en sciences marines. En outre, la plupart des provinces ont établi des conseils ou des fondations sans but lucratif, dont le mandat consiste à stimuler la recherche dans les domaines importants sur le plan économique; au moins deux de ces fondations, celles de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse, ont entrepris d'importants projets océanologiques, traitant principalement de l'aspect technologique des activités scientifiques³⁹⁵.

Une part considérable des recherches en sciences océanographiques est effectuée par les universités et des firmes de conseillers, financées grâce à d'importantes subventions publiques. Les plus importants programmes d'enseignement et de recherche en océanographie sont regroupés dans trois universités : l'Université Dalhousie, l'Université du Québec à Rimouski et l'Université de la Colombie-Britannique³⁹⁶. En raison du caractère « missionnaire » de la recherche faite dans les laboratoires du gouvernement et des conseils de recherche, une partie importante des recherches océanographiques « libres » se fait en milieu universitaire. Étant donné que le gouvernement fédéral finance, par le biais de subventions stratégiques du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada³⁹⁷, une part importante — et croissante — des recherches scientifiques faites par les universités, les chercheurs universitaires ont tendance à s'orienter vers les domaines de recherches missionnaires pour lesquels il est plus facile d'obtenir des subventions, puisqu'ils concordent avec la conception que le gouvernement se fait actuellement des priorités nationales. Ceux qui peuvent et veulent résister à cette tendance dans l'orientation des recherches³⁹⁸ doivent généralement faire la preuve de leur compétence, exigence parfois difficile à remplir pour un jeune scientifique³⁹⁹.

Depuis la dernière étude approfondie, faite au début des années 1970, la plupart des problèmes majeurs de la politique canadienne des sciences océanographiques sont restés les mêmes⁴⁰⁰. L'émergence de nouvelles utilisations de l'océan a accentué la nécessité de régler les problèmes des ressources et de l'environnement. L'océan n'est plus perçu sur le plan

de l'espace. La technologie a accru l'importance économique (et donc sociale et politique) des mers; elle a également introduit la perspective des utilisations conflictuelles et a souligné le rôle du gouvernement dans la mise en valeur et la gestion de l'océan⁴⁰¹. Puisque la plupart des océanologues canadiens sont fonctionnaires⁴⁰² et que presque tous les autres océanologues dépendent en grande partie des subventions gouvernementales pour financer leurs recherches, la politique d'État canadienne dicte, ou est du moins en mesure de dicter, les sommes consacrées à l'océanologie, le choix des domaines ou des méthodes de recherche, l'orientation des programmes et des projets subventionnés, les normes de compétence, les utilisations des données dérivées et, dans une moindre mesure, l'accès aux résultats des études effectuées tant au Canada qu'à l'étranger⁴⁰³. Compte tenu de l'extension des limites de la compétence nationale dans les années 1970, le Canada est aujourd'hui en mesure de tirer de nouveaux avantages substantiels de sa réputation mondiale en océanologie. Aujourd'hui plus que jamais, il semble essentiel de maintenir à son niveau actuel l'investissement national dans l'océanologie et d'envisager la possibilité d'accroître les investissements dans certains domaines prioritaires choisis.

Il est pratiquement impossible d'obtenir l'unanimité dans le milieu scientifique canadien sur les questions fondamentales de la politique océanologique. Chaque scientifique est influencé par sa propre formation et son orientation⁴⁰⁴. Certains d'entre eux, qui sont loin de faire l'unanimité, soutiennent que les laboratoires du gouvernement et des conseils de recherches ont une responsabilité publique; ils doivent, selon eux, concentrer presque tous leurs efforts sur les problèmes de la mise en valeur et de la gestion de l'océan présentant un intérêt immédiat pour le pays, par exemple la pêche, le pétrole et les autres ressources de la mer, les problèmes généraux de la protection de l'environnement et les problèmes particuliers de l'océan Arctique. Ce point de vue vient presque justifier les récentes orientations de la politique canadienne en matière d'océanologie⁴⁰⁵. D'autres scientifiques, toutefois, soulignant que le gouvernement doit absolument exploiter des navires et des établissements consacrés à l'étude des sciences océanographiques et des domaines connexes, affirment qu'il est essentiel de maintenir un équilibre entre la recherche fondamentale (ou concernant une discipline particulière) « libre » et « dirigée », et entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée⁴⁰⁶.

Certains scientifiques soulignent l'importance de la tendance, surtout dans les recherches sur l'Arctique, vers les méthodes de recherche plus perfectionnées à caractère multidisciplinaire, faisant appel à des équipes, des navires, des avions, des satellites, des stations établies sur les glaces ou sur des îles artificielles et autres technologies onéreuses⁴⁰⁷. D'autres dressent un tableau encore plus diversifié des exigences de l'océanologie, qui devrait accorder selon eux un important rôle de

soutien aux scientifiques moins spécialisés et même à des observateurs profanes recrutés dans le milieu⁴⁰⁸.

Nombre d'océanologues canadiens, reconnaissant la nécessité de concevoir des programmes et des projets de recherche sur des problèmes économiques, écologiques et sociaux particuliers, se disent en faveur d'un accroissement substantiel des investissements dans le domaine de la technologie et du développement des produits⁴⁰⁹. D'autres scientifiques, relevant les lacunes actuelles des connaissances en cette matière, soulignent la nécessité d'un programme d'information générale dans les régions éloignées sous compétence canadienne et préconisent la mise sur pied d'un programme accéléré en hydrographie⁴¹⁰.

Par ailleurs, de nombreux océanologues estiment qu'ils pourraient jouer un rôle important auprès des pays en développement en les aidant à faire face plus efficacement aux problèmes de la mise en valeur et de la gestion de leur océan; on ne se surprendra pas de constater qu'il existe une gamme d'opinions sur la meilleure façon d'organiser et de réorganiser les ressources canadiennes en océanologie. Toutefois, ces questions ne peuvent être évaluées que dans le contexte plus vaste du développement international et de la réorganisation gouvernementale⁴¹¹.

L'évolution juridique

Comme l'océanologie, ou la science en général, l'évolution juridique ne devrait pas être considérée comme une fin en soi, mais plutôt comme le moyen indispensable pour parvenir à diverses fins sociales. Aujourd'hui, le droit n'est plus perçu comme un mystère ou comme un processus évolutif, voire comme un ensemble de règles universelles. Le droit est un ensemble complexe d'arrangements sociaux et institutionnels, élaborés, plus ou moins consciemment, en fonction des besoins généraux ou particuliers, par les responsables élus ou nommés dans ce but. Étant donné les occasions et les responsabilités nouvelles auxquelles la nation fait face dans la mise en valeur et la gestion de l'océan, il est aujourd'hui essentiel de réfléchir mûrement à l'évolution du droit canadien de la mer.

Dans ce contexte, l'évolution du droit canadien suppose tout d'abord qu'on admette l'importance d'une approche beaucoup plus systématique du droit de la mer. Une plus grande partie du droit de la mer actuel est d'origine pré-moderne et s'est développée de façon anarchique, souvent sans prendre en considération les objectifs sociaux et économiques à atteindre. La *Loi sur les pêcheries*⁴¹², par exemple, est l'une des plus vieilles lois canadiennes⁴¹³; malgré des modifications innombrables et une prolifération de règlements⁴¹⁴, elle a besoin d'être révisée en profondeur⁴¹⁵. La *Loi sur la marine marchande du Canada*⁴¹⁶, un autre élément essentiel du droit canadien de la mer, est encore plus ancienne et

s'inspire d'un modèle étranger⁴¹⁷. Par contre, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*⁴¹⁸, récemment adoptée, a été conçue en fonction d'exigences modernes et fonctionnelles⁴¹⁹, mais aucune autre loi comparable n'existe pour protéger l'environnement maritime du Canada dans les océans Atlantique et Pacifique. La *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*⁴²⁰ établit à l'égard de certaines questions administratives une autre approche moderne face au développement du droit canadien de la mer relatif à l'exploration extracôtière. Toutefois, le Canada a encore un long chemin à parcourir s'il veut établir un régime juridique global applicable à l'ensemble du processus de mise en valeur des zones extracôtières⁴²¹. Il n'existe aucune législation sur la gestion de la zone extracôtière (ou littorale) canadienne⁴²², et la législation favorisant le développement de l'aquiculture en est encore à ses débuts⁴²³. Le Canada n'a pas encore adopté de législation moderne sur la délimitation des lignes de base autour de ses côtes, comme il aurait le droit de le faire d'après le nouveau droit de la mer⁴²⁴; en effet, on chercherait en vain quelque disposition législative consacrant officiellement le droit de notre pays à une zone économique exclusive de deux cents milles (à distinguer de la zone de pêche exclusive)⁴²⁵.

Il est devenu plus impératif que jamais de procéder à une refonte systématique et détaillée de la législation et des règlements canadiens sur le droit de la mer. Le Canada a signé la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et il devrait, selon toute vraisemblance, ratifier ce fameux traité dans un avenir proche. Le Canada étant susceptible de devenir partie à la Convention, il a une double responsabilité : s'assurer que ses lois actuelles sont conformes à la Convention, et prendre un large éventail d'initiatives — législatives, administratives et diplomatiques — afin d'assurer la mise en oeuvre des dispositions de la Convention. En effet, le Canada étant l'un des États côtiers les plus importants et disposant des plus grandes possibilités, on peut affirmer que la Convention lui impose des responsabilités « particulières »⁴²⁶. Un traité d'une envergure et d'une diversité aussi extraordinaires exige des mesures de mise en oeuvre beaucoup plus élaborées que de coutume. La première démarche, mais non la seule, consiste à réviser les lois existantes et à en adopter de nouvelles.

Un des besoins les plus pressants de la législation canadienne sur l'océan se pose dans le contexte du transport maritime. Ces exigences législatives particulières n'ont qu'un rapport lointain avec la CNUDM III et précèdent de plusieurs années la signature par le Canada de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en 1982; elles découlent de plusieurs accords internationaux sur le transport maritime que le Canada n'a pas encore signés ou ratifiés, faisant ainsi obstacle à leur exécution par la législation nationale, ou dont il n'a pas encore, pour d'autres motifs, complété le processus interne de mise en oeuvre⁴²⁷. Dans certains cas, on ne peut affirmer avec certitude si le gouvernement

canadien croit qu'il est dans l'intérêt du pays de devenir partie à la Convention⁴²⁸, mais, dans la majorité des autres situations, il n'y a pas ou il ne devrait pas y avoir objection de principe. La situation scandaleuse, peut-être la plus notoire, résulte du fait que le gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires à l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Code maritime* que le Parlement avait adoptée en 1978; cette passivité résulte tout simplement de l'inexistence d'une politique nationale sur le transport maritime et du manque de volonté politique d'en élaborer une. Nous sommes donc contraints d'admettre que la législation maritime canadienne est dans un triste état et que l'inaction législative est une « honte nationale⁴²⁹ ».

Il existe bien entendu une multitude de difficultés constitutionnelles, techniques, diplomatiques, voire psychoculturelles qui compliquent le développement systématique d'un droit canadien de la mer. Nous devons nous contenter ici de faire état de ces difficultés.

L'obstacle le plus évident, du moins dans l'esprit de la majorité des avocats, est la structure fédérale-provinciale dans laquelle s'effectue cette évolution juridique. En dépit des importantes innovations constitutionnelles des dernières années, rien n'a encore été fait pour modifier fondamentalement la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement canadien et les assemblées législatives provinciales. Aux termes de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, maintenant remplacé, le Parlement a compétence législative exclusive sur plusieurs « matières » ayant un lien direct et général avec les océans, tels la navigation et les bâtiments ou navires; les pêches en océan; les traversiers interprovinciaux et internationaux, les amarques, les bouées, les phares et l'île de Sable; il a également compétence sur d'autres matières indirectement et partiellement reliées à l'océan tels la défense, le commerce et les échanges, les impôts, le droit pénal et autres domaines de législation pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » du Canada. D'un autre côté, l'article 92 de cette même loi donne aux assemblées législatives provinciales le pouvoir exclusif de légiférer sur plusieurs domaines importants, tels « la propriété et les droits civils dans la province » et, « généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province », sur lesquels plusieurs aspects de la politique nationale des océans peuvent empiéter.

Même dans certains domaines qui semblaient avoir été bien délimités par la *Loi constitutionnelle de 1867*, des pressions politiques ont été exercées afin d'imposer une redéfinition ou un nouveau partage des responsabilités fédérales et provinciales. Cette dualité relative de la réglementation gouvernementale de l'industrie de la pêche résulte de raisons autant politiques qu'administratives, plutôt que strictement juridiques. Les plans conjoints fédéraux-provinciaux sur la gestion de l'exploration et de la production du pétrole extracôtiers semblent devoir dominer, également pour des motifs autant politiques qu'administratifs.

Ces arrangements entre différents ordres de gouvernement sont peut-être justifiés, voire impossibles à éviter dans le système politique canadien, mais ils compliquent sûrement le travail d'intégration législative. On pourrait soutenir que ces « raffinements » constitutionnels constituent un obstacle insurmontable à l'élaboration d'un régime juridique national dans le domaine du droit de la mer.

On pourrait techniquement prétendre que toute réforme législative radicale du droit canadien de la mer, afin de le rendre conforme aux nouvelles dispositions, créerait des difficultés d'interprétation sans précédent pour les tribunaux au moment même où ceux-ci traversent une difficile période d'adaptation à la nouvelle Constitution. Pour calmer ces appréhensions, il faut avoir une confiance certaine dans la technique des législations corollaires (ou parallèles) et dans l'acceptabilité politique de ces propositions⁴³⁰.

Une nouvelle complication surgit en raison de la nouvelle délimitation des eaux nationales; la zone située au-delà de la limite de douze milles de la mer territoriale n'est pas assujettie à la souveraineté territoriale de l'État côtier, et l'on doit tenir compte des droits reconnus aux autres États à cet égard par le nouveau droit international de la mer⁴³¹. En effet, même dans la mer territoriale (et les eaux intérieures) de l'État côtier, plusieurs questions juridiques ont un aspect international aux termes du droit international coutumier de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, ou de ces deux sources juridiques à la fois⁴³². Toute approche systématique du développement du droit canadien sur l'océan suppose la négociation d'accords bilatéraux avec les États voisins et avec les États dont les navires transitent dans les eaux canadiennes; ces accords doivent prévoir des dispositions sur la notification ou la consultation des autres États ou des organisations internationales⁴³³. Une structure juridique complète suppose également l'acceptation de la procédure de règlement des conflits prescrite au niveau international⁴³⁴.

On pourrait enfin soutenir que la nation canadienne ne possède ni la structure institutionnelle ni le conditionnement culturel requis pour s'engager dans des réformes aussi radicales que l'élaboration d'un système juridique global et intégré de réglementation des activités maritimes. À s'en tenir à cet argument, on risque de se contenter de réformes juridiques moins novatrices et moins complexes, que l'on estime plus réalisables ou plus réalistes. En termes psychoculturels, il nous reste à décider si nous devons faire preuve de prudence ou d'audace en choisissant la stratégie législative canadienne en cette matière et à définir la somme d'efforts que nous sommes prêts à consentir pour nous assurer que le droit canadien de la mer serve l'intérêt national dans la mise en valeur et la gestion de l'océan.

En dernière analyse, une stratégie de développement du droit maritime canadien fondée sur une approche modeste, sensée ou réaliste est

peut-être inappropriée. Une approche orthodoxe et sectorielle à l'égard du développement juridique est peut-être vouée à l'échec, si ce genre d'approche pour l'élaboration de politiques sur la mise en valeur et la gestion des océans ne suffit plus. Par exemple, il est déjà évident que l'on doit élaborer des principes pour le règlement efficace et équitable des conflits d'utilisation de la mer : entre le développement de la pêche et l'exploitation des zones extracôtières; entre l'élimination des déchets et la protection des plages; entre les utilisations industrielles et récréatives des eaux côtières; et ainsi de suite. Une législation fragmentaire, traitant individuellement de ces différentes utilisations de la mer, ne permettrait pas de résoudre ces conflits de façon satisfaisante sur le plan juridique. Tôt ou tard, le plus important État côtier du monde (ou le deuxième en importance) devra se doter d'un régime juridique avancé en cette matière.

Les relations fédérales-provinciales

Les relations difficiles et souvent acrimonieuses entre les gouvernements fédéral et provinciaux constituent un obstacle majeur au développement d'une politique nationale de la mer, comme dans tant d'autres domaines du développement socio-économique au Canada. Peut-être s'agit-il même d'un problème sans issue. Nous sommes placés devant une alternative « philosophique » : ou l'antagonisme fédéral-provincial est un phénomène culturel, reflétant une divergence générale et irréconciliable entre les perceptions nationale et régionale de la société canadienne, ou il s'agit d'une lacune importante dans la structure institutionnelle de l'État, qu'il est cependant possible de combler. En supposant que le problème soit d'ordre institutionnel et qu'il soit donc possible d'y remédier, comment l'aborder dans le contexte de la mise en valeur et de la gestion de l'océan? Nous ne pouvons évidemment pas nous résigner à admettre qu'une solution rationnelle ne permettrait pas de venir à bout d'un problème émotionnel ou comportemental de ce genre.

Des quatre domaines de l'industrie océanique dont nous avons déjà discuté, le transport maritime et l'exploitation minière des grands fonds marins ne deviendront probablement pas des sujets de discorde entre les gouvernements fédéral et provinciaux⁴³⁵. Toutefois, les pêches ont servi de cible aux politiciens provinciaux, surtout à Terre-Neuve, et on a beaucoup discuté ces dernières années d'un partage des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Malheureusement, le débat s'est généralement déroulé sur un plan rhétorique, dans le cadre de la compétence constitutionnelle sur les ressources, ce qui empêchait d'envisager sérieusement des propositions de programmes conjoints plus précises et plus rationnelles. Ce type d'argumentations rhétoriques, dans sa forme la moins fondée, a amené des demandes visant le

cloisonnement de la zone économique exclusive (ou, plus précisément, la zone de pêche exclusive) du Canada en secteurs provinciaux. Le gouvernement fédéral a ridiculisé à juste titre ces velléités de balkanisation de la zone extracôtière canadienne⁴³⁶. L'avènement de la zone économique exclusive de deux cents milles a souligné le fait que le gouvernement central doit jouer un rôle déterminant dans le développement des marchés étrangers afin d'y écouler les prises de poisson plus importantes; il a également mis en lumière l'importance cruciale d'une politique uniforme de gestion sur le plan national⁴³⁷. Il faudrait cependant reconnaître que les gouvernements provinciaux ont des responsabilités et des intérêts particuliers en ce qui concerne le développement des villages côtiers, s'ils n'en possèdent pas en matière de développement national des pêches. On pourrait recommander aux deux ordres de gouvernement de faire preuve de plus d'imagination dans l'élaboration des programmes conjoints au bénéfice des petits villages de pêcheurs côtiers. Si les gouvernements fédéral et provinciaux abordaient séparément ces problèmes essentiellement sociologiques⁴³⁸, ils pourraient probablement épargner à ces petits villages côtiers vulnérables certaines conséquences de l'approche industrielle rigide que le gouvernement fédéral serait peut-être justifié d'adopter pour l'industrie de la pêche hauturière suite à la CNUDM III⁴³⁹.

La controverse fédérale-provinciale n'a pas épargné, depuis ces dernières années, le développement du pétrole extracôtier. Il est encore trop tôt pour prévoir le succès ou la faillite des plans de gestion conjoints entre les gouvernements fédéral et provinciaux sur l'exploration des minéraux extracôtiers, et encore moins sur leur production⁴⁴⁰. Toutefois, puisque nous en sommes au tout début de cette expérience, il serait opportun de mettre sur pied un groupe d'étude conjoint fédéral-provincial dont le mandat serait d'analyser le fonctionnement des expériences de collaboration comparables entre divers ordres de gouvernement dans d'autres régions, même dans les pays à structure unitaire plutôt que fédérative⁴⁴¹.

Si nous revenons sur les six secteurs de la mise en valeur et de la gestion de l'océan que nous avons déjà commentés dans cette section, nous constatons que les relations fédérales-provinciales ont sur eux des impacts très différents. Pour deux de ces domaines, la *gestion de la navigation en transit* et l'océanologie, il est difficile de trouver une bonne raison justifiant une modification de la situation actuelle, qui donne le rôle principal au gouvernement fédéral. Dans le cas de la *gestion de la navigation en transit*, on ne saurait songer à un régime autre qu'un système national unifié pour les eaux côtières du Canada atlantique et pacifique. Suite à la CNUDM III, il est déjà suffisamment difficile de concevoir un système national unique qui respecterait les nouvelles exigences imposées au Canada en sa qualité d'État côtier gestionnaire par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁴⁴². Dans le

cas particulier de l'Arctique, au moment où le Canada entame la conception de plans à long terme pour la gestion de la navigation en transit dans le passage du Nord-Ouest, son interlocuteur est évidemment un gouvernement territorial — et non pas provincial — dans les discussions sur les perspectives côtières. Cependant, la question des droits provinciaux ne se pose pas en raison de l'absence d'un gouvernement provincial. La participation des communautés locales (inuit) est sans doute cruciale pour la conception d'un système de gestion de la navigation en transit dans le passage du Nord-Ouest, mais on voit difficilement en quoi cette participation devrait être fondamentalement différente lorsque les Territoires du Nord-Ouest acquerront un statut provincial, à supposer que cela arrive⁴⁴³.

On peut faire un certain parallèle avec le domaine des *sciences de l'océan*, qui ne devrait pas être redistribué, au sens « juridictionnel » du terme, entre les gouvernements fédéral et provinciaux. On devrait continuer d'encourager la coopération intergouvernementale dans le cadre des programmes fédéraux-provinciaux particuliers, surtout dans la partie technologique des activités scientifiques reliées au développement et à l'innovation⁴⁴⁴.

Par contre, le *développement des villages côtiers* semble être un autre aspect de la mise en valeur et de la gestion de l'océan qui s'intègre particulièrement bien aux responsabilités des gouvernements provinciaux. On devrait redoubler d'efforts, au moins dans la région atlantique, pour trouver de nouvelles idées afin d'attirer vers les petits villages côtiers la nouvelle technologie maritime, sous l'égide des organismes provinciaux concernés, en collaboration avec le Conseil national de recherches du Canada, le conseil provincial de la recherche, ainsi que la grande et les petites entreprises oeuvrant dans ce secteur d'activités⁴⁴⁵.

Le progrès dans deux autres secteurs de la mise en valeur et de la gestion de l'océan semble surtout dépendre des initiatives conjointes des gouvernements fédéral et provinciaux. Le *développement de la technologie marine* doit s'opérer à des niveaux différents : du plus haut niveau de perfectionnement dans l'équipement et les techniques pour la grande industrie, au niveau intermédiaire et même aux niveaux inférieurs pour les petites entreprises et les entreprises à propriétaire unique des petits villages côtiers. Compte tenu de l'ampleur et de la variété des possibilités, il semble essentiel de maintenir la plus large interaction possible entre les milieux industriel, scientifique et gouvernemental, ainsi qu'avec les organismes provinciaux et fédéraux. L'expansion permanente des programmes conjoints fédéraux-provinciaux est une composante essentielle de la stratégie canadienne du développement de la technologie marine⁴⁴⁶.

Il semble tout aussi évident que l'on n'atteindra pas efficacement l'objectif de la *mise en valeur des zones extracôtières* sans la participation

conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux. On peut soupçonner, même si cela n'est peut-être pas fondé, que certains politiciens fédéraux et provinciaux prennent plaisir à ces politiques d'affrontement; ce sport passif tend à diviser l'électorat en factions partisans. Toutefois, cette politique de la mise en valeur des zones extracôtières, sans compromis possible, est un sport onéreux dont la région atlantique ne peut vraiment pas se permettre le luxe. En effet, cette indispensable coopération intergouvernementale va bien plus loin que les quelques plans bilatéraux fédéraux-provinciaux qui commencent aujourd'hui à prendre forme. Nous avons besoin d'un système global de gestion, opérationnel, conçu de façon à pouvoir mettre à profit toutes les connaissances et l'expérience acquises par diverses personnes dans les milieux gouvernemental, industriel et universitaire du Canada et des autres pays les plus spécialisés en ce domaine⁴⁴⁷.

Enfin, le domaine complexe de la *gestion de l'océan* présente des difficultés particulières pour les relations fédérales-provinciales. Le degré de difficulté varie selon la façon dont on envisage la gestion de l'océan. Ces difficultés sont quasi insurmontables si l'on cherche à établir un système de gestion national et universel permettant de régler tous les problèmes qui se posent avec la récente extension de la compétence canadienne. Mais, si l'on divise ces vastes zones en plusieurs catégories distinctes de gestion des océans, il devient alors plus facile de délimiter et d'analyser les répercussions fédérales-provinciales. Dans le cas des zones extracôtières, où la gestion binationale peut être partagée avec les États-Unis, le Danemark-Groenland et la France-Saint-Pierre-et-Miquelon, le gouvernement fédéral doit jouer un rôle principal, ne serait-ce qu'en raison des répercussions d'un tel système de gestion sur la politique étrangère⁴⁴⁸. Par contre, en ce qui concerne la gestion uninationale maritime des régions intracôtières ou côtières, une étroite coopération fédérale-provinciale s'impose clairement. On pourrait se demander si les ententes bilatérales (fédérales-provinciales) de gestion y suffiront : la réponse à cette question dépend, entre autres, de la définition spatiale et fonctionnelle qu'on attribue à ce genre de gestion maritime. Il serait peut-être possible de gérer efficacement, aux termes d'ententes bilatérales fédérales-provinciales, une zone côtière étroitement délimitée, par exemple entre Sydney et Lunenburg en Nouvelle-Écosse. On pourrait peut-être gérer une zone côtière englobant le détroit de Northumberland aux termes d'ententes fédérales-provinciales conclues entre les trois provinces côtières (la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick) et le gouvernement fédéral. Toutefois, si l'on inclut une région plus large dans la définition de cette zone, le golfe du Saint-Laurent tout entier, par exemple, il serait préférable d'établir un mécanisme véritablement régional, par opposition à un système fédéral-provincial, afin de gérer efficacement une région aussi vaste⁴⁴⁹.

La réorganisation gouvernementale

Tout comme la structure du gouvernement fédéral se prête particulièrement mal aux exigences modernes du développement et de la gestion des océans dans un État côtier aussi vaste que le Canada, la répartition actuelle des ministères, tant au niveau fédéral que provincial, ne permet pas d'utiliser adéquatement les compétences et les ressources de la nation pour solutionner ces problèmes. On estime peut-être dans la plupart des États que le développement et la gestion des océans sont encore des domaines trop nouveaux ou trop secondaires dans l'ordre des priorités nationales pour justifier une restructuration massive des ministères, mais les Canadiens prudents hésiteront avant de reléguer l'océan à un rang secondaire. En cette époque d'extension de la compétence des États côtiers, il est significatif de noter que la France a récemment réorganisé son appareil bureaucratique central et qu'elle a établi un ministère des Affaires de l'océan, afin d'améliorer l'efficacité gouvernementale dans la mise en valeur et la gestion de l'océan⁴⁵⁰. Le Canada, étant l'un des principaux bénéficiaires de la CNUDM III, devrait sérieusement envisager de suivre cet exemple ou de procéder à sa propre réorganisation gouvernementale.

Normalement, du moins en théorie, la question de la réorganisation gouvernementale devrait constituer l'aboutissement d'un processus de réflexion déclenché par une réforme des principes directeurs. Si l'on s'en tient à cette logique, on devrait reporter la réorganisation gouvernementale jusqu'à ce qu'on ait répondu aux questions posées dans cette étude sur la politique de l'océan. Ce faisant, on tient pour acquis que les ministères gouvernementaux ne sont que le vecteur de mise en oeuvre d'une politique dans un cadre relativement stable constitué par des lois générales et les mandats bien définis confiés à des organismes. En réalité, la mise en valeur et la gestion de l'océan constituent un processus trop dynamique et proactif pour s'insérer dans ce modèle d'action gouvernementale à caractère « réactif ». Les ministères gouvernementaux sont aussi la principale tribune où s'élaborent les choix de politique et de mode de gestion, où sont effectuées les recherches et les analyses appropriées et où l'on préconise les formes d'action que les ministères eux-mêmes et les autres institutions devraient entreprendre. Tout comme dans d'autres contextes, le premier problème organisationnel dans le cadre de la mise en valeur et de la gestion de l'océan pose l'éternelle question de l'oeuf et de la poule. La question en est donc une de jugement et non de logique. Dans la mesure où la structure influencera ces divers processus, les dirigeants politiques doivent décider, au moins dans les grandes lignes, des nouvelles orientations et priorités qu'ils entendent adopter avant d'autoriser une profonde restructuration du gouvernement⁴⁵¹.

Il serait opportun ici de faire quelques observations au sujet des

objectifs d'une telle réorganisation. En premier lieu, il semble utile de faire une distinction entre la *mise en valeur de l'océan* et la *gestion de l'océan* dans ce contexte. Le premier de ces termes devrait être réservé au processus consistant à tirer parti des diverses utilisations productives de la mer : les utilisations traditionnelles, tels la pêche et le transport maritime; les utilisations plus récentes, telles la production de pétrole extracôtier et l'aquiculture; et les utilisations éventuelles, telles l'exploitation minière des fonds marins, l'énergie marémotrice et la conversion de l'énergie thermique de l'océan. Dans ces domaines, où un mode de pensée est entièrement axé sur l'efficacité de la production, on devrait peut-être privilégier une logique « sectorielle » dans l'élaboration des réponses aux questions d'organisation gouvernementale. D'un autre côté, la gestion maritime semble exiger plus qu'un mode de pensée linéaire; elle demande une mûre réflexion, et doit être constamment adaptée en fonction d'un réseau complexe de préoccupations multisectorielles qui reflètent la réalité de la gestion des conflits d'utilisation, des valeurs rivales et des ordres de légitimité contradictoires. La gestion de l'océan devrait être abordée avec une vision globale de l'environnement marin et suppose la recherche de solutions d'ensemble aux problèmes de gestion particuliers; ces exigences devraient se refléter dans la structure gouvernementale mise sur pied pour assurer la gestion de l'océan.

La gestion de l'océan pose donc des problèmes de réorganisation gouvernementale particulièrement complexes. Étant donné que la mise en valeur de l'océan devrait être assujettie aux contraintes et aux considérations de la gestion maritime, le Canada devrait faire preuve d'imagination dans ses initiatives, même expérimentales, de réorganisation des ressources consacrées à la gestion de l'océan. On peut distinguer a priori trois approches très différentes : le superministère, l'organisme principal et les commissions régionales.

Le concept de *superministère* — le modèle français — est particulièrement attrayant, car il promet une efficacité optimale : cohérence des politiques, centralisation de l'information, prévention des chevauchements et clarté de la structure de commandement. Si le superministère (ou le regroupement d'organismes) est bien conçu, la quasi-totalité des idées et de l'information présentant un intérêt pour la gestion maritime sont regroupées dans une même unité gouvernementale. Il est cependant difficile de concevoir un superministère national efficace pour les affaires de l'océan étant donné les aspects transjuridictionnels de la politique nationale en cette matière dans une structure fédérale telle que la nôtre. Aux termes de la Constitution actuelle, la plupart des domaines de gestion maritime semblent relever de la compétence fédérale, mais le développement des villages côtiers relève, et devrait relever, de la compétence provinciale. Même un superministère des Affaires maritimes strictement fédéral obligerait le ministère des Pêches et des Océans à s'adjoindre des parties entières d'au moins cinq ministères

fédéraux (Transport; Environnement; Énergie, Mines et Ressources; Défense nationale; Affaires indiennes et du Nord) et des parties moins importantes de plusieurs autres (p. ex. Expansion régionale et industrielle; Sciences et Technologie)⁴⁵².

La deuxième approche consiste à confier à un ministère le rôle d'*organisme principal*, qui aurait la responsabilité de coordonner le processus d'élaboration de la politique maritime nationale et de mettre sur pied un réseau de liens et d'accords avec les autres ministères s'occupant des questions maritimes. Cette approche est celle qui perturberait le moins les pratiques et les mandats actuels, mais elle oblige les dirigeants politiques à établir des critères appropriés pour le choix de l'organisme principal. Compte tenu des ressources de gestion dont il dispose déjà, le ministère des Pêches et des Océans serait un candidat de choix. Toutefois, le ministère de l'Environnement pourrait, s'il était élargi, être un sérieux candidat en raison de sa responsabilité générale en matière d'environnement naturel et de sa perspective globale et intégrée. Récemment, ces deux ministères ont beaucoup réfléchi à leurs nouvelles responsabilités, ou à leurs responsabilités accrues aux termes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁴⁵³.

L'option la plus novatrice consisterait à créer plusieurs *commissions régionales de gestion maritime*. C'est peut-être la solution la plus logique si l'on pense aux avantages qu'on en retirerait sur le plan de la gestion, en scindant de vastes régions océaniques sous compétence canadienne en zones régionales de gestion maritime, soigneusement délimitées. Comme nous l'avons préconisé ci-dessus⁴⁵⁴, on devrait créer deux types de zones maritimes : six domaines de gestion binationale et un nombre équivalent de zones de gestion uninationale entre les zones de gestion binationale. Ces commissions régionales de gestion maritime, composées de personnes nommées par les gouvernements fédéral et provinciaux, et par le secteur privé, serait une version multifonctionnelle des Regional Fisheries Councils en place aux États-Unis⁴⁵⁵, sous réserve des modifications institutionnelles nécessaires ou souhaitables pour des raisons juridiques, administratives ou autres.

Toutefois, ce concept est essentiellement fondé sur un système de répartition spatiale (géographique) en bordure des côtes. Afin d'éviter une confusion inutile et des divergences indues dans l'élaboration des politiques, il serait évidemment nécessaire d'établir clairement les responsabilités de gestion assignées aux commissions régionales. Il faudrait aussi donner à un *Conseil national de la politique maritime*, comme nous le proposons dans la section suivante, le pouvoir de définir des lignes directrices liant toutes les commissions, sous réserve d'interprétation selon les régions. Un tel arrangement serait certes plus complexe que les deux premiers, mais il serait aussi le plus souple et le plus démocratique.

Conclusion

Nous nous sommes efforcé, dans cette section, de passer en revue et de commenter les principaux problèmes de la politique nationale sur l'océan et les faits nouveaux dont le Canada doit aujourd'hui tenir compte dans la réforme du droit international de la mer. Nous avons décrit ces problèmes et ces faits nouveaux en fonction des exigences de la mise en valeur et de la gestion de l'océan, dans le cadre d'une large structure interdisciplinaire. Nous devons pourtant admettre que, même si l'on définit très libéralement le concept de politique maritime, celui-ci doit s'intégrer au contexte beaucoup plus vaste de la planification économique et sociale à long terme. L'objectif premier de cette section consistait donc à décrire, de façon assez détaillée, les multiples facettes de la politique nationale de l'océan et à donner quelques exemples des chevauchements entre la politique nationale de l'océan et les politiques générales économique et sociale.

La croissance de la technologie maritime est sûrement l'un des phénomènes mondiaux les plus marquants des vingt ou trente dernières années. Le fait que les Canadiens risquent de ne pas prendre conscience du rôle que leur pays, l'un des plus grands États côtiers du monde, peut et devrait jouer dans le développement et la gestion maritimes constituera peut-être la tragédie nationale des deux ou trois prochaines décennies. Nous n'avons aucune garantie que les propos tenus dans cette étude ou ailleurs influenceront sur les perceptions et les sujets d'intérêt dans la capitale nationale et les autres centres du Canada intérieur. C'est un paradoxe de notre histoire et de notre géographie que toute politique maritime de ce grand État côtier doive être élaborée à 1 000 milles du littoral atlantique, à plus de 2 000 milles du Pacifique et à plus de 3 000 milles de nos eaux septentrionales. Malgré le nombre impressionnant de spécialistes en ce domaine oeuvrant à Ottawa, dans les organismes spécialisés de la bureaucratie fédérale, le principal obstacle *psychologique* au développement systématique d'une politique nationale de l'océan est sans doute l'éloignement *physique* des problèmes et des solutions possibles par rapport au Canada central, où se prennent les décisions.

Il ne suffit pas d'évoquer ce problème d'éloignement en suggérant qu'il est possible de le résoudre par des mesures de décentralisation gouvernementale. La mise sur pied de commissions régionales maritimes de gestion pourrait contribuer utilement à l'élaboration d'une politique nationale efficace, mais Ottawa, et dans une large mesure Toronto et Montréal, continueront à dominer tous les secteurs de planification économique et sociale au Canada dans un avenir prévisible. Les décisions majeures sur les politiques de la mer seront donc prises, dans ce contexte élargi, dans le cadre du système politique et hors de celui-ci,

par des personnes influentes, psychologiquement isolées du milieu des affaires de l'océan.

Dans une large mesure, le problème en est un d'information publique. Les médias régionaux et nationaux ont assuré une large couverture à la CNUDM III, ils font régulièrement des reportages sur les questions relatives aux pêches (l'aspect le plus politisé du développement et de la gestion de l'océan) et ils savent exploiter des événements dignes de faire les manchettes, tels les explosions, les naufrages et autres tragédies maritimes, mais le grand public n'est pas réellement informé des questions plus vastes relatives à la politique canadienne de l'océan.

Nous avons besoin d'un processus national autant que d'un produit national. En raison des limitations inhérentes à tout document, aussi impressionnant qu'il soit, la priorité première consiste à mettre en branle un mécanisme quelconque, qui permettrait de réunir les personnes les mieux informées et les plus imaginatives en ce domaine, qu'on recruterait dans les milieux gouvernemental, industriel et universitaire. Il est primordial que seules les personnes les plus qualifiées puissent être nommées à un organisme qui doit immédiatement s'imposer par son prestige et son influence. La mise sur pied d'organismes capables de poser les meilleurs jugements constitue, après tout, l'une des tâches les plus importantes du gouvernement dans une société ouverte comme la nôtre, fondée essentiellement sur la liberté de choix. Si l'on réussit à attirer les meilleurs candidats, la question de l'organisation et des pouvoirs qu'il faut leur accorder devient secondaire, même si elle reste importante. Il devrait cependant s'agir d'un organisme permanent, administré par un personnel professionnel.

Un conseil national permanent de la politique de l'océan tel que celui-ci devrait, bien entendu, être tenu d'informer le public, surtout dans les matières que les médias ne peuvent couvrir efficacement. Ce conseil national devrait présenter un rapport annuel, préparer des documents de planification globale (p. ex. des plans d'action sur la gestion maritime nationale, régionale ou les deux à la fois), et constituer des dossiers plus spécialisés (dans les divers secteurs de la mise en valeur et de la gestion de l'océan), ainsi que des brochures, des communiqués de presse, des documents explicatifs pour les écoles, les bibliothèques publiques et autres institutions intéressées.

Ce n'est qu'en établissant un mécanisme de réflexion et de révision permanentes, avec la participation de personnes d'une compétence indiscutable, qu'on pourra assurer aux exigences de la mise en valeur et de la gestion des ressources maritimes leur juste place dans le contexte plus large de la planification économique et sociale sur le plan national.



Les questions fondamentales de politique étrangère suite à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer

La Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a été la plus longue, la plus importante, la plus onéreuse, la plus hétérogène et, de l'avis de tous, la plus ambitieuse des conférences intergouvernementales de l'histoire diplomatique. Elle s'est étendue, si l'on tient compte de l'étape de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins, qui a ouvert la voie à la CNUDM III proprement dite, sur une période de quatorze ans et demi, soit de l'été 1968 au mois de décembre 1982. La plupart des sessions de la CNUDM III (1973–1982) proprement dite ont attiré de deux à trois milles délégués. Entre les sessions, la plupart d'entre eux ont consacré la majeure partie de leur temps, et certains tout leur temps, à des activités reliées plus ou moins directement à la CNUDM III. Certaines caractéristiques de la CNUDM III, de toute évidence, tirent leur origine de conférences diplomatiques antérieures⁴⁵⁶. D'autres sont attribuables à l'évolution contemporaine dans d'autres domaines⁴⁵⁷. Il ne fait cependant aucun doute que la CNUDM III passera à la postérité comme un événement marquant en diplomatie.

L'histoire du nouveau droit de la mer est plus que celle d'une seule conférence, malgré l'importance de celle-ci. C'est sur plusieurs plans à la fois qu'ont été accomplies les transformations du droit et de la politique de la mer à la CNUDM III. Dans l'univers des conférences diplomatiques, la CNUDM III n'était que la plus importante de plusieurs conférences globales reliées à l'océan, particulièrement en ce qui a trait à la marine marchande et à la protection de l'environnement⁴⁵⁸. De plus, de nombreux accords régionaux en matière de pêche et d'autres questions reliées à l'océan ont contribué à la reformulation du droit de la

mer⁴⁵⁹. La « révolution » du droit, des politiques et de la gestion des océans est due en grande partie à l'esprit créateur de la diplomatie bilatérale⁴⁶⁰.

Le nouveau droit de la mer exerce déjà une influence sur les priorités de la politique étrangère de quelques pays. L'on peut s'attendre qu'il offre de nouveaux défis sur les plans tant national qu'international. Le Canada est l'un des plus importants de ces pays.

Le Canada : État côtier

La perception d'elle-même qu'a une nation dicte ses rapports avec la communauté internationale. De différentes façons, subtiles ou évidentes, cette perception de soi exerce une grande influence sur les attitudes et les positions d'une nation dans sa politique étrangère ainsi que sur la façon de la conduire. Presque toujours, le plus grand souhait d'un gouvernement est de voir sa politique étrangère placer le pays, sa culture et ses institutions sous ce qu'il croit être un éclairage favorable. On étale ses forces, non ses faiblesses. Ceux qui cherchent à faire des gains précis par la politique étrangère risquent d'être amèrement déçus s'ils n'accordent pas une importance comparable à l'impression qu'elle dégage en général.

Suivant cette première analyse, on peut dire que le Canada a été touché de façon permanente, et peut-être profonde, par l'évolution récente de la diplomatie du droit de la mer. Il est cependant difficile de prétendre la même chose en ce qui concerne la période précédant 1968. Dans le cadre des activités diplomatiques qui ont mené aux CNUDM I et II, tenues en 1958 et 1960 respectivement, le Canada a joué le rôle d'une puissance occidentale moyenne, modérément progressiste et prudemment réformiste, voulant moins obtenir un avantage national apparent que servir d'intermédiaire dans l'effort global visant à codifier et développer ce domaine particulier du droit de la mer⁴⁶¹. Une cinquantaine de pays seulement ont assisté à ces deux premières conférences. Pour la plupart d'entre eux, il s'agissait essentiellement d'une rencontre de spécialistes techniques dominée à la fois intellectuellement et politiquement par les États développés et leurs plus proches alliés des régions en développement.

Lors de la CNUDM III, tout ou presque était différent. À peu près tous les pays du globe y ont assisté, et la plupart ont pu y participer activement à la mesure extrême de leurs ressources et intérêts. Comme jamais auparavant, chaque participant s'est trouvé exposé, au sens propre et figuré, avec ses défauts et qualités, à tous les autres pendant presque quinze ans. Au cours de cette période, des milliers de réputations professionnelles se sont faites et plus d'une a été brisée. Les meilleurs négociateurs de la CNUDM III constituent certainement aujourd'hui le

gros de l'élite du corps diplomatique mondial. Dans quelques pays, y compris les puissances industrielles les plus développées, tel le Canada, une partie seulement des meilleurs et des plus brillants négociateurs ont travaillé à la CNUDM III. Ce qu'il faut souligner toutefois, c'est que la perception du Canada qu'ont maintenant les diplomates les plus habiles de la plupart des pays est profondément influencée par leur expérience dans le cadre de la CNUDM III⁴⁶².

Il est donc important que les Canadiens saisissent l'image projetée par nos représentants pendant les quinze années qu'ont duré les travaux de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins et de la CNUDM III proprement dite. L'image était celle d'un État côtier revendicateur, très habile, relativement orgueilleux, souvent agressif, prêt à faire siennes des idées relativement radicales, et à créer de nouveaux liens et de nouvelles alliances avec une gamme importante d'anciens et de nouveaux amis, si cela pouvait servir son intérêt national immédiat. Les questions en jeu elles-mêmes faisaient en sorte que la quasi-totalité des États aborderaient la CNUDM III avec une attitude hautement revendicatrice et intéressée, mais l'importance des enjeux pour le Canada l'a forcé à investir des ressources énormes dans cet extraordinaire exercice de diplomatie de conférence. Pour jouer gagnant, les représentants canadiens ont dû abandonner plus ou moins abruptement la diplomatie conciliante, modeste et passive développée auparavant et qui marquait des initiatives canadiennes plus altruistes, telles la participation aux forces de paix et les autres formes d'intervention diplomatique pratiquées par les Nations Unies. Contrairement aux conférences antérieures d'importance comparable tenues depuis 1945, la CNUDM III ainsi que les autres grandes conférences des Nations Unies tenues pendant cette période de quinze ans ont coïncidé avec le remplacement des questions Est-Ouest par le dialogue Nord-Sud; de plus, le droit de la mer a pris après 1967 une signification idéologique bien différente de celle qu'il avait pendant la période de l'histoire diplomatique canadienne caractérisée par le rôle de gardien de la paix du Canada⁴⁶³.

À la CNUDM III s'opposaient les États côtiers et les États maritimes, soit dotés d'une flotte marchande, soit se livrant à la pêche en zones éloignées. Sur la plupart des questions, et certainement sur toutes les questions dites *juridictionnelles*, la position du Canada et ses intérêts d'État côtier coïncidaient, alors que les intérêts des États côtiers étaient en opposition avec ceux des États maritimes. Dans la mesure où les intérêts de ces derniers ont dû céder face à ceux des premiers lors de la CNUDM III, le Canada joua un rôle clé dans l'émergence de la notion d'État côtier dans les années 1970⁴⁶⁴. Parce que la plupart des États côtiers étaient (et sont) également des États en développement et parce que la plupart des États non côtiers étaient perçus (et désignés) comme des puissances maritimes, l'image projetée par la CNUDM III était telle

que le Canada, s'il jouait soigneusement ses cartes, créerait une impression favorable à titre de champion des États en développement, tout en poursuivant avec zèle ses propres intérêts nationaux d'État côtier.

Les conséquences pour la nouvelle diplomatie canadienne de cette réunion d'avantages sont plutôt évidentes. De nos jours, la plupart des États développés, et certainement la plupart des puissances moyennes développées, aimeraient découvrir comment jouir du meilleur de deux mondes : le leur et celui des États en développement. Pour un pays comme le Canada, qui a hérité d'une réputation enviable pour ses bonnes oeuvres auprès des pays en développement entre 1950 et 1965 et son traitement équitable de ceux-ci, il est devenu particulièrement prioritaire de développer un type de politique étrangère qui justifie cette réputation dans le contexte contemporain du débat Nord-Sud, sans pour autant imposer à l'intérêt national des sacrifices difficiles à justifier auprès du peuple canadien. Le Canada semble avoir découvert dans la diplomatie d'État côtier un nouveau champ d'opérations en matière de politique étrangère qui lui permet précisément de maintenir cet équilibre entre divers impératifs.

Plusieurs sortes de tensions créatrices sont inhérentes au concept d'État côtier qui s'est dégagé de la CNUDM III :

- entre la mise en valeur et la gestion;
- entre les droits et les obligations;
- entre l'État et la société;
- entre la technologie et l'environnement;
- entre l'industrie et la collectivité;
- entre les initiatives nationales et les initiatives internationales;
- entre les intérêts communs et les intérêts spéciaux.

Lors de la CNUDM III, on a surtout attiré l'attention sur les efforts visant à la réalisation des objectifs de *développement* de l'État côtier à l'intérieur des limites élargies de sa compétence nationale, telle la mise en valeur des ressources biologiques et non biologiques de sa zone économique exclusive. Toutefois une grande part de l'énergie des diplomates a été consacrée, plus discrètement, à l'élaboration de régimes et de systèmes de *gestion* de ces ressources. Le Canada semblait être aussi bien placé que n'importe quel autre pays pour apporter d'importantes contributions dans plusieurs forums internationaux à la synthèse des idées sur la mise en valeur et la gestion des océans.

En ce qui concerne la mise en valeur, l'accent est mis sur le concept des *droits*; en ce qui concerne la gestion, la tendance est d'insister sur le concept central de *responsabilités*. Lors de la CNUDM III, la délégation canadienne s'est acquise une réputation bien méritée, préoccupée qu'elle était d'équilibrer les droits à la mise en valeur des nouvelles ressources et les obligations correspondantes concernant la gestion de l'environnement; des observateurs cyniques ont cependant taxé les initiatives cana-

diennes, vu le contexte dans lequel elles s'inscrivaient souvent, de viser l'objectif condamnable d'une compétence envahissante⁴⁶⁵. Maintenant que les négociations sont terminées, le Canada a l'occasion de prouver que ses appels fervents au sens des responsabilités de l'État côtier gestionnaire n'étaient pas seulement dus à un opportunisme éphémère.

Suivant la pensée juridique et politique classique, le nouveau droit de la mer élargit la compétence de l'État (et de l'Administration) à de larges zones, relativement éloignées de l'océan. Il soulève donc des questions assez fondamentales concernant la portée et la forme de la réglementation gouvernementale de ce qui constituait jusqu'à tout récemment une zone de la planète relativement libre de réglementation. Au même moment, ces nouvelles zones élargies de l'espace national constituent une extension de la *société* humaine. Il est remarquable que ces gains nationaux aient été faits dans le cadre du droit international pour des raisons reliées aux particuliers, et non seulement aux États, telle la production d'aliments et d'énergie. En effet, l'accent qui a souvent été mis sur les droits particuliers des États côtiers (et même des États non côtiers) en développement souligne autant la primauté des besoins des particuliers que celle de certains États. Sur le plan idéologique, le Canada a tiré de sa propre expérience nationale un moyen terme particulièrement propice à l'élaboration d'une philosophie réglementaire, et il a beaucoup à contribuer en ce qui concerne ces besoins humains particuliers tant de la mer que de la terre.

La réalisation des possibilités d'un État côtier, et particulièrement d'un État côtier en développement, en ce qui concerne la mise en valeur et la gestion des océans, va nécessiter des transferts fréquents sinon massifs de *technologie* marine. Comme nous l'avons déjà souligné, le Canada a une excellente occasion de devenir un fournisseur à l'échelle mondiale de certaines technologies⁴⁶⁶ et des connaissances scientifiques nécessaires⁴⁶⁷. Le Canada s'est de plus distingué, et a même suscité une certaine admiration, comme défenseur de l'*environnement* et du milieu humain, y compris comme partisan de contrôles stricts sur le milieu marin⁴⁶⁸. Il semble approprié qu'un pays pouvant justifier de pareils titres, comme le Canada, poursuive ses efforts sur le plan de la diplomatie des États côtiers.

Le Canada, qui est bien placé pour devenir le chef de file dans trois ou quatre industries marines au moins, doit pourtant prendre conscience, sur le plan interne, des répercussions de ces *industries* sur les petites *communautés* côtières, plus particulièrement dans les régions de l'Arctique et de l'Atlantique, mais également dans le nord de la Colombie-Britannique. Dans ce cadre, le Canada devrait être capable de maintenir l'équilibre entre les revendications de l'industrie et celles des collectivités concernant la mise en valeur et la gestion des océans.

Le concept de gestion par l'État côtier comporte un nombre sensiblement égal d'obligations *nationales* et *internationales*. Il est possible de

réaliser une économie d'énergie substantielle en adoptant une approche unique mais systématique du développement des systèmes de gestion des océans dans les limites de notre compétence élargie, tout en répondant à la fois à nos exigences nationales et à celles de notre politique étrangère.

Finalement, par le biais de la diplomatie des États côtiers, le Canada serait perçu comme menant sa politique extérieure, dans les secteurs pertinents, de façon qu'elle maintienne un équilibre entre les revendications et les droits d'un État souverain indépendant en ce qui concerne ses *intérêts spéciaux* d'une part, et les *intérêts communs* de la communauté internationale tout entière d'autre part. Le Canada, continuant de jouer un rôle important en ce qui concerne ces questions internationales, serait en mesure d'apporter des contributions fréquentes, importantes et soigneusement équilibrées au progrès de l'ordre public mondial⁴⁶⁹.

Le Canada et les Nations Unies

Le ministère des Affaires extérieures réévalue périodiquement, sinon constamment, le système des Nations Unies. C'est là une question qu'il faut aborder sous tous les angles possibles. L'angle retenu par la CNUDM II n'en était qu'un parmi plusieurs, et il s'agissait peut-être d'un angle qui déformait la perspective. S'il est vrai que la CNUDM III a constitué un phénomène unique en son genre, il faut se garder d'en tirer trop de leçons. Dans la mesure où la CNUDM III est le reflet de notre époque et révèle certaines tendances des conférences diplomatiques et des relations internationales en général, que pouvons-nous en dégager sur le rôle actuel des Nations Unies dans les affaires internationales? Trois points en particulier méritent d'être soulignés.

Premièrement, ce sont les délégations nationales qui ont dominé la CNUDM III. Les nombreux et importants services rendus par le Secrétariat des Nations Unies étaient, pour la plupart, des services administratifs et de soutien, des services de recherche, ou d'autres services demandés par les délégations. Les gouvernements participants ont constamment tenté d'éviter les intrusions possibles du Secrétariat des Nations Unies, et plus encore celles venant d'autres secteurs, telles les agences spécialisées des Nations Unies et autres organisations internationales; par dessus tout, ils redoutaient celles des organisations non gouvernementales qui participaient à la conférence à titre d'observateurs. En effet, leur exclusion partagée des positions d'influence tendait à unir ces groupes disparates dans une sorte de chœur grec dont les commentaires murmurés sur le déroulement du drame n'étaient qu'occasionnellement entendus par ces acteurs. Il est probable que cette approche romantique et statique des États face au développement juridique et à l'élaboration des politiques dans le cadre des Nations Unies, qui signifie le déclin du concept d'un gouvernement mondial à ce

chapitre, soit adoptée dans d'autres forums des Nations Unies au cours des années à venir⁴⁷⁰.

Deuxièmement, le fait que les gouvernements participants aient exigé de garder le contrôle de la conférence a eu pour effet d'augmenter les coûts financiers, les dépenses d'énergie humaine et la complexité logistique de tout le processus. Puisque ces coûts sont assumés par les gouvernements, la CNUDM III aura peut-être pour effet de décourager les entreprises d'une telle envergure à l'avenir. Si l'on tient compte également des autres déficiences du système des Nations Unies, il est possible que les États membres, et particulièrement les États développés qui fournissent la plus grande part du budget des Nations Unies, n'encouragent pas la tenue de ces mégaconférences à l'avenir. Cependant, il ressort de l'histoire des Nations Unies que même les arguments les plus rationnels et pratiques de cette sorte en faveur de méthodes plus simples et plus expéditives ont peu de chance de triompher de l'émotivité qui marque le concept de démocratie mondiale de participation au sein du système des Nations Unies. De plus, des milliers de fonctionnaires des gouvernements nationaux ont découvert l'intérêt de ces conférences diplomatiques à grand déploiement. Plusieurs d'entre eux n'avaient jamais auparavant été partie à la politique étrangère. Il est presque sûr que l'intérêt professionnel que suscitent ces conférences constituera un facteur influent en faveur de la tenue d'autres conférences du genre de la CNUDM III.

Troisièmement, rien n'indique que le concept contemporain de mise en valeur ait perdu de sa popularité dans les cercles reliés aux Nations Unies, bien que la limpidité relative du sens qu'on a déjà pu lui donner comme objectif politique ait été passablement troublée. Afin d'éviter que le concept de mise en valeur des ressources marines ne dégénère en un renvoi vague et artificiel aux ambitions nationales, les experts ont consacré une partie de leurs travaux à la CNUDM III à joindre les idéaux de développement avec des principes et des pratiques de gestion plus précis. En raison surtout de la nécessité d'en arriver à un compromis négocié sur les questions fondamentales de compétence, on a réussi jusqu'à un certain point à faire la synthèse des approches de gestion et de mise en valeur : le régime de la zone économique exclusive. Rétrospectivement, nous pouvons peut-être avancer qu'il s'agissait de la réalisation la plus importante de la CNUDM III sur le plan intellectuel, qui favorisera aussi le « penchant » des Nations Unies vers le concept de mise en valeur tant dans le domaine des océans que dans les autres; il s'agit d'une première ébauche susceptible d'être perfectionnée et consolidée⁴⁷¹.

Comment le Canada doit-il réagir à ces évolutions possibles du système des Nations Unies, compte tenu de son expérience à la CNUDM III? Sur ce point également, trois commentaires nous paraissent suffire.

Premièrement, la place importante qu'a occupée le Canada dans la

diplomatie des États côtiers à la CNUDM III a été rendue possible par l'utilisation et la coordination de ressources nationales considérables dans les domaines de la gestion et de la mise en valeur des océans. En conséquence, le Canada, et particulièrement les fonctionnaires fédéraux, compte une foule de ressources humaines et d'autres ressources qui peuvent, et qui devraient, servir à poursuivre d'autres buts reliés aux Nations Unies : permettre au gouvernement canadien à la fois de proposer des initiatives et de réagir à celles des autres gouvernements dans différents forums responsables de la gestion et de la mise en valeur des océans. Le Canada n'a aucune raison de ne pas satisfaire aux normes d'excellence mondiale dans ce domaine. Rien ne justifie d'exclure les fonctionnaires canadiens de l'élite des concepteurs et des réalisateurs d'aucun secteur des Nations Unies relié aux océans; ils en font déjà partie, par exemple dans le domaine de l'environnement. Même les cyniques, qui ne recherchent dans la politique étrangère qu'une source de profit intéressé, devront admettre que le Canada, l'un des plus grands États côtiers gestionnaires au monde, a beaucoup à gagner sur le plan interne d'une participation sincère et constante aux activités des Nations Unies reliées aux problèmes de la mise en valeur et de la gestion des océans à travers le monde. De plus, la participation du gouvernement canadien dans ce domaine devrait être accrue, non seulement par les initiatives et les réactions des délégations lors de conférences intergouvernementales et autres rencontres officielles, mais également par l'affectation de personnel aux secrétariats des agences des Nations Unies. Ces mesures ont déjà été prises : elles devraient être soutenues et intensifiées par le biais des accords d'encouragement nécessaires, si besoin est.

Deuxièmement, le gouvernement canadien devrait, chaque fois que l'occasion se présente, se faire publiquement le champion de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et des événements connexes à celle-ci. La Convention représente à coup sûr l'une des plus grandes réussites des Nations Unies, et, indépendamment des critiques que l'on peut faire du système des Nations Unies dans d'autres contextes, il serait inexcusable que le Canada permette qu'on le perçoive comme faisant siennes des pratiques et des politiques injustifiées visant à miner la Convention. Le Canada devrait non seulement s'empresse de ratifier la Convention et exhorter les autres (particulièrement les autres États développés) à faire de même, mais devrait également continuer à participer aux sessions de la commission préparatoire qui a le pouvoir d'élaborer les plans d'exploitation minière des grands fonds marins prévus par la Convention avant l'entrée en vigueur de celle-ci⁴⁷². Si l'entrée en vigueur de la Convention devait être indûment retardée⁴⁷³, le gouvernement canadien devrait se tenir prêt à assister autrement les Nations Unies afin de favoriser les buts de la Convention; il serait

préférable qu'il propose lui-même des initiatives dans les agences compétentes des Nations Unies.

Troisièmement, le succès des négociations canadiennes à la CNUDM III (et, auparavant, à la Commission des Nations Unies sur les fonds marins) ainsi que sa participation de premier plan aux travaux préparatoires de la Conférence de Stockholm sur l'environnement (et les activités subséquentes des Nations Unies dans ce domaine) permettent au gouvernement canadien de jouer un rôle important dans d'autres domaines de gestion des ressources non océaniques (développement-environnement) des Nations Unies : par exemple, l'Antarctique, l'espace, le déboisement, la pollution transfrontalière, le transport de polluants atmosphériques sur de longues distances, l'élimination des déchets ainsi que le transport, la manutention et l'entreposage de produits toxiques. Ce sont tous des domaines dans lesquels le Canada possède des connaissances spécialisées, au niveau non seulement des services gouvernementaux, mais également de l'industrie, des conseillers professionnels et du milieu universitaire.

Dans ces domaines au moins, et peut-être dans d'autres, il faut inciter le gouvernement fédéral à recruter les membres de sa délégation nationale, comme le font les États-Unis, d'un bassin plus important de candidats à travers tout le pays. Le gouvernement fédéral a fait un effort certain pour inclure les gouvernements provinciaux et les représentants de l'industrie dans sa délégation à la CNUDM III, mais à d'autres égards la délégation canadienne était moins représentative du pays que celle de certains autres États démocratiques. Convenons que la cohérence interne d'une délégation contribue à son efficacité sur le plan diplomatique; mais la représentation des intérêts particuliers n'est pas toujours une garantie suffisante que l'intérêt public sera respecté dans la poursuite de la politique extérieure canadienne dans l'arène des conférences diplomatiques des Nations Unies. Dans le sillage de la CNUDM III, il est peut-être temps de réexaminer les tendances « exclusionnistes » dont fait toujours preuve le ministère des Affaires extérieures.

Le Canada et le processus législatif

Il ne nous appartient pas d'évaluer l'apport de la CNUDM III au processus législatif international. Nous devrions peut-être cependant esquisser au début de la présente section les caractéristiques apparemment inédites de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, analysée en tant que traité créateur de droit⁴⁷⁴.

Premièrement, la Commission des Nations Unies sur les fonds marins et la CNUDM III proprement dite ont eu lieu pendant l'émergence de ce que l'on pourrait appeler l'époque « romantique » du développement du droit international. La reformulation du droit de la mer a en effet eu lieu

alors que l'évolution du droit avait été déplacée dans l'arène diplomatique, où les vertus traditionnelles telles que l'ordre, l'exhaustivité, l'universalité et la cohérence tendent à céder le pas aux vertus romantiques : spontanéité, imagination, diversité et sensibilité. On accorde plus d'importance au processus qu'au résultat⁴⁷⁵. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 constitue un exemple parfait de l'approche romantique de la législation. Les éléments de ce processus diffèrent des éléments traditionnels; les attentes que suscite le résultat devraient également différer. Les problèmes découlant de la mise en oeuvre d'un traité aussi complexe sont eux-mêmes extrêmement complexes et dépassent ce que l'on qualifie normalement de simple mise en oeuvre⁴⁷⁶.

Deuxièmement, une étude approfondie du libellé de la Convention révèle qu'on y trouve d'une part des termes visant à inciter les États Parties à des pratiques uniformes, d'autre part des exceptions incorporant des normes doubles ou multiples, particulières à des catégories d'États déterminés. On peut s'attendre que ces libellés auront des effets mixtes sur la pratique des États à travers le monde. Certains auront intérêt à mettre l'accent sur les termes qui tendent à l'uniformité de la pratique, d'autres, sur ceux qui établissent des exceptions à celle-ci⁴⁷⁷.

Troisièmement, l'analyse du contenu du texte révèle des variantes importantes dans les concepts de devoir ou d'obligation. Habituellement, les traités à caractère législatif créent des obligations suffisamment claires et précises pour qu'une violation soit facilement identifiable en pratique. Malgré leurs termes apparemment impératifs, la plupart des dispositions normatives de la Convention ne sont pas vraiment obligatoires en ce sens que les obligations qu'elles imposent sont juridiquement imprécises. Il arrive souvent qu'un article de la Convention ne stipule qu'une série de responsabilités officielles plutôt qu'une série d'obligations juridiquement exécutoires. Plus souvent qu'autrement, ces responsabilités ne font qu'indiquer la voie à suivre dans le futur; il serait donc plus juste de dire qu'elles sont formulées en termes évolutifs plutôt qu'obligatoires⁴⁷⁸.

Quatrièmement, et en conformité avec le troisième point que nous venons de présenter, l'objectif sous-jacent à la plupart des dispositions n'est pas tant d'encourager le règlement des différends que d'éviter les conflits. La Convention prévoit des mécanismes, sur les plans de la procédure et des institutions, pour la réglementation de la mise en valeur et de la gestion des océans dans le monde entier⁴⁷⁹.

Finalement, la nouvelle technique du consensus⁴⁸⁰, employée dans le processus complexe de négociation et de résolution des questions lors de la CNUDM III, a soumis à de nouvelles tensions la théorie du consentement⁴⁸¹, particulièrement en ce qui concerne la doctrine de la ratification, qui était traditionnellement considérée comme l'élément essentiel du droit des traités, notamment dans le cas des conventions

multilatérales⁴⁸². La CNUDM III a accéléré le besoin de développer de nouvelles approches face à la question du consentement, axées sur le processus plutôt que sur des actes précis⁴⁸³.

Évidemment, il n'appartient en propre à aucun pays, y compris le Canada, d'apporter des suggestions pour améliorer le processus législatif en général. Cependant, dans la mesure où le Canada a des responsabilités internationales particulières dans le domaine de la gestion et de la mise en valeur des océans suite à la CNUDM III, il se peut que les légistes du gouvernement canadien soient prêts à proposer la révision par les Nations Unies des événements juridiques reliés aux océans même si, ce faisant, ils vont dans un sens contraire à la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer⁴⁸⁴. Qui plus est, si l'on constate que la viabilité de la Convention est compromise en raison de sa non-ratification par quelques puissances maritimes cruciales ou quelques États côtiers importants, il sera peut-être utile de proposer aux Nations Unies la révision du droit général des traités en ce qui concerne les conventions multilatérales à caractère législatif⁴⁸⁵.

Répétons que, si la mise en vigueur de la Convention est retardée indûment ou si elle doit ne jamais s'appliquer à des États maritimes et côtiers importants, le Canada serait tout désigné pour suggérer d'autres mesures de règlement des différends, reliés aux océans, pouvant survenir entre les États qui sont parties à la Convention et ceux qui ne le sont pas. Étant donné l'attitude dissidente du gouvernement américain actuel, le Canada doit se pencher sur ce genre de problème dans le contexte des relations canado-américaines. Certaines des techniques prévues pour résoudre les différends ou les éviter en ce qui concerne les objectifs bilatéraux pourraient se révéler applicables dans un cadre plus large et constituer le fondement d'une proposition canadienne à la Sixième Commission (juridique) de l'Assemblée générale des Nations Unies⁴⁸⁶.

Finalement, quel que soit l'avenir réservé à la Convention, il faut suivre attentivement tous les événements juridiques et institutionnels concernant la politique des océans, tant sur le plan national que sur le plan international, afin de vérifier leur conformité ou leur non-conformité avec les dispositions de la Convention. Il faut assujettir tout ce qui paraît constituer la preuve d'une pratique coutumière en droit international de la mer, qu'elle constitue ou non une pratique étatique au sens traditionnel⁴⁸⁷, à un mécanisme « d'interprétation »⁴⁸⁸. Il est difficile d'imaginer pourquoi le Canada ne participerait pas activement à tout effort visant à offrir un tel service juridique à la communauté internationale.

Les relations canado-américaines

Il n'est pas toujours facile d'être un ami et un voisin des États-Unis. Même un État comme le Canada, ayant des liens personnels et insti-

tutionnels avec tous les secteurs et à tous les niveaux de la société américaine, souffre d'une infériorité permanente dans ses relations avec son voisin. Il y a, évidemment, le désavantage d'une population moins nombreuse et celui d'avoir à traiter quotidiennement avec la nation la plus compétitive du monde. Mais les problèmes sont d'ordre politique plutôt que culturel. Paradoxalement, la similitude des deux cultures nationales semble accentuer les rancunes et frustrations qui marquent souvent les rapports officiels entre ces deux États nord-américains.

Lors de la CNUDM III, et contrairement à la situation qui prévalait lors des conférences précédentes de 1958 et 1960, il est devenu évident que le point de vue du Canada et celui des États-Unis sur les multiples questions importantes du droit de la mer ne concordaient pas. Le Canada a abordé pratiquement toutes les questions de compétence à titre d'État côtier, alors que les États-Unis devaient tenir compte d'une gamme plus large d'intérêts nationaux et internationaux, et atteindre un compromis entre leurs intérêts d'État côtier et ceux d'État maritime. Concilier ces divers points de vue au sein du gouvernement américain et déterminer une position nationale pour la délégation américaine afin que celle-ci puisse négocier à la CNUDM III, voilà ce qui a constitué le problème de diplomatie interne le plus difficile à résoudre en ce qui concerne le nouveau droit de la mer⁴⁸⁹.

Les principales différences de fond entre le Canada et les États-Unis ont surgi dans les cinq domaines suivants à l'ordre du jour : la limitation des niveaux de production prescrits pour l'exploitation minière des nodules de manganèse des grands fonds marins⁴⁹⁰; le pouvoir réglementaire de l'État côtier sur sa marine marchande et la navigation dans les limites de sa compétence nationale⁴⁹¹; le pouvoir réglementaire de l'État côtier sur la pêche et les « grands migrateurs » dans les limites de sa compétence nationale⁴⁹²; le pouvoir réglementaire de l'État côtier sur la conduite de la recherche scientifique marine dans les limites de sa compétence nationale⁴⁹³; et la délimitation de la zone maritime entre les États dont les côtes se font face, ou sont adjacentes⁴⁹⁴. En ce qui concerne la première question, les différences canado-américaines ont été exacerbées par leurs divergences fondamentales sur les questions *symboliques* sous-jacentes au dialogue Nord-Sud : tandis que le Canada était relativement sympathique à la proposition du groupe des 77 (les États les moins développés), qui défendait un régime mondial de l'exploitation minière des grands fonds marins (sous l'égide d'une autorité internationale des fonds marins), ou du moins ne s'y opposait pas, les États-Unis se sont montrés froids avant de devenir carrément hostiles. De plus, il existait au départ une différence fondamentale (philosophique) entre les deux gouvernements sur la question globale d'une compétence élargie de l'État côtier (au-delà de la zone territoriale de douze milles). Mais en 1974, après d'intenses négociations internes, la

délégation américaine était en mesure d'annoncer qu'elle appuyait, sous certaines réserves, le régime de la zone économique de deux cents milles. Par la suite, le débat a surtout porté sur les caractéristiques propres aux pouvoirs de l'État côtier sur la navigation, les « grands migrants » et la recherche scientifique marine.

Les négociateurs américains et canadiens se sont souvent, à l'occasion vivement et parfois publiquement, affrontés sur certaines de ces questions⁴⁹⁵, en particulier après que le gouvernement Reagan fut devenu intraitable lors des dernières étapes de la conférence. À ce moment, cependant, les différences concernant les questions de compétence avaient été résolues ou du moins masquées⁴⁹⁶, et la cause principale du conflit canado-américain était la ligne dure adoptée par le gouvernement américain concernant la CNUDM III dans son ensemble, et notamment sur les dispositions concernant l'exploitation minière des grands fonds marins. Le rejet canadien des politiques américaines était partagé après 1980 par la quasi-totalité des autres délégations; il est donc trompeur de parler après cette date de différends bilatéraux canado-américains.

Deux ans après que les États-Unis eurent annoncé qu'ils ne signeraient pas la Convention, la plupart de ces différends, positifs ou symboliques, continuent de hanter les relations entre le Canada et les États-Unis. Seule la question de la recherche scientifique marine a été réglée. La question du volume de la production autorisée fait partie de la question plus vaste de l'exploitation minière des grands fonds marins, laquelle constitue un problème mondial en matière de relations internationales, et non un différend de nature fondamentalement bilatérale entre le Canada et les États-Unis. Il faut compter les autres litiges reliés au droit de la mer parmi les nombreux facteurs de friction entre les deux gouvernements⁴⁹⁷. Quelles mesures doit-on prendre à leur égard?

À première vue, on peut les traiter de trois façons principales : les éviter, les négocier et les régler judiciairement. Chacune présente des avantages et des inconvénients. L'*évitement* du problème n'est pas source de production et, à court terme, peut se justifier si le problème est particulièrement délicat et ne peut par ailleurs être réglé de façon satisfaisante. La question de la navigation en constitue un bon exemple. La réticence actuelle du gouvernement canadien à promulguer des lignes de base et à revendiquer sa compétence dans l'Arctique peut être interprétée comme une politique d'évitement. Mais les lignes de base ne peuvent faire l'objet de négociations et ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une décision judiciaire; la question du passage du Nord-Ouest devra être étudiée par le gouvernement canadien sous différents angles, notamment en consultant les États qui l'utiliseront à l'avenir, tels les États-Unis. À terme, le gouvernement canadien devra décider du

rythme qu'il entend imposer à la mise en place de contrôles sur la circulation des navires et aux autres formes de gestion de la navigation dans des régions données de sa zone économique exclusive dans les océans Atlantique et Pacifique⁴⁹⁸.

Les positions sont inversées en ce qui concerne les grands migrateurs. C'est aux États-Unis de jouer. Ce sont les Américains qui ont voulu s'assurer l'accès aux eaux canadiennes pour la pêche au thon, et qui ont vu leurs négociations avec le Canada couronnées de succès⁴⁹⁹. Maintenant que la question de l'accès au saumon sur la côte Ouest est presque réglée⁵⁰⁰ et que la question du droit d'accès au banc de Georges par les pêcheurs de pétoncles sera clarifiée par la Cour internationale de justice⁵⁰¹, il sera bientôt possible de comparer les avantages respectifs de la négociation et de l'intervention judiciaire comme modes de résolution des questions relatives à la mise en valeur et à la gestion des ressources des océans.

La décision dans l'affaire du golfe du Maine sera examinée attentivement, en gardant à l'esprit les nombreux problèmes de délimitation maritime et les problèmes transfrontaliers connexes qui restent à régler dans les quatre zones d'océan que se partagent les États-Unis et le Canada : le golfe du Maine, la mer de Beaufort, les zones côtières et extracôtières de l'entrée Dixon, et la zone extracôtière du détroit de Juan de Fuca⁵⁰². La méthode de la *négociation* s'est révélée infructueuse dans le golfe du Maine, malgré beaucoup d'ingéniosité et d'habileté de la part des diplomates⁵⁰³. Sans connaître le résultat du pourvoi à la cour, il est loin d'être évident qu'il y va de l'intérêt de l'un ou l'autre pays de recourir au règlement *judiciaire* des problèmes relatifs aux zones maritimes. Dans les quatre zones en question, et particulièrement dans celle du Maine, ces questions de délimitation sont intimement liées aux questions communes d'accès et de gestion. Inévitablement, la délimitation judiciaire de zones maritimes ne constitue que le point de départ de la prochaine ronde de négociations sur ces questions. Il reste à voir si, dans deux ou trois ans, cette décision assistera les négociations sur le golfe du Maine ou leur nuira, et si les deux gouvernements vont recourir au règlement judiciaire d'autres questions dans cette zone maritime ou dans l'une des trois autres⁵⁰⁴.

Il est difficile de voir quel effet positif le nouveau droit de la mer peut avoir sur les relations canado-américaines. La nature revendicatrice des positions sur les questions du droit de la mer a obligé les deux pays, comme tous les autres, à se concentrer sérieusement sur la perspective de gains nationaux, non seulement sur le plan de l'espace, mais également sur celui des ressources. En matière de gestion et de mise en valeur des océans, domaine peu propice à l'élaboration d'un compromis, il n'y a eu que peu de place pour les loyautés traditionnelles ou les affinités culturelles ou idéologiques. Le meilleur espoir d'une entente harmonieuse en ce qui concerne la gestion et le développement des océans,

c'est que les Canadiens et les Américains abordent leurs problèmes communs conjointement et réalisent que leurs intérêts sont complémentaires : c'est-à-dire que les deux ont plus à gagner qu'à perdre en élaborant des ententes conjointes de gestion dans les zones maritimes communes⁵⁰⁵. Il ne faut cependant pas croire qu'il s'agira là d'une voie facile. Il existe des différences fondamentales de structure et de style entre les gouvernements des deux pays⁵⁰⁶ et entre les attentes de leurs communautés côtières respectives à leur égard⁵⁰⁷. Les fossés tendent plus à se creuser qu'à se combler. Il est cependant clair que les relations diplomatiques canado-américaines devront porter prioritairement, pendant plusieurs années, sur la question de la mise en valeur et de la gestion des océans⁵⁰⁸.

Le commerce international et la mise en valeur des océans

Le Canada a toujours été une nation marchande. La plupart des Canadiens (avertis), contrairement aux Américains, sous-estiment leur propre dynamisme commercial. La question du rôle futur du Canada dans l'économie internationale nous oblige maintenant à modifier les opinions traditionnelles sur notre stratégie industrielle nationale et son apport au développement technologique. Comme nous l'avons mentionné précédemment⁵⁰⁹, la plupart des industries reliées à l'océan ont un potentiel d'expansion des exportations : qu'on songe à la pêche, au gaz naturel extracôtier, à l'énergie marémotrice et à la plupart des nouvelles industries de la technologie des océans.

En ce qui concerne la pêche, qui au Canada a toujours été une industrie d'exportation, l'expansion des exportations connaît des problèmes d'ordre technique et politique. La plus grande partie de l'industrie de la pêche extracôtière est sous l'emprise de grandes compagnies, mais, depuis la restructuration financière de l'industrie en 1983, les deux plus importantes compagnies sont en partie propriété du gouvernement fédéral⁵¹⁰. Depuis quelques années, l'industrie a fait des efforts relativement audacieux et complexes afin de développer de nouveaux marchés en Europe pour écouler son volume accru de prises et pour prévenir le danger de perdre une partie de son marché américain traditionnel; il reste à résoudre des problèmes technologiques relatifs au contrôle de la qualité⁵¹¹; les efforts des compagnies ont été ralentis par des incertitudes structurelles et financières. Il y a également un problème d'éducation des nombreux employeurs et employés, qui n'ont pas encore reconnu les nouvelles exigences des pratiques plus professionnelles de pêche et de transformation du poisson destiné à des marchés internationaux très difficiles et sélectifs⁵¹². Les problèmes d'ordre diplomatique et politique reliés à la négociation, par les gouvernements, d'accords commerciaux à long terme pour écouler les produits de la pêche canadienne sont encore plus complexes et ne peuvent être séparés des autres

questions concernant les échanges commerciaux internationaux avec l'Europe occidentale et les États-Unis⁵¹³.

Le Canada possède également un excédent de gaz naturel, et la majeure partie de sa production extracôtière de gaz naturel est destinée à l'exportation vers les États-Unis. La première de ces sources est située dans l'île de Sable, au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, et sera reliée à la Nouvelle-Angleterre au moyen de pipelines sous-marins et terrestres⁵¹⁴. Après plusieurs années d'incertitudes et de calculs répétés, il semble maintenant probable que les États de la Nouvelle-Angleterre demanderont au Canada d'aller de l'avant avec le projet, mais la politique nationale des États-Unis en matière d'énergie est encore trop floue pour cerner l'ampleur de leur dépendance future à l'égard des approvisionnements canadiens en pétrole extracôtière⁵¹⁵.

On ne sait pas encore si les États-Unis souhaiteront inclure dans leur stratégie à long terme d'importation d'énergie le projet proposé de mise en valeur de l'énergie marémotrice de la baie de Fundy, ni dans quelle mesure ils comptent le faire. Le Canada ne peut, évidemment, se lancer dans cette entreprise extrêmement coûteuse (et relativement controversée) sans un engagement à long terme de la part de l'industrie et du gouvernement américains⁵¹⁶. Bien qu'il soit toujours possible que le projet soit financé en partie par des pays européens, il est fort probable que les fonds proviendront en majeure partie des États-Unis dans la mesure où le projet desservira de façon importante la région de la Nouvelle-Angleterre⁵¹⁷.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est difficile de discerner un quelconque intérêt canadien à court terme dans l'exploitation minière des nodules de manganèse destinés à l'exportation⁵¹⁸. Il est cependant possible de développer certains secteurs de la nouvelle technologie marine au niveau régional et, à un degré moindre, au niveau national⁵¹⁹.

L'autre facette du problème du commerce consiste à déterminer dans quelle mesure la mise en valeur de l'océan contribuera à réduire la dépendance traditionnelle d'autres secteurs de l'économie canadienne de l'importation de biens et de services. Un des exemples les mieux connus dans ce domaine, comme nous l'avons mentionné précédemment⁵²⁰, concerne le transport maritime : les services de navigation, la construction navale et les services connexes moins visibles, tels l'assurance et le financement maritimes. À l'aube de ce nouvel âge de la mise en valeur et de la gestion des océans, les Canadiens qui oeuvrent dans l'industrie et au gouvernement devraient pouvoir bénéficier d'une meilleure formation dans ce domaine, même s'ils doivent la chercher à l'étranger. Des centaines de millions de dollars sont « gaspillés » tous les ans au Canada pour la prestation de ces services maritimes par des fournisseurs étrangers. Il est peu probable que l'on puisse rendre le

secteur import-export de l'économie moins vulnérable qu'il ne l'est actuellement tant que le Canada n'acquerra pas un certain contrôle sur le secteur maritime de son réseau de livraison. D'ici à ce que l'industrie et le gouvernement canadien acquièrent conjointement une certaine expérience nationale dans ce domaine délicat des services à nos commerçants internationaux, nous n'aurons pas voix au chapitre en ce qui concerne l'orientation du commerce international⁵²¹.

Le développement international et le nouveau droit de la mer

La perspective, pour les États côtiers en développement (et peut-être même pour les États non côtiers), d'obtenir l'accès à des ressources marines qui leur étaient inaccessibles avant l'avènement du nouveau droit de la mer a constitué l'un des éléments clés de la conférence, sans lequel cette dernière n'aurait pas survécu à quinze ans de dures négociations. Plutôt que d'avoir à concurrencer les technologies marines des puissances industrialisées, ces pays souhaitaient acquérir la maîtrise d'une large zone nationale d'espace marin dont les ressources pourraient être intégrées à la base de leur économie nationale. Au cours des années écoulées depuis qu'Arvid Pardo, dans son discours historique de 1967⁵²², a pour la première fois introduit l'idée d'un nouvel ordre mondial fondé sur la mise en valeur et la gestion des océans, plusieurs nouvelles idées ont vu le jour pour répondre aux besoins de tirer du nouveau droit de la mer des bénéfices importants du développement international.

Le besoin de formation professionnelle et d'assistance technique constituait la première étape à franchir. Pendant la période dite d'« aide à l'étranger », c'est-à-dire de la fin des années 1940 au milieu des années 1960, on a privilégié le développement d'un savoir et de connaissances de style occidental, ainsi que le don de matériel et d'outils, au moyen surtout des différents projets et programmes des Nations Unies. En ce qui concerne la mise en valeur des océans, il s'agissait là d'une approche sectorielle, limitée au départ au secteur des pêches et de la mariculture sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture⁵²³; elle a été ensuite étendue à la navigation sous le parrainage de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement⁵²⁴. Ces efforts nous paraissent aujourd'hui avoir été d'une efficacité plutôt limitée. Souvent, ces dons étaient faits moins en fonction des besoins des donataires qu'en fonction des excédents de production des donateurs. Dans la plupart des cas, ni l'un ni l'autre n'était en mesure d'évaluer les besoins du pays donataire. Les problèmes étaient aggravés par les incertitudes concernant la conception de ces projets et programmes. Les agences d'aide internationale avaient peine à évaluer les mérites respectifs de l'aide bilatérale et

multilatérale d'une part, et ceux des initiatives locales et régionales d'autre part⁵²⁵. Il s'agissait d'une époque marquée par un idéalisme généralisé dans les pays développés, et plusieurs spécialistes des pêches reconnus dans le monde occidental ont participé activement aux travaux des Nations Unies. C'était également une époque où les commissions de pêche régionales, dont le personnel se composait de savants occidentaux ou de formation occidentale, faisant ou non partie de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, privilégiaient la conservation plutôt que la mise en valeur⁵²⁶.

Au milieu des années 1960, il est devenu évident qu'il fallait adopter une autre approche. La vision de l'espace marin qu'avait Pardo a eu l'effet d'une révélation pour plusieurs pays en développement, ajoutant ainsi une dimension océanique, ou à tout le moins côtière, à leur planification économique nationale. Sous cette influence, les États côtiers en développement commencèrent à accorder une importance accrue à un cadre plus large et complet à l'intérieur duquel réaliser les ambitions nationales : faire l'inventaire des problèmes, des ressources et des possibilités; établir des objectifs; fixer des priorités; identifier des stratégies; déterminer des échéances; assigner des tâches; et concrétiser des idées. Cependant, la planification nationale du développement dans la plupart des pays en développement, qu'elle ait ou non cette dimension océanique, devait être soutenue sur le plan international. Cette période, de la fin des années 1960 au début des années 1970, coïncidait également avec celle des approches globales et multisectorielles des problèmes de l'environnement. La conférence des Nations Unies tenue à Stockholm en 1972 a élaboré le premier véritable Plan d'action mondial vraiment global⁵²⁷. Avec l'aide des perspectives globales des environmentalistes, les planificateurs du développement ont pu établir un meilleur équilibre entre les exigences du développement et celles de l'environnement. Étant donné son approche globale, la conférence de Stockholm a attiré l'attention sur l'importance de la mise en valeur du milieu marin en particulier, et a sensibilisé certains gouvernements à la nécessité d'adopter une politique de préservation en matière de gestion et de mise en valeur des océans⁵²⁸. Depuis la conférence de Stockholm, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dont le siège est à Nairobi, a permis de maintenir l'équilibre entre l'environnement et le développement grâce à différents programmes visant l'éco-développement. L'un des plus importants programmes du PNUE est le Programme pour les mers régionales dont le siège est à Genève, qui a été bien reçu et qui a connu un succès considérable en dépit d'un budget restreint. Il vise la mise en oeuvre de plans d'actions régionaux et d'autres accords dans dix mers régionales désignées partout dans le monde en développement. Inspirés du plan d'action global original approuvé à Stockholm, ces plans d'action pour les mers régionales

tiennent compte de différents éléments, telles la gestion de l'environnement, la mise en valeur des ressources et la préservation des espèces et de leurs habitats⁵²⁹.

La troisième approche du développement international des océans (celle qui prévaut actuellement) tire évidemment son origine du concept du régime d'une zone économique exclusive de 200 milles qu'ont accepté rapidement les différents États du monde depuis le milieu des années 1970. Il est cependant vite devenu apparent que, dans la plupart des cas, ces gains d'espace par les États côtiers en développement ne permettraient de réaliser des bénéfices substantiels qu'avec l'apport de nouvelles idées valables dans le contexte du développement international. La plupart des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 portent sur le concept de transfert de technologie⁵³⁰, qui était très populaire aux Nations Unies durant les années 1970 et qui a encore plusieurs partisans. Mais la conférence n'a pas réussi à lever les obstacles, tant techniques que politiques, qui ont empêché un progrès réel (plutôt que symbolique) sur le plan du transfert de technologie des pays développés aux pays en développement⁵³¹. L'idée la plus utile formulée dans le cadre de la CNUDM III sur le développement international a été celle de centres régionaux et nationaux de recherche marine dans les domaines scientifique et technique⁵³²; il est encore trop tôt pour prédire le succès de telles initiatives sous le régime de la Convention.

Il faut souligner deux autres idées nouvelles. D'abord, la plupart des États côtiers en développement se sont lancés dans des entreprises à risques partagés : c'est-à-dire, une forme d'entente de coopération bilatérale avec une entreprise privée ou publique d'un État développé, habituellement éloigné, qui possède des connaissances et une technologie avancée dans un domaine du développement et de la gestion des océans. La plupart de ces entreprises à risques partagés portent soit sur les ressources halieutiques, soit sur les ressources extracôtières en pétrole dans les limites de la compétence nationale de l'État côtier en développement. Il est trop tôt pour porter un jugement sur la valeur de ces expériences⁵³³. Deuxièmement, à la fin des années 1970, plusieurs États côtiers en développement ont commencé à saisir l'importance d'une formation en gestion des océans pour tirer le meilleur parti possible des avantages de la zone économique exclusive. Par formation, l'on entend une certaine expérience dans pratiquement tous les domaines reliés à l'océan, en vue de faciliter la planification et l'administration publiques, plutôt que des connaissances approfondies dans un seul domaine technique du développement et de la gestion des océans⁵³⁴. Cette approche multisectorielle globale de la formation est entièrement différente de l'approche sectorielle spécialisée développée dans les années 1950 et 1960. Le succès de la formation à la gestion des océans, qui dépend de plusieurs facteurs⁵³⁵, n'est pas encore démontré; il est

clair, cependant, qu'elle répond aux besoins et aux exigences des gouvernements de plusieurs États côtiers en développement.

Les efforts canadiens dans ce domaine relèvent surtout de trois organismes : l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Centre de recherche pour le développement international (CRDI), et le Centre international de développement des océans (CIDO). L'ACDI, bien sûr, est l'organisme officiel du gouvernement canadien; le CRDI et le CIDO, bien que financés avec des crédits publics votés par le Parlement, ont leurs propres conseils d'administration et personnel internationaux, indépendants du gouvernement canadien. Depuis sa création, l'ACDI a dépensé des centaines de millions de dollars dans des projets reliés à l'océan, surtout en matière de développement des pêches et de la mariculture; elle n'était que peu préoccupée par l'océan jusqu'à ce que l'importance de la mise en valeur et de la gestion des océans soit largement reconnue lors des dernières étapes de la CNUDM III⁵³⁶.

Le CRDI a un budget encore plus limité et des objectifs définis plus précisément, mais cela lui a permis de se concentrer sur certains types de besoins qui sont quelquefois négligés par les grandes organisations et d'adopter des idées nouvelles et non traditionnelles. Le CRDI, tout comme l'ACDI, s'intéresse depuis peu au domaine de la mise en valeur et de la gestion des océans, par opposition aux secteurs traditionnels. Vu la récente mise sur pied du CIDO à Halifax, Nouvelle-Écosse, qui se consacre exclusivement à ces secteurs, il reste à voir quel rôle jouera le CRDI dans ce domaine au cours des prochaines années⁵³⁷.

Le Centre international de développement des océans qui a, jusqu'à un certain point, pris le CRDI pour modèle, a été mis sur pied en 1984; il représente le désir personnel de l'ancien premier ministre Trudeau d'offrir une assistance canadienne aux pays en développement en matière de mise en valeur et de gestion des océans, en reconnaissance des gains réalisés par le Canada lors de la CNUDM III⁵³⁸. Le CIDO a pour mission de « coopérer avec les pays en développement et de les aider dans la *gestion globale* de leurs ressources marines⁵³⁹ » (italiques de l'auteur). Il a sept objectifs :

1. Promouvoir la coopération entre le peuple canadien et ceux des pays en développement, dans le domaine du développement des océans.
2. Découvrir, amorcer, mettre en oeuvre et appuyer des démarches innovatrices pour l'exploitation des ressources océaniques des pays en développement, envisagées surtout comme ressources alimentaires.
3. Encourager l'acquisition de connaissances, promouvoir et appuyer l'enrichissement de l'expérience dans les différents domaines permettant une gestion intégrée des ressources océaniques, et les transmettre aux pays en développement.
4. Avoir recours aux qualifications et à l'expérience des particuliers et

des différents organismes du Canada, des pays en développement et des autres pays pour remplir le mandat du CIDO.

5. Élaborer et parrainer les programmes de formation appropriés, fournir l'aide technique et les services consultatifs nécessaires.
6. Élaborer et parrainer la collecte et la diffusion des informations.
7. Parrainer, dans une mesure limitée, les activités de recherche découlant du mandat et de la mission du CIDO.

Avec des fonds suffisants et une gestion appropriée, il semble certain que le CIDO renforcera la contribution canadienne à l'amélioration des capacités de gestion des océans de plusieurs États côtiers (et insulaires) en développement autour du monde.

Conclusion

Au terme de cette étude des répercussions du nouveau droit de la mer sur la politique étrangère du Canada, la principale conclusion est assez évidente. Le Conseil national de la politique océanique qui devrait être créé afin d'assurer la supervision de la mise en valeur et de la gestion des océans, pour les raisons intérieures déjà commentées dans cette étude, devrait également être autorisé à contrôler cet aspect de la politique étrangère du Canada et à faire les recommandations qui s'imposent. Les politiques et les pratiques intérieures et étrangères en matière de mise en valeur et de gestion des océans devraient être harmonisées en fonction d'une compréhension commune des besoins, des débouchés et des responsabilités du Canada. Nous n'avons aucune raison de croire que cela se produira comme par osmose; nous devons y travailler, avec la conviction que l'océan aura de profondes répercussions sur le destin du Canada dans le prochain millénaire.



Conclusion : le Canada à l'ère de la mise en valeur et de la gestion des océans

Nous vivons à l'ère des miracles. À cinquante ans, beaucoup d'entre nous regardent vers le passé et s'émerveillent des changements survenus dans leur vie. De merveilleuses machines de traitement de l'information ont créé un nouveau réseau d'« industries de l'avenir ». Nous vivons plus vieux et en meilleure santé grâce aux progrès de la médecine moderne, et nous acceptons les risques de la révolution génétique naissante. Nous poursuivons et atteignons graduellement de nouveaux sommets dans la production de l'énergie, le contrôle de la pollution et la conservation de la nature. Nous adoptons des lois afin de répondre aux demandes pressantes d'une meilleure égalité. Et pourtant, tranquillement, presque sans nous en rendre compte, nous avons entamé un important voyage d'exploration. Nous sommes entrés dans l'ère moderne de la mise en valeur et de la gestion des océans.

Comment le Canada supportera-t-il ce voyage? À première vue, les Canadiens ont l'avantage de la géographie, des ressources et des compétences dans ce domaine. Si nous n'y prenions garde, nous pourrions même prétendre être « destinés » à jouer un rôle déterminant dans le processus de mise en valeur et de gestion des océans. Nous sommes littéralement submergés par les possibilités qui s'offrent à nous; toutefois, le destin est tout à fait étranger au rôle possible de l'océan en ce second siècle du Canada. Il exige plutôt un amalgame particulier fait d'une vision, d'une pensée et d'attitudes nationales.

La vision présentée dans cette étude n'est peut-être pas celle des décideurs des milieux industriel et gouvernemental canadiens. D'ailleurs, la vision, dans le sens d'une idée *générale* de l'avenir, est peut-être rarement un facteur dans le processus de prise de décisions. Bien qu'ils soient forcés de planifier à court préavis, l'État et l'industrie

se sentent plus à l'aise lorsqu'ils doivent trouver une solution à une situation existante. L'État réagit généralement aux questions et aux problèmes, et tire parti des occasions qui s'offrent à lui, tandis que l'industrie suit le cheminement inverse. Toutefois, aucun d'entre eux ne désire investir substantiellement dans une notion aussi mal défendable qu'une vision de l'avenir. Et pourtant, l'État et l'industrie du Canada doivent prendre conscience des réalités concrètes qui sous-tendent la vision de la mise en valeur et de la gestion des océans, s'ils veulent vraiment servir le peuple canadien.

Le Canada est gouverné du centre. L'océan se trouve littéralement à la périphérie des perceptions et des préoccupations du gouvernement. La plupart des décideurs canadiens, et d'ailleurs la plupart des Canadiens, perçoivent peut-être l'océan comme une question régionale dans les affaires de l'État; et, pourtant, la politique en matière d'océans est tout aussi importante que l'agriculture ou les industries de transformation sur le plan national. Les conséquences régionales de la politique en matière d'océans ne sont pas plus localisées que celles des autres secteurs de ressources de l'économie canadienne. Seule une vision nationale peut rendre compte des réalités de la frontière océanique du Canada; seule une politique nationale peut convenir en cette matière, mais tous les ordres de gouvernement doivent y participer.

Il se pose également une question de jugement. Ce cadre de référence — le Canada et le nouveau droit international de la mer — est beaucoup trop vaste pour se prêter à l'étude de questions spécifiques supposant un jugement péremptoire. Combien d'argent le Canada devrait-il investir dans un système de gestion de la navigation en transit dans le passage du Nord-Ouest ou dans le mégaprojet d'énergie marémotrice de la baie de Fundy? Plus que pour les chutes Churchill? Trois fois plus que pour les Jeux olympiques? Devrait-on comparer ces projets à la ligne DEW (réseau avancé de pré-alerte), à la voie maritime du Saint-Laurent ou au premier chemin de fer du Canadien Pacifique, et, dans l'affirmative, selon quels critères? Comment évaluer les éléments de la politique canadienne des pêches suggérée par le rapport Kirby? Jusqu'à quel point précis l'industrie et le gouvernement canadiens devraient-ils s'engager dans le développement de notre propre marine marchande et de notre propre industrie de la construction navale? Quelles sommes supplémentaires le gouvernement et l'industrie devraient-ils consacrer à l'exploration des réserves de pétrole extracôtier? Quelles nouvelles tâches de gestion des océans devraient être partagées par les gouvernements fédéral et provinciaux? Comment ceux-ci devraient-ils coopérer pour la gestion régionale des océans? Et quels sont les risques en matière de politique étrangère, les coûts et les sacrifices justifiables, alors que les Canadiens entament ce voyage national d'exploration vers l'océan?

Les grandes questions de principe comme celles-ci supposent une

vision politique éclairée, avant que ne se pose la question de jugement. Toutefois, il faudra un jour y répondre, et ces réponses seront modelées par les attitudes et les perceptions de la population. Malheureusement, nous n'avons aucune garantie que les Canadiens soient prêts à donner un ordre de priorité élevé à l'océan sur l'ordre du jour national. C'est de nos voisins du sud que semblent venir les menaces les plus sérieuses à notre identité, l'Ontario montant la garde de notre culture « nationale ». Les défis les plus sérieux à notre unité politique se sont généralement manifestés au Québec. Le mécontentement régional est le plus élevé dans les prairies de l'Alberta et, au-delà des montagnes, dans l'ouest du pays. Lorsque nous rêvons à l'avenir, nous nous tournons instinctivement vers les terres désolées du nord; ne pourrions-nous pas nous tourner vers l'océan et nous ouvrir à lui?

Notre pays a toujours été riche en ressources naturelles. Aussi longtemps que notre abondance se limitait à la terre, notre obsession à l'égard du sol et des richesses qu'il a procurées à la nation était excusable. Ces ressources s'épuisant, nous devons restructurer notre économie et l'image que nous avons de nous-mêmes. Et, pourtant, dans cette nouvelle ère de la mise en valeur et de la gestion des océans, notre richesse en ressources naturelles est encore plus abondante et s'étale avec ostentation devant le monde. L'océan est la facette la plus neuve de la réalité canadienne, mais il ne fait pas encore partie de notre rêve national.

Sommes-nous prêts pour l'avenir?

Notes

Traduction de l'anglais. Cette étude fut rédigée à l'été 1984, quoique nous ayons fait quelques mises à jour en 1985 lors de la préparation du manuscrit pour publication. Bien que nous soyons seul responsable des opinions présentées dans cette étude, nous désirons exprimer notre gratitude aux nombreux amis et collègues du district de Halifax-Dartmouth, qui nous ont aidé à comprendre les problèmes qui se posent au Canada à l'égard de la mise en valeur et de la gestion des océans. Notre reconnaissance va également à ceux et celles qui ont fait leurs commentaires sur notre avant-projet ou qui nous ont fourni des documents ou des sources de références, ainsi qu'aux personnes qui nous ont particulièrement aidé à préparer les nombreuses notes étayant le texte. Nous aimerions en particulier remercier : Taska Carrigan, de la Faculté de droit de l'Université Dalhousie; Lloyd Dickie, de l'Institut océanographique de Bedford (IOB); Lawrence Edelstein, de l'Ocean Industry Development Office; Christopher Garrett, du Dalhousie Institute of Oceanography; Ian Townsend Gault, du Dalhousie Ocean Studies Programme (DOSP); Edgar Gold, du DOSP; John Gratwick, du Canadian Marine Transportation Centre de l'Université Dalhousie; Arthur Hanson, de l'Institute for Resource and Environmental Studies de l'Université Dalhousie; Cynthia Lamson, du DOSP; Norman Letalik, du DOSP; Clive Mason, de l'IOB; Donald Patton, du Centre of International Business Studies de l'Université Dalhousie; et David VanderZwaag, du DOSP. Nous remercions également Georgia-Lee Moore, qui a dactylographié ce manuscrit avec sa compétence et sa célérité habituelles.

1. A. Malahoff, « The Ocean Floor, Our New Frontier », (1982) 16 *Marine Technology Society Journal* 3.
2. Certaines innovations récentes sont décrites par Chuck McCabe et Teena Campbell dans « New Technical Ideas and Equipment », (1983) 18 *Ocean Industry* 16; Monik Taluani, « New Geophysical Techniques for Offshore Exploration », 26 (1983) *Oceanus* 17; et Maretta Tubb, « New Drilling Rigs », (1984) 19 *Ocean Industry* 13.
3. On en trouvera une liste récente dans Ted L. McDorman, Kenneth P. Beauchamp et Douglas M. Johnston (édit.), *Maritime Boundary Delimitation: An Annotated Bibliography*, 1983, p. 157-195.
4. Pour une liste complète jusqu'à l'année 1979, consulter Douglas M. Johnston et Edgar Gold, « Extended Jurisdiction: The Impact of UNCLOS III on Coastal State Practice » dans Thomas A. Clingan Jr (édit.), *Law of the Sea: State Practice in Zones of Special Jurisdiction*, travaux de la treizième conférence annuelle (1979) du Law of the Sea Institute, 1982, p. 3-56, 27-50.
5. Des vingt-sept instances contentieuses engagées devant la Cour internationale de justice depuis la fin des années 1940, sept concernaient des questions relatives au droit de la mer. Quatre de ces affaires ont été tranchées depuis 1969 entre les pays suivants : Allemagne de l'Ouest, Danemark et Pays-Bas; Islande, Allemagne de l'Ouest et Royaume-Uni; Tunisie et Libye; Canada et États-Unis.
6. Doc. UN A/CONF. 62/122 (7 octobre 1982), reproduit dans (1982) 21 *International Legal Materials* 1261.
7. Conformément au paragraphe 305(2) de la Convention, celle-ci reste ouverte pour signature jusqu'au 9 décembre 1984. En date du 20 mars 1984, la Convention avait été signée par 134 États, et l'acte final l'avait été par 149 États. Doc. UN LOS/PCN/INF. 14.
8. Dix-huit États avaient déposé des instruments de ratification à la mi-avril 1985.
9. La Convention est sujette à ratification; par conséquent, aux termes du droit des traités, un État ne peut être juridiquement lié par l'ensemble de la Convention sur simple signature. Pour être lié, un pays doit, soit d'abord signer la Convention puis déposer un instrument de ratification aux termes de l'article 306, soit, après l'expiration de la période de signature, déposer un instrument d'adhésion aux termes de l'article 307. L'article 308 de la Convention prévoit que celle-ci entrera en vigueur douze mois après la date de dépôt du soixantième instrument de ratification ou

d'adhésion. Bien entendu, il est difficile de prévoir le temps qui sera nécessaire au dépôt des soixante instruments de ratification ou d'adhésion. La plupart des conventions multilatérales entrent en vigueur au terme d'une période allant de sept à dix ans. John King Gamble Jr, « Reservations to Multilateral Treaties: A Macroscopic View of State Practice », (1980) 74 *American Journal of International Law* 372. Toutefois, les avis sont partagés sur la question de savoir si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer entrera en vigueur plus ou moins rapidement que ce n'est généralement le cas pour les instruments d'une telle importance. Nous croyons personnellement qu'il existe seulement 50 % de chances que la Convention soit en vigueur (pour soixante parties ou plus) à la fin de 1987 (c.-à-d. dans les cinq ans de sa signature), mais que la Convention pourrait lier quatre-vingt-dix États et autres entités (des organisations internationales par exemple) d'ici 1990.

10. Malgré l'immensité de la tâche entreprise lors de la CNUDM III, certaines questions importantes relatives aux océans ont été « négligées », oubliées ou délibérément exclues pour diverses raisons. Voir, sur un plan général, John King Gamble Jr (édit.), *Law of the Sea: Neglected Issues*, travaux de la douzième conférence annuelle (1978) du Law of the Sea Institute, 1979.
11. La plupart des autres démarches importantes en vue de l'adoption de traités, qu'il a fallu organiser parallèlement à la CNUDM III concernaient la pollution marine, par exemple la conférence de Londres de 1972 sur le dumping et la conférence de 1973 de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime sur la pollution par les navires.
12. L'exemple classique est la Conférence de Stockholm sur l'environnement tenue en 1972, qui a profondément influencé la réflexion environnementale de la CNUDM III.
13. L'approche dite de « plan d'action » en vue de l'élaboration d'une « législation douce » a été expérimentée dans le cadre du système des Nations Unies vers la fin des années 1960, et a entraîné l'adoption d'un plan d'action global pour l'environnement humain lors de la conférence de Stockholm en 1972. On a utilisé avec succès cette méthode comme première étape vers la conclusion de protocoles et de traités juridiquement exécutoires — et la mise en oeuvre d'importantes mesures gouvernementales — dans dix régions différentes désignées dans le cadre du Programme pour les mers régionales sous les auspices du Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE), établi par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1973, à la suite de la conférence de Stockholm.
14. Consulter, sur un plan général, Douglas M. Johnston (édit.), *The Environmental Law of the Sea*, Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, 1981.
15. La CNUDM I a produit quatre traités : la Convention sur la haute mer, 450 U.N.T.S. 11; la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, 516 U.N.T.S. 205; la Convention sur le plateau continental, 499 U.N.T.S. 311; et la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, 559 U.N.T.S. 285.
16. La Deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, également tenue à Genève, a porté uniquement sur les deux questions non résolues lors de la CNUDM I : la largeur de la mer territoriale et la largeur d'une zone de pêche exclusive. Les participants à la CNUDM II ont presque réussi à obtenir un accord à la majorité des deux tiers sur ces questions. L'acte final est reproduit dans Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer, *Official Records*, publié par William S. Hein & Co. en 1980.
17. Voir, par exemple, Barbara Johnson, « Canadian Foreign Policy and Fisheries » dans Barbara Johnson et Mark W. Zacher (édit.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, 1977, p. 42-99; et A.E. Gotlieb, « The Canadian Contribution to the Concept of a Fishing Zone in International Law », (1964) 2 *Canadian Yearbook of International Law* 55.
18. Le caractère idéaliste ou altruiste de la CNUDM III se retrouve principalement dans la proposition visant à conférer le statut « de patrimoine commun de l'humanité » aux grands fonds marins au-delà des limites de compétence nationale, c'est-à-dire au-delà des nouvelles limites externes du plateau continental. Dans cette perspective idéaliste, la CNUDM III se fixe pour tâche d'élaborer un mécanisme institutionnel

complexe permettant de répartir cette « zone internationale » entre les producteurs, de réglementer tous les aspects de l'exploitation minière des océans et d'en distribuer les revenus entre les pays en développement qui en ont le plus besoin.

19. M.W. Mouton, *The Continental Shelf*, 1952.
20. L'article 1 de la Convention de 1958 sur le plateau continental prévoyait que l'expression *plateau continental* désigne : « a) le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes, mais situées en dehors de la mer territoriale, jusqu'à une profondeur de deux cents mètres ou, au-delà de cette limite, jusqu'au point où la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles desdites régions; b) le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines analogues qui sont adjacentes aux côtes des îles ». Cette définition comportait trois éléments distincts : la profondeur (l'isobathe de deux cents mètres), l'exploitabilité et la contiguïté. Le premier critère était certain mais inflexible, le deuxième était flexible mais complètement incertain et le troisième critère était vague. En particulier, l'avance rapide de la technologie des plates-formes et du forage a vite rendu cette définition inutile. Il a été généralement convenu de redéfinir la notion de plateau continental lors de la CNUDM III, mais la difficulté résidait partiellement dans le fait que, vers la fin des années 1960, plusieurs États à large marge, tel le Canada, avaient revendiqué leur compétence sur de vastes régions de leur marge continentale et, parfois, avaient émis des permis de prospection dans des zones extracôtières situées loin des côtes.
21. Risquant d'apparaître sous un jour indûment acquiescent aux yeux des autres délégations, les États à large marge — surnommés les « *marginers* » — se sont réunis et ont tenté de faire front commun dans le but de négocier la question des limites externes. Robert E. Hage, « The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: A Canadian Retrospective », (1983) 40 *Behind the Headlines* (Canadian Institute of International Affairs), p. 12 et 13.
22. Sur l'origine et l'évolution de la ZEE, consulter Douglas M. Johnston et Edgar Gold, *The Economic Zone in the Law of the Sea: Survey, Analysis and Appraisal of Current Trends*, document n° 17, Law of the Sea Institute, 1973.
23. La Convention confirme la « compétence » de l'État côtier à l'égard de ces deux questions, dans le cadre du régime de la ZEE; toutefois, compte tenu du libellé des autres dispositions, l'État côtier acquiert un meilleur *contrôle* sur la recherche marine scientifique que sur la protection et la préservation de l'environnement marin.
24. Voir Lewis M. Alexander et Robert D. Hodgson, « The Impact of the 200-Mile Economic Zone on the Law of the Sea », (1974-1975) 12 *San Diego Law Review* 569, p. 574, tableau 2, où le Canada vient au cinquième rang derrière les États-Unis (1^{er}), l'Australie (2^e), l'Indonésie (3^e) et la Nouvelle-Zélande (4^e).
25. Diverses dispositions de la Convention permettent à un État côtier, dans certaines configurations géographiques (p. ex. les eaux de l'Arctique) de « fermer » de vastes zones côtières et extracôtières, aux termes du régime des eaux *intérieures* en traçant diverses lignes de base : le long de lignes côtières très échancrées, autour des « limites » des îles et d'une extrémité à l'autre de l'embouchure des baies. On pourrait qualifier de vastes zones de l'Arctique canadien de configurations archipélagiques. Les lignes de fermeture englobant de vastes zones d'eaux intérieures pourraient également se justifier en invoquant les « droits historiques » par analogie aux « baies historiques » ou par renvoi à la « théorie des secteurs ». On trouvera une excellente analyse dans Donat Pharand, *The Waters of the Canadian Arctic Archipelago in International Law*, Programme d'océanographie, Université Dalhousie, 1985. Voir également David L. VanderZwaag et Donat Pharand, « Inuit and the Ice: Implications for Canadian Arctic Waters », (1983) 22 *Canadian Yearbook of International Law* 53.
26. Étant donné que le deuxième critère (« les eaux intérieures » ferait gagner au Canada une surface totale d'eau beaucoup plus étendue que n'en gagneraient l'Australie et la Nouvelle-Zélande, il semble possible qu'avec l'ajout de ce troisième critère (tridimensionnel), le gain cubique total du Canada pourrait même être plus élevé que celui de l'Indonésie, des États-Unis ou de ces deux États à la fois. Malheureusement, il ne semble pas exister d'études fiables où l'on a tenté de mesurer les gains cubiques;

toutefois, les gains cubiques du Canada seraient sans doute extrêmement élevés, compte tenu de la profondeur des eaux dans la ZEE pacifique canadienne et dans les parties externes de sa marge continentale, au-delà de la limite des deux cents milles dans certaines zones du nord-ouest de l'Atlantique.

27. On trouvera des commentaires sur la valeur estimative de ces ressources au chap. 2, aux sections « Les intérêts en matière de pêches » et « Les intérêts en matière d'énergie ».
28. Les principales autres composantes sont le cobalt et le manganèse.
29. Barry Buzan et Danford W. Middlemiss, « Canadian Foreign Policy and the Exploitation of the Seabed » dans Johnson et Zacher, *supra*, n. 17, p. 13-30.
30. Hage, *supra*, n. 21, p. 15-20.
31. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire statistique des pêches*, 1982, tableau A-1-(c).
32. En 1981, la valeur réellement commercialisée pour l'ensemble de l'industrie canadienne des pêches (en eau douce comme en mer) représentait 1,9 milliard de dollars. Le Canada contrôle 19,4 % des prises mondiales de pétoncles, 18,6 % du homard, 14,5 % de la plie, 10,9 % du saumon et 1,5 % de l'aiglefin et de la morue. Canada, Statistique Canada, *Les pêches canadiennes*, vol. 14, 1981, tableau 2.
33. La production annuelle totale de l'industrie canadienne des pêches (environ deux milliards de dollars) est faible si on la compare à celle des plus grandes industries du Canada : par exemple, la valeur annuelle de la production totale de minéraux au Canada représente presque vingt milliards de dollars. On pourrait faire une comparaison plus significative avec l'industrie des pâtes et papiers, dont les expéditions totales en 1977 représentaient plus de 2,27 milliards de dollars.
34. Alors que les Japonais tirent plus de 60 % de leurs protéines animales des produits marins, les Canadiens n'en tirent que 4 %, soit seulement un tiers de la moyenne mondiale.
35. Les données pour 1981 révèlent qu'il y a au Canada 78 760 pêcheurs enregistrés et que 27 486 personnes sont employées dans les activités de traitement du poisson. Si l'on en croit ces chiffres, l'industrie des pêches employait dans l'ensemble 106 246 Canadiens en 1981.
36. Arthur J. Hanson, Leonard Kasdan et Cynthia Lamson, « Atlantic Coastal Communities: Problems and Prospects » dans Cynthia Lamson et Arthur J. Hanson (édit.), *Atlantic Fisheries and Coastal Communities: Fisheries Decision-Making Case Studies*, Programme d'océanographie, Université Dalhousie, 1984, p. 235-242.
37. Une étude comparative de la consommation de poisson dans onze pays, complétée en 1976, a révélé que le Canada venait au huitième rang (7,9 kilos par personne), derrière l'Islande (première avec 39,1 kilos), le Japon (36,4), le Danemark (35,5), l'Espagne (17,0), la Norvège (11,5), l'URSS (10,2) et le Royaume-Uni (8,2), à égalité avec la France (7,9). De tous les pays comparés, la consommation de poisson n'est inférieure à celle du Canada qu'aux États-Unis (5,9 kilos) et en Allemagne de l'Ouest (3,9).
Depuis de nombreuses années, le gouvernement canadien a entrepris des efforts périodiques afin d'encourager la consommation de poisson par des campagnes de publicité et des stratégies de commercialisation novatrices, mais avec un succès très mitigé. E.P. Weeks et Anne Sommerville, *The Future of the Atlantic Fisheries: An Interim Report*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982, p. 44.
38. Les produits de la pêche ne représentent que 2,13 % du total des exportations canadiennes. *Ibid.*, p. 43-47.
39. Voir la section « Les intérêts en matière de pêches » au chap. 2.
40. Projets d'articles sur la zone économique exclusive (proposition du Kenya), Doc. UN A/A.C. 138, S.C. II, L. 10 (session de juillet 1982 de la Commission des fonds marins des Nations Unies).
41. L'ambassadeur Legault, principal architecte de la diplomatie de « retrait graduel » du Canada, qui a été couronnée de succès, a admis en 1977 que l'établissement de la zone de pêche exclusive canadienne de deux cents milles constituait à la fois « un épilogue heureux et un prologue malheureux ». Leonard H. Legault, « The Impact of Canadian Fisheries Diplomacy » dans Donald J. Patton, Clare Beckton et Douglas M.

Johnston (édit.), *The Future of the Offshore: Legal Developments and Canadian Business*, 1977, p. 54. D'autres personnes ont fait des commentaires en ce sens; voir *ibid.*, p. 54-89, et le discours du ministre des Pêches d'alors, Roméo LeBlanc, intitulé « Beyond the 200-Mile Limit », *ibid.*, p. 91-99.

42. Les scientifiques et les gestionnaires des pêches du gouvernement canadien ne s'entendaient pas sur les mérites d'un système unitaire de gestion des pêches, s'inscrivant dans un cadre large, globalement uniforme et douteux sur le plan scientifique. Pour la plupart d'entre eux, la question revenait à accepter la nécessité d'abandonner l'idéal « perdu » de la gestion rationnelle en faveur d'une autre solution suboptimale, mais populaire sur le plan politique. En outre, certains scientifiques et gestionnaires canadiens des pêches continuaient d'adhérer au principe de la gestion internationale (coopérative) des pêches, malgré les lacunes et les défauts reconnus de la plupart des commissions régionales des pêches. Bien qu'il soit à la mode de critiquer les anciens organismes, comme la Commission internationale des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (CIPAN), ceux-ci ont joué un rôle important, assurant la collecte des données et des idées et le maintien de normes scientifiques dans le domaine de la gestion et de la conservation des pêches.
43. La délégation canadienne a adopté cette position « nationaliste » lors de la première session de fond de la CNUDM III, tenue à Caracas en 1974. Hage, *supra*, n. 21, p. 8 et 9.
44. Il existait d'autres questions sur lesquelles la délégation canadienne avait de bonnes raisons de se sentir vulnérable et avait besoin d'appuis, notamment : les limites externes du plateau continental au-delà de celles de la ZEE et la question connexe du partage des revenus au-delà des deux cents milles; les droits et privilèges de l'État côtier en ce qui concerne la prévention et le contrôle de la pollution marine causée par les navires dans la ZEE; la question de l'autorité particulière de l'État côtier sur la prévention de la pollution dans l'océan Arctique (les « eaux recouvertes de glace »); la définition de l'expression *passage inoffensif* dans le régime de la mer territoriale; le droit de l'État d'origine sur la gestion et la conservation du saumon (espèce anadrome); la délimitation des frontières; et, en ce qui concerne l'exploitation minière des grands fonds marins, les questions relatives à la limitation de production et à la représentation des principaux producteurs terrestres.
45. Johnson, *supra*, n. 17, p. 54.
46. L.H.J. Legault, « Maritime Claims » dans R.St.J. Macdonald, Gerald L. Morris et Douglas M. Johnston (édit.), *Canadian Perspectives on International Law and Organization*, 1974, p. 337-397; et Douglas M. Johnston, « Legal and Diplomatic Developments in the Northwest Atlantic Fisheries », (1977) 4 *Dalhousie Law Journal* 37.
47. Cette position canadienne initialement mise en avant en 1971 a été qualifiée de « suite des conférences de 1958 et de 1960 » (c.-à-d. les CNUDM I et II). Johnson, *supra*, n. 17, p. 72.
48. L'ambassadeur Alan Beesley a résumé l'approche différentielle, disant qu'elle était fondée sur le principe voulant « qu'il faille appliquer des méthodes de gestion différentes à différentes espèces ». *Ibid.*, p. 73.
49. Selon l'opinion générale, l'approche dite ZEE « n'était pas incompatible avec la position fonctionnelle du Canada, et elle présentait l'avantage manifeste d'être à la fois relativement simple et d'assurer un dynamisme politique de plus en plus puissant ». Barry Buzan, « Canada and the Law of the Sea », (1982) 11 *Ocean Development and International Law* 149, p. 158.
50. Tout en abandonnant la notion d'un contrôle exclusif des États côtiers sur les « espèces côtières » au-delà des deux cents milles, la délégation canadienne s'efforçait de rendre la ZEE de deux cents milles plus acceptable aux États maritimes en soutenant que le pouvoir exclusif de gestion des pêches par l'État côtier dans cette zone doit s'accompagner d'un devoir de conservation et d'un partage des surplus de poisson. Hage, *supra*, n. 21, p. 8 et 9.
51. La nouvelle politique officielle a été résumée dans un document du ministère de l'Environnement, *Politique canadienne pour la pêche commerciale*, Ottawa, 1976.

52. Pour une évaluation critique détaillée, voir Cyrille de Klemm, « Living Resources of the Ocean » dans Johnston, *supra*, n. 14, p. 71-192.
53. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, al. 56(1)a).
54. *Ibid.*, art. 61.
55. *Ibid.*, par. 62(2).
56. *Ibid.*
57. *Ibid.*, par. 62(1).
58. *Ibid.*, par. 62(4).
59. *Ibid.*, art. 64.
60. *Ibid.*, art. 66. Ce problème des espèces anadromes était de loin le plus important de ces problèmes « particuliers » pour le Canada. La délégation canadienne a mené une campagne agressive au milieu des années 1970 pour bien faire connaître l'importance du litige sur la gestion du saumon de l'Atlantique entre le Canada et le Danemark. Le texte final de l'article 66 a donné à l'« État d'origine » les leviers que le Canada voulait obtenir pour protéger ses investissements dans la conservation et la gestion de ces stocks précieux, lorsque les saumons retournent vers les eaux canadiennes pour y frayer, après avoir passé des années en mer à l'ouest des côtes du Groenland. Hage, *supra*, n. 21, p. 9.
61. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 67.
62. *Ibid.*, art. 63.
63. *Ibid.*, art. 65.
64. C'est-à-dire « les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol ». *Ibid.*, par. 77(4).
65. *Ibid.*, art. 116-120.
66. *Ibid.*, art. 286-296.
67. Dans tous ces cas, si toutes les autres procédures (volontaires) ne permettent pas d'en arriver à un règlement, le litige doit être soumis à la *conciliation*, aux termes de l'annexe V, art. 2. Toutefois, il est prévu que « [. . .] la commission de conciliation ne peut en aucun cas substituer sa discrétion à celle de l'État côtier » et que le rapport de la commission de conciliation « doit être communiqué aux organismes internationaux appropriés ». Par. 297(3).
68. Sur les découvertes récentes en matière d'énergies éolienne et marémotrice, voir T.E. Langford, *Electricity Generation and the Ecology of Natural Waters*, 1983; Amos A. Jordan, *Facing the International Energy Problem, 1980-2000*, 1979; et *Proceedings of the International Symposium on Wave and Tidal Energy*, 1978.
69. H. Gary Knight, J.D. Nyhart et Robert E. Stein (édit.), *Ocean Thermal Energy Conversion: Legal, Political and Institutional Aspects*, 1977. Au sujet des récentes innovations techniques, consulter David L. Hurwood, « Ocean Thermal Energy Potentials and Pitfalls », (1981-1982) 10 *Ocean Development and International Law* 13.
70. Fundy Tidal Power Corporation, *Fundy Tidal Power Update '82*, 1982. Voir également Andrew S. Harvey, W. Stephen Macdonald et K. Scott Wood, *Socio-Economic Aspects of Tidal Power Generation*, Institute of Public Affairs, Université Dalhousie, 1982.
71. Avant la CNUDM III, le Canada a demandé qu'on attribue le statut « d'eaux intérieures » à la baie de Fundy, en invoquant des motifs historiques, ce que les États-Unis n'ont jamais accepté. Legault, *supra*, n. 46, p. 383-387. Étant donné l'avènement du régime de la ZEE, qui s'étend jusqu'à deux cents milles au-delà de la ligne de base de la mer territoriale, il est impossible de soutenir que les eaux de l'étroite baie de Fundy sont assujetties au régime de la haute mer. Le fait que les États-Unis aient refusé de signer la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'est pas pertinent, puisqu'ils ont accepté le régime de la ZEE hors du cadre de la Convention.
72. U.S. National Academy of Sciences, *Petroleum in the Marine Environment*, 1975.

73. Les dernières estimations officielles « optimistes » des réserves extracôtières dépassent ce chiffre de plus de 75 %, soit 7 639 millions de mètres cubes et 12 478 milliards de mètres cubes respectivement pour le pétrole et le gaz.
74. *Safety in the Off-Shore Petroleum Industry*, Bureau international du travail, 1976.
75. L'extraction d'hydrocarbures des zones extracôtières ne dépend pas seulement des réserves existantes, mais également de la concentration du minerai dans des zones suffisamment étendues pour en justifier l'exploitation commerciale. La mise en production de chaque champ pétrolifère sur le plateau continental canadien exigera des investissements massifs. Pour le champ pétrolifère d'Hibernia seulement, cette somme dépassera les deux milliards de dollars. La viabilité commerciale d'un champ pétrolifère dépend de l'endroit où il est situé (toutes les parties de la zone extracôtière canadienne sont plus coûteuses que le golfe du Mexique, par exemple), ainsi que de facteurs tels le prix mondial du pétrole et la disponibilité d'autres sources de gaz. Par conséquent, bien qu'il semble exister des réserves non négligeables de gaz sur le plateau Scotian et de pétrole dans la mer de Beaufort, l'industrie n'en a apparemment pas encore découvert en quantités commerciales.
76. Le Sénat canadien a entamé en janvier 1984 une évaluation de tous les aspects du Programme énergétique canadien. Voir Canada, Sénat, travaux du Comité permanent du Sénat sur l'énergie et les ressources naturelles, 1983-1984.
77. Le Programme énergétique canadien (PEC), lancé en octobre 1980, visait à confier au gouvernement fédéral la maîtrise de tous les aspects de la prospection, de la production et de la distribution des hydrocarbures sur « les terres du Canada » (y compris la zone extracôtière). Les trois objectifs fondamentaux du programme étaient l'auto-suffisance, la canadienisation et l'équité. Pour atteindre le second de ces objectifs, l'État exerce non seulement un contrôle réglementaire plus rigoureux sur l'industrie, mais participe directement lui-même à la prospection, à la production et à la distribution du pétrole par le biais de Pétro-Canada, société pétrolière appartenant à l'État constituée en 1974. Ce faisant, le Canada imite la plupart des pays producteurs de pétrole du monde, y compris la Norvège, la France et le Royaume-Uni; l'Australie et les États-Unis constituent les principales exceptions à cette règle. Le PEC comprend, entre autres importantes dispositions relatives à l'exploration extracôtière, un généreux système de subventions appelées prêts du Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP), qui peuvent couvrir jusqu'à 90 % des coûts de prospection extracôtière engagés par les sociétés. Ian Townsend Gault, *Petroleum Operations on the Canadian Continental Margin: The Legal Issues in a Modern Perspective*, document n° 2, Canadian Institute of Resource Law, 1983, p. 82-86, 91-94. Le système PESP, tout comme le PEC en général, fait l'objet de nombreuses critiques de la part de l'industrie pétrolière canadienne pour divers motifs. La plupart de ces objections sont fondées sur une opposition idéologique au principe d'une intervention et d'une participation gouvernementale dans son industrie, ou à son ampleur, ou encore en raison d'un ressentiment régional (dans l'Ouest) face à la détermination du gouvernement de réduire la dépendance du Canada par rapport aux sources d'approvisionnement occidentales, en prospectant d'autres sources non traditionnelles dans d'autres régions (l'Arctique et la zone extracôtière de l'Atlantique). Certains critiques soutiennent que le PESP devrait être remplacé par un système d'incitations fiscales aux investisseurs qui, selon eux, profiterait plus aux sociétés moins importantes (basées dans l'Ouest du pays) de l'industrie pétrolière. Étant donné le coût élevé de l'exploration extracôtière, seules les plus grandes sociétés peuvent bénéficier des prêts du PESP. Voir Canada, Sénat, *supra*, n. 76, 10 avril 1984, p. 20-35.
78. Hibernia, qui recèle les réserves canadiennes connues de pétrole extracôtier de loin les plus importantes, se trouve de 180 à 190 milles au large des côtes de Terre-Neuve. Venture, qui sera la première réserve de gaz acheminée à terre, se trouve environ à 160 milles des côtes de la Nouvelle-Écosse.
79. Pour reprendre les expressions utilisées par les géologues, le *plateau* est la partie du fond marin qui descend graduellement à partir de la côte et représente le prolongement sous-marin immédiat de la masse continentale. Le *talus* est la partie du fond marin située au-delà du plateau et qui accuse une pente beaucoup plus prononcée. La *marge* est la partie la plus extérieure des fonds marins, qui rejoint les grands fonds marins.

80. Le par. 76(4), par exemple, prévoit ce qui suit :
- a) Aux fins de la Convention, l'État côtier définit le rebord externe de la marge continentale, lorsque celle-ci s'étend au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, par :
 - i) une ligne tracée conformément au paragraphe 7 par référence aux points fixes extrêmes où l'épaisseur des roches sédimentaires est égale au centième au moins de la distance entre le point considéré et le pied du talus continental; ou
 - ii) une ligne tracée conformément au paragraphe 7 par référence à des points fixes situés à 60 milles marins au plus du pied du talus continental.
 - b) Sauf preuve du contraire, le pied du talus continental coïncide avec la rupture de pente la plus marquée à la base du talus.
81. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, par. 76(8).
82. *Ibid.* Au nom d'une diplomatie de compromis, on s'est délibérément abstenu de préciser les pouvoirs de la Commission sur les limites du plateau continental. La plupart des États côtiers à large marge, comme le Canada, soutiendront vraisemblablement qu'il s'agit d'un système de consultation et non d'approbation, et que la commission exerce un pouvoir de surveillance et non un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire.
83. Il s'est posé deux problèmes distincts de partage des revenus à la CNUDM III : le premier concernait la production pétrolière sous le régime du plateau continental, *en deçà* des limites de la compétence nationale; l'autre avait trait à l'exploitation minière dans le cadre du principe du patrimoine commun de l'humanité, dans les grands fonds marins situés *au-delà* des limites de compétence nationale.
84. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, par. 82(1).
85. *Ibid.*, par. 82(4).
86. *Ibid.*, par. 82(2).
87. *Reference Re The Seabed and Subsoil of the Continental Shelf Off-Shore Newfoundland*, (1984) 5 D.L.R. (4th) 385.
88. *Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia*, 1967 R.C.S. 792.
89. *A.-G. of Canada c. A.-G. of British Columbia*, (1984) 4 W.W.R. 289, confirmant la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Strait of Georgia*, (1976) 1 *British Columbia Law Review* 98.
90. Voir Townsend Gault, *supra*, n. 77, p. 43-46 au sujet de l'application du libellé de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* aux « zones sous-marines ».
91. *Ibid.*, p. 94-97.
92. *Ibid.*, p. 61-64.
93. Les nodules de manganèse contiennent presque trente éléments. Jack N. Barkenbus en a dressé une liste en fonction du poids dans *Deep Seabed Resources: Politics and Technology*, 1979, p. 5-7. Les quatre éléments possédant la plus grande valeur commerciale sont le nickel, le manganèse, le cuivre et le cobalt.
94. Ces États « dépendants » sont regroupés en deux catégories : d'une part, ceux qui sont assujettis à une dépendance économique générale et chronique à l'égard des pays étrangers; d'autre part, les grands utilisateurs industriels de ces minerais stratégiques, qui dépendent d'importations massives et coûteuses de sources d'approvisionnement étrangères (et parfois politiquement instables). Pour des commentaires sur la domination de certains pays fournisseurs et exportateurs de métaux commerciaux et sur les craintes à l'égard de la constitution d'un cartel des producteurs de nodules de manganèse, voir *ibid.*, p. 67-74.
95. La plus célèbre de ces premières propositions — et celle qui a eu le plus d'influence — a été faite par l'ambassadeur Arvid Pardo de Malte, dont le discours devant la session de 1967 de l'Assemblée générale des Nations Unies a joué un rôle déterminant dans l'établissement de la Commission des fonds marins des Nations Unies, et la convocation de la CNUDM III. Barry Buzan, *Seabed Politics*, 1976, p. 67-79. D'autres solutions ont été proposées vers la fin des années 1960 : voir (par ordre chronologique) John L. Mero, *The Mineral Resources of the Sea*, 1965; William T. Burke, *Ocean Sciences, Technology and the Future International Law of*

the Sea, 1966; L.F.E. Goldie, « The Contents of Davy Jones's Locker — A Proposed Regime for the Seabed and Subsoil », (1967) 22 *Rutgers Law Review* 1; et Francis T. Christy Jr, « Alternative Regimes for the Minerals of the Sea Floor », (1968) 1 *Natural Resources Lawyer* 1.

96. Dans les pays en développement, les principaux producteurs, exportateurs, ou les deux, de minéraux durs sont : la Zambie (cuivre, cobalt); le Zaïre (cuivre, manganèse, cobalt); le Pérou (cuivre); la Bolivie (étain); le Chili (cuivre); la Malaisie (étain); le Maroc (phosphates, manganèse, cobalt); la Nouvelle-Calédonie (nickel); Nauru (phosphates); la Mauritanie (minerai de fer); la Jamaïque (alumine et bauxite); la Guyane (bauxite); le Gabon (manganèse); l'Inde (manganèse); Cuba (cobalt); le Niger (uranium); le Togo (phosphates); le Mexique (cuivre); la Chine (cuivre); le Sierra Leone (minerai de fer); le Rwanda (étain); les Philippines (cuivre); le Ghana (manganèse); le Brésil (manganèse); Haïti (bauxite); la Tunisie (phosphates); le Sénégal (phosphates); et la Jordanie (phosphates).
97. États-Unis, Japon, Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne, France, Belgique et Italie.
98. Edward Miles, « An Interpretation of the Geneva Proceedings (Part 1) », (1976) 3 *Ocean Development and International Law* 187, p. 193 et 194. Parmi les États partisans de l'approche dite « symbolique » face aux questions relatives à l'exploitation minière des grands fonds marins, les plus « radicaux » étaient l'Algérie, la Tanzanie, la Mauritanie et la Chine.
99. On trouvera une analyse détaillée de la « politique des fonds marins » lors de la CNUDM III dans Buzan, *supra*, n. 95, que l'on pourra comparer avec la politique de l'océan. Edward Miles, « The Dynamics of Global Ocean Politics » dans Douglas M. Johnston (édit.), *Marine Policy and the Coastal Community: The Impact of the Law of the Sea*, 1976, p. 147-181.
100. Cette catégorie comprenait, outre plusieurs des pays en développement énumérés à la n. 96, un certain nombre d'États développés producteurs de minéraux : Argentine, Australie, Burundi, Chili, Colombie, Cuba, République dominicaine, Gabon, Guatemala, Indonésie, Côte d'Ivoire, Nigeria, Philippines, Pérou, Zambie, Zaïre et Zimbabwe, ainsi que le Canada. Ce groupe a été rassemblé par le Canada lors de la cinquième session de la CNUDM III en 1977. Hage, *supra*, n. 21, p. 16 et 17.
101. Consulter, au sujet des difficultés diplomatiques auxquelles font face le Canada et les autres pays du groupe des producteurs terrestres, *ibid.*, p. 17-21.
102. Judith Kildow et al., *Assessment of Economic and Regulatory Conditions Affecting Ocean Minerals Resource Development*, MIT Press, 1976. L'incertitude augmente du fait que de nombreuses industries trouvent des produits de substitution aux métaux. Par exemple les industries de l'automobile et de l'avionnerie se tournent vers la fibre de verre, le graphite et divers composés pour les substituer aux métaux et aux alliages métalliques. Par conséquent, des secteurs entiers de l'industrie métallurgique, tels le fer et l'acier, connaissent une décroissance, en particulier dans les économies où les coûts de la main-d'oeuvre sont élevés, comme en Amérique du Nord.
103. *Annuaire des minéraux du Canada, 1981*, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1982, p. 28 et 29.
104. *The Future of Nickel and the Law of the Sea*, ministère des Ressources naturelles de l'Ontario, 1980, p. 3.
105. Le cobalt, précieux en raison de sa résistance et de sa durabilité élevées, est utilisé dans les super-alliages pour fabriquer les aubes de turbine des moteurs d'avion, ainsi que des outils de coupe très durs. Au taux de demande actuelle, les réserves mondiales totales terrestres de cobalt ne seront suffisantes que pour quarante ans et, d'un point de vue stratégique, la rareté relative du cobalt constitue la raison la plus pressante du recours à l'exploitation minière des océans. Le cuivre, universellement reconnu pour sa résistance, sa malléabilité et sa conductivité électrique sert à de nombreux usages industriels; toutefois, on le retrouve en de nombreux endroits sur la terre et il risque peu de faire l'objet d'un cartel mondial.
106. En 1981, le Canada a importé 120 000 tonnes de minerai de manganèse. *Annuaire des minéraux du Canada, 1982*, p. 27. L'Afrique du Sud en est le principal fournisseur

mondial, mais d'autres pays en produisent également : Australie, Brésil, Gabon, Ghana, Inde, Maroc et Zaïre. Étant donné qu'une si grande partie de la production mondiale provient d'un petit nombre d'États, dont plusieurs sont politiquement instables, une cartellisation des producteurs de manganèse constitue une réelle possibilité, étant donné surtout que ce minerai constitue un élément essentiel dans la fabrication des aciers de haute qualité.

107. Doc. UN A/6695, SSII, 18 août 1967.
108. Buzan et Middlemiss, *supra*, n. 29, p. 14.
109. À l'heure actuelle, l'ICO détient 25 % d'un consortium, avec Domco (Japon), Sedco (États-Unis) et Arbeitsgemeinschaft Meerestechnischgewinnbare Rohstoffe (République fédérale d'Allemagne). La société Noranda détient 12,5 % des actions d'un autre consortium, principalement appuyé par Kennecott Copper (États-Unis).
110. Buzan, *supra*, n. 95, p. 65–210.
111. La plupart des dispositions relatives au « code d'exploitation minière » ont été réunies à l'annexe III (« Dispositions de base régissant la prospection, l'exploration et l'exploitation »), mais certains détails techniques tout aussi complexes ont dû être traités lors des négociations des articles principaux, tel l'article 151 sur la politique en matière de production.
112. Plusieurs des plus importants États miniers, tels les États-Unis, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni n'avaient pas signé, et encore moins ratifié, la Convention à l'automne 1984.
113. Evan Luard a fait une étude des propositions antérieures, *The Control of the Sea-bed: An Updated Report*, 1977, p. 169–200.
114. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 153.
115. *Ibid.*, art. 136.
116. *Ibid.*, art. 141.
117. *Ibid.*, par. 140(1).
118. *Ibid.*, art. 137.
119. *Ibid.*, par. 140(2).
120. Hage, *supra*, n. 21, p. 16.
121. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 160.
122. *Ibid.*, par. 162(1).
123. *Ibid.*, par. 162(2).
124. *Ibid.*, art. 164.
125. *Ibid.*, art. 165.
126. *Ibid.*, art. 166 et 167.
127. *Ibid.*, art. 170.
128. *Ibid.*, art. 186–191.
129. *Ibid.*, art. 189.
130. *Ibid.*, art. 161.
131. Hage, *supra*, n. 21, p. 16–18. Voir également Linda Filardi, « Canadian Perspectives on Seabed Mining: The Case of the Production Limitation Formula », (1984) 13 *Ocean Development and International Law* 457.
132. Leigh S. Ratiner, « The Law of the Sea: A Crossroads for American Foreign Policy », (1982) 60 *Foreign Affairs* 1013.
133. Le texte de la résolution est reproduit dans (1982) 21 *International Legal Materials* 1254.
134. Australie, Autriche, Canada, Danemark, Finlande, Islande, Irlande, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède et Suisse.
135. Ratiner, *supra*, n. 132, p. 1016.
136. Compte rendu tiré de Hage, *supra*, n. 21, p. 19–21. Diverses réactions au sujet de l'issue négative et amère de la CNUDM III sont rapportées dans Douglas M. Johnston et Norman G. Letalik (édit.), *The Law of the Sea and Ocean Industry: New Oppor-*

tunities and Restraints, travaux de la seizième conférence annuelle (1982) du Law of the Sea Institute, 1984, p. 103–126.

137. En 1969, le pétrolier *SS Manhattan*, enregistré aux États-Unis par des propriétaires résidents de ce pays, a transité à vide par le passage du Nord-Ouest afin d'en prouver la viabilité comme route commerciale pour les pétroliers. Le gouvernement canadien était au courant de cette expédition, y a participé et a fourni l'aide de ses brise-glaces. Toutefois, cet événement très publicisé a soulevé le spectre de déversements massifs de pétrole dans des eaux recouvertes de glaces, où le nettoyage serait particulièrement difficile et coûteux. Alarmé par l'absence de droits bien établis pour la gestion des zones côtières en droit international, le Canada a pris plusieurs mesures, notamment en adoptant unilatéralement la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, ce qui a suscité de vives réactions, spécialement de la part des États-Unis. Voir, par exemple, Wolfgang Friedmann, *The Future of the Oceans*, 1971, qui a interprété la législation canadienne sur l'Arctique comme « un pas de plus vers l'extension unilatérale de la compétence nationale, au détriment des droits de la communauté internationale et des libertés traditionnelles de la mer » (p. 45). L.H.J. Legault s'est porté à la défense de l'initiative canadienne, « The Freedom of the Sea: A Licence to Pollute? », (1971) 21 *University of Toronto Law Journal* 211. Voir également R. Michael, M'Gonigle, « Unilateralism and International Law: The Arctic Waters Pollution Prevention Act », (1976) 34 *University of Toronto Faculty of Law Review* 180.
138. Douglas M. Johnston (édit.), *Arctic Ocean Issues in the 1980's*, Law of the Sea Institute, 1982.
139. Consulter, sur un plan général, Donat Pharand, *The Law of the Sea of the Arctic with Special Reference to Canada*, 1973; et Donat Pharand, *The Northwest Passage: Arctic Straits*, 1984.
140. Certains des problèmes auxquels fait face le Canada dans la conception d'un système « de gestion du transit » pour le passage du Nord-Ouest ont été étudiés par Cynthia Lamson et David VanderZwaag (édit.), *Transit Management in the Northwest Passage: Problems and Prospects*, Programme d'océanographie, Université Dalhousie, 1984.
141. Depuis les années 1940, la communauté internationale a reconnu la souveraineté territoriale réclamée par le Canada sur les îles de l'Arctique; il est conventionnellement admis qu'elles sont sous le contrôle administratif du Canada.
142. Au sujet du « problème négligé » des régions polaires, voir Gamble, *supra*, n. 10, p. 163–244.
143. Pour une description des diverses routes possibles pour un passage du Nord-Ouest, voir Pharand, *supra*, n. 139, p. 6–21.
144. Par exemple, le détroit de Barrow, le détroit du Prince-de-Galles, le détroit de Peel, le détroit de Franklin, le golfe de la Reine Maud, le détroit de Dease, le golfe du Couronnement, le détroit de Rae, le bassin Rasmussen, le détroit de Simpson, le détroit de Bellot et le détroit de Fury et Hecla.
145. La navigation durant toute l'année ne semble pas pour demain, à l'exception des sous-marins possédant des instruments de navigation très perfectionnés. Sur les perspectives ouvertes par cette technologie, voir Ernst Frankel, « Arctic Marine Transport and Ancillary Technologies » dans Lamson et VanderZwaag, *supra*, n. 140. Bien que les techniques permettant de naviguer durant toute l'année dans le passage n'existent pas encore, c'était l'objectif du Arctic Pilot Project, maintenant suspendu, qui dépendait de l'utilisation d'une flotte de dix méthaniers brise-glaces classe 10; cela constitue également l'objectif des plans actuels pour la production d'hydrocarbures dans la mer de Beaufort.
146. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 7–14. La plus importante de ces méthodes est celle des « lignes de base droites », qui a été reformulée à l'art. 7.
147. *Ibid.*, art. 46–54.
148. La CNUDM III n'a pas traité des demandes que pourraient faire plusieurs États, y

compris le Canada, afin d'obtenir un statut spécial à titre d' « État côtier archipélagique ». Cela n'empêche évidemment pas ces États d'invoquer cet argument par analogie.

149. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 38.
150. Fielding Sherwood a récemment fait une étude sur le sujet, *Canada-Denmark Fisheries Relations in Davis Strait: Domestic and International Management of a Sub-Arctic Fishery*, thèse de maîtrise en droit, Université Dalhousie, 1984.
151. Voir la section « Les intérêts en matière d'énergie » au chap. 2.
152. *Ibid.*
153. Le Canada s'intéresse principalement à la dorsale Alpha, qui s'étend de l'extrémité de l'île Ellesmere à l'est de la mer de Sibérie. Il s'intéresse également, pour des raisons géologiques, à la dorsale Lomonosov, qui s'étend vers la mer à partir du bassin du Canada et s'étend par le Pôle Nord jusqu'aux Nouvelles îles de Sibérie. On croit que ces deux dorsales recèlent de très importants gisements de pétrole, mais le Canada ne pourrait réclamer des « droits souverains » sur ces ressources minérales arctiques qu'en faisant la preuve scientifique que les dorsales font partie de la marge continentale s'étendant vers la mer, en projection sous-marine de la masse terrestre continentale canadienne. Voir l'article de Wallace Immen, « Thawing Icy Secrets of Sea Ridge », *Globe and Mail*, 10 juillet 1984, au sujet des résultats préliminaires des recherches sur la dorsale Alpha.
154. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 234.
155. Buzan, *supra*, n. 49, p. 157.
156. Pour une étude détaillée des nombreux aspects du droit de l'environnement marin, voir Johnston, *supra*, n. 14.
157. R. Michael M'Gonigle et Mark W. Zacher ont fait une analyse approfondie de la réaction de la communauté internationale à ces problèmes, *Pollution, Politics, and International Law: Tankers at Sea*, 1979.
158. Douglas M. Johnston, « International Environmental Law: Recent Developments and Canadian Contributions » dans Macdonald, Morris et Johnston, *supra*, n. 46, p. 555-611. Ces lignes directrices et principes sont reproduits dans James Barros et Douglas M. Johnston (édit.), *The International Law of Pollution*, 1974, p. 323-327.
159. Jan Schneider, « Pollution from Vessels » dans Johnston, *supra*, n. 14, p. 203-217.
160. Ces concepts ont été formulés dans le troisième des « principes d'Ottawa ». Rapport de la deuxième session du Groupe de travail intergouvernemental sur la pollution marine, Doc. UN A/Conf. 48/IWGMP II/5, p. 12 et 13 (1971). L'ambassadeur Beesley du Canada a avancé ces concepts à plusieurs reprises lors des sessions de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins et lors des sessions de la CNUDM III. Consulter Jan Schneider, *World Public Order of the Environment: Towards an International Ecological Law and Organization*, 1979, p. 108-110.
161. On trouvera un compte rendu de ces traités de l'OMCI (OMI) dans M'Gonigle et Zacher, *supra*, n. 157, et Edgar Gold, *Maritime Transport: The Evolution of International Marine Policy and Shipping Law*, 1981, p. 284-294.
162. Voir Norman G. Letalik, « Pollution from Dumping » dans Johnston, *supra*, n. 14, p. 217-230; Martine Rémond-Guilloud, « Land-Based Pollution », *ibid.*, p. 230-245; Martine Rémond-Guilloud, « Pollution from Seabed Activities », *ibid.*, p. 245-258; et James N. Barnes, « Pollution from Deep Ocean Mining », *ibid.*, p. 259-271.
163. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 217.
164. *Ibid.*, art. 220.
165. L' « État du port » est celui où se trouve le port où un navire entre après un rejet qui semble justifier une enquête et d'autres mesures. Cette disposition est importante parce que l'État du port peut mener ces enquêtes même si le rejet s'est produit *au-delà* des limites de sa compétence nationale. Par contre, l' « État côtier » est l'État *dans* les limites duquel le rejet s'est produit.
166. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 211.
167. *Ibid.*, par. 211(6).

168. Edgar Gold et Douglas M. Johnston, « Ship-Generated Pollution: The Creator of Regulated Navigation » dans Clingan Jr, *supra*, n. 4, p. 156–197.
169. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 17–32.
170. La délégation canadienne a lutté opiniâtrement, mais sans succès, pour renforcer le libellé de l'article 19, qui énumère les activités qui seront considérées « comme portant atteinte à la paix, au bon ordre et à la sécurité » de l'État côtier, et qui n'entrent donc pas dans la définition de l'expression « passage inoffensif ». Le texte final de la Convention, contrairement à la position canadienne, prévoit que les activités environnementales censées constituer une telle menace sont limitées à « la pollution *délibérée* et *grave*, en violation de la Convention » (italiques de l'auteur). Du point de vue canadien, la disposition du par. 21(2) est encore plus grave, puisqu'elle soustrait à l'autorité législative de l'État côtier le droit d'adopter des lois applicables « à la conception, à la construction ou à l'armement des navires étrangers, à moins qu'elles ne donnent effet à des règles ou des normes internationales généralement acceptées ». Hage, *supra*, n. 21, p. 7 et 8.
171. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 43.
172. *Ibid.*, art. 41.
173. *Ibid.*, art. 52 et 53.
174. *Ibid.*, al. 56(1*b*).
175. *Ibid.*, art. 55, 56, 58, 59, 60 et 87.
176. *Ibid.*, art. 245–257.
177. On a trouvé une solution de compromis en adoptant une disposition prévoyant que, dans des circonstances normales, l'État côtier accorderait aux États étrangers le droit de mener des activités de recherche dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental, sauf dans certaines circonstances définies, où l'État côtier peut alors exercer sa discrétion : par. 246(5). Le Canada s'est montré moins satisfait d'une révision du par. 246(6), traitant de la recherche sur le plateau continental au-delà de la limite des deux cents milles. Hage, *supra*, n. 21, p. 11 et 12. Voir également Buzan, *supra*, n. 49, p. 167 et 168.
178. Buzan, *supra*, n. 49, p. 168.
179. David L. VanderZwaag, *The Fish Feud: The U.S. and Canadian Boundary Dispute*, 1983. Voir également Kenneth P. Beauchamp, *The Management Function of Ocean Boundaries: Prospects for Co-operative Ocean Management Between Canada and the United States*, thèse de maîtrise en droit, Université Dalhousie, 1981.
180. Voir VanderZwaag, *supra*, n. 179, p. 89–94, sur les motifs de la décision de faire statuer sur cette question. Le banc de cinq membres de la Cour internationale de justice a rendu sa décision à l'automne 1984.
181. Les articles 74 et 83 prévoient simplement que les parties à un tel litige doivent négocier un accord « conformément au droit international [. . .] afin d'aboutir à une solution équitable »; si elles ne parviennent pas à un accord « dans un délai raisonnable », elles ont recours aux procédures de règlement des différends prévues à la Convention.
182. Buzan, *supra*, n. 49, p. 170 et 171.
183. En 1970, alors qu'il prenait de nouvelles initiatives suscitant la controverse, dans le cadre de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, le gouvernement canadien s'est senti obligé de présenter une nouvelle réserve à l'acceptation par le Canada de la compétence obligatoire de la Cour internationale de justice; la justification en est exposée dans (1970) 9 *The Canadian Yearbook of International Law*, p. 284 et 285.
184. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 286–296.
185. *Ibid.*, art. 279–285.
186. *Ibid.*, art. 297–299.
187. *Ibid.*, par. 298(1).
188. Le Canada ne semble pas avoir inscrit ces questions dans la liste de ses dix premières priorités. Buzan, *supra*, n. 49, p. 153 et 154.

189. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 266–278.
190. En 1966, le Congrès a établi la Commission on Marine Science, Engineering and Resources « pour faire une enquête et des études complètes sur tous les aspects de la science marine, afin de recommander un plan d'ensemble en vue d'un programme océanographique national adéquat, susceptible de répondre aux besoins actuels et futurs de la nation ».
191. Douglas L. Brooks, *America Looks to the Sea: Ocean Use and the National Interest*, 1984, p. 8–10.
192. *Our Nation and the Sea: A Plan for National Action*, rapport de la Commission on Marine Science, Engineering and Resources, 1969.
193. Consulter John M. Armstrong et Peter C. Ryner, *Coastal Waters: A Management Analysis*, 1978, pour une évaluation de la gestion de la zone côtière des États-Unis dans les années suivant immédiatement 1972. Depuis l'arrivée au pouvoir du président Reagan en 1981, ce programme du gouvernement fédéral a été graduellement éliminé. On trouvera une autre étude approfondie des exigences de la politique nationale des océans des États-Unis dans Robert E. Osgoode *et al.*, *Towards a National Ocean Policy: 1976 and Beyond*, National Science Foundation, 1975.
194. L'idée d'une nouvelle commission sur la politique nationale des océans, nommée par le président, a été mise en avant à la Chambre des représentants à l'hiver 1983, partiellement en réponse au refus du gouvernement Reagan de signer la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Toutefois, pour diverses raisons, notamment l'incertitude politique entourant l'importance électorale de ces questions, la proposition a été suspendue jusqu'à la tenue des élections fédérales de 1984 aux États-Unis.
195. Voir, par exemple, Douglas M. Johnston, A. Paul Pross et Ian McDougall, avec la collaboration de Norman Dale, *Coastal Zone: Framework for Management in Atlantic Canada*, Institute of Public Affairs, Université Dalhousie, 1973.
196. Ainsi, après avoir joué un rôle majeur dans la formulation des idées et dans la rédaction de l'avant-projet pour la conférence de 1972 des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm), les fonctionnaires du gouvernement canadien ont contribué activement à assurer la poursuite du Programme des Nations Unies sur l'environnement, particulièrement dans le domaine de la « planification juridique ». Voir Johnston, *supra*, n. 158, et Douglas M. Johnston, « International Environmental Law: A Canadian Perspective on Recent Developments » dans Alistair Lucas et Peter Finkle (édit.), *Environmental Law in the 1980s*, Canadian Institute of Resources Law, 1982, p. 207–220.
197. Francis T. Christy Jr et Anthony Scott, *The Common Wealth in Ocean Fisheries*, 1965, p. 6–16.
198. Au début des années 1960, la recherche d'une efficacité économique sur le plan international semblait exiger qu'on adoptât l'une des trois approches suivantes : utilisation exclusive par l'État côtier; contingentements nationaux dans le cadre d'un réseau d'accords internationaux; ou « internationalisation » des pêches. *Ibid.*, p. 236–242. La CNUDM III a évidemment adopté la première de ces approches, par le biais de la ZEE; toutefois, comme les économistes l'avaient prévu, la création de zones de pêche exclusives et extensives n'élimine pas en soi la nécessité d'accords sur des droits d'entrée limités. La « nationalisation » ne fait que déplacer le niveau d'autorité auquel les accords relatifs aux droits d'entrée limités doivent être négociés.
199. On doit accorder un crédit particulier à six économistes pour leur contribution à l'élaboration de la théorie économique de la politique moderne des pêches : S.V. Ciriacy-Wantrup, H. Scott Gordon, Ralph Turvey, Anthony Scott, James Crutchfield et Francis Christy Jr (par ordre chronologique des principaux travaux).
200. Consulter, au sujet de la fusion des théories économique et biologique, Geoffrey Waugh, *Fisheries Management: Theoretical Developments and Contemporary Applications*, 1984. L'accord entre les économistes et les biologistes des pêches a été facilité par leur constatation commune qu'il fallait apporter des solutions pratiques aux problèmes de gestion auxquels faisaient quotidiennement face les gestionnaires des pêches.
201. En 1960, la théorie biologique de la conservation s'est fusionnée avec le concept

- central de productivité, fournissant ainsi un fondement théorique « néo-classique » bidisciplinaire à une gestion « rationnelle » des pêches.
202. On trouvera divers points de vue sur les effets du développement et de la gestion des pêches sur la ZEE dans Lee G. Anderson (édit.), *Economic Impacts of Extended Fisheries Jurisdiction*, 1977.
 203. En 1973, les débarquements totaux de poisson étaient de 9 913 900 tonnes métriques au Japon et de 7 762 800 tonnes métriques en URSS. En 1978, ces chiffres étaient respectivement de 9 956 051 et 8 189 994. En 1982, ces chiffres avaient respectivement progressé à 10 557 083 et 9 153 163 tonnes métriques. Durant ces trois années, le pays arrivant au troisième rang, loin derrière les deux pays mentionnés était la Norvège, avec 2 910 100 tonnes métriques en 1973; le Pérou avec 3 458 752 tonnes métriques en 1978; et les États-Unis avec 3 914 874 tonnes métriques en 1982. Parmi les pays ayant une activité importante en ce domaine, on trouve, quoique à un rang légèrement inférieur, le Chili, le Pérou, la Chine, la Corée du Sud, le Danemark, le Groenland, la Thaïlande, l'Indonésie, la Corée du Nord, l'Inde, le Mexique et les Philippines. Toutefois, certains des États pêcheurs ont plus prospéré que beaucoup ne s'y attendaient, sous le régime de la compétence étendue. Voir, par exemple, Seo Hang Lee « Distant-Water Fishing Nations' Response to Extended Fisheries Jurisdiction: The Experience of South Korea », (1984) *Marine Policy Reports*, n° 5 (University of Delaware Center for the Study of Marine Policy).
 204. Durant la dernière décennie, la plupart des sociétés de pêche, et en particulier dans la région atlantique du Canada, ont fait face à de graves difficultés financières. Au début des années 1980, certaines d'entre elles étaient virtuellement au bord de la faillite. Après de nombreuses et pénibles négociations, les représentants de l'industrie et les fonctionnaires supérieurs des gouvernements fédéral et provinciaux ont conclu en 1983 un accord en vue de la restructuration de cette industrie, caractérisé par une injection massive de fonds publics dans deux sociétés géantes « mixtes », une en Nouvelle-Écosse et l'autre à Terre-Neuve.
Malgré sa restructuration, l'industrie continue à être victime d'une distorsion chronique entre le coût et les prix du marché. Une dévaluation monétaire a permis à la Norvège et à l'Islande, les principaux concurrents du Canada sur le marché de l'exportation, de réduire les prix de leur poisson, causant ainsi une augmentation des stocks et une autre diminution des prix. Bonnie Woodworth, « Did Restructuring Do Anything? », (1984) *Atlantic Business*, juin, p. 13-16.
 205. Peter H. Pearse, *Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique*, rapport final de la Commission sur la politique des pêches du Pacifique, 1982, généralement appelé le « rapport Pearse ».
 206. Michael J.L. Kirby, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique*, rapport du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, 1982, généralement appelé le « rapport Kirby ». En 1983, ce groupe d'étude a également publié un document contenant des recommandations en vue de la restructuration de l'industrie des pêches de l'Atlantique.
 207. Les deux rapports soulignent toutefois qu'on ne saurait se contenter d'une analyse simpliste et qu'il ne saurait exister un remède unique aux maux qui affligent l'industrie canadienne des pêches. Les critiques formulées à l'égard de la politique canadienne des pêches sont peut-être moins révélatrices du problème qu'elles ne le sont du point de vue des critiques. Ceux-ci ont tour à tour rejeté le blâme sur divers facteurs tels les taux d'intérêt élevés, les frais d'exploitation croissants, le ralentissement des prix, la mauvaise qualité des produits, le piètre rendement du marchéage, la mauvaise gestion des usines, la réglementation gouvernementale excessive et la priorité des objectifs sociaux. *Ibid.*, p. 18 et 19.
 208. Anthony Scott et Phillip A. Neher ont sévèrement critiqué la réglementation excessive dans *The Public Regulation of Commercial Fisheries in Canada*, Conseil économique du Canada, 1981.
 209. Ce paragraphe et les paragraphes suivants s'inspirent d'un document non publié : Heather MacKay, *Future Directions of Canadian Domestic Fisheries Policy: A Comparative Analysis of the Pearse and Kirby Reports*, document présenté dans le cadre des exigences d'un diplôme de MES à l'Université Dalhousie, 1984.

210. Le rapport Pearce fait une très nette distinction entre la « gestion de l'habitat », (*supra*, n. 205, p. 43–53), et consacre également un chapitre distinct à la « mise en valeur des salmonidés », p. 55–72. Le rapport explique que « la protection et la gestion de l'habitat prennent une importance particulière sur la côte du Pacifique, car le saumon dépend d'estuaires et de cours d'eau qui font l'objet de perturbations et de pollution provenant de l'activité industrielle s'exerçant dans leurs bassins » (p. 303).
211. On trouvera un compte rendu général de ces questions dans Edward Miles *et al.*, *The Management of Marine Regions: The North Pacific*, 1982, p. 173–176. Il est à craindre que le problème de l'interception des salmonidés entre le Canada et les États-Unis ne puisse être résolu par la voie diplomatique. Ted A. Smits, « U.S.–Canada Salmon Interceptions », 1984, (extrait dans) *Exclusive Economic Zone Papers*, reproduit de *Oceans '84*, travaux de la conférence, NOAA Ocean Assessments Division, septembre 1984.
212. Immédiatement après l'adoption en 1976 des zones de pêche exclusives de deux cents milles par les États-Unis et le Canada, on a permis aux pêcheurs de flétan qui pêchaient sur les côtes de l'autre pays de continuer à le faire, mais des mésententes et des pressions ont mis un terme à ces arrangements. L'impact pour les pêcheurs canadiens fut substantiel, puisque deux tiers de leurs prises de flétan étaient faites sur les côtes de l'Alaska. Rapport Pearce, *supra*, n. 205. Voir également Miles *et al.*, *supra*, n. 211, p. 165–167.
213. Antérieurement, avant l'avènement de la compétence étendue sur les pêches dans les années 1970, le fait que la zone extracôtière du Pacifique avait le statut de haute mer au-delà des limites étroites de la mer territoriale, signifiait que toutes les nations avaient accès à ces stocks. Cela compliquait la tâche des deux États côtiers gestionnaires, le Canada et les États-Unis, lorsqu'ils voulaient imposer des contrôles de conservation aux États pêcheurs éloignés, comme le Japon. Douglas M. Johnston, *The International Law of Fisheries: A Framework for Policy-Oriented Inquiries*, 1965, p. 270–282 et 370–384. Depuis l'avènement de la compétence étendue, une grande partie de ces problèmes de gestion peuvent être négociés bilatéralement entre les deux États côtiers voisins, sans tenir compte des intérêts de tierces parties. Bien que cela semble « simplifier » la diplomatie dans le domaine des pêches, cela peut également compliquer la situation si les relations Canada–États-Unis sont tendues.
214. Kirby, *supra*, n. 206, p. 23 et 24, 115–119.
215. Il convient de noter qu'on procède actuellement à un examen révisionniste de la gestion des pêches en Amérique du Nord. Voir, par exemple, Peter A. Larkin, « How Much Is Enough? An Essay on the Structure of Fisheries Management Agencies » dans Brian Rothschild (édit.), *Global Fisheries Perspectives for the 1980's*, 1983, p. 229–245; et Timothy M. Hennessey, *The Limits of « Muddling Through » in Natural Resource Management*, document présenté lors de la réunion annuelle de la Western Political Science Association, avril 1984.
216. Avant l'établissement des zones de pêche exclusives de deux cents milles par le Canada et les États-Unis en 1976, les pêches dans la région située au-delà des limites de la mer territoriale étaient gérées par la Commission internationale des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (CIPAN). Peu après, la CIPAN a été remplacée par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) aux termes d'un nouveau traité multilatéral. L'OPANO est chargée des activités de gestion au-delà des limites récemment étendues de compétence de l'État côtier. Toutefois, les États-Unis n'ont qu'un statut d'observateur auprès de l'OPANO, et le Canada, bien qu'il y soit État membre participant, réclame le droit d'exercer un certain contrôle de gestion sur les stocks « chevauchant » ses limites nationales.
217. Les États-Unis ont demandé à la Cour de tracer la ligne frontalière près du chenal Fundian (ou du Nord-Est), de telle sorte que l'ensemble du banc Georges serait sous compétence des États-Unis. Le Canada a soutenu qu'on devrait tracer une ligne au travers du banc Georges, de telle sorte qu'il y aurait un secteur canadien au nord et un secteur américain au sud.
218. Lamson et Hanson, *supra*, n. 36.
219. Il est remarquable de constater que le rapport Kirby fait fi de l'autogestion comme telle, et traite ce genre de proposition comme l'expression d'une insatisfaction à

l'égard des mécanismes de consultation existants. « L'idée d'une « co-gestion », conclut-il, n'a pas été suffisamment élaborée par ceux qui l'avancent. Pour le moment, il s'agit plus, semble-t-il, d'une formule toute faite que d'une proposition bien mûrie. Elle pourrait cependant être creusée si, par co-gestion, on entend que les associations de pêcheurs prendraient une plus grande part à l'élaboration et à la mise en application des politiques du secteur de la récolte ». Kirby, *supra*, n. 206, p. 144. Le rapport Kirby semble tenir pour acquis qu'il est indispensable d'adopter une « approche réglementaire de direction et de contrôle » pour la gestion des pêches de l'Atlantique.

220. *Ibid.*, p. 49–55, 121–127.
221. *Ibid.*, p. 60.
222. Il est extrêmement difficile de quantifier avec une précision quelconque le coût *total* de la gestion des pêches, dans le sens le plus large de cette expression, c'est-à-dire, la gestion des pêches incluant toutes les activités réglementaires, administratives et scientifiques. À lui seul, le coût du Fish and Marine Program du gouvernement fédéral dépasse 400 millions de dollars, et cela ne représente qu'une fraction des coûts totaux (directs et indirects) de gestion. Le coût total pourrait approcher les 2 milliards de dollars, soit la valeur annuelle totale des pêches du Canada.
223. Voir, par exemple, Parzival Copes, *The Resettlement of Fishing Communities in Newfoundland*, Conseil canadien du développement rural, 1972.
224. « La somme d'efforts qui peut être proposée pour la recherche et la gestion d'une pêche ne connaît pratiquement pas de limites [. . .] La complexité croissante des modèles conceptuels entraîne inévitablement une demande de données plus diverses et plus poussées [. . .] La valeur de la plupart des pêcheries n'est sans doute pas suffisante pour qu'on puisse les gérer conformément aux modèles les plus complexes [. . .] Pour le gestionnaire des pêches, la question fondamentale revient à déterminer quel modèle conceptuel utiliser, tout en se souvenant qu'il peut s'agir d'un outil très approximatif et en tenant compte de son coût par rapport à la valeur de la pêche ». Larkin, *supra*, n. 215, p. 233 et 234.
225. Un investissement sur le plan national dans le développement de la mariculture présente de nombreux avantages : celle-ci requiert moins de capital que la pêche; les problèmes de productivité et de contrôle de la qualité sont moins complexes; elle est compatible avec les connaissances canadiennes existantes en matière scientifique et biotechnologique; enfin, les eaux côtières de l'Atlantique du Canada sont relativement propres et leur environnement se prête à ces objectifs. Voir, au sujet des techniques en question, T.V.R. Pillay, *Aquaculture Development: An Introductory Guide*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1977.
226. Consulter, par exemple, Robert Moore, *The Social Impact of Oil: The Case of Peterhead*, 1982.
227. Adrian Hamilton, *North Sea Impact: Off-shore Oil and the British Economy*, 1982.
228. Voir, par exemple, Amos A. Jordan et Robert A. Kilmarx, *Strategic Mineral Dependence: The Stockpile Dilemma*, Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, 1979.
229. Bien avant la CNUDM III, le Canada a toujours soutenu que la baie de Fundy était assujettie au régime juridique des « eaux intérieures », sous la souveraineté absolue du Canada, l'État côtier. Toutefois, les États-Unis ont refusé d'accepter cette demande et semblaient d'avis que les eaux de la baie de Fundy, au-delà des limites territoriales de trois milles, étaient assujetties au régime des hautes mers. L'avènement de la ZEE de deux cents milles a eu évidemment pour effet pratique de fermer la baie de Fundy au régime des hautes mers; aux termes de la Convention de 1982, le Canada possède en tant qu'État côtier les « droits souverains » sur les ressources énergétiques contenues dans ces eaux.
230. La zone la plus critique du système proposé se trouve au travers de l'embouchure du bassin Minas en Nouvelle-Écosse, à l'extrémité nord-est de la baie de Fundy, où un barrage hydro-électrique de huit kilomètres serait érigé afin d'utiliser la puissante marée pénétrant dans le bassin. On estime généralement que la partie supérieure de la baie de Fundy connaît la plus forte marée du monde, ou l'une des plus fortes.

231. À l'origine, on a seulement évalué la force marémotrice de la baie de Fundy sous l'angle de la faisabilité technique. Vers 1966, il était généralement admis qu'aucun des problèmes techniques (de génie) associés au projet n'était insurmontable; on est alors passé à la seconde étape du processus d'évaluation technologique, dominée par les questions de faisabilité économique.
232. Bureau des études marémotrices de l'Atlantique, *Report on Feasibility of Tidal Power Development in the Bay of Fundy*, 3 vol., 12 annexes, 1969.
233. Au sujet des difficultés d'évaluation de la faisabilité économique du projet, consulter Cynthia Lamson, *Fundy Tidal Power: A Technology Assessment System Case Study*, Programme d'océanographie, Université Dalhousie, 1984.
234. Parmi les risques environnementaux les plus souvent associés au projet d'énergie marémotrice de la baie de Fundy, mentionnons : l'affouillement du lit du système rivière-estuaire, l'érosion de lignes côtières adjacentes, les changements dans la composition chimique de l'eau, les changements dans la répartition des espèces constituant l'écosystème, la destruction des poissons autour du barrage et des autres installations, les changements dans la température de l'eau, les modifications des flux de l'océan à l'extérieur de la baie, et l'élévation des niveaux de la marée à l'extérieur et à l'intérieur de la baie. Certaines de ces craintes initiales ont maintenant été apaisées. Christopher Garrett, « Tides and Tidal Power in the Bay of Fundy », 1984, 8 *Endeavour*, nouvelle série, vol. 8, p. 58-63.
235. On estime que la construction du barrage et de la centrale proposés, qui produiraient plus de 4 000 mégawatts d'électricité, coûterait environ 7 milliards de dollars. La meilleure analogie avec le mégaprojet de la baie de Fundy serait peut-être, parmi les réalisations récentes, la centrale hydro-électrique de Churchill Falls dont la construction a coûté environ 1 milliard de dollars, ce qui représente peut-être un peu moins de 3 milliards de dollars en termes réels, compte tenu de la durée probable des travaux de construction du projet de la baie de Fundy, qui commenceraient vers la fin des années 1980. Langevin Côté, *Heritage of Power: The Churchill Falls Development from Concept to Reality*, 1972.
236. Judith Spiller et John Roanowicz, *Overview of the Adequacy and Analysis of Scientific Information Concerning the Transboundary Effect of Fundy Tidal Power*, Complex Systems Research Center, University of New Hampshire, 1984.
237. Le Dr Peter Larsen du Bigelow Laboratory of Ocean Studies a récemment évalué les effets négatifs probables du projet de la baie de Fundy sur l'environnement, dans une étude commandée par le Maine State Planning Office. Les Canadiens se sont plaints que cette étude dénature les conclusions des recherches existantes, et se fonde sur l'hypothèse non établie voulant que ce projet provoquerait des fluctuations pouvant aller jusqu'à quinze centimètres à marée basse et à marée haute, aussi loin au sud que Cape Cod. *The Chronicle-Herald* (Halifax), 8 août 1984, p. 2. De nombreux savants américains ont également adopté un point de vue moins alarmiste. Voir Spiller et Roanowicz, *supra*, n. 236.
238. On estime que la Nouvelle-Écosse utiliserait moins de 10 % des 4 000 mégawatts d'électricité produits par la centrale marémotrice de Fundy.
239. Toutefois, la contribution totale de l'énergie marémotrice de Fundy à l'énergie nationale des États-Unis resterait évidemment toujours faible. Edward Teller, Hans Mark et John S. Foster Jr, *Power and Security: Critical Choices for Americans*, vol. 4, 1976, p. 37.
240. Le 25 août 1984, le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, John Buchanan, et le ministre fédéral de l'Énergie, Gerald Regan, ont présidé les cérémonies d'ouverture du Annapolis Tidal Power Project, la première centrale marémotrice importante d'Amérique du Nord. Ce projet pilote visait à faire l'essai d'une turbine Straflo de grandes dimensions, en vue d'une utilisation éventuelle dans le cadre du projet majeur de la baie de Fundy, au travers du bassin Minas; le projet pilote a coûté 53 millions de dollars. Si la turbine Straflo se révèle appropriée, elle permettrait, dit-on, de réaliser des économies de 10 % du coût d'investissement pour la construction d'une centrale marémotrice importante, qui pourrait autrement coûter jusqu'à 10 milliards de dollars. Entretemps, de nombreuses études sont faites dans la perspective d'un éventuel projet de grande taille. Pour des études canadiennes récentes,

- consulter David VanderZwaag, *Canadian Law Relating to Tidal Power Development and Oil Terminal Siting and Oil Tankering*, Programme d'océanographie, Université Dalhousie, 1984; et Peter N. Duinker et Gordon E. Beanlands, *The Characteristics and Role of Scientific Information in the Canadian Environmental Assessment and Review Process*, Programme d'océanographie, Université Dalhousie, 1984.
241. On trouvera une étude globale utile, quoique quelque peu dépassée, des choix qui s'offrent au Canada en matière de politique d'énergie dans Lawson A.W. Hunter, *Energy Policies of the World: Canada*, Center for the Study of Marine Policy, University of Delaware, 1975.
 242. L'expression *récupération assistée* désigne la « récupération supplémentaire du pétrole d'un gisement, par des moyens artificiels ou par l'application d'une énergie extérieure au gisement, lesdits moyens ou applications comprenant la recompression, le recyclage des gaz, le maintien de la pression ou l'injection dans un puits d'une substance ou d'une forme d'énergie aux seules fins i) d'aider à remonter les fluides dans le puits, ou ii) de stimuler le réservoir dans le puits ou près de celui-ci, par des moyens mécaniques, chimiques, thermiques ou explosifs », *The Alberta Oil and Gas Conservation Act*, 1970 R.S.A., c. 267, al. 2(1)(15). Ces techniques obligent l'industrie à faire des dépenses additionnelles, qu'elle n'engagerait pas normalement sans stimulants prenant la forme de concessions ou d'allocations fiscales particulières.
 243. Les sables bitumineux pétrolifères sont composés d'asphalte natif, de bitumes solide et semi-solide et de roches bitumineuses, y compris les roches ou les sables saturés de pétrole, que l'on ne peut récupérer que par un traitement spécial, après que les dépôts aient été minés ou extraits. La mise en valeur des sables bitumineux est coûteuse, mais ils constituent néanmoins une option de développement pétrolier pour le Canada en raison des vastes dépôts de sables bitumineux d'Athabasca en Alberta, qui constituent la plus importante réserve de ce genre au monde.
 244. Le problème de l'équilibre régional dans la politique canadienne de développement pétrolier pourrait être encore aggravé par les réserves possibles de pétrole au large de la côte du Pacifique, mais il pourrait s'écouler plusieurs années avant qu'il ne soit possible d'en évaluer l'importance.
 245. Le paragraphe 92(13) (« propriété et droits civils ») et l'article 109 (« terre, mines, minéraux et royautes. ») de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne aux provinces la « propriété » de la plupart des ressources naturelles qui s'y trouvent. Compte tenu de cette répartition des compétences, le gouvernement fédéral, avant les années 1950, n'est intervenu que de façon limitée dans les activités provinciales visant la promotion, la production et la réglementation des ressources naturelles.
 246. La compétence fédérale en matière d'énergie est dérivée en partie du pouvoir général « préemptif » d'agir pour les questions générales d'intérêt national, aux termes de la clause relative à « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En outre, le gouvernement fédéral possède un levier fiscal considérable en matière de prospection et de mise en valeur des ressources énergétiques, grâce à son pouvoir général de taxation. Enfin, le gouvernement fédéral peut également invoquer la clause relative « au commerce et aux échanges » à l'article 91 [par. 91(2)]. Toutefois, les tribunaux canadiens « ont interprété de façon assez restrictive le pouvoir fédéral en matière de commerce et d'échanges, statuant qu'il donne au gouvernement fédéral le pouvoir sur le commerce *international* et *interprovincial*, mais non sur le commerce *intraprovincial* s'effectuant en entier à l'intérieur d'une province. Le pouvoir sur le commerce international et interprovincial constitue évidemment un pouvoir très important, puisqu'il permet au gouvernement fédéral de contrôler la production *maximum* dans le pays. Toutefois, les provinces productrices contrôlent les seuils *minimums* de production et pourraient sans doute, par le biais de ce contrôle, interrompre les exportations. L'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui *interdit des restrictions à la liberté des échanges commerciaux entre les provinces*, est relié au pouvoir en matière de commerce et d'échanges. Étant donné que les provinces productrices désirent fortement maximiser leurs revenus, la compétence du gouvernement fédéral en matière de commerce et d'échanges, à laquelle vient s'ajouter l'article 191, lui donne un pouvoir substantiel sur les ressources énergétiques naturelles du pays » (italiques de l'auteur). Hunter, *supra*, n. 241, p. 10.

247. Les « terres du Canada » sont :

Les terres qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou dont Sa Majesté du chef du Canada peut légalement aliéner ou exploiter les ressources naturelles, et qui sont situées :

- a) soit dans le territoire du Yukon, les territoires du Nord-Ouest ou l'île de Sable,
- b) soit dans les zones sous-marines, hors des limites d'une province, qui sont adjacentes à la côte canadienne et s'étendent au prolongement naturel du territoire terrestre canadien jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à deux cents milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale canadienne si le rebord de la marge continentale se trouve à une distance inférieure.

Cette définition est prévue par la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, 1980-1981-1982 S.C., c. 81, par. 2(1) et par la *Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier*, 1980-1981-1982 S.C., c. 107, par. 2(1).

On trouvera une carte indiquant les zones pétrolifères des terres du Canada dans Townsend Gault, *supra*, n. 77, p. 45.

248. Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada, DORS/61-253.

249. « [En 1961] le gouvernement tenait à encourager la mise en valeur des régions limitrophes, et la réglementation reflétait le point de vue de l'industrie quant à l'adoption de mesures incitatives. Les obligations d'embauche étaient minimes, tout comme le contrôle exercé par le gouvernement sur les opérations (par rapport à ce qui s'est passé par la suite); il existait également de généreux stimulants fiscaux. » Townsend Gault, *supra*, n. 77, p. 81. Cette réglementation initiale a été remplacée par le Règlement de 1977 sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada.

250. On trouvera un bref survol historique des premières activités canadiennes de prospection dans les zones extracôtières de l'Arctique dans D. Pimlot, D. Brown et K. Sam, *Oil Under the Ice*, Comité canadien des ressources arctiques, 1976, p. 3-5.

251. Townsend Gault, *supra*, n. 77, p. 11-21.

252. C'est la découverte d'importantes réserves de gaz dans le champ de Groningen, au large des côtes hollandaises en 1959, qui a suscité la première fois un intérêt sérieux pour le potentiel pétrolier de la mer du Nord. La première découverte majeure de pétrole a été faite dix ans plus tard dans le champ d'Ekofisk, au large de la Norvège. Consulter, au sujet de ces premiers événements, Louis Turner, « State and Commercial Interests in North Sea Oil and Gas: Conflict and Correspondence » dans Martin Saeter et Ian Smart (édit.), *The Political Implications of North Sea Oil and Gas*, 1975, p. 93-110.

253. Les opinions sont encore extrêmement partagées sur la date prévue pour le début de la production d'hydrocarbures sous-marins au large de la côte est du Canada. L'Office national de l'énergie et plusieurs de ses conseillers n'ont pas encore accepté la preuve de l'existence de quantités commerciales de gaz naturel au large des côtes de la Nouvelle-Écosse. Par contre, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse est beaucoup plus optimiste à cet égard, puisqu'il prédit que la production de gaz commencera dès 1988 ou, au plus tard, en 1990. On a évidemment découvert des quantités commerciales de pétrole dans la région d'Hibernia au large des côtes de Terre-Neuve, mais des querelles politiques et de compétence ont retardé le début de la production pendant de nombreuses années. La Cour suprême du Canada a maintenant tranché la plupart des questions juridiques en faveur du gouvernement fédéral, mais, étant donné qu'il semble probable que d'autres négociations politiques auront lieu sur la question du pouvoir de gestion, il se pourrait que la décision industrielle d'entamer les longues activités préparatoires à la production soit encore retardée. Il est peu probable que la production de pétrole sous-marin commence avant 1990.

254. On pourrait résumer ainsi le partage des compétences sur les zones extracôtières compte tenu des décisions des tribunaux. La Couronne en chef du Canada a un droit de propriété sur la mer territoriale et exerce des droits souverains aux fins de la prospection et de l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental au large des côtes de Colombie-Britannique, mais la province est propriétaire de la mer, du fond de la mer et du sous-sol des zones marines situées entre l'île de Vancouver et la Colombie-Britannique. Terre-Neuve exerce des droits de propriétaire sur la mer, le

fond de la mer et le sous-sol de la laisse ordinaire de basse-mer de la province jusqu'à la limite de trois milles marins. La Couronne en chef du Canada est propriétaire de la zone adjacente à la côte de Terre-Neuve, de la limite des trois milles marins jusqu'à douze milles marins, et exerce des droits souverains aux fins de la prospection et de l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental. La Cour suprême du Canada a également décidé, dans un renvoi distinct, que la Couronne en chef du Canada exerçait sa compétence sur les ressources du plateau continental, la question de la compétence sur les zones marines ne faisant toutefois pas partie de la question qui lui avait été présentée. Le gouvernement fédéral a donné avis de son intention d'interjeter appel d'une partie de la décision de la Cour d'appel de Terre-Neuve, au sujet des droits de cette province sur la zone de trois milles marins; la province, quant à elle, a déposé un avis de son intention d'en appeler à la Cour suprême du Canada de cette partie du même jugement de la Cour, au sujet des droits sur la zone située au-delà de la limite des trois milles marins. Aucun de ces appels n'a encore été entendu. Toutes les autres provinces littorales continuent à prétendre avoir compétence sur les minéraux extracôtiers.

255. On s'attend que le nouveau gouvernement conservateur du Canada, élu en septembre 1984, fasse certaines concessions à Terre-Neuve et, on le présume, aux autres provinces côtières sur la question générale de la compétence sur les zones extracôtiers; des arrangements privés ont été pris à cette fin entre le premier ministre Peckford et Brian Mulroney, lorsque ce dernier était encore chef de l'opposition à la Chambre des communes. Toutefois, au moment où ces lignes sont écrites (septembre 1984), la plupart des observateurs doutent que le nouveau gouvernement fédéral renoncera purement et simplement à sa compétence sur les ressources en hydrocarbures de la zone extracôtière. En février 1985, le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve ont conclu un accord concernant la gestion des ressources pétrolifères et gazifères extracôtiers et le partage des revenus (l'Accord Atlantique).
256. Au moment où ces lignes sont écrites (septembre 1984), la portée des modifications qui seront apportées à l'avenir au Programme énergétique national est incertaine. Le Parti conservateur soutient depuis longtemps que des changements radicaux s'imposent à ce programme.
257. Ministère de l'Énergie, des Mines et Ressources, rapport *EP80-4E*, p. 7-9, 22.
258. *Ibid.*, p. 16-22, 48-52.
259. *Ibid.*, p. 22.
260. L'industrie pétrolière canadienne accepte pour l'essentiel ces trois objectifs du Programme énergétique national (PEN). Voir, par exemple, le témoignage de A.R. Nielsen, vice-président, Conseil des gouverneurs, Association pétrolière du Canada, devant le Comité permanent du Sénat sur l'énergie et les ressources naturelles lors de la seconde série de travaux de ce comité, *supra*, n. 76, 10 avril 1984, p. 22 et 23.
261. Les grandes lignes du programme sont exposées dans la *Loi sur le Programme d'encouragement du secteur pétrolier*, *supra*, n. 247, art. 3-10.
262. L'Association pétrolière du Canada a exprimé sa préférence pour des stimulants fiscaux à l'investissement, plutôt que des subventions. Voir les témoignages devant le Comité permanent du Sénat sur l'énergie et les ressources naturelles, 10 avril 1984, *supra*, n. 260, p. 20. Au printemps 1985, le gouvernement annonçait que le Programme d'encouragement du secteur pétrolier serait supprimé graduellement.
263. Tout comme le PEN en général, le rôle de Pétro-Canada se prête aux controverses politiques et pourrait être influencé par le résultat de l'élection fédérale de 1984. Voir *supra*, n. 256.
264. L'ensemble de ces dispositions est censé constituer un système permettant de réglementer l'exploitation minière des grands fonds marins, conçu de façon à être administré par une nouvelle organisation internationale créée dans ce but (l'Autorité internationale des fonds marins). Le système ne peut lier que les États qui choisissent d'y participer en devenant membres de l'organisation; évidemment, seuls les États qui acceptent les dispositions de la Convention en la signant et en la ratifiant, ou qui y adhèrent par la suite, ont le droit de devenir membres.

265. Les articles 309 et 310 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer sont délibérément libellés de façon à empêcher toutes « réserves » ou « exceptions », ainsi que toutes « déclarations » visant à « exclure ou à modifier l'effet juridique des dispositions de la Convention dans leur application à un État » qui signe ou ratifie la Convention, ou adhère à celle-ci. Par conséquent, une partie ne peut juridiquement rejeter certaines dispositions de la Convention et en accepter les autres.
266. Le paragraphe 308(1) prévoit que la Convention n'entrera en vigueur que « 12 mois après la date de dépôt du soixantième instrument de ratification ou d'adhésion ». Les cinquante-neuf premiers instruments n'ont pas pour effet de rendre les États dépositaires parties à la Convention, avant que le soixantième instrument n'ait été déposé.
267. Ce scénario alarmiste d'un monde composé d'États Parties à la Convention et d'autres qui ne le seraient pas est assez crédible, compte tenu des efforts actuellement faits par les États-Unis et d'autres États engagés dans l'exploitation minière des grands fonds marins, en vue de conclure des traités hors du cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Si ces arrangements prenaient la forme d'un « système de mini-traités », incompatible avec la Convention des Nations Unies, cela constituerait alors une autre approche de l'exploitation minière des grands fonds marins, qui saperait certainement la Convention. Au début du mois d'août 1984, huit pays industrialisés (Belgique, Grande-Bretagne, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Allemagne de l'Ouest et États-Unis) ont signé un accord visant à éviter les conflits au sujet des lieux d'exploitation minière des grands fonds marins, et prévoyant des consultations régulières à ce sujet. *The Globe and Mail* (Toronto), 4 août 1984, p. B10. On peut se demander si cette initiative représente un pas dans la direction du chaos juridique : la réponse à cette question dépend de l'interprétation qu'une personne donne à cet accord, et en particulier s'il est compatible avec les objectifs, les principes et les dispositions de la Convention. Les huit pays signataires nient qu'il y ait incompatibilité; il convient de souligner que plusieurs de ces pays ont également signé la Convention (mais ne l'ont pas encore ratifiée).
268. Au début du mois de septembre 1984, la Commission préparatoire se sera réunie quatre fois depuis sa constitution au début de 1983. Les participants tentent d'établir des règles de procédure et de faire diverses études préparatoires avant l'entrée en vigueur de la Convention (et la constitution subséquente de l'Autorité prévue par la Convention).
269. Les États-Unis ne participent pas aux travaux de la Commission préparatoire, et la plupart des autres États engagés dans l'exploitation minière des grands fonds marins se contentent en pratique d'un rôle d'observateur.
270. Cela dépend évidemment en grande partie du rythme de la reprise après la récession économique mondiale. Après avoir accusé la baisse la plus importante de son histoire, l'industrie canadienne des minéraux dans son ensemble a connu un retour à la croissance modérée en 1983, mais le secteur des métaux non ferreux doit encore remonter la pente.
271. Un récent rapport du gouvernement fédéral sur l'industrie des métaux non ferreux du Canada souligne les deux principaux défis auxquels celle-ci doit faire face : l'amélioration de la productivité (et donc de sa compétitivité sur le plan international) et, parallèlement, la réduction des émissions d'anhydride sulfureux. Il ne sera pas facile d'atteindre ce double objectif, alors que l'industrie est encore ébranlée par les « changements structurels majeurs qui sont survenus sur les marchés mondiaux du nickel et du cuivre, et dont les effets ont été aggravés par la récession mondiale ». (1984) *Western Miner*, juin, p. 44 et 46.
272. Depuis le premier « choc du pétrole » de l'OPEP voilà une décennie, la planification des politiques dans les pays industrialisés a été de plus en plus influencée par le problème de l'approvisionnement garanti en « matériaux stratégiques ». On trouvera des exemples d'écrits récents aux États-Unis sur ce problème dans États-Unis, U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Strategic and Critical Non-Fuel Minerals: Problems and Policy Alternatives*, 1983 et *idem.*, *Cobalt: Policy Options for a Strategic Mineral*, 1982. Cette crainte d'une trop grande dépendance à l'égard de sources d'approvisionnement que les États-Unis ne contrôlent pas est renforcée par les craintes qu'ils entretenaient déjà à l'égard des cartels internationaux. L'OPEP a

été perçue sous cet angle et, bien que son efficacité en tant que cartel soit maintenant en déclin, ces craintes constituaient apparemment le motif émotionnel qui a poussé le président Reagan à rejeter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, essentiellement perçue comme le fondement juridique de l'Autorité internationale des fonds marins.

273. Le Japon et, à un moindre degré, l'Allemagne de l'Ouest sont particulièrement vulnérables comme pays très industrialisés dépendant largement des minéraux importés (et des autres matériaux bruts). L'insécurité industrielle n'est pas aussi marquée en Grande-Bretagne, en France et en Belgique compte tenu des avantages dont ces pays continuent de bénéficier, soit parce qu'ils possèdent des territoires outre-mer, soit en raison de leur influence commerciale dans leurs anciennes colonies.
274. Le Canada possède de vastes ressources minérales non exploitées dans les îles de l'Arctique, au Labrador et dans d'autres régions nordiques moins éloignées. En outre, certains des plus importants producteurs de minéraux, telle la société Noranda, ont diversifié leurs activités dans un vaste éventail de ressources et ont investi dans l'exploitation minière à l'étranger dans des pays politiquement stables, telle l'Australie.
275. Sur le plan de la rentabilité commerciale, on estime que les plus importants dépôts de nodules de manganèse sont ceux de l'océan Pacifique, mais on a également trouvé des dépôts importants dans les océans Atlantique et Indien, ainsi que dans la partie est des Antilles. La plupart de ces dépôts se trouvent au-delà des limites nationales, mais au moins quatre États côtiers possèdent des quantités commerciales de nodules dans leur zone économique exclusive : la France (autour de l'île Clipperton), le Mexique (autour de l'île Clarion), le Chili (dans l'archipel Juan Fernandez) et les États-Unis (autour de l'archipel d'Hawaï et au large des côtes de Floride et de Caroline du Sud). Roger H. Charlier, « Water, Energy, and Non-Living Ocean Resources » dans Elisabeth Mann Borgese et Norton Ginsburg (édit.), (1983) 4 *Ocean Yearbook* 75, p. 111-113.
276. Des solutions contenant du fer, du manganèse, du cuivre, du zinc, du plomb, du cobalt, de l'or, de l'argent et d'autres métaux en suspension sont déposées par des sources hydrothermales le long des zones de cassure, des failles et des dorsales actives des grands fonds marins. On a récemment étudié des systèmes hydrothermiques déposant ce genre de solutions en mer Rouge, dans l'océan Indien, sur la dorsale médio-Atlantique, le long de certaines parties de la montée de l'est Pacifique et dans d'autres régions du Pacifique. Mary Davies, « Canadian Interest in Seabed Mining », (1983) *Western Miner*, octobre, p. 26. La dorsale Juan de Fuca présente un intérêt particulier pour les scientifiques canadiens et américains, parce qu'on y trouve des dépôts de sulfure hydrothermique.
277. On pourrait faire les mêmes commentaires à l'égard de la plupart des autres minéraux qui ne se trouvent pas sous forme de nodules. Charlier, *supra*, n. 275, p. 95-119. Toutefois, il est au moins certain que l'Autorité internationale des fonds marins n'aura pas compétence sur la colonne d'eau, et par conséquent sur les minéraux en suspension dans l'eau. Voir l'article 135 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982.
278. La participation canadienne aux réunions de la commission préparatoire depuis le début de l'année 1983 semble avoir été très discrète; elle semble d'ailleurs s'être pratiquement limitée au rôle d'observateur. Le gouvernement canadien appuie évidemment l'Autorité internationale des fonds marins proposée, mais plus pour des raisons de solidarité avec les proposant du tiers monde que pour des motifs d'avantage industriel.
279. Les marchés d'exportation pour le cuivre canadien sont touchés par la concurrence accrue des États-Unis, de la Papouasie, de la Nouvelle-Guinée et de l'Indonésie sur le marché du minerai concentré, et de la part du Chili, de la Zambie, du Zaïre, de l'Afrique du Sud et des États-Unis sur le marché des produits manufacturés, ainsi que par les progrès de la technologie (p. ex. les fibres optiques). Nos marchés pour le nickel sont encore plus gravement menacés par la concurrence de l'Australie, de l'Indonésie, des Philippines, de l'Afrique du Sud et des États-Unis. Keith A.J. Hay et

- Robert J. Davies, « Declining Resources, Declining Markets », (1984) *International Perspectives* 13, mars-avril, p. 14.
280. En 1981 les revenus d'exploitation totaux des « transporteurs maritimes domiciliés au Canada » représentaient presque 1,9 milliard de dollars (exception faite des entreprises ayant des revenus annuels inférieurs à 100 000 dollars). Plus des deux tiers des recettes d'exploitation provenaient du transport de marchandises. Commission canadienne des transports, (1984) *Revue des transports : tendances et questions particulières*, 1983, p. 33.
 281. L'importance relative qu'il conviendrait d'accorder à ces deux types de considérations si l'on veut évaluer objectivement l'approche du gouvernement canadien face à la question de la compétence des États côtiers sur la navigation est une question de jugement. D'une part, il est clair que de nombreux fonctionnaires du gouvernement canadien et plusieurs organisations canadiennes se préoccupent sérieusement des menaces qui pèsent sur le milieu côtier du Canada, dont la moindre n'est pas la pollution par les navires. Par contre, certains observateurs sceptiques sont sans doute justifiés de soupçonner que certains fonctionnaires et certaines organisations utilisent cyniquement le prétexte de l'environnement pour faire avancer la cause administrative de la « compétence envahissante » (et donc de la mainmise administrative) sous le couvert de la compétence fonctionnelle (par opposition à la compétence territoriale).
 282. Voir l'explication des avantages découlant de l'utilisation des pavillons d'immatriculation, de complaisance ou réglementés, dans Bernard J. Abrahamsson, *International Ocean Shipping: Current Concepts and Principles*, 1980, p. 131-136.
 283. Pour une réévaluation récente, consulter Trevor D. Heaven, « National-Flag Shipping: An Appraisal of Policy Options from a Canadian Perspective », (1983) 10 *Maritime Policy and Management* 199. La section qui suit est fondée en grande partie sur cette analyse.
 284. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, par exemple, le Canada possédait la troisième marine marchande du monde et la troisième industrie de construction navale. Aujourd'hui, les statistiques sont quelque peu décevantes. Il existe des flottes de haute mer importantes appartenant à des Canadiens (p. ex. Canadien Pacifique, CAST, Saguenay, Federal Navigation, Papachristidis), mais elles sont toutes détenues par le biais de filiales situées à l'étranger, en raison du contexte fiscal et réglementaire peu favorable du Canada.
 285. Pour une étude historique, consulter Ted L. McDorman, *The Development of Shipping Law and Policy in Canada: An Historical Examination of the British Influence*, thèse de maîtrise en droit, Université Dalhousie, 1982.
 286. Ted L. McDorman, « Shipping Policy as a British Export Product: The Canadian Case », (1984) 11 *Maritime Policy and Management* 1.
 287. Certains spécialistes canadiens en matière de défense soutiennent que le Canada devrait accentuer considérablement sa présence militaire dans l'Arctique, en y installant notamment une importante flotte *militaire* équipée de brise-glace. Pour une étude des besoins canadiens en matière de sécurité dans l'Arctique, consulter W. Harriett Critchley, « Canadian Security Policy in the Arctic: The Context for the Future » dans *Marine Transportation and High Arctic Development: Policy Framework and Priorities*, travaux du colloque organisé par le Comité canadien des ressources arctiques, 1979, p. 181-209. Toutefois, si l'on veut aborder la question sur un plan moins controversé, on pourrait soutenir que, dans le but d'ouvrir le passage du Nord-Ouest, le Canada devrait, en sa qualité d'État gestionnaire, posséder sa propre flotte *commerciale*, équipée en fonction du milieu arctique.
 288. Voir, par exemple, Heaven, *supra*, n. 283, p. 201.
 289. « C'est seulement à l'égard de la côte est qu'il est plausible de soutenir que le niveau chronique de chômage et la tradition maritime sont tels qu'une augmentation de la marine marchande canadienne de haute mer pourrait contribuer à réduire le chômage. » *Ibid.*, p. 202.
 290. Les avantages psychologiques ou symboliques sont peut-être importants dans le cadre d'une stratégie générale d'édification de la nation, mais il est extrêmement

difficile d'appliquer une analyse rationnelle, du type avantages-coûts, à ce genre de « politique de mise en valeur ». Par contre, certains économistes sont disposés à admettre qu'un service très onéreux, comme le serait une marine marchande nationale canadienne, pourrait se justifier en raison de son « utilité collective », indépendamment de la question de l'« utilité individuelle » pour les consommateurs du service. P.O. Goss, « Economics and the International Regime for Shipping », (1984) *11 Maritime Policy and Management* 135.

291. Gold, *supra*, n. 161, p. 277–283, 346–356.

292. *Ibid.*, p. 233–375.

293. C'est l'un des principaux arguments en faveur d'une politique sélective de développement économique dans de nombreux pays en développement. Il suppose que la véritable viabilité économique (d'une industrie) est une question de *compétitivité* sur le marché international, et que cela justifie donc un appui à court terme de l'État (par le biais d'une forme quelconque de subsides, directs ou indirects), compte tenu de la nécessité de s'assurer une position concurrentielle à long terme dans les secteurs choisis de l'économie nationale. En cette matière, la solution consiste à tirer parti, dans les cas où c'est possible, des avantages sur le plan de la main-d'oeuvre et des autres avantages sur le plan financier, lorsqu'ils existent. Le coût élevé de la main-d'oeuvre a été l'un des principaux motifs de la liquidation de la flotte marchande canadienne après la Seconde Guerre mondiale, et ses opposants soulignent toujours que ce problème constitue l'un des principaux obstacles à un renouveau de la flotte canadienne de haute mer. Toutefois, cet argument est beaucoup moins convaincant qu'il ne l'était autrefois, compte tenu de la tendance actuelle vers une capitalisation accrue de l'industrie du transport maritime. En raison des innovations technologiques majeures telle l'apparition des conteneurs, la proportion des frais attribuables aux équipages par rapport à l'ensemble des coûts d'exploitation dans l'industrie canadienne du transport maritime a récemment régressé jusqu'à moins de 15 %. Le coût des équipages au Canada est maintenant comparable à ceux du Japon, de l'Australie, de l'Europe du Nord et des États-Unis; or la plupart de ces États maritimes n'ont pas cessé leur politique de subsides à leurs flottes de haute mer en invoquant ce motif économique.

294. La demande future de services de transport maritime étrangers dépendra, entre autres choses, des efforts que les États de l'Europe occidentale (et de l'Asie de l'Est) sont prêts à consentir pour aider leur propre industrie du transport maritime défaillante. Ce débat est déjà engagé, mais l'issue n'en est pas encore claire. Voir, par exemple, Goss, *supra*, n. 290.

295. Convention relative à un code de conduite des conférences maritimes, (1974) *13 International Legal Materials* 912. Voir Gold, *supra*, n. 161, p. 349–351.

296. Pour une évaluation récente, voir M.J. Shah, « The UN Liner Code Revisited » dans Johnston et Letalik, *supra*, n. 136, p. 152–172.

297. Heaver, *supra*, n. 283, p. 202 et 203. Toutefois, le Code des conférences maritimes permet au Canada d'offrir à l'encan sa part de 40 % aux plus bas soumissionnaires, qui seraient alors désignés comme transporteurs canadiens, même s'ils ne battent pas pavillon canadien. Cette solution coûterait moins cher que de mettre sur pied une marine marchande nationale, et elle incite les transporteurs « hors-conférences » à maintenir leurs prix à un bas niveau. Le Code a essentiellement pour effet d'assurer le monopole des « conférences », auxquels les pays du tiers monde aimeraient participer.

298. Voir la section « La gestion de la navigation en transit » au chap. 3.

299. Heaver, *supra*, n. 283, p. 203. On peut se limiter à invoquer l'argument de l'« industrie naissante » en faveur du développement d'une marine marchande canadienne dans l'Arctique; cet argument semble particulièrement convaincant dans un cas comme celui-ci, où le Canada a l'occasion de commencer à neuf. Étant donné qu'il possède une certaine avance dans la technologie des satellites et du matériel électronique, le Canada pourrait être dans une situation avantageuse dans le domaine de la conception, sinon de la construction, des vaisseaux spécialisés pour l'Arctique, tels les méthaniers et les pétroliers brise-glace. On pourrait invoquer le même

- argument, quoique à un moindre degré, pour la conception et la construction des plates-formes de forage spécialisées et des navires d'approvisionnement au Canada, ou plus exactement la nouvelle génération de ces navires.
300. Pour une analyse de ces groupements d'intérêt, consulter Trevor D. Heaver, *Expansion de la marine marchande canadienne : modalités, raison d'être, perspectives d'avenir*, Commission canadienne des transports, collection de séminaires de recherche, vol. 6, 1981.
 301. Cet argument est invoqué à la fois par les syndicats de la construction navale et les syndicats de marins.
 302. Outre l'octroi de prêts directs, les tenants de cette option ont instamment réclamé la modification du système fiscal canadien. À l'heure actuelle, le Canada, contrairement aux autres nations maritimes, impose les bénéfices réalisés dans le transport maritime international. La politique fiscale canadienne décourage les propriétaires de navires de haute mer de battre pavillon canadien. Dans un mémoire récemment présenté devant le Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer, établi par le ministre des Transports de l'époque, Lloyd Axworthy, la Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association a proposé plusieurs changements : les bénéfices réalisés sur le plan international ne devraient plus être imposés; on devrait accorder des concessions monétaires particulières aux propriétaires de navires, afin de constituer une flotte battant pavillon canadien; on devrait permettre des déductions plus généreuses pour amortissement (semblables à celles accordées à l'industrie cinématographique canadienne); enfin le gouvernement devrait revenir sur sa décision de 1976 d'éliminer les arrangements de crédit-bail par une tierce partie.
 303. On peut rétorquer à cela que les augmentations des frais à court terme ne seraient pas obligatoirement substantielles et qu'il suffit, sans aucun doute, qu'elles aient un effet temporaire dans une période où la demande de services de transport maritime augmente. Toutefois, on admet que ce que l'industrie mondiale a qualifié par dérision d'approche « canadienne » de la politique de transport maritime — « laisser les étrangers faire le transport à prix dérisoire » — constitue un « argument superficiellement convaincant ». *Fairplay*, 28 juin 1984, p. 5.
 304. Heaver, *supra*, n. 300, p. 27.
 305. Dans son récent mémoire, la Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association (*supra*, n. 302) souligne une fois de plus qu'elle ne propose pas l'utilisation exclusive d'une flotte canadienne de haute mer pour le transport des biens canadiens, pas plus qu'elle ne demande qu'une flotte de haute mer soit construite au Canada : les exportateurs resteraient libre de choisir le pavillon qu'ils désirent utiliser, et les propriétaires de navires garderaient un libre accès au marché ouvert quant aux exigences relatives aux navires. Elle souligne plutôt que le Canada dépense à l'heure actuelle 5 milliards de dollars par année pour faire transporter des biens canadiens sur les navires étrangers, créant ainsi un déficit de 5 milliards de dollars dans la balance des paiements du Canada pour les transports effectués dans le cadre de notre commerce outre-mer; et qu'en adoptant des mesures conçues pour « créer un environnement favorable au développement d'une flotte canadienne de haute mer », on pourrait « économiser une part importante » de cette somme substantielle.
 306. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 211.
 307. La Convention établirait un système de gestion du transit en mer territoriale, fondé sur les dispositions relatives au « passage inoffensif » des articles 17 à 26, et fondé pour la zone économique exclusive sur les dispositions relatives à la compétence prévues aux articles 211, 217–221, 223–233; et sur l'article 234 dans le cas des États côtiers de l'Arctique. Par ailleurs, un système de gestion du transit dans les eaux intérieures serait principalement fondé sur le droit international coutumier, sauf en ce qui concerne les « États archipels », qui sont assujettis au régime des articles 46–54. On pourrait également élaborer un système de gestion du transit particulier pour les « détroits servant à la navigation internationale » en se fondant sur les dispositions relatives « au passage en transit » et au « passage inoffensif » des articles 34–45.
 308. Gold et Johnston, *supra*, n. 168.
 309. On trouvera les commentaires de non-Canadiens dans Clingan, *supra*, n. 4, p. 198–236.

310. Le transit par le passage du Nord-Ouest réduirait souvent de moitié la longueur des voyages interocéaniques. Par exemple, un voyage de Yokohama à Montréal serait réduit de 16 000 à 7 500 milles marins, et une traversée Londres-Yokohama serait réduite de 14 650 à moins de 8 000 milles marins. G.R. Harrison, « The Arctic Sea: A Sea of Opportunities » dans *New Opportunities in Canadian Maritime Ventures*, travaux de la quatrième National Marine Conference, tenue à Vancouver en novembre 1981, p. 50.
311. Voir *supra*, n. 145.
312. Hal Mills, « The Environment and Renewable Resources » dans Lamson et VanderZwaag, *supra*, n. 140.
313. Carlisle Mitchell, « The Development of Northern Ocean Industries » dans Lamson et VanderZwaag, *supra*, n. 140.
314. William J.H. Stuart et Cynthia Lamson, « Canadian Marine Transportation: Present Status and Future Requirements » dans Lamson et VanderZwaag, *supra*, n. 140.
315. David VanderZwaag et Cynthia Lamson, « Northern Decision-Making: A Drifting Net in a Restless Sea » dans Lamson et VanderZwaag, *supra*, n. 140.
316. Douglas M. Johnston, « The Designing of a Transit Management System » dans Lamson et VanderZwaag, *supra*, n. 140.
317. Lorsqu'il entreprendra la conception et la planification de ce système, le gouvernement canadien constatera qu'il est nécessaire, et non seulement souhaitable, de consulter étroitement les États utilisateurs potentiels. Il sera particulièrement important de consulter les États-Unis, qui seront probablement l'un des principaux utilisateurs du passage du Nord-Ouest et qui partageront avec le Canada les responsabilités de gestion dans la mer de Beaufort, l'« approche occidentale » vers le passage. En outre, on peut soutenir à bon droit qu'il existe dans de telles circonstances une obligation de tenir des consultations dans le cadre du droit international de l'environnement, et qu'il existe plus particulièrement, aux termes de l'article 123 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, une obligation de coopérer avec les autres États côtiers de l'océan Arctique, considéré comme une « mer semi-fermée ».
318. M.W. Janis, « Development of European Regional Law of the Sea », (1973) 1 *Ocean Development and International Law* 275.
319. Voir, par exemple, Ian Gault, « The Frigg Gas Field: Exploitation of an International Cross-Boundary Petroleum Field », (1979) 3 *Marine Policy* 302.
320. A.D. Couper et H.D. Smith, « The North Sea: Bases for Management and Planning in a Multi-State Sea Region » dans Johnston et Letalik, *supra*, n. 136, p. 63–88.
321. Le principal élan a été donné par le Congrès des États-Unis, lorsque celui-ci a adopté le *Coastal Zone Management Act* en 1972, mais de nombreuses autres lois, anciennes et nouvelles, au palier fédéral et à celui des États, contribuent à former le cadre législatif général de la gestion des zones côtières aux États-Unis. Voir, de façon générale, *supra*, n. 193.
322. L'idée d'un système national (fédéral-États) de gestion des zones côtières a été mise en avant vers la fin des années 1960 par la commission Stratton. Voir Commission on Marine Science, Engineering and Resources, *Our Nation and the Sea: A Plan for National Action*, 1969, p. 49–81. Voir également Bostwick H. Ketchum (édit.), *The Water's Edge: Critical Problems of the Coastal Zone*, 1972; et Brooks, *supra*, n. 191, p. 147–172.
323. Au sujet des problèmes rencontrés pour définir la zone côtière, consulter Douglas M. Johnston et A. Paul Pross, « The Coastal Zone Management Challenge » dans Johnston, Pross et McDougall, *supra*, n. 195, p. 2–6.
324. Voir, par exemple, Harvey A. Shapiro, « Coastal Area Management in Japan: An Overview », 1984 12 *Coastal Zone Management Journal* 19; Peter Cullen, « Coastal Zone Management in Australia », 1982 10 *Coastal Zone Management Journal* 183; et *Comparative Marine Policy: Perspectives from Europe, Scandinavia, Canada and the United States*, Center for Ocean Management Studies, University of Rhode Island, 1981.
325. Le PNUE a été établi en 1973 sur la recommandation de la Conférence de Stockholm

sur l'environnement. Avant 1973, il n'existait pas d'agence intergouvernementale mandatée pour coordonner les activités des agences et des autres organisations des Nations Unies, mais un réseau d'institutions officielles et officieuses s'est créé dans le secteur de la conservation. Robert Boardman, *International Organizations and the Conservation of Nature*, 1981.

326. Johnston, *supra*, n. 196.
327. *Ibid.*
328. Johnston, Pross et McDougall, *supra*, n. 195, p. 149-163.
329. En 1979, un colloque sur « la gestion des zones côtières » a été tenu sous les auspices du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement (CCMRE), un organisme consultatif fédéral-provincial dont l'objectif est de fournir une tribune pour la discussion des problèmes communs. Voir CCMRE, *Proceedings of Shore Management Symposium*, 1979.
330. Pour un sommaire des « principes de la gestion des côtes » acceptés lors du symposium du CCMRE, consulter Peter Harrison et J.G. Michael Parkes, « Coastal Zone Management in Canada », (1983) 11 *Coastal Zone Management Journal* 1, p. 3-5. Voir également Anthony H.J. Dorcey, « Coastal Management as a Bargaining Process », (1983) 11 *Coastal Zone Management Journal* 1, p. 13; M. Sproule-Jones, « A Fresh Look at an Old Problem: Co-Ordinating Canada's Shore Management Agencies », (1979) 32 *Western Political Quarterly* 278; et Douglas M. Johnston, « Coastal Zone Management in Canada: Purposes and Prospects », (1977) 20 *Administration publique du Canada* 140.
331. Au cours des dernières années, on s'est penché avec un certain sérieux sur la nécessité d'un genre quelconque de « gestion consultative » binationale pour la région de la baie de Fundy, du golfe du Maine et du banc Georges, indépendamment de l'issue du jugement sur les limites du golfe du Maine, par la Cour internationale de justice. Cette région est fort bien connue, et les deux États littoraux disposent de moyens très perfectionnés pour la mise en valeur et la gestion des océans. Toutefois, les attitudes politiques et les intérêts économiques pourraient retarder tout effort sérieux de coopération canado-américaine en cette matière, comme dans d'autres contextes touchant à l'environnement. Voir John E. Carroll, *Environmental Diplomacy: An Examination and a Prospective of Canadian-U.S. Transboundary Environmental Relations*, 1983.
332. Voilà plusieurs années, la France a demandé, en sa qualité d'État côtier, la compétence — sous forme d'une zone économique exclusive — sur une large étendue d'eau, de forme circulaire, autour de son territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les négociations entre le Canada et la France au sujet de cette question de compétence se sont révélées difficiles et, au moment où ces lignes sont écrites (septembre 1984), les deux parties sont encore loin d'un règlement.
333. Le Canada et le Danemark se sont entendus sur la délimitation d'un plateau continental pour le détroit de Davis, et négocient le prolongement de cette limite vers le nord. Toutefois, le mouvement d'autonomie au Groenland est venu ajouter une nouvelle dimension aux questions relatives aux principes et aux formalités de la gestion des océans dans cette région; ce mouvement a entraîné une politique de désengagement à l'égard de la Communauté économique européenne ainsi que du Danemark. Les autochtones du Groenland ont soulevé des questions particulières lors de réunions non gouvernementales, auxquelles assistaient des Inuit canadiens.
334. Ces trois régions constituent le site du litige sur la délimitation des frontières maritimes entre le Canada et les États-Unis. Les deux gouvernements fédéraux ont suspendu toute discussion au sujet de ces litiges jusqu'au prononcé du jugement de la Cour internationale de justice sur le golfe du Maine. On admet généralement que ces questions de délimitation doivent être abordées, sinon réglées une fois pour toute, avant que des discussions officielles sérieuses ne puissent être engagées au sujet de la gestion consultative dans ces régions.
335. Il est quelque peu surprenant qu'on n'ait pas adopté les approches dites de « plan d'action », si caractéristiques des récentes interventions des Nations Unies en matière de problèmes d'environnement et de ressources internationales, dans les pays occidentaux « avancés » comme le Canada. Johnston, *supra*, n. 196. Le Pro-

gramme des mers régionales du PNUÉ a produit dix plans d'action régionaux dans un cadre de travail qui pourrait s'appliquer aux problèmes de la gestion des océans dans ces zones océaniques nationales (et binationales) adjacentes aux côtes canadiennes. Certains fonctionnaires d'Environnement Canada ont manifesté un intérêt pour un plan d'action de gestion des océans dans le nord-ouest de l'Atlantique, ou pour une zone plus limitée à l'intérieur de cette région. Au sujet des problèmes rencontrés dans la conception d'un système régional de gestion des océans pour les régions atlantiques du Canada, voir Programme d'océanographie de l'Université Dalhousie, *Institutional Constraints and Opportunities for the Management of Marine Environmental Quality in Atlantic Canada*, 1984.

336. Aux termes du par. 77(1) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'État côtier « exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles ». Le « plateau continental » est défini en fonction de la « marge continentale » à l'art. 76.
337. Ces premières opérations, qui ont eu lieu durant la période allant de la fin des années 1930 à la fin des années 1960, peuvent être considérées comme la « première génération » du développement extracôtier.
338. En raison de l'approche « planifiée » plus systématique à l'égard de la « gestion » extracôtière adoptée dans la mer du Nord après la fin des années 1960, il semblerait approprié d'affirmer que ces opérations appartiennent à la « seconde génération » du développement extracôtier.
339. Le PACOD a été approuvé lors d'une conférence tenue à Digby, Nouvelle-Écosse, en septembre 1983 après une série de visites et d'échanges de correspondance, débutant en août 1982 avec une proposition discutée par les universités Aberdeen et Dalhousie.
340. Au début de 1984, un comité d'orientation canadien a été mis sur pied afin de faciliter le processus visant à rendre le CANPAC opérationnel. Les membres en sont des représentants du gouvernement fédéral, des provinces de Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, de l'industrie pétrolière et des universités de la région atlantique.
341. Il semble probable que le NORPAC constituera une extension de l'une des agences gouvernementales norvégiennes responsables de la planification ou de la gestion des zones extracôtières.
342. Le SCOPAC fonctionnera par le biais d'une société, dont le siège social sera situé à l'Université d'Aberdeen, et qui aura pour mandat de faciliter la recherche et les autres progrès grâce à des subventions du gouvernement britannique et de l'industrie.
343. La plate-forme de forage semi-submersible *Ocean Ranger*, enregistrée aux États-Unis et propriété d'une société américaine, a chaviré durant une violente tempête sur le Grand banc de Terre-Neuve durant la nuit du 15 février 1982. Les quatre-vingt-quatre personnes à bord, pour la plupart des Canadiens, sont disparues.
344. La Commission royale d'enquête sur le désastre marin *Ocean Ranger* a été établie par arrêté en conseil C.P. 1980-819, et par commission du lieutenant-gouverneur en conseil de la province de Terre-Neuve-Labrador, en date du 16 mars 1982. Elle a le pouvoir d'assigner les témoins à comparaître et de déposer des documents aux termes de la *Loi sur les enquêtes*, 1970 S.R.C., c. 1-137, partie 1, et du *Public Enquiries Act*, 1970, R.S.N., c. 314.
345. L'enquête a attiré l'attention internationale en raison de son importance pour les autres régions extracôtières, et de nombreux spécialistes étrangers ont été appelés comme témoins et conseillers. La première partie du rapport de la commission royale, expliquant les causes du désastre, a été publiée en août 1984. Commission royale sur le désastre marin *Ocean Ranger*, *La perte de l'installation de forage semi-submersible Ocean Ranger et de son équipage*, rapport n° 1, 1984.
346. On s'attendait que le second rapport soit publié vers le milieu de l'année 1985.
347. Voir la section « Les pêches » au chap. 3.
348. Lorsqu'ils étudient les villages côtiers de l'Atlantique du Canada, de nombreux économistes et sociologues soulignent la relation entre le développement économique et la structure sociale. Un universitaire a souligné la double nature de l'économie de Terre-Neuve, à la fois moderne et traditionnelle, et a servi une mise en garde contre les analogies erronées qui sont parfois faites entre les petits villages côtiers et les

- collectivités très industrialisées de l'intérieur des terres. Ottar Brox, *Newfoundland Fishermen in the Age of Industry: A Sociology of Economic Dualism*, Université Memorial, étude n° 9 des Newfoundland Social and Economic Studies, 1972.
349. On trouvera une étude sympathique de l'incidence du développement des régions du Nord sur les Inuit dans le rapport d'enquête sur le pipeline de la vallée du MacKenzie, *Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale*, Approvisionnement et Services Canada, 2 vol., 1977, généralement appelé le « rapport Berger ».
 350. Pour une étude générale de la nécessité d'une planification dans les régions du Nord, consulter John K. Naysmith, *Land Use and Public Policy in Northern Canada*, dissertation de doctorat, Université de la Colombie-Britannique, 1975.
 351. Au sujet des problèmes complexes auxquels font face les communautés autochtones du Canada, consulter James S. Frideres, *Native People of Canada: Contemporary Conflicts*, 2^e éd., 1983.
 352. Indian-Eskimo Association of Canada, *Native Rights in Canada*, rapport du comité juridique, 1970.
 353. Le problème du « développement et du contrôle de la collectivité » chez les autochtones du Canada est généralement perçu comme un sous-ensemble particulier de la politique applicable aux autochtones, où l'on s'attache à la nécessité de promouvoir les petites entreprises ou les projets d'industrie locale, planifiés et contrôlés au niveau communautaire. Frideres, *supra*, n. 351, p. 300–315.
 354. Les économies reposant sur une seule activité sont celles où 30 % ou plus des emplois sont fournis par les entreprises de pêche et les usines de transformation. Rapport Kirby, *supra*, n. 206, p. 23.
 355. *Ibid.*
 356. Copes, *supra*, n. 223, p. 68–70.
 357. Il a été soutenu dans le passé que Terre-Neuve devrait adopter une politique de relocalisation des ports isolés qui ferait appel, entre autres, à la migration extraprovinciale et intraprovinciale, afin d'éliminer la situation de main-d'oeuvre excédentaire dans l'économie de cette province. *Ibid.*, p. 171. Mais la récente récession a démontré que, dans les conditions économiques difficiles, les personnes qui migrent vers l'Ontario, l'Alberta et les autres régions prospères du pays ont tendance à être les premières victimes, et qu'elles sont obligées de revenir vers leur point d'origine dans la région de l'Atlantique.
 358. Copes, *supra*, n. 223.
 359. *Supra*, n. 225.
 360. Dans certaines parties de la Nouvelle-Écosse, par exemple, l'expansion de la culture fruitière (p. ex. les fraises, les framboises, les bleuets) et le développement sélectif de la viticulture et de la production du vin offrent des perspectives intéressantes.
 361. On pourrait, par exemple, développer la fabrication et l'entretien du matériel de plongée et des submersibles à diverses fins industrielles et récréatives.
 362. L'expérience de la mer du Nord illustre assez clairement l'éventail de produits et de services susceptibles d'être fournis localement par les villages côtiers.
 363. Les festivals des Grands voiliers de Halifax et de Sydney au mois de juin 1984 ont prouvé que la mise en valeur des quais constitue un facteur important pour la croissance des activités récréatives et du tourisme dans les villages côtiers de l'Atlantique du Canada.
 364. L'Institut Coady de l'Université St. Francis Xavier a démontré que les compétences canadiennes développées dans les petits villages ruraux et côtiers de l'Atlantique du Canada peuvent être mises à profit dans les villages semblables des régions en développement dans le monde entier.
 365. Lamson et Hanson, *supra*, n. 36.
 366. L'expression *tragédie des ressources communes* désigne la tendance presque inévitable à la surexploitation d'une ressource commune, telle une pêche océanique, à moins qu'elle ne soit assujettie à un système réglementaire quelconque. De nombreux sociologues s'opposent à ce genre de raisonnement parce qu'il semble écarter la possibilité d'arrangements communautaires viables dans le partage des ressources,

- et semble justifier l'intervention du gouvernement dans la collectivité. Voir, par exemple, Bonnie J. McCay, *Everyone's Concern, No One's Responsibility: A Review of Discourse on the Commons*, mémoire présenté à la Society for Applied Anthropology, Toronto, mars 1984. La thèse de la « tragédie des ressources communes » a été initialement développée par Garrett Hardin, « The Tragedy of the Commons », (1968) 162 *Science* 1243.
367. Anthony Davis, « Property Rights and Access Management in the Small Boat Fishery: A Case Study from South West Nova Scotia » dans Lamson et Hanson, *supra*, n. 361, p. 133-164.
 368. En 1983, les pêcheurs locaux de Yarmouth, irrités des politiques et des pratiques du gouvernement fédéral en matière de pêches — ou peut-être plus simplement par la seule « présence gouvernementale » —, se sont livrés à des actes de violence contre les navires et les fonctionnaires du gouvernement. Plusieurs d'entre eux ont par la suite été poursuivis et reconnus coupables. Anthony Davis et Leonard Kasdan, « Bankrupt Government Policies and Belligerent Fishermen Responses: Dependency and Conflict in the Southwest Nova Scotia Small Boat Fisheries », (1984) 19 *Revue d'études canadiennes* 108, p. 114-119.
 369. Selon un point de vue assez radical, on devrait donner aux collectivités locales un pouvoir complet sur les pêches désignées dont elles dépendent. D'autres sont prêts à un compromis aux termes duquel la collectivité serait bien représentée dans les prises de décision cruciales. Le gouvernement conservateur élu en septembre 1984 favorise apparemment l'établissement d'un système de conseils régionaux représentatifs, où les pêcheurs, des représentants des usines de transformation et les gouvernements provinciaux participeraient à la prise de décision en matière de pêches.
 370. Le gouvernement fédéral appuie le développement de la technologie canadienne par le biais d'un vaste éventail de programmes : stimulants fiscaux, aide financière à la recherche et au développement, information scientifique et technique, aide à la formation, fourniture de services, instituts, programmes ministériels, protection juridique de la propriété intellectuelle, sensibilisation du public et programmes de coopération entre l'université et l'industrie. Ministère d'État aux Sciences et à la Technologie Canada, *L'aide du gouvernement canadien au développement de la technologie : sommaire des programmes et des stimulants fédéraux*, 1984.
 371. Bien qu'elle soit difficile à quantifier, cette dépendance est admise par l'industrie, et au sein du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Elle est également visible lors des expositions commerciales de pêche canadienne, où les manufacturiers canadiens sont presque toujours sous-représentés par rapport à leurs concurrents étrangers.
 372. En Nouvelle-Écosse, par exemple, l'industrie océanique a accès à divers octrois et services fédéraux par le biais du MEIR et du Bureau de développement de l'industrie océanique d'Halifax, qui travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse.
 373. On trouvera une liste récente des courtiers en poisson, des transformateurs de poisson, du matériel de transformation du poisson, des fournisseurs de matériel et des fabricants et distributeurs de produits reliés à la pêche au Canada, dans J.C. Burke et J.E. Forrest, *The Canadian Fisheries and Ocean Industries Directory*, 1981.
 374. Certaines personnes ont soutenu que la technologie de pêche la plus « appropriée » pour les petits villages côtiers de l'Atlantique du Canada est la technologie « intermédiaire » entre l'approche industrielle moderne (« technologie de pointe »), et les simples techniques de l'approche traditionnelle. Bonnie McCay, « *Appropriate Technology* » and *Coastal Fishermen of Newfoundland*, dissertation de doctorat, Université Columbia, 1976.
 375. Robert English, « Shipbuilders Are Struggling to Keep Heads Above Water », *Financial Post*, 14 juillet 1984, p. 11.
 376. Toutefois, même en Corée du Sud, l'industrie de la construction navale a été gravement touchée par la récession mondiale. P. Sillitoe, « Down But Not Out — And Going It Alone », (1983) 120 *Far Eastern Economic Review* 65.

377. Voir « Le développement de la technologie marine » au chap. 3.
378. Consulter, au sujet des problèmes de conception des systèmes de gestion du transit dans l'Arctique, P.J. Amaria, A.A. Bruneau et P.A. Lapp (édit.), *Arctic Systems*, compte rendu d'une conférence tenue à St. John's, Terre-Neuve, en août 1975 sous les auspices du Special Programs Panels on Systems Science de l'OTAN, 1977. Voir également *Offshore and Arctic Development: Implications for Canadian Shipbuilding and Allied Industries*, documents présentés à la section technique de la Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association en février 1981.
379. En supposant que les futures opérations extracôtières dans la région atlantique du Canada suivent la tendance qui s'est manifestée en mer du Nord, on a prévu qu'un marché intérieur annuel de 2 milliards de dollars pourrait se créer avant la fin des années 1980.
380. La domination mondiale de la technologie des États-Unis en cette matière n'est nulle part plus évidente que lors du plus important congrès industriel qui se tient chaque année à Houston, sous les auspices de la Marine Technology Society.
381. Voir, au sujet du rôle de l'intervention gouvernementale dans le développement de la technologie extracôtière, Michael Jenkins, *British Industry and the North Sea: State Intervention in a Developing Industrial Sector*, 1981.
382. Malgré l'objectif de « canadienisation » du Programme énergétique rationnel, il est difficile de démontrer que le PESP et les autres programmes d'encouragement dans le cadre du PEN ont effectivement procuré des avantages substantiels aux fabricants (et aux distributeurs) canadiens de matériel pour l'exploitation extracôtière.
383. On estime qu'environ 1 300 plongeurs seront employés au plus fort des activités au large de la côte est. À ce nombre, on doit ajouter les milliers d'opérateurs de véhicules sous-marins et de techniciens d'entretien pour les installations sous-marines qu'il faudra employer. Il faudra également former d'autres spécialistes pour faire fonctionner et entretenir un matériel sous-marin adapté au milieu arctique et subarctique. Récemment, l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC) a rédigé de nouveaux règlements sur la plongée, qui sont parmi les plus sévères au monde. Par conséquent, l'APGTC et le Bureau de développement de l'industrie océanique ont élaboré le concept d'un centre sous-marin canadien. On espère que ce centre répondra non seulement aux besoins canadiens, pour lesquels il serait conçu, mais que les scientifiques, les ingénieurs, les entrepreneurs et les stagiaires des pays du tiers monde y auraient également accès.
384. Voir la section « Les pêches » au chap. 3 et *supra*, n. 225. Dans le domaine du développement de l'aquaculture, le Canada et la plupart des autres pays « développés » ont beaucoup à apprendre de l'expérience des pays « en développement ». Voir Elisabeth Mann Borgese, *Seafarm: The Story of Aquaculture*, 1980.
385. William S. Gauthier (édit.), *Ocean Engineering Education*, compte rendu d'un atelier tenu à l'Université du Delaware, octobre 1968.
386. R.W. Stewart et L.M. Dickie, *Ad Mare : le Canada se tourne vers l'océan — Étude sur les sciences et la technologie de la mer*, étude spéciale n° 16 du Conseil des sciences du Canada, 1971, annexe A, p. 168.
387. *Ibid.*
388. Le Conseil des sciences du Canada a ainsi défini les expressions suivantes : la *recherche de base fondamentale* est la « recherche généralisée en vue d'acquérir de nouvelles connaissances, sans égard aux applications pratiques [. . .] » ; la *recherche appliquée* est la « recherche en vue d'acquérir de nouvelles connaissances pour la solution d'un problème déterminé, précisé au début du programme de recherche » ; le *développement technique* est « le stade final de la recherche appliquée, consistant essentiellement dans la mise au point de nouveaux biens ou services » ; et l'*innovation* est la « mise en oeuvre pratique des résultats de la recherche et du développement, en vue de la fourniture de marchandises ou de services, nouveaux ou améliorés. Conseil des sciences du Canada, *Vers une politique nationale des sciences au Canada*, rapport n° 4, 1968, cité dans Stewart et Dickie, *supra*, n. 386, p. 183.
389. Un groupe d'étude appelé le « A-Base Review Team » a tenté très récemment de comparer la taille et l'efficacité du Programme des sciences océaniques (Service des

sciences et levés océaniques, ministère des Pêches et Océans) avec les programmes semblables existant dans d'autres pays. L'étude conclut que les fonds consacrés au Programme des sciences océaniques (40 millions de dollars) le placent au cinquième rang des pays de l'OCDE, derrière les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et l'Australie. Lorsque ces dépenses sont ramenées en proportion du produit national brut, le Canada se retrouve à égalité avec le Royaume-Uni en quatrième place, derrière l'Australie, le Japon et les États-Unis. Lorsqu'on établit le rapport avec la superficie de la zone économique exclusive, le Canada se retrouve très loin derrière l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Japon. Ministère des Pêches et Océans, *A-Base Review: A Comparison Between Ocean Sciences in Canada and in Other Nations*, 1984, p. 6. Avec cinq navires de recherche océanique jaugeant plus de 1 000 tonneaux (outre plusieurs navires plus petits), le Canada arrive loin derrière le Japon et les États-Unis en ce qui concerne la flotte de navires consacrée à l'effort océanographique, loin derrière le Royaume-Uni, et probablement également derrière l'Australie. *Ibid.*, p. 8. Il faut souligner que les dépenses *totales* consacrées à la science océanique (y compris la recherche sur les pêches et la recherche non parrainée par Pêches et Océans) sont beaucoup plus importantes.

390. Par exemple, à l'Institut océanographique de Bedford, qui se consacre évidemment surtout à la recherche fondamentale et appliquée, des douzaines de projets sont actuellement en cours dans diverses catégories du « développement » : senseurs, levés et positionnement; déploiement de l'instrumentation océanographique par le Laboratoire océanographique de l'Atlantique; développement de la technologie par le Centre géoscientifique de l'Atlantique; développement hydrographique; recherche et développement par le Service hydrographique du Canada (région de l'Atlantique). Institut océanographique de Bedford, *BIO Review* '83, 1983, p. 85–89. En outre, le Conseil national de recherches assure un lien entre les intérêts scientifiques du gouvernement, de l'industrie et des universités. Son Bureau de développement industriel est chargé de faciliter le « développement » et l'« innovation », en collaboration avec l'industrie et les conseils de recherches provinciaux. Le Conseil national de recherches est responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre de l'Expansion industrielle régionale (anciennement Industrie et Commerce), ce qui est significatif. On trouvera des renseignements sur ses activités récentes dans Conseil national de recherches, *Répertoire des activités de recherches*, 1981.
391. En dollars réels, les dépenses consacrées aux sciences naturelles ont augmenté dans tous les ministères fédéraux durant les dix dernières années, mais le ministère des Pêches et Océans, qui recouvre à la fois « la gestion et la recherche des pêches » et « la science et les levés océaniques » a accusé un retard sur tous les autres ministères à caractère scientifique. Pour les comparaisons avec Agriculture Canada, Environnement Canada et Énergie, Mines et Ressources, consulter *A-Base Review, Programme des sciences océaniques : sciences et levés océaniques*, 1984, annexe E, p. E1-E2.
392. Outre les difficultés que l'on éprouve à obtenir des données fiables pour effectuer ce genre de mesure, on fait également face à un problème de définition. Alors que le complexe IOB est entièrement gouvernemental, d'autres institutions, tel l'institut de Woods Hole, comportent à la fois des aspects public et privé.
393. Institut océanographique de Bedford, *supra*, n. 390.
394. Le programme de recherche confié à l'ISM est apparemment financé par une somme disproportionnée de subventions « douces » accordées par des organismes comme Énergie, Mines et Ressources. La taille du personnel scientifique de l'ISM bénéficiant d'un financement dit « A-Base » a également fait l'objet de critiques car on la jugeait grossièrement inadéquate. Ministère des Pêches et Océans, *supra*, n. 389, p. 8.
395. En Nouvelle-Écosse, par exemple, l'accent est mis sur les « transferts technologiques », c'est-à-dire « le processus consistant à transférer les connaissances scientifiques et techniques de leur source à un endroit où elles peuvent être appliquées pour solutionner un problème, créer un nouveau produit ou un nouveau processus ou être utilisées d'une quelconque autre façon pour atteindre un résultat désiré ». Research Foundation Corporation de Nouvelle-Écosse, *Annual Report 1981–82*, p. 4. Au début de 1976, la corporation a lancé un programme qui mettait l'accent sur le développement du matériel océanique dans le cadre d'un effort du gouvernement provincial en

vue de développer l'industrie océanique en Nouvelle-Écosse. Outre le développement de produits, elle a conçu un programme de commercialisation afin d'identifier les besoins des usagers et de faciliter la pénétration initiale des nouveaux produits sur les marchés.

396. Il existe également des programmes de moindre envergure aux universités McGill, Victoria, Simon Fraser et Guelph.
397. En 1981, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada a accordé 56 « prêts stratégiques » pour la recherche dans le secteur « océanographique ». D'une valeur de 3 267 000 \$, ces prêts à la recherche océanographique représentent beaucoup moins que la moitié des sommes accordées dans le secteur « énergétique », mais se comparent avec les prêts accordés dans les domaines suivants : « communications », « alimentation-agriculture » et « environnement-toxicologie ». Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, *Rapport du président, 1982-1983*, p. 6.
398. Cette tendance à affecter les fonds à certains projets est accentuée par la disponibilité des navires, puisqu'un chercheur universitaire ne peut faire des recherches océanographiques à partir d'un navire au Canada que sur les navires de recherche du gouvernement canadien.
399. Le critère de l'« excellence », en particulier dans le cadre des « centres d'excellence », est couramment appliqué aux propositions de subventions dans de nombreux domaines de recherche et pour les bourses financées à même les fonds publics.
400. Stewart et Dickie, *supra*, n. 386.
401. Sur la portée des activités influençant la planification des « investissements » du gouvernement fédéral dans les sciences océanographiques, consulter *A-Base Review, Programme des sciences océaniques : sciences et levés océaniques*, 1984, annexe F, p. F1-F6.
402. Environ 1 875 personnes, ainsi que les organismes auxquels elles appartiennent, sont inscrites au *Répertoire des experts des sciences de la mer du Canada*, 1983, du Comité canadien sur l'océanographie, 1983.
403. Pour diverses raisons, le gouvernement fédéral des États-Unis exerce un contrôle beaucoup moins serré sur ces questions.
404. Il a été récemment avancé qu'il existe trois orientations distinctes dans le milieu des sciences océanographiques : *i*) la recherche fondamentale (dans une discipline donnée) « libre » ou « dirigée »; *ii*) la recherche appliquée (sur un sujet donné); et *iii*) la recherche et le développement. *A-Base Review, Programme des sciences océaniques : sciences et levés océaniques*, 1984, annexe G, p. G1-G2.
405. *Ibid.*, annexe F. Le ministre de l'Énergie de l'époque, Gerald Regan, a illustré l'accent qui est actuellement mis sur la science « appliquée » en fonction des politiques, en annonçant un programme de plusieurs millions de dollars consistant à collecter des renseignements géoscientifiques de pointe dans le but de stimuler la prospection et la mise en valeur de l'énergie extracôtière, dans le cadre de la politique canadienne d'autosuffisance énergétique à long terme. *The Chronicle-Herald* (Halifax), 8 août 1984, p. 1.
406. *A-Base Review, Programme des sciences océaniques : sciences et levés océaniques*, 1984, p. 4.
407. Johnston, *supra*, n. 138.
408. Pour des commentaires généraux sur le rôle des collectivités autochtones dans la recherche, consulter Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, *Recherche fondée sur la collectivité*, rapport du groupe de travail du CRSHC sur les questions autochtones, 1983.
409. « La recherche et le développement » en matière océanographique a été récemment distinguée des recherches « fondamentale » et « appliquée » en fonction des critères suivants :
 - i*) elle fait systématiquement appel à des faits connus en raison de recherches antérieures ou aux expériences vécues avec la technologie existante;
 - ii*) elle vise à démontrer la faisabilité de nouveaux produits, processus, procédés ou

systèmes, ou encore la possibilité de leur apporter des améliorations substantielles;

iii) elle comprend :

- la conception ou la production de prototypes ou d'autres modèles;
- les établissements pilotes;
- l'optimisation et l'amélioration des produits ou de processus, nouveaux ou établis;
- la transposition des connaissances acquises en réglementation ou en normes opérationnelles; et

iv) elle est normalement gérée dans le cadre d'un projet.

A-Base Review, Programme des sciences océaniques : sciences et levés océaniques, 1984, annexe G, p. G2.

410. Dans les eaux arctiques en particulier, il faut faire de nombreux levés hydrographiques originaux. L'expansion du programme hydrographique est surtout appuyée par les personnes qui font de la recherche « appliquée » sur les problèmes relatifs à la « gestion de la navigation en transit », mais les études hydrographiques présentent également un intérêt pour les nombreux scientifiques qui font de la recherche « fondamentale » et ceux du secteur de « la recherche et du développement ». Étant donné les conditions du nouveau droit de la mer, le Canada ayant vu les limites étendues de sa compétence nationale redéfinies par la communauté mondiale, il semblerait maintenant que le temps soit venu d'entreprendre un effort national massif, sous les auspices d'un Service hydrographique du Canada élargi — organisme qui s'est gagné une réputation internationale en raison de ses normes élevées. *A-Base Review, Hydrography, rapport n° 12, 1984. Voir également T.C. Pullen, The Level of Client Satisfaction and Effort with the Canadian Hydrographic Service Program, étude commandée par la A-Base Review, 1984; et ministère des Pêches et Océans, National Plan for Oceanography, 1982.*
411. Voir la section « La réorganisation gouvernementale » au chap. 3 et la section « Le développement international et le nouveau droit de la mer » au chap. 4.
412. *Loi sur les pêcheries, 1970 S.R.C., c. F-14.*
413. La première loi fédérale sur les pêcheries a été adoptée en 1868. Elle était fondée sur la loi globale adoptée en 1857 par l'assemblée législative du Canada uni (l'Ontario et le Québec, en termes contemporains) et a été étendue afin de s'appliquer aux nouvelles provinces, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. Voir Scott et Neher, *supra*, n. 208, p. 7-11.
414. Même les avocats expérimentés éprouvent des difficultés à se tenir au fait de ces modifications et règlements. Ces derniers sont particulièrement volumineux, en raison des pouvoirs discrétionnaires extrêmement larges accordés au ministre et à ses fonctionnaires.
415. La Commission sur la politique des pêches du Pacifique a conclu que : « [...] une révision complète de la *Loi sur les pêcheries* est depuis longtemps nécessaire et on ne doit pas se contenter de mettre en oeuvre les nouvelles politiques par un autre rapiécage des amendements [...] » :
1. La *Loi sur les pêcheries* doit être abrogée et remplacée par une loi moderne et lucide contenant les grands principes d'une politique des pêches pour le Canada. La nouvelle loi devrait :
 - i) comprendre un énoncé clair des objectifs de la politique canadienne des pêches;
 - ii) énoncer les responsabilités de gestion du Ministère et les procédures de planification. La portée de ces responsabilités devrait être large, de façon à ne laisser aucun doute sur le mandat du Ministère, à savoir de gérer efficacement l'expansion des pêches et de la flotille;
 - iii) engager le Ministère dans un processus d'intégration de la gestion et de la planification des ressources, et fixer des dispositions pour l'examen des projets et des réalisations qui menacent l'habitat du poisson;
 - iv) consacrer une partie distincte aux pêches du Pacifique, conformément au cadre de la politique nationale;
 - v) énoncer les pouvoirs et les procédures juridiques à suivre pour l'attribution des droits concernant la pêche sportive et commerciale de même que la

pêche des autochtones, recommandées dans les parties III et IV du présent rapport;

- vi) prévoir la constitution du Conseil des pêches du Pacifique, recommandée au chapitre 17, et créer la Commission des permis de pêche du Pacifique, proposée au chapitre 8;
- vii) déléguer officiellement les pouvoirs de prise de décision à la Commission d'émission des permis et, le cas échéant, aux agents régionaux du Ministère;
- viii) comprendre une structure claire et cohérente des pénalités, recommandée au chapitre 16.

Rapport Pearse, *supra*, n. 205, p. 298.

- 416. *Loi sur la marine marchande du Canada*, 1970 S.R.C., c. S-9.
- 417. Pour une étude détaillée, consulter McDorman, *supra*, n. 285.
- 418. *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, 1970 S.R.C., c. 2 (1^{er} suppl.).
- 419. Cette loi ne constitue pas une revendication territoriale sur les eaux arctiques canadiennes, mais elle vise à créer « des zones de contrôle pour la sécurité du transport maritime ». Le préambule est libellé en des termes relativement plus larges (et ambigus), puisqu'il mentionne l'obligation du Parlement « [. . .] de veiller à ce que les ressources naturelles de l'Arctique canadien soient mises en valeur et exploitées et à ce que les eaux arctiques contiguës au continent et aux îles de l'Arctique canadien ne soient ouvertes à la navigation que d'une façon qui tienne compte de la responsabilité du Canada quant au bien-être des Esquimaux et des autres habitants de l'Arctique canadien et quant à la conservation de l'équilibre écologique particulier qui existe actuellement dans les zones que forment les eaux, les glaces et les terres de l'Arctique canadien ».
- 420. *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, 1980-1981-1982 S.C., c. 81.
- 421. Cette exigence a été soulignée par de nombreux orateurs — provenant des milieux industriel, gouvernemental et universitaire — lors de l'atelier international tenu à St. John's (Terre-Neuve), en août 1984, sous les auspices de la Commission royale d'enquête sur le désastre marin *Ocean Ranger*.
- 422. C'est-à-dire que ces problèmes n'ont pas été abordés de façon globale ou systématique dans la législation. La plupart des spécialistes en cette matière s'entendent pour dire que le Canada n'a pas adopté une approche concertée et intégrée pour élaborer sa politique sur les problèmes de gestion des zones côtières, et ils doutent qu'une telle approche ne se développe, à moins que l'on n'adopte un cadre général de travail à caractère obligatoire.
- 423. Bruce Wildsmith, *Aquaculture: The Legal Framework*, 1982.
- 424. Lawrence L. Herman, « Proof of Offshore Territorial Claims in Canada », (1982) 7 *Dalhousie Law Journal* 3; et Lawrence L. Herman, « The Need for a Canadian Submerged Lands Act: Some Further Thoughts on Canada's Offshore Mineral Rights Problem », (1980) 58 *Revue du Barreau canadien* 518.
- 425. Le droit d'un État côtier à une zone économique exclusive de deux cents milles ne dépend pas de l'existence d'une législation en ce sens : il existe en droit international, selon les modalités acceptées lors de la CNUDM III et décrites dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982). Toutefois, diverses questions juridiques et administratives pourraient être traitées beaucoup plus facilement si une législation sur la ZEE était adoptée en tant que telle, sous une forme à laquelle les avocats canadiens en général, et les juges canadiens en particulier, sont habitués.
- 426. Au sujet des réponses « minimums » et « maximums » des États aux obligations prévues à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, consulter Ted L. McDorman *et al.*, *The Marine Environment and the Caracas Convention on the Law of the Sea*, Programme d'océanographie de l'Université Dalhousie, 1981, p. 89-91.
- 427. Par exemple, la Convention de 1978 des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer; la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes; la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures; la Convention internationale de 1971 portant création d'un fond international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures; la Convention internationale

- de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (et son protocole de 1978); le Protocole de 1978 de la Convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer; la Convention internationale de 1969 sur la jauge de navires; et la Convention internationale de 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures (et son protocole de 1973).
428. Le gouvernement canadien a décidé que la Convention de 1969 sur l'intervention et son protocole de 1973 imposent trop de restrictions aux pouvoirs des États côtiers et que le Canada ne peut donc les accepter. Dans le même ordre d'idées, le Canada a décidé de ne pas accepter la Convention de 1971 relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires. On ne sait pas encore avec certitude si le Canada acceptera la Convention de 1978 sur le transport des biens par mer (c.-à-d. les règles de Hambourg), mais une étude importante a conclu qu'il devrait le faire. Voir Hugh M. Kindred *et al.*, *The Future of Canadian Carriage of Goods by Water Law*, Programme d'océanographie de l'Université Dalhousie, 1982, p. 323-326.
429. *Loi sur le Code maritime, 1977-1978 S.C., c. 41.* Le professeur William Tetley, dans son discours comme président sortant de l'Association canadienne de droit maritime, au mois de mai 1984, s'est exprimé sans détours sur cette question :
 On trouvera en annexe à ce rapport une étude du droit maritime canadien — sur l'état pitoyable de la législation maritime canadienne. Prenez, par exemple, notre législation sur le transport de marchandises. Nous avons adopté les règles de 1924 de La Haye, en 1936, mais nous n'avons rien fait depuis, malgré l'adoption des règles de Visby de 1968, des règles de Hambourg de 1978, et de la Convention multimodale de 1980. Dans le même ordre d'idées, nous avons deux ou trois générations de retard législatif en matière de limitation de responsabilité, de contrôle de la pollution et de responsabilité à cet égard.
 Vous constaterez la disposition entre le nombre d'études qui ont été faites, le nombre de rapports et de mémoires qui ont été présentés, et le faible nombre de lois qui ont été adoptées : cela est tout simplement renversant. Le Code maritime est en préparation depuis 15 ans; seulement deux livres ont été adoptés, mais ils n'ont jamais été promulgués, apparemment parce qu'ils comportaient de nombreuses lacunes. À l'heure actuelle, les travaux sont arrêtés : c'est un scandale national.
 Des fonctionnaires du gouvernement sont venus une ou deux fois par année à nos réunions durant les trois dernières années, nous ont fourni des échéanciers des travaux en cours et ont promis une législation, mais celle-ci n'a jamais été présentée. Quelqu'un a déjà dit, d'ailleurs, que « la route de l'enfer est pavée de travaux en cours ». Les fonctionnaires du ministère de la Justice nous ont déclaré que le ministère des Transports ne leur avait jamais fait parvenir la législation maritime à temps, voire pas du tout, afin qu'ils puissent la préparer pour la présenter à la Chambre des communes ou au Sénat.
 La *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes* (1979) en constitue un bon exemple. Des études et des enquêtes ont été faites, des rapports ont été présentés, et des audiences ont été tenues à travers tout le Canada, mais le projet de loi visant à proroger et à modifier la Loi n'a été déposé que trois jours avant le 31 mars 1984, date à laquelle le projet de loi vient à terme en raison de la clause de « temporisation ». Il a donc fallu proroger la Loi de 1979 par arrêté en conseil.
 Quelle est la raison de cette inertie? Les avocats des ministères du Transport et de la Justice n'auraient pas le temps nécessaire à consacrer à la rédaction? L'incapacité d'agir des ministres? L'énorme ministère des Transports est-il trop grand? S'agirait-il d'une question d'incompétence? Ce sujet n'a-t-il pas l'éclat de la question des tarifs du pas du Nid-de-Corbeau? Sommes-nous à blâmer de ne pas nous être plaints publiquement? La CCT, organisme indépendant au sein du ministère des Transports, est-elle une partie du problème? Serait-ce parce que des personnes ont été nommées à des postes juridiques, alors qu'elles n'ont pas une formation juridique?
 Quelle qu'en soit la cause, l'ACDM doit intervenir et doit le faire *publiquement*. L'état de notre droit maritime canadien est le problème majeur auquel font tous face :
i) les chefs politiques; *ii)* les fonctionnaires des ministères du Transport et de la Justice, et de la CCT; et *iii)* le public que l'ACDM, entre autres, représente.
430. L'entente entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la zone extracôtière a été mise en

oeuvre de la façon suivante : législation fédérale : *Loi sur l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières*, 1983-1984 S.C., c. 43 (assurant la mise en oeuvre de l'entente). Législation provinciale : *Canada-Nova Scotia Oil and Gas Agreement (Nova Scotia) Act*, 1984 S.N.S., c. 2 (qui constitue le pendant de la loi fédérale mentionnée ci-dessus); *Offshore Oil and Gas Act*, 1984 S.N.S., c. 8 (assurant la mise en oeuvre de certaines parties de la *Loi sur le gaz et le pétrole du Canada*, 1980-1981-1982-1983 S.C., c. 81); *Oil and Gas Production and Conservation (Nova Scotia) Act*, 1984 S.N.S., c. 9 (assurant la mise en oeuvre de la *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz*, 1970 S.R.C., c. 4).

431. Voir, par exemple, les dispositions adoptées afin d'assurer l'équilibre délicat entre les intérêts, les droits et les obligations des États côtiers et des autres États sous le régime de la ZEE, et en particulier aux articles 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 72 et 73 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.
432. Voir, par exemple, les articles 17, 19, 21, 22, 24 et 25 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.
433. On trouvera des exemples de l'obligation de consulter ou d'aviser aux articles 64 (grands migrateurs), 65 (mammifères marins), 66 (espèces anadromes), 198 (risque imminent de dommage par pollution), 231 (application de la législation sur la pollution), 253 (suspension ou cessation des travaux de recherches scientifiques marines), ainsi qu'aux paragraphes 76(8) (limites du plateau continental) et 211(6) (zones assujetties à des dispositions particulières pour la protection de l'environnement) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.
434. *Ibid.*, art. 279-299.
435. La compétence fédérale exclusive à l'égard de ces deux secteurs est reconnue à l'heure actuelle. Le transport maritime est régi par les paragraphes 91(2) (commerce et échange), 91(10) (navigation et bâtiments ou navires) et 91(13) (traversiers) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les gouvernements fédéral et provinciaux se sont traditionnellement partagés l'exploitation minière sur terre, mais l'exploitation minière des grands fonds marins par des Canadiens ne peut avoir lieu qu'*au-delà* des limites de compétence nationale et, par conséquent, au-delà de la compétence provinciale. Les dépôts de minéraux qui se trouvent en deçà des limites canadiennes (p. ex. le détroit Juan de Fuca) ne seront vraisemblablement pas exploitables commercialement dans un avenir prévisible.
436. Le Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique a fait les commentaires suivants : « On a du mal à gérer les pêches de l'Atlantique à l'heure actuelle, ce serait encore bien pire si on les divisait en sous-régions correspondant aux cinq provinces concernées. » Rapport Kirby, *supra*, n. 206, p. 128.
437. Les responsabilités élargies des États côtiers énoncées dans la Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer sont, évidemment, des responsabilités *nationales*. En tant qu'État côtier et sujet de droit international, le Canada doit s'acquitter de ces responsabilités. En tant qu'État fédéral, le Canada peut distribuer ces responsabilités sur le plan interne à son gré, mais le gouvernement fédéral en conserve la seule responsabilité aux termes de la Convention, en qualité de représentant de la nation canadienne.
438. Le groupe d'étude Kirby, adoptant une approche économique-industrielle des conflits opposant les pêcheurs côtiers aux pêcheurs hauturiers, est venu bien près de nier la légitimité d'une approche sociologique à l'égard de la pêche côtière.
« Ce qui est en cause, ce n'est pas la distance en mer où se fait la pêche, mais le contrôle de l'approvisionnement des producteurs et le moment où il a lieu. Les sociétés qui possèdent des chalutiers (secteur hauturier) cherchent à s'assurer un approvisionnement à l'année. C'est pourquoi elles s'opposent à l'augmentation des quotas des pêcheurs indépendants (secteur côtier) qui sont généralement incapables, vu les conditions atmosphériques et les migrations du poisson, de pêcher toute l'année et qui ne sont pas astreints à vendre leurs prises à une usine en particulier. La pêche côtière passe parfois pour une entreprise « sociale » tandis que la pêche de haute mer est considérée comme économiquement rentable. Une telle généralisation ne saurait se justifier. Dans bien des cas, le contraire est vrai. Par exemple, la pêche

côtière du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, est plus rentable que la pêche hauturière pratiquée sur la côte sud de Terre-Neuve. Les termes *côtière* et *hauturière* ne sont qu'une manière pratique de désigner des types de pêche dont les différences significatives sont ailleurs : pêche saisonnière ou pêche à l'année; pratiquée par des pêcheurs indépendants ou par des producteurs; par des bateaux qui rentrent au port chaque soir ou restent en mer plusieurs jours ».

Rapport Kirby, *supra*, n. 206, p. 14.

Toutefois, même si nous acceptons la distinction la « plus importante » — entre la pêche saisonnière et la pêche à l'année — il reste que la première est une cause de la pauvreté chronique et de l'instabilité sociale de la plupart des petits villages de pêche (c.-à-d. la plupart des petits villages côtiers à ressource unique) des régions atlantiques du Canada. On ne pourra résoudre ces problèmes en ajustant la répartition des pêcheurs côtiers et hauturiers dans le cadre du système actuel de « gestion par secteurs », aux termes duquel on donne aux pêcheurs côtiers des droits de pêche exclusifs (sur certains stocks) dans des secteurs adjacents à leur secteur de base. On trouvera de nouvelles propositions sur un réalignement des pouvoirs fédéral et provinciaux en matière de pêches dans Bruce H. Wildsmith, « Les pêches, l'harmonisation et l'union économique » dans *Le partage des pouvoirs : études de cas*, vol. 62 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

439. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, en particulier, a accusé le gouvernement fédéral de favoriser la pêche côtière au détriment de la pêche hauturière, et demande une « déréglementation » générale de l'industrie, afin de permettre l'introduction de nouvelles technologies et d'accroître la pêche pratiquée à l'année. Voir la déclaration de John Leefe, ministre des Pêches de la Nouvelle-Écosse, le *Chronicle-Herald* (Halifax), 10 août 1984, p. 1. Ce sont là des objectifs industriels appropriés pour les « sociétés intégrées possédant des chalutiers », s'il est possible de conclure de nouveaux arrangements de commercialisation. Ils *pourraient* également être acceptables pour certains petits villages côtiers, s'il est possible de créer d'autres types d'emploi sur le plan local.
440. Ce type d'expérience coopérative est confiné pour l'instant à la Nouvelle-Écosse, où un système de gestion fédéral-provincial a été utilisé pour le développement des ressources pétrolières extracôtières dans la zone de l'île de Sable. Toutefois, la production ne commencera pas dans cette région avant 1990, au plus tôt.
441. Voir, par exemple, l'accord entre le gouvernement fédéral et les États sur la zone extracôtière en Australie : *Offshore Constitutional Settlement — A Milestone in Co-operative Federalism*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1980.
442. Voir la section « La gestion de la navigation en transit » au chap. 3.
443. En 1982, les habitants des Territoires du Nord-Ouest ont approuvé par référendum une proposition prévoyant la division des Territoires en deux régions administratives distinctes : l'une dans l'est de l'Arctique, et l'autre dans l'ouest. Cette division proposée est fondée sur les facteurs ethniques : la population de l'est est presque exclusivement composée d'Inuit, alors que les Dénés constituent le groupe le plus important dans la population plus hétérogène de l'ouest. Entretemps, l'idée d'accorder le statut de province aux Territoires a été suspendue, peut-être indéfiniment si la division a lieu. Voir Fielding Sherwood, « Constitutional Development in the Northwest Territories » dans Lamson et VanderZwaag, *supra*, n. 140.
444. C'est-à-dire que l'on devrait accroître l'appui donné aux programmes de recherche faisant appel à la coopération du Conseil national de recherches et des Conseils provinciaux de recherches, et des laboratoires fédéraux comme le IOB.
445. Cela pourrait obliger les provinces côtières de l'Atlantique du Canada à repenser les attributions de l'actuel portefeuille des « Affaires municipales », afin de pouvoir élaborer des mesures et des programmes particuliers pour les « petits villages côtiers » désignés.
446. Le concept des bureaux de développement de l'industrie océanographique devrait

- être étendu à toutes les provinces côtières, dans le but de faciliter le développement de la technologie marine, avec la collaboration des gouvernements et de l'industrie.
447. Au sujet du concept PACOD, voir la section « La mise en valeur des zones extra-côtières » au chap. 3.
448. *Ibid.*
449. Des auteurs et des fonctionnaires ont avancé le concept d'une région du golfe du Saint-Laurent, à tout le moins à des fins de recherches préliminaires, vers le milieu des années 1970, mais cette idée d'études coopératives et comparatives dans un tel cadre transculturel semble avoir été victime de considérations politiques. On trouvera une étude des différents niveaux de gestion des zones côtières dans Johnston, Pross et McDougall, *supra*, n. 195.
450. Le ministère français (ministère de la Mer) a été formé en juin 1981; il exerce divers pouvoirs, y compris ceux qui étaient antérieurement exercés par le ministère des Transports au sujet de la marine marchande et des ports; il est également responsable de toute la recherche gouvernementale relative à l'exploitation des réserves océaniques. (1982) 1981, *Annuaire européen d'administration publique* 356.
451. Pour élaborer ces « nouvelles orientations » et établir un ordre de « priorité des politiques », il serait utile, voire presque essentiel, de nommer une commission ou un groupe d'étude indépendants, soigneusement choisis. Voir la conclusion du chap. 3. Pour certains choix sur le plan institutionnel, consulter McDorman *et al.*, *supra*, n. 426, p. 91-93.
452. La mise sur pied d'un superministère de ce genre constituerait un exercice difficile, puisqu'il faudrait réaliser un équilibre délicat entre des « préoccupations et des intérêts » divers, et parfois contradictoires. Chacun des organismes existants qui s'est vu attribuer une partie des responsabilités en cette matière possède ses propres priorités et sa propre orientation : certains mettent l'accent sur le développement, d'autres sur la gestion, et au moins l'un d'entre eux (P et O) essaie de combiner les deux.
453. Voir, par exemple, Programme d'océanographie de l'Université Dalhousie, *supra*, n. 335.
454. *Supra*, n. 451.
455. Ces conseils n'ont évidemment pas échappé aux critiques, et leur composition suscite des préoccupations particulières. Voir, par exemple, Jill Bubier, « Conflict of Interest and Fishery Management Councils », (1984) 4 *Territorial Sea: Legal Developments in the Management of Interjurisdictional Resources* 1 (University of Southern Maine, Marine Law Institute); p. 1-9.
456. Par exemple, dans la mesure où la CNUDM III faisait partie du mouvement en vue d'un nouvel ordre économique international au sein des Nations Unies, l'alignement des délégations a été influencé par les conférences Nord-Sud antérieures. Cette remarque s'applique particulièrement aux tendances des négociations sur les questions relatives à l'exploitation minière des grands fonds marins, à la première commission. Comparer Buzan, *supra*, n. 95, avec Miles, *supra*, n. 99. Le caractère « romantique » moderne de l'approche de la CNUDM III face à la diplomatie de conférence la distingue de la Conférence des Nations Unies de 1972 sur l'environnement (Stockholm); et pourtant elle s'en rapprochait à certains égards. Les travaux de la troisième commission en matière d'environnement ont été profondément influencés par la conférence de Stockholm. Voir Douglas M. Johnston, « The Environmental Law of the Sea: Historical Development » dans Johnston, *supra*, n. 14, p. 46-53. Une fois de plus, les travaux de la deuxième commission en matière de compétence se sont inspirés à de nombreux égards des modes de pensée développés lors des CNUDM I et II.
457. Le « Groupe des 77 » s'est comporté comme un bloc du « sud » dans de nombreux autres forums. On trouvera de la documentation à ce sujet dans la série publiée par l'UNITAR, intitulée *A New International Economic Order: Selected Documents*. Au sujet de l'importance contemporaine de la CNUDM III dans le contexte des questions Nord-Sud, voir Arvid Pardo et Elisabeth Mann Borgese, *The New International Economic Order and the Law of the Sea*, document n° 4 du International Ocean

- Institute, 1975; et Lawrence Juda, « UNCLOS III and the New International Economic Order », (1979) *7 Ocean Development and International Law* 221.
458. Les plus importantes furent la conférence de 1972 sur l'environnement (Stockholm), la conférence de 1972 sur le dumping (Londres), et la conférence MARPOL de 1973. Voir, au sujet de la deuxième et de la troisième conférences, Letalik, *supra*, n. 162 et Schneider, *supra*, n. 159, respectivement.
459. Douglas M. Johnston et Lawrence M.G. Enomoto, « Regional Approaches to the Protection and Conservation of the Marine Environment » dans Johnston, *supra*, n. 14, p. 285–385.
460. Voir, par exemple, au sujet de la contribution canadienne à la diplomatie bilatérale (de « retrait graduel ») en matière de pêches dans les années 1970, Johnston, *supra*, n. 46.
461. Wilma M.J. Broeren, *Canada's Role in the Law of the Sea, 1927–1975*, thèse de maîtrise, Université Dalhousie, 1977.
462. On trouvera des indications sur les tendances du comportement des délégués lors de la CNUDM III dans M.C.W. Pinto « Modern Conference Techniques: Insights from Social Psychology and Anthropology » dans R. St.J. Macdonald et Douglas M. Johnston (édit.), *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory*, 1983, p. 305–339.
463. Au sujet des facteurs influençant le nouveau style diplomatique du Canada lors de la CNUDM III, voir Barbara Johnson et Mark W. Zacher, « An Overview of Canadian Ocean Policy » dans Johnson et Zacher (édit.), *supra*, n. 17, p. 360–369.
464. Edgar Gold, « The Rise of the Coastal State » dans Johnston (édit.), *supra*, n. 99, p. 13–33.
465. L'ambassadeur Beesley, le négociateur en chef du Canada lors de toutes les sessions de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins et de la CNUDM III de 1968 à 1982 a proposé les concepts de « tutelle » et de « délégation de pouvoirs » comme cadre de travail conceptuel des droits en matière de ressources et des obligations en matière d'environnement. Schneider, *supra*, n. 160, p. 108–110. Toutefois, ces concepts n'ont pas été officiellement adoptés par la CNUDM III, apparemment en raison de la crainte qu'ils donneraient des prérogatives nationales indues à l'État côtier.
466. Voir la section « Le développement de la technologie marine » au chap. 3.
467. *Ibid.*
468. Johnston, *supra*, n. 158.
469. Les travaux de Myres S. McDougal, de feu Harold Lasswell et de leurs associés comportent des études détaillées sur la notion d'ordre public mondial, fondée sur un équilibre entre les intérêts particuliers et généraux.
470. Sur le nouveau mode « politique » de développement juridique, consulter Douglas M. Johnston, « The Heritage of Political Thought in International Law » dans McDonald et Johnston (édit.), *supra*, n. 462, p. 196–205. Dans la mesure où l'on peut faire une distinction entre les conférences des Nations Unies en fonction des *attitudes et des initiatives dominantes*, on peut en distinguer au moins trois types : a) des conférences dominées par le Secrétariat des Nations Unies et par le personnel des agences internationales connexes; b) celles qui sont dominées par des ministères nationaux étrangers, et les politiques gouvernementales qu'ils véhiculent; et c) celles qui sont dominées par les diplomates les plus activement engagés dans les négociations. De ces trois types de conférences (organisationnelle, politique et transactionnelle), la CNUDM III appartenait clairement à la troisième. Lors des futures conférences des Nations Unies, où des questions complexes et controversées doivent être négociées au cours d'une longue période, et où l'on doit laisser une large latitude aux négociateurs et aux spécialistes les plus activement engagés dans la diplomatie de conférence, le modèle « transactionnel » de la CNUDM III sera vraisemblablement le plus utile.
471. La nécessité de ce genre de synthèse est inhérente aux concepts « d'écodéveloppement » et de « développement susceptible d'être poursuivi » dans les idées récemment avancées au sujet de la gestion des ressources dans le cadre du système des Nations Unies. Il se reflète, par exemple, dans la stratégie mondiale de conservation,

- qui a été élaborée par un organisme non gouvernemental, l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), mais que plusieurs agences des Nations Unies ont endossée.
472. Son mandat est défini dans la Résolution I (« Création de la Commission préparatoire de l'Autorité internationale des fonds marins et du Tribunal international des droits de la mer »); annexe I de l'acte final de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, dans (1982) 21 *International Legal Materials* 1245, 1253 et 1254.
 473. Il semble douteux que le nombre requis de ratifications (soixante) de la Convention auront été déposées avant la fin de 1987. *Supra*, n. 9.
 474. Voir, au sujet des traités « créateurs de droit », Arnold D. McNair, *The Law of Treaties*, 1961, p. 749–752. Depuis la CNUDM III, en particulier, il n'est plus aussi facile d'accepter la distinction suggérée par M. McNair entre « les traités créant du droit international constitutionnel » et les « traités créant ou déclarant du droit international ordinaire ».
 475. Johnston, *supra*, n. 470, p. 197–200.
 476. La « mise en oeuvre » de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer comprend un éventail de tâches et d'initiatives extrêmement large. Le Programme d'océanographie de l'Université Dalhousie a préparé durant l'été de 1984, à la demande de l'UICN, et a envoyé par la suite à tous les gouvernements, un tableau tentant d'identifier les responsabilités incombant aux gouvernements nationaux et aux agences internationales aux termes de la Convention en matière d'*environnement*.
 477. Cette tension entre les tendances « convergentes » et « divergentes » dans le nouveau droit de la mer sera également sans aucun doute reflétée dans la « pratique des États » résultant de la CNUDM III. En ce qui concerne les tendances convergentes et divergentes au sujet du tracé des frontières océaniques, consulter Douglas M. Johnston et Phillip M. Saunders (édit.), *Maritime Boundary Delineation: Regional Issues and Developments*, Programme d'océanographie de l'Université Dalhousie, 1985.
 478. L'expression *développement juridique* est suffisamment large pour englober la réforme du droit, la concrétisation de la pratique des États et du droit international coutumier, voire « l'adoption de politiques par voie juridique », ainsi que les actes plus courants et traditionnels de conclusion des traités et « la législation internationale ».
 479. Même les dispositions appelées « de règlement des conflits » de la Convention (art. 186–191, 264 et 265, et en particulier les art. 279–299) visent principalement à éviter les conflits. Voir, au sujet de la contribution de la CNUDM III à ces deux processus, Louis B. Sohn, « The Future of Dispute Settlement » dans Macdonald et Johnston (édit.), *supra*, n. 462, p. 1121–1146.
 480. Karl Zemanek, « Majority Rule and Consensus Technique in Law-Making Diplomacy » dans Macdonald et Johnston (édit.), *supra*, n. 462, p. 857–887; Barry Buzan, « Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea », (1981) 75 *American Journal of International Law* 324.
 481. Voir, pour une étude générale de ces tensions, Bruno Simma, « Consent: Strains in the Treaty System » dans Macdonald et Johnston, *supra*, n. 462, p. 485–511.
 482. McNair, *supra*, n. 474, p. 129–147.
 483. Durant la période de quinze années allant de 1968 à la fin de 1982, des « consentements » ont été donnés et retenus de façon presque continuelle. Ces consentements étaient évidemment « officieux » et « non obligatoires », n'étant accordés ou retenus qu'à des fins de négociation. Toutefois, ayant été utilisé pendant une si longue période, ce genre de consentement prend une importance juridique considérable en pratique, puisqu'il a une incidence directe et fondamentale dans l'évolution des pratiques adoptées par les États, qui ne peuvent attendre, et, de fait, n'attendent pas la fin de ces négociations, et encore moins la signature et la ratification des traités constituant l'aboutissement final de ce long processus.

484. La Commission préparatoire sert cet objectif jusqu'à un certain point, par ses réunions d'échanges semestrielles; toutefois, la commission exerce surtout un contrôle sur les menaces à la Convention à l'égard de l'exploitation minière des grands fonds marins. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de combattre l'attitude défaitiste voulant que rien ne puisse être accompli dans le sens de la Convention jusqu'à ce que celle-ci entre en vigueur selon les règles de droit des traités, ce qui pourrait repousser l'échéance jusqu'à 1988, voire plus tard.
485. Cette proposition est analogue à celle du gouvernement du Royaume-Uni, qui a demandé une révision de la Convention sur les privilèges et les immunités diplomatiques existantes, en raison des abus survenus récemment.
486. Les Canadiens et les Américains se sont sérieusement penchés sur la possibilité d'un système de « gestion bilatérale des conflits » entre les deux pays, à la fois sur un plan général et dans le contexte spécifique des problèmes d'environnement.
487. Il semble nécessaire de réexaminer le concept (ou la « théorie ») de la pratique des États en droit international, compte tenu des tendances modernes du « développement juridique », dont les moindres ne sont pas celles qui se manifestent lors du long processus de la diplomatie des conférences en vue de la conclusion de traités.
488. Voir les commentaires mentionnés dans Gamble (édit.), *supra*, n. 10, p. 509-513, 518.
489. La complexité des questions relatives à la politique maritime intérieure des États-Unis est exposée en grande partie dans Brooks, *supra*, n. 191. Pour un excellent compte rendu de l'influence de ces préoccupations intérieures sur l'attitude des États-Unis lors des négociations dans les réunions relatives au droit de la mer, de la CNUDM I à la CNUDM III, voir Ann L. Hollick, *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea*, 1981.
490. Hage, *supra*, n. 21, p. 15-19; Buzan, *supra*, n. 49, p. 164-166; et Filardi, *supra*, n. 131.
491. Sur cette question, voir la section « La gestion de la navigation en transit », au chap. 3. Alors que le Canada s'est toujours posé en État côtier cherchant un degré important de pouvoirs spéciaux, discrétionnaires, ou les deux, fondés sur des motifs environnementaux, les États-Unis ont presque toujours adopté l'attitude d'une puissance maritime et d'un État faisant du commerce transocéanique, préoccupé de sauvegarder ses droits de passage en transit dans le cadre nouvellement élargi des compétences nationales. Les États-Unis ont exercé des pressions particulièrement vives au sujet du passage en transit par les détroits, mais également à l'égard des questions relatives au transit par les mers territoriales, les eaux archipélagiques et les zones économiques exclusives. Toutefois, la délégation des États-Unis s'est montrée relativement réceptive aux efforts entrepris par le Canada pour assurer l'adoption d'une disposition particulière à l'égard des eaux recouvertes de glace (art. 234). Voir D.M. McRae et D.J. Goundrey, « Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234 », (1982) 16 *University of British Columbia Law Review* 197.
492. Les États-Unis ont fini par accepter vers 1974 la notion générale voulant que l'État côtier devrait avoir des « droits souverains » sur les ressources biologiques dans une zone économique exclusive de deux cents milles; cependant, principalement en raison de leur participation importante à la pêche au thon au large des côtes d'autres pays, dans plusieurs régions du Pacifique (y compris le Canada), ils ont poursuivi leurs pressions lors de la CNUDM III en vue de l'adoption d'une disposition particulière applicable à l'intérieur de la ZEE aux grands migrateurs, qui limiterait l'autorité réglementaire de l'État côtier et préserverait celle des commissions internationales. La disposition de compromis finalement acceptée (art. 64) se prête à plus d'une interprétation; on peut en particulier se demander dans quelle mesure l'article 64 constitue une exception au pouvoir de gestion conféré à l'État côtier par l'article 56.
493. Au sujet de l'opposition initiale des États-Unis à la proposition prévoyant l'adoption du « régime de consentement » à l'égard de la recherche maritime scientifique, voir Hollick, *supra*, n. 489, p. 276-280. Après 1974, la délégation des États-Unis a reçu instructions d'adopter une approche plus conciliatrice à cet égard.
494. Les États-Unis ont décidé de s'opposer, lors de la CNUDM III, à toute formule semblant accorder un rôle particulier quelconque au principe de l'équidistance comme méthode de délimitation; ils ont adopté cette attitude principalement en

- raison du conflit avec le Canada au sujet de la délimitation de leurs frontières maritimes, et particulièrement le litige au sujet du golfe du Maine. Il est apparu que les États-Unis avaient intérêt à appuyer plutôt une formule tenant compte de l'« équité » ou des « circonstances particulières ». Par conséquent, le Canada et les États-Unis se sont retrouvés dans des camps opposés à cet égard lors de la CNUDM III.
495. Les relations entre les deux délégations étaient amicales au début, et particulièrement dans les premières années de la Commission des fonds marins. Voir Ann L. Hollick, « Canadian-American Relations: Law of the Sea », (1974) 28 *International Organization* 755. Bien que la relation se soit détériorée après 1974, en particulier au sujet des questions relatives à l'exploitation des grands fonds marins, les deux pays ont continué à tenir des consultations fructueuses sur la plupart des autres questions, et en particulier celles dont était chargée la troisième commission.
496. La plupart des questions de compétence soumises à la deuxième commission ont été réglées ou éliminées dès 1973, mais la question de la délimitation des frontières a traîné jusqu'en 1981.
497. Pour une étude des récents sujets de friction entre les deux pays, voir le colloque sur « Canada–U.S. Relations: Co-operation and Dispute Settlement in the North American Context » dans (1978) 1 *Canada–U.S. Law Journal* 1.
498. *Supra*, n. 491.
499. Pour une étude du problème jusqu'en 1981, consulter Georges Antoine Léger, « La guerre du thon n'aura pas lieu », (1981) 19 *Canadian Yearbook of International Law* 257.
500. Au moment où ces lignes sont écrites (à la fin du mois de septembre 1984), les négociations relatives au traité sur les saumons semblaient sur le point de connaître une issue positive. En mars 1985, le premier ministre Mulroney et le président Reagan signaient un accord sur l'exploitation et la gestion des pêches au saumon du Pacifique après de longues années de négociation.
501. *Supra*, n. 217.
502. Il est difficile de prédire lequel des trois autres litiges frontaliers sera abordé le premier. L'ordre apparent des priorités a évolué au cours des années, les potentiels de ressources de ces trois zones ayant fluctué. Si l'on s'en tient à ce critère, le litige sur l'entrée Dixon pourrait être jugé prioritaire au moment où ces lignes sont écrites (septembre 1984).
503. VanderZwaag, *supra*, n. 179.
504. Au printemps de 1984, il a été annoncé à la Chambre des communes que le Canada n'avait pas l'intention de demander à ce qu'il soit statué sur son litige avec la France au sujet de la frontière maritime dans la zone entourant Saint-Pierre-et-Miquelon. On pourrait supposer que le Canada adoptera également cette position vis-à-vis des États-Unis, à moins que le nouveau gouvernement canadien ne désire modifier complètement son approche à l'égard des litiges existant entre les deux pays.
505. Une « réflexion commune » constitue la clé du règlement des problèmes de gestion des océans dans les zones transfrontalières. Heureusement, les deux pays ont tous deux le même besoin : régler le problème de l'élaboration et de la coordination de leurs politiques maritimes nationales; et tous deux ont plus à gagner qu'à perdre, en étudiant ensemble les diverses options qui leur sont offertes.
506. Ces différences sont flagrantes, par exemple, dans les systèmes réglementaires de gestion des pêches des États-Unis et du Canada. Voir VanderZwaag, *supra*, n. 179, p. 37–87.
507. Pour diverses raisons, le gouvernement fédéral canadien fait beaucoup plus sentir sa « présence » dans les petits villages côtiers du Canada que ne le fait le gouvernement fédéral des États-Unis dans les mêmes villages de ce pays. Au sujet de l'attitude des villages côtiers de Nouvelle-Écosse à l'égard du gouvernement, voir Davis et Kasdan, *supra*, n. 368.
508. Voir, par exemple, Carroll, *supra*, n. 331, p. 61–93, au sujet des questions relatives à la côte est. Voir également Stephen Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, 1982, p. 204–220.

509. Voir les sections « Les intérêts en matière de pêches », « Les intérêts en matière d'énergie » au chap. 2 et la section « Le développement de la technologie marine » au chap. 3.
510. *Supra*, n. 204.
511. Voir les recommandations du rapport Kirby sur la qualité du poisson, *supra*, n. 206, p. 97-100.
512. Voir *ibid.*, p. 49-55 sur la structure du marché étranger pour les produits canadiens de la pêche.
513. Les difficultés que l'on rencontre normalement pour négocier tout arrangement de marchéage à long terme sont compliquées par la question émotive de la chasse aux phoques au Canada. Outre de l'interdiction prononcée par la CEE à l'égard des produits canadiens de la chasse aux phoques et par la fermeture subséquente de l'industrie canadienne du phoque, de nombreux Canadiens ont demandé des représailles économiques, afin d'interdire à la CEE l'accès aux pêches canadiennes, une mesure qui pourrait faire plus mal au Canada qu'à la CEE.
514. Au moment où ces lignes sont écrites (septembre 1984), sept plates-formes de forage sont en exploitation au large des côtes de Nouvelle-Écosse et l'on s'attend à maintenir, sinon à accélérer, le rythme des forages au cours des prochaines années. Cela dépend en grande partie des résultats des puits d'estimation que forent actuellement les sociétés Mobil et Shell. En outre, les sociétés Pétro-Canada, Texaco, Husky-Bow Valley, Scotia Energy Resources et Onaping Resources participent également à l'exploration extracôtière dans la région de l'île de Sable. *The Mail-Star* (Halifax), 1^{er} septembre 1984, p. 1 et 2.
515. La plupart des spécialistes de l'énergie des États-Unis se disent partisans d'une politique énergétique flexible pour ce pays, qui ferait appel à une diversification des arrangements d'importation, afin de réduire la vulnérabilité des États-Unis. Voir, par exemple, Joseph A. Yager *et al.*, *Energy and U.S. Foreign Policy*, 1974, p. 435-439.
516. Ralph Surette, « Bay of Fundy Full of Surprises », (1983) 103 *Canadian Geographic* 70.
517. *Supra*, n. 235, au sujet des coûts en question.
518. Voir la section « L'exploitation minière des grands fonds marins » au chap. 3.
519. Voir la section « Le développement de la technologie marine » au chap. 3.
520. Voir la section « Le transport maritime » au chap. 3.
521. Même dans le contexte spécial du transport maritime dans l'Arctique, qui pourrait être perçu comme une question nationale très prioritaire de tout point de vue « stratégique », on n'a pas encore déterminé avec précision dans quelle mesure les industries de l'assurance et les banques canadiennes sont disposées, même avec des garanties gouvernementales, à prendre des risques commerciaux plus élevés que la moyenne.
522. Voir le texte du discours de 1967 de Pardo, « Ocean Space, Seabed, Common Heritage of Mankind » dans Elisabeth M. Borgese (édit.), *The Common Heritage: Selected Papers on Oceans and World Order, 1967-1974*, by Arvid Pardo, 1975, p. 1-41.
523. Les premiers efforts des Nations Unies dans l'aide au développement des pêches durant les deux premières décennies visaient principalement à faciliter la production de nourriture. Johnston, *supra*, n. 213, p. 131-138.
524. Alexander J. Yeats, *Shipping and Development Policy: An Integrated Assessment*, 1981.
525. Pour une réévaluation, voir Goran Ohlin, *Foreign Aid Policies Reconsidered*, Organisation de coopération et de développement économiques, 1966.
526. Pour une étude comparative des commissions régionales des pêches, consulter Albert W. Koers, *International Regulation of Marine Fisheries: A Study of Regional Fisheries Organizations*, 1973.
527. Johnston, *supra*, n. 158, p. 566-578.
528. *Ibid.*, p. 570 et 571.
529. Pour une étude détaillée de ces problèmes dans une région en développement, voir

- Douglas M. Johnston, *Environmental Management in the South China Sea: Legal and Institutional Developments*, rapport de recherche n° 10, du East-West Environment and Policy Institute, 1982.
530. Edgar Gold, « The International Transfer and Promotion of Technology » dans Ronald St.J. Macdonald, Douglas M. Johnston et Gerald L. Morris (édit.), *The International Law and Policy of Human Welfare*, 1978, p. 549–581.
 531. On trouvera un point de vue plus optimiste dans *ibid.*, p. 562–567.
 532. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 276 et 277.
 533. Le « Programme global d'aide au développement et à la gestion des pêches dans les zones économiques exclusives » de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture mettait un certain accent sur les entreprises à risques partagés comme outil de développement. Voir Johnston et Enomoto, *supra*, n. 459, p. 338 et 339. Malheureusement, ce programme semble avoir été victime de difficultés financières. Voir Tony Loftas, « F.A.O.'s EEZ Programme: Assisting a New Era in Fisheries », (1981) 5 *Marine Policy* 229; et Kenneth C. Lucas et Tony Loftas, « F.A.O.'s EEZ Program: Helping to Build the Fisheries of the Future », (1982) 3 *Ocean Yearbook* 38.
 534. L'exemple le plus connu d'une approche multidisciplinaire de la formation à la mise en valeur et à la gestion des océans est celui de l'International Ocean Institute qui, depuis de nombreuses années, dispense des cours prolongés de ce genre — pour la plupart d'une durée de dix semaines —, conçus par Elisabeth Mann Borgese. Quatre de ces cours ont été donnés au Canada durant l'été, sur le campus de l'Université Dalhousie, en collaboration avec le Dalhousie Centre for Foreign Policy Studies.
 535. Afin d'éviter la superficialité, il fallait concevoir une approche multidisciplinaire en fonction des formations et des intérêts disparates des étudiants. La réussite des cours dépend dans une large partie de leur aptitude et de leur volonté d'absorber une somme importante d'informations nouvelles, pour la plupart transmises dans une langue étrangère (l'anglais), et l'aptitude d'un personnel enseignant toujours renouvelé à « faire le lien » avec les expériences et les responsabilités des étudiants dans plusieurs régions différentes du globe.
 536. L'approche de l'ACDI face à l'aide au développement a toujours été profondément influencée par l'idée qu'elle se faisait du rôle des fournisseurs, vus comme des spécialistes dans l'extraction des ressources de la terre, des constructeurs et des ingénieurs. Au cours des dernières années, son approche a également été influencée par la politique consistant à octroyer l'aide de façon qu'elle procure des avantages industriels aux manufacturiers et aux fournisseurs de services canadiens. Aucune de ces influences n'était susceptible de sensibiliser l'ACDI au problème des océans.
 537. En 1981, la division des Programmes coopératifs du CRDI a pris la première mesure en vue du financement majeur d'un projet multidisciplinaire de mise en valeur et de gestion des océans. Le Southeast Asian Project on Ocean Law, Policy and Management (SEAPOL) a été établi sous les auspices conjoints du Institute of Asian Studies de l'Université Chulalongkorn (Bangkok) et du Programme d'océanographie de l'Université Dalhousie. Voir Douglas M. Johnston, Edgar Gold et Phiphat Tangsubkul (édit.), *International Symposium on the New Law of the Sea in Southeast Asia: Developmental Effects and Regional Approaches*, Programme d'océanographie de l'Université Dalhousie, 1983.
 538. Pierre E. Trudeau a annoncé la décision canadienne d'établir le CIDO lors de la Conférence des chefs du Commonwealth tenue à Melbourne en 1981. Après de nombreux retards, le CIDO a été établi à Halifax, et est devenu opérationnel en 1984.
 539. Voir la première brochure distribuée par le Centre international pour le développement des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse.



*Commission royale sur l'union économique et les perspectives
de développement du Canada*

L'ÉCONOMIE

La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada,
F. Vaillancourt (R)*

La structure industrielle (vol. 2-8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge* (R)

Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge* (R)

Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge* (R)

Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles,
D.G. McFetridge (R)

Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et
les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki* (M)

Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux,
F. Mathewson et R. Winter (M)

Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock* (M)

Le commerce international (vol. 9-14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale,
J. Whalley (M)

Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley* (R)

Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley* (R)

Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international,
J. Whalley (R)

Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale,
R.G. Harris (M)

Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada,
J. Whalley (R)

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

Le marché du travail et les relations de travail (vol. 15–18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell* (R)
- Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell* (R)
- Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)
- Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)

La macro-économie (vol. 19–25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent* (M)
- Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent* (R)
- Vol. 21 Les politiques fiscale et monétaire, *J. Sargent* (R)
- Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives, *J. Sargent* (R)
- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)
- Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)
- Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

La pensée économique et les questions sociales (vol. 26 et 27), *David Laidler, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)
- Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT

Le Canada et l'économie politique internationale (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham, coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
- Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
- Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

L'État et la société dans le monde moderne (vol. 31 et 32), *Keith Banting, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)
- Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams, coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
- Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
- Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

Les institutions de représentation (vol. 36–39), *Peter Aucoin, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)
- Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)
- Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)
- Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

Les dimensions politiques de la politique économique (vol. 40–43), *G. Bruce Doern*,
coordonnateur de la recherche

Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)

Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)

Vol. 42 La régulation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)

Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

La politique industrielle (vol. 44 et 45), *André Blais*, *coordonnateur de la recherche*

Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)

Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)

LE DROIT ET LA CONSTITUTION

Le droit, la société et l'économie (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie*,
coordonnateurs de la recherche

Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique,
I. Bernier et A. Lajoie (R)

Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir
des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Le milieu juridique international (vol. 52–54), *John J. Quinn*, *coordonnateur de la
recherche*

Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)

Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce
international, *M.M. Hart* (M)

Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

L'harmonisation du droit au Canada (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming*,
coordonnateur de la recherche

Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Les accords institutionnels et constitutionnels (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et
A. Wayne MacKay*

Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et
A.W. MacKay* (R)

Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE

Le fédéralisme et l'union économique (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et
Richard Simeon*, *coordonnateurs de la recherche*

Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et
M. Krasnick* (M)

Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)

Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)

Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)

- Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne, *N. Roy* (M)
Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et I. Robinson* (M)

LE NORD

- Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington*, *coordonnateur de la recherche* (R)

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

Président

Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence L. Barber
Albert Breton
M. Angela Cantwell Peters
E. Gérard Docquier

William M. Hamilton
John R. Messer
Laurent Picard
Michel Robert

Daryl K. Seaman
Thomas K. Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Direction

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

*Directeur de
l'élaboration des
politiques*
Alan Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

*Directrice des services
administratifs*
Sheila-Marie Cook

*Conseillers
principaux*
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

*Directeur des
publications*
Ed Matheson

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Codirecteurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Recherche

Économie

Directeur de recherche
David C. Smith

*Attachée de direction
et directrice adjointe
(Services de recherche)*
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État

Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

*Attaché de direction
et administrateur du
Programme de recherche*
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

*Adjoint à la recherche
et à l'administration*
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Le Canada et le nouveau droit de la mer

DOUGLAS M. JOHNSTON

Dernier de trois volumes sur **Le milieu juridique international** (voir la liste à la fin du volume).

Le Canada a signé récemment, avec plus de cent cinquante pays, un accord qui aura une incidence sur ses quatre grandes industries océaniques : les pêches, l'énergie extracôtière, le transport maritime et l'exploitation minière des grands fonds marins. Envisageant de ratifier cet accord, il doit se pencher sur ces questions et sur plusieurs autres questions maritimes, y compris la gestion de la navigation en transit, la mise en valeur des zones extracôtières, le développement de la technologie marine et la politique des sciences océanographiques. L'auteur circonscrit ces questions et fait état de ce qu'elles signifient pour l'avenir du Canada en mer.

DOUGLAS M. JOHNSTON est professeur à la faculté de droit de l'Université Dalhousie (Halifax).

JOHN QUINN, coordonnateur de la recherche sur *Le milieu juridique*, est professeur de droit à l'École de droit Osgoode Hall de l'Université York.



**Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada**