

# Droit de la mer : La contribution du Canada au nouveau concept de la zone économique

## Law of the Sea: Canada's Contribution to the Concept of an Economic Zone

Georges Antoine Léger

Volume 11, numéro 3, 1980

Quelques jalons de l'apport canadien au droit international

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701073ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701073ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Léger, G. A. (1980). Droit de la mer : La contribution du Canada au nouveau concept de la zone économique. *Études internationales*, 11(3), 421–440.  
<https://doi.org/10.7202/701073ar>

Résumé de l'article

The decade-long process of negotiation leading to a new regime of Oceans Law is drawing to a close. One of its major achievements to date is the elaboration of an entirely new concept in ocean space, the exclusive economic zone. Canada has played a leading role in bringing about consensus on the main elements of this zonal approach, a bridge linking certain features of the territorial sea regime with a number of safeguards derived from the exercise of high seas rights.

Canada's contribution was based generally on a novel application of the functional approach which has been prevalent in Canada's treatment of Law of the Sea issues over the past few years. The idea was to apply the principles of delegation of powers to those of functionalism, in order to foster a zonal approach whereby certain functional rights and obligations (pertaining, for instance, to fisheries or to the marine environment) would be carried out by the coastal state on behalf of the international community. In recognition of its exercise of this mandate, and in regard to its geographical proximity to the ocean space it managed, the coastal state would be granted a preferential (and for most purposes an exclusive) access to the resources of the zone.

One of the best examples of this approach can be found in Canada's earliest efforts to deal with the fundamental issue of fishing rights at the Conference. Bringing a multi-disciplinary focus to bear on the need to distinguish between different species of fish in the coastal areas, the Canadian delegation, with the co-sponsorship of a number of like-minded countries, brought forward proposals tailored to the management and exploitation of these species.

# DROIT DE LA MER: LA CONTRIBUTION DU CANADA AU NOUVEAU CONCEPT DE LA ZONE ÉCONOMIQUE\*

Georges Antoine LÉGER\*\*

## *ABSTRACT — Law of the Sea: Canada's Contribution to the Concept of an Economic Zone*

*The decade-long process of negotiation leading to a new régime of Oceans Law is drawing to a close. One of its major achievements to date is the elaboration of an entirely new concept in ocean space, the exclusive economic zone. Canada has played a leading role in bringing about consensus on the main elements of this zonal approach, a bridge linking certain features of the territorial sea régime with a number of safeguards derived from the exercise of high seas rights.*

*Canada's contribution was based generally on a novel application of the functional approach which has been prevalent in Canada's treatment of Law of the Sea issues over the past few years. The idea was to apply the principles of delegation of powers to those of functionalism, in order to foster a zonal approach whereby certain functional rights and obligations (pertaining, for instance, to fisheries or to the marine environment) would be carried out by the coastal state on behalf of the international community. In recognition of its exercise of this mandate, and in regard to its geographical proximity to the ocean space it managed, the coastal state would be granted a preferential (and for most purposes an exclusive) access to the resources of the zone.*

*One of the best examples of this approach can be found in Canada's earliest efforts to deal with the fundamental issue of fishing rights at the Conference. Bringing a multi-disciplinary focus to bear on the need to distinguish between different species of fish in the coastal areas, the Canadian delegation, with the co-sponsorship of a number of like-minded countries, brought forward proposals tailored to the management and exploitation of these species.*

## INTRODUCTION

À vrai dire, l'utilisation dans le droit de la mer d'un critère fonctionnel (souvent lié à des intérêts nationaux) ne date pas de cette dernière Conférence, ni même de la 1<sup>re</sup> Conférence de l'ONU sur le droit de la mer en 1958. On oublie parfois de souligner qu'en voulant que l'État côtier se réserve une marge maritime territoriale de trois milles le long de ses côtes, le juriste néerlandais Bynkershoek pensait à la portée des canons de son époque: la fonction militaire primait la doctrine juridique pure. De même, le conflit idéologique qui opposa au XVII<sup>e</sup> siècle le grand juriste hollandais Hugo Grotius, défenseur de la liberté des mers et auteur

\* Les vues exprimées n'engagent que l'auteur.

\*\* D.E.S. (Paris), LL.M. (Londres), premier secrétaire à l'Ambassade du Canada à Washington.

de *Mare Liberum*, à John Selden, parlementaire britannique qui prônait le contrôle des mers (*Mare Clausum*), se fonde davantage sur des considérations commerciales et halieutiques que sur la dialectique serrée du *jus gentium*. Il est frappant de noter à cet égard que le jeune Grotius reçut, comme une de ses premières missions, le mandat de se rendre en Angleterre en 1615, afin de défendre le droit des pêcheurs néerlandais de participer à la pêche à la baleine au large des côtes du Groenland, que les Anglais jusqu'alors considéraient une chasse gardée.

On distingue toutefois le grand juriste de l'avocat qui s'en tient à son plaidoyer par la construction rationnelle et articulée que le premier se sent obligé de tisser autour de son objectif, élaboration logique qui dépasse le cas d'espèce et servira de précédent et de fondement pour l'avenir. Le propos de cette étude est aussi de démontrer que les négociateurs canadiens à la III<sup>e</sup> Conférence de l'ONU sur le droit de la mer<sup>1</sup> ont vraiment accompli, en servant de sage-femme à la naissance du concept de la zone économique de 200 milles marins, un travail de juriste qui dépasse nettement, sans toutefois les contrarier, leurs intérêts nationaux strictement dits.

La III<sup>e</sup> Conférence sur le droit de la mer a été convoquée en vertu d'une résolution des Nations Unies du 17 décembre 1970. Contrairement à ce qui s'était passé en 1958, la décision de convoquer cette Conférence n'avait pas été assortie d'un travail préliminaire de recherche et de préparation par un comité d'experts juridiques chargé de rédiger un projet d'articles devant constituer le document de travail de base des négociations. Reconnaisant vraisemblablement le caractère éminemment politique de la tâche qu'ils se fixaient, les organisateurs de la III<sup>e</sup> Conférence ont préféré remettre les travaux préparatoires à un organe essentiellement politique, le Comité des fonds marins<sup>2</sup>. Ce comité s'est réuni six fois de 1971 à 1974 sans pouvoir aboutir à un projet d'ensemble d'articles ni même se mettre pleinement d'accord sur les concepts majeurs soumis à leur examen. Le travail de défrichage qu'il put accomplir est toutefois magistral: à travers le dédale des textes multiples patronnés par diverses factions et coalitions de pays au cours des six sessions on peut déjà voir se dessiner les grandes lignes de la zone économique et des compromis qui verront le jour définitivement au sein de la Conférence elle-même.

On comprend mieux la portée de cette Conférence en se référant à sa genèse: en effet, la Conférence actuelle n'est pas que l'aboutissement logique et naturel des première et deuxième Conférences en 1958 et 1960. Elle se rapproche même

1. La première séance de la Conférence, essentiellement procédurière, eut lieu à New York, en décembre 1973. Les débats sur la substance et les questions de droit ont été entamés à Caracas en 1974.
2. Un Comité spécial de l'ONU sur le fond des mers, composé de 35 membres, fut créé à la suite d'une initiative de Malte. Un Comité permanent le remplaça, qui comptait d'abord 42 membres, puis fut élargi à 96 membres à la suite d'une initiative suédoise. Le mandat du Comité fut par la suite élargi de nouveau, de façon à comprendre les préparatifs de la III<sup>e</sup> Conférence.

d'avantage, comme l'a indiqué l'ambassadeur Beesley, chef de la délégation canadienne à la III<sup>e</sup> Conférence<sup>3</sup>, « au processus qui eut lieu il y a environ 350 ans alors du débat classique entre Grotius et Selden<sup>4</sup> », en ce sens que ces deux périodes ont vu s'affronter et se régler des concepts radicalement divergents quant au degré de contrôle ou de liberté que les États peuvent espérer exercer sur les mers.

L'origine de la Conférence remonte à deux événements en 1967 qui, à première vue, ne paraissent pas reliés: d'une part, les efforts de l'URSS visant à obtenir un soutien généralisé en faveur de l'établissement d'une mer territoriale de 12 milles assortie d'un couloir de haute mer à travers les détroits internationaux qui deviendraient ainsi mer territoriale; et, d'autre part, la proposition de l'ambassadeur Pardo, de Malte, présentée cette même année à l'ONU, visant à faire déclarer les fonds marins au delà de la compétence nationale le « patrimoine commun de l'humanité ». En 1970 ces deux initiatives se trouvent réunies au mandat du Comité préparatoire pour la III<sup>e</sup> Conférence<sup>5</sup>.

On voit donc déjà en lice les protagonistes du plus ainsi que ceux du moins, deux pôles qui figuraient à l'origine du processus qui devait mener à la première session de la Conférence. La délégation canadienne n'avait pas encore pris position précisément entre les minimalistes et les extrémistes à ce sujet: mais les intérêts du Canada en matière de droit de la mer, on le comprend bien, sont tels que les délégués canadiens ont fait des pieds et des mains pour être invités et présents d'abord aux réunions du Comité spécial et ensuite au Comité permanent sur les fonds marins. C'est à ce stade que le travail de ravaudage fonctionnel s'est mis en branle.

Pour bien comprendre le rôle que *pouvait* (par rapport à celui que *devait*) jouer le Canada dans un tel processus, il faut se rappeler l'importance de l'enjeu pour ce pays jouissant des plus importantes régions côtières au monde, confinant sur trois océans. Le plateau continental canadien, et plus particulièrement les bancs fertiles qui s'étalent sur plusieurs centaines de kilomètres au large de la côte de l'Atlantique, sont extrêmement riches en ressources: d'abord halieutiques, car même avant Jean Cabot les Européens se dirigeaient vers Terre-Neuve pour profiter de ce qui leur paraissait alors une réserve inépuisable de poissons; mais il y a également les hydrocarbures, dont la promesse était déjà puissante en 1971, lors de la création du Comité des fonds marins, et qui aujourd'hui se manifeste par des découvertes que d'aucuns qualifient d'inespérées. S'ajoute à ces facteurs économiques celui de la dépendance du Canada sur son commerce extérieur et, partant, des transports par mer. Cette préoccupation est double, et comprend un élément de conflit: d'une part, il importe au pays de se doter de liaisons maritimes rapides et peu coûteuses, sûres

3. J. Alan BEESLEY, anciennement conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures, est actuellement Haut-Commissaire du Canada en Australie. Il dirige toujours les négociations à la Conférence.

4. J. A. BEESLEY, discours sur le régime juridique futur des océans, à Annapolis, États-Unis, le 18 juin 1975.

5. Voir note 2, *supra*.

et rentables ; mais n'ayant aucune flotte hauturière nationale, il faut se tourner vers les grandes puissances maritimes à cet égard. Toutefois, de l'autre côté de la médaille, on trouve les craintes sans cesse grandissantes des marées noires, de la pollution de l'environnement marin, surtout par les hydrocarbures. Cette préoccupation va d'ailleurs s'intensifier dans les régions où les glaces sévissent plusieurs mois par année, non seulement par suite de l'accroissement des dangers pour la navigation mais surtout en ce qui concerne les difficultés (et incertitudes) technologiques occasionnées par le nettoyage de ces régions par suite de tout déversement de substances huileuses.

Pendant plusieurs siècles, les richesses de la mer paraissaient inépuisables par leur diversité et leur facilité d'accès. Mais cette apparence ne tenait qu'à une illusion puisque à cette époque l'offre dépassait encore nettement la demande. Il est aujourd'hui évident que les données économiques se sont renversées et que l'on se rapproche inéluctablement d'une situation de pénurie des denrées recherchées. Entre les partisans de la liberté absolue des mers et ceux qui prônaient le partage de tous les espaces océaniques, il fallait trouver une voie nouvelle et équitable : le concept de la zone économique exclusive permettra de débloquer l'affrontement de ces deux extrêmes et de faire avancer les débats vers un nouveau régime des mers.

## I - LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE : UN COMPROMIS ÉQUITABLE

Si, comme l'affirme Elizabeth Mann Borgese, les questions maritimes ont toujours été au carrefour des critères fonctionnels et territoriaux<sup>6</sup>, la zone économique représente plus que jamais l'amalgame de ces notions. Il suffit, pour s'en convaincre, de revoir les éléments de sa définition tels que contenus au TNCO<sup>7</sup>. La zone économique se situe tout d'abord au large de la mer territoriale et adjacente à celle-ci<sup>8</sup>, mais ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base<sup>9</sup>; si la mer territoriale mesure 12 milles<sup>10</sup>, la zone économique n'aura qu'une largeur de 188 milles marins, contrairement à l'appellation populaire de « zone de 200 milles ». Voilà ce qui en est de sa configuration géographique, pour autant toutefois que la zone ne soit pas limitée dans son expansion par l'exiguïté de la région ou par les revendications maritimes de pays voisins.

Quels sont les aspects fonctionnels de la définition ? Selon l'article 56 du TNCO, l'État côtier jouit de

droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond des mers

6. Elisabeth MANN BORGESSE, « Boom, Doom and Gloom over the Oceans », *San Diego Law Review*, vol. II, no 3, p. 550.

7. Texte de négociation composite officieux (ci-après TNCO), révision I, document de l'ONU A/Conf. 62/WP. 10/ Rév. 1 du 28 avril 1979.

8. Article 55 du TNCO.

9. Article 57 du TNCO.

10. Article 3 du TNCO.

et de son sous-sol et des eaux sus-jacentes ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, comme la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents.

En plus de ces droits souverains, l'État côtier aura juridiction (compétence) pour la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, la recherche scientifique marine, et la préservation du milieu marin<sup>11</sup>.

Ces fonctions peuvent se résumer plus simplement. D'une part, une fonction purement économique: l'État côtier peut entièrement, à sa guise, procéder à l'exploitation (y compris l'exploration, qui n'est en fait qu'une phase de développement) de toutes les ressources qui se trouvent physiquement dans la zone. Ensuite, une fonction de gestion: l'État côtier pourra exclusivement procéder à la gestion des pêches, de la recherche marine et de l'exploitation des fonds marins dans la zone. En procédant à l'exploitation des ressources de la zone, l'État côtier agit donc à la fois en tant qu'exploitant et en tant que gestionnaire. Enfin, une fonction de contrôle et de police: afin d'assurer le respect des dispositions relatives à l'exploitation et à la gestion, et surtout pour mettre en application les mesures de protection du milieu marin édictées au TNCO, l'État côtier aura un rôle primordial de contrôle qui dépasse celui plus strict de vérification et de rapport qui figurait à l'ancien régime au delà de la mer territoriale.

On voit donc s'imbriquer un cadre fonctionnel - des droits, des compétences et des responsabilités - à un cadre géographique - une zone de mer qui s'étend de 12 à 200 milles marins des côtes. Il s'agit ainsi de tout autre chose qu'une zone de haute mer indéfinie dans l'espace, ou d'une mer territoriale de 200 milles où l'État côtier aurait tous les droits, toutes les compétences. La nouvelle zone économique est véritablement un compromis, un concept *sui generis*, un amalgame de notions provenant de concepts antérieurs mais dépassés dans le temps.

La genèse du concept d'une zone élargie de juridiction nationale remonte vraisemblablement à la Déclaration du président Truman du 28 septembre 1945 se rapportant au plateau continental et aux pêches côtières. Cette Déclaration met fin à une époque de droit classique de la mer datant de Grotius et Selden, celle de la liberté absolue des mers, et signale l'avènement de l'ère de pénurie des ressources et du besoin de les gérer en conséquence. Soulignant l'importance de cette Déclaration, le professeur Scelle en 1955 écrivait:

Le Gouvernement américain endossait à ce jour, peut-être à son insu, une responsabilité certaine en adoptant une attitude d'apprenti-sorcier... Malheureusement, quand l'exemple vient de haut et qu'il réveille des appétits séculaires, il est fatalement suivi. Les proclamations du 28 septembre réveillaient un appétit de domination sur les espaces maritimes antérieur à l'établissement du régime grotien, multiplié par le caractère précieux des éléments convoités et la crainte de les laisser échapper<sup>12</sup>.

11. Article 56 du TNCO.

12. Georges SCELLE, « Plateau continental et droit international », *Revue générale de droit international public (R.G.D.I.P.)* (1955), vol. 58, p. 8.

Enhardis par les propos américains, un certain nombre de pays latino-américains, l'Argentine en tête, proclament dès 1946, leur souveraineté non seulement sur le plateau continental, mais sur la colonne d'eau sus-jacente, la « mer épicontinentale »<sup>13</sup>. D'autre part, certains autres États d'Amérique latine, déçus de ne jouir que de plateaux exigus au large de la côte du Pacifique, ont proclamé un droit souverain de contrôle et de protection sur des zones s'étendant à 200 milles marins de leurs côtes : le Chili en 1947, le Pérou la même année, Costa Rica en 1948 et le Salvador en 1950. Il semble que le choix d'un critère de 200 milles dépendait alors de la largeur du courant Humboldt, un courant maritime chaud et fertile de l'océan Pacifique, riche en nutriment et en certaines espèces convoitées de poissons telles que les anchois pêchées au large du Pérou.

La Déclaration de Santiago du 18 août 1952, à laquelle ont souscrit le Chili, le Pérou, l'Équateur et, en 1955, la République de Costa Rica, constitue l'expression la plus concrète et annonciatrice du nouveau concept d'une zone de 200 milles, une « mer patrimoniale ». Ces pays se sont octroyé une souveraineté exclusive sur la zone en question, affirmant ainsi une revendication géographique qui débordait le cadre purement fonctionnel ou spécialisé que certains autres pays s'imposaient en établissant des zones contiguës ou des zones de pêche.

Ces proclamations territoriales ont été vigoureusement contestées par la plupart des puissances maritimes et dénoncées en tant qu'extension abusive de la Déclaration Truman qui, après tout, ne visait que le plateau continental et non la colonne d'eau le surplombant. Mais l'idée d'une zone de 200 milles soumise à la compétence exclusive de l'État côtier continuait néanmoins de faire son chemin puisqu'elle séduisait les États côtiers désireux de préserver le patrimoine économique de leur plateau continental, qu'ils conçoivent généralement comme l'extension naturelle de leur territoire national. Même en matière de ressources halieutiques de nature renouvelable, donc difficilement aliénables à long terme, les États riverains des bancs poissonneux se rendaient progressivement compte que les méthodes de pêche modernes, et l'accroissement incessant des flottes, devaient mener tôt ou tard à la destruction des stocks, et qu'il faudrait, à plus ou moins courte échéance, imposer des normes plus strictes de conservation.

C'est dans cette conjoncture que le mandat des Nations Unies visant à convoquer une III<sup>e</sup> Conférence sur le droit de la mer s'est manifesté. Les grandes puissances, nous l'avons vu, préféraient réduire ce mandat à des questions urgentes, par exemple celles relatives au passage dans les détroits, et résister autant que possible à toute tentative d'élargir les zones de juridiction nationale. Les pays latino-américains s'étant dotés d'une zone de 200 milles, qu'on a progressivement dénommés les « territorialistes » (puisque leur zone élargie se rapprochait davantage d'une mer territoriale de 200 milles), insistaient pour que la Conférence avalise leur concept. En juin 1972 la Déclaration de Saint-Domingue par les pays des Caraïbes et les

13. Les États qui ont suivi l'exemple argentin comprennent le Panama, en 1946, et le Honduras, en 1950.

Conclusions de Yaoundé<sup>14</sup> des pays africains ont approuvé le concept d'une mer patrimoniale, et en 1973 l'Organisation de l'unité africaine (OUA), dans la Déclaration d'Addis Abeba, y souscrit également. Les « territorialistes » et surtout les « patrimonialistes » avaient véritablement le vent dans les voiles, mais leur alliance ne comprenait aucun pays industrialisé ni aucune puissance maritime. On se dirigeait vers un conflit à la fois idéologique (du genre Nord-Sud) et économique, quand le Canada s'est mis de la partie.

Soucieux de préserver les ressources maritimes au large de leurs côtes et de protéger leur vaste milieu marin, les négociateurs canadiens étaient bien conscients du fait que les grandes puissances maritimes ne pourraient pas accepter un régime assimilant une vaste portion des mers (environ le tiers des océans passerait sous contrôle national) sans leur garantir une liberté de navigation et un degré de participation aux autres bénéfices et ressources de ces zones. Il fallait à tout prix établir un pont entre les territorialistes et les minimalistes, afin d'éviter la rupture des négociations.

Plusieurs concepts avaient été formulés et étudiés - et généralement rejetés - dans la quête d'une approche à la fois fonctionnelle et géographique qui puisse s'attirer un maximum de soutien de part et d'autre. Une vingtaine d'années auparavant, Georges Scelle avait déjà soulevé la notion de « servitude » afin d'expliquer comment un pays côtier pourrait se trouver à accomplir certaines responsabilités, en contrepartie de certains bénéfices, au large de sa mer territoriale. Il s'agirait alors de

servitudes instituées au profit de l'État riverain sur la mer conçue dans son unicité, servitudes variant dans leur ampleur selon les besoins qu'elles auraient à satisfaire<sup>15</sup>.

Par analogie avec cette notion de servitude, les autorités canadiennes ont à plusieurs reprises,<sup>16</sup> dans la période qui précéda l'ouverture de la III<sup>e</sup> Conférence, souligné l'utilité des doctrines de mandat de tutelle (*custodianship*, en anglais) et de délégation de pouvoirs. Selon cette approche, certains pouvoirs, certains droits et obligations, seraient accordés à l'État côtier par une délégation de pouvoirs de la communauté internationale, afin de permettre à l'État mandataire de procéder à certaines tâches essentielles pour la gestion, la protection des ressources et du milieu marin.

Ainsi l'État côtier doit exercer à la fois ses pouvoirs souverains pré-existants et ses pouvoirs « délégués » futurs, non seulement dans son intérêt propre, mais également en tant que « madataire » des intérêts vitaux de la communauté quant à l'utilisation des ressources maritimes<sup>17</sup>.

14. Voir document de l'ONU A/AC/138/79 (1972).

15. SCELLE, *op. cit.*, p. 54.

16. Pour une description de ces efforts, voir Jan SCHNEIDER, *World Public Order of the Environment*, University of Toronto Press, Toronto (1979), pp. 108-109.

17. Voir L. H. J. LEGAULT, « Maritime Claims », dans MACDONALD, MORRIS and JOHNSTON (ed.), *Canadian Perspectives on International Law and Organization*, p. 377.

Cette doctrine de délégation par mandat de tutelle a l'avantage de mettre l'accent sur les responsabilités de l'État côtier envers la communauté internationale, plutôt que sur ses droits et ses bénéfices. Ce n'est qu'en accomplissant les obligations qui lui incombent en tant que gestionnaire des ressources et du milieu marin que l'État côtier peut réclamer une part préférentielle des bénéfices qu'il réalise ainsi au nom de la communauté. La doctrine permet également de restreindre la portée des compétences exercées : puisque l'État côtier n'est en fait que le mandataire de la communauté, il ne pourra exercer que les fonctions qui lui sont clairement attribuées. Ces fonctions vont permettre au mandataire de gérer et de préserver le patrimoine de la communauté dans les zones qui sont prescrites dans la délégation de pouvoirs. Cette souplesse permettrait aussi à l'avenir de modifier le mandat selon les besoins, d'y ajouter ou d'y retrancher des aspects selon les circonstances du moment.

Pour faire accepter cette construction juridique, il fallait rappeler aux territorialistes que l'extension de leur compétence à 200 milles n'avait pas été fondée sur un besoin d'acquérir les espaces en question en tant que territoire national, et qu'en définitive leur objectif avait été moins géographique que fonctionnel. C'était d'autant plus facile que la législation en vigueur dans la plupart de ces pays, tout en proclamant la souveraineté nationale jusqu'à 200 milles des côtes, ne laissait aucun doute que certaines fonctions échappaient au contrôle national<sup>18</sup>. Les représentants de ces pays reconnurent assez volontiers que leur préoccupation essentielle était de protéger et de se réserver l'accès aux ressources de la zone, et c'est pourquoi ils se référaient souvent à la notion pratique de patrimoine, et de « mer patrimoniale », par rapport à la mer territoriale.

De l'autre côté de la médaille, il importait de faire comprendre et accepter par les États minimalistes, les partisans du « moins », que la doctrine de la liberté des mers n'avait plus cours à une époque où les progrès technologiques et les besoins en matière de protéines ou d'hydrocarbures se combinaient de façon à dépasser la capacité reproductive et assimilatrice de la mer. De la liberté on était en train de passer à l'anarchie. Même les plus acharnés parmi ces minimalistes reconnurent qu'à la longue l'État côtier était non seulement le mieux placé mais surtout le seul vraiment entièrement intéressé à la protection des ressources et de la qualité du milieu marin au large de ses côtes, et acceptèrent qu'il faudrait éventuellement lui confier la tâche, c'est-à-dire, en termes juridiques, le mandat d'assurer cette protection au nom de la communauté internationale.

La recherche d'un réel compromis entre ces deux tendances, qui de toute façon se rapprochaient devant la nécessité de trouver des solutions rapides à une situation d'urgence, achoppait sur le degré de contrôle et d'autorité que la communauté devrait reconnaître à l'État côtier afin de lui permettre d'exécuter ses obligations déléguées. La gamme pouvait aller de la reconnaissance de droits souverains sur les ressources (il s'agirait alors d'un transfert de pouvoirs plutôt que d'une délégation) à un rôle de tutelle exigeant des rendements de compte à l'autorité déléguant les pouvoirs.

18. Par exemple, la législation argentine de 1946 laissait spécifiquement échapper au contrôle national la liberté de vérification.

La délégation canadienne au Comité des fonds marins tenta à plusieurs reprises<sup>19</sup> de formuler un compromis qui réussirait à séduire les tenants des deux tendances, ou du moins d'en attirer suffisamment pour permettre, de concert avec bon nombre de nations ayant des intérêts moins diamétralement opposés, de constituer un mouvement en faveur d'une zone élargie fondée sur le fonctionnalisme et la délégation de pouvoirs. Les interventions canadiennes s'adressaient le plus souvent au problème des droits de pêche et surtout au degré de contrôle qu'exercerait l'État côtier sur les pêches dans une zone élargie au large de ses côtes, au delà de la mer territoriale. Le Canada proposait alors un système de gestion coordonnée selon lequel l'État côtier assumerait les responsabilités, et recevrait par délégation les pouvoirs requis, pour assurer la préservation et la gestion des ressources en tant que mandataire de la communauté internationale. Afin de différencier, dans leur mise en application, l'origine et le fondement de ces pouvoirs, il fallait distinguer quatre grandes catégories de ressources biologiques.

Selon la catégorisation prônée par les délégués canadiens, il importait de concevoir les espèces de poissons, et leur traitement, selon leur caractère fonctionnel. On assignait alors à chaque catégorie d'espèce le régime juridique qui s'adapterait le mieux à sa gestion et à sa préservation en tant que ressource. Quatre grandes catégories furent déterminées: les espèces sédentaires, les espèces côtières, les espèces anadromes et les espèces hautement migratoires. Les régimes se différencieraient ainsi:

- (a) l'État côtier exercerait une souveraineté entière et exclusive quant aux espèces sédentaires, c'est-à-dire celles qui sont en contact permanent avec le plateau continental, telles les palourdes, huîtres et autres mollusques, et certains crustacés. Ces droits souverains sur les ressources du plateau sont reconnus à l'État côtier depuis longue date, en particulier par la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental;
- (b) l'État côtier aurait un droit exclusif de gestion et de préservation des espèces côtières. Il s'agit d'espèces généralement pélagiques qui se déplacent librement dans la couche d'eau riche et fertile qui baigne le plateau continental. L'État côtier se verrait reconnaître un droit de pêche préférentiel en compensation de ces obligations, préférence qui pourrait aller jusqu'au maximum de la capacité de pêche de ses ressortissants;
- (c) la gestion des espèces anadromes pose un problème d'une nature très particulière. Ces espèces, qui sont généralement de la famille générique des saumons et des truites de mer, ont un cycle vital qui commence et qui finit dans les rivières de l'État côtier, alors que le gros de leur vie adulte se passe en pleine et souvent même en haute mer. L'État côtier aurait donc exclusivement le droit de gérer cette ressource, de même qu'un droit exclusif de pêche à travers toute l'étendue de leur périple migratoire, qui peut aller, dans

19. Voir les interventions de J. A. BEESLEY du 5 août, 1971: du 20 juillet, 1972; et du 9 mars 1973; ainsi que celles du Dr. A. W. H. NEEDLER, du 6 août 1971 et du 28 juillet, 1972.

l'océan Pacifique, des Îles Aléoutiennes à la Californie en passant par les côtes japonaises. Ce n'est que lors de leur passage à travers la zone de pêche d'un autre pays que les ressortissants de ce pays auraient le droit de pêcher le saumon, mais dans ces cas un accord de coopération serait négocié avec le pays d'origine. Ce principe d'abstention de pêche de ces espèces en haute mer est plutôt original, quoique certaines dispositions analogues se trouvaient déjà dans la Convention internationale de 1952 sur les pêcheries en haute mer de l'océan Pacifique du nord<sup>20</sup>;

- (d) pour les espèces hautement migratoires, comme les thons, les baleines et certains autres mammifères marins, le Canada proposait que leur gestion devrait être coordonnée au sein d'organisations internationales spécialisées, comme la Commission internationale pour la chasse à la baleine. L'État côtier se verrait reconnaître certains droits préférentiels de prise lors du passage de certaines de ces espèces dans les eaux côtières.

Ces propositions canadiennes furent assez bien reçues. Les critiques les plus fréquentes s'adressaient à la difficulté de concevoir des régimes différents pour chaque espèce et aux difficultés de mise en application. On se référait, par exemple, à l'embarras du pêcheur qui trouve dans ses filets deux ou trois de ces catégories de poissons et se voit devant l'obligation d'adopter une attitude différente pour chaque espèce. La critique est d'ailleurs spécieuse, car même sous l'ancien régime de pêche, selon les arrangements internationaux en cours, les pêcheurs avaient à prendre en considération des mesures bien différentes (et, en particulier, des allocations de pêche qui pouvaient grandement varier) pour chaque espèce de poisson.

Dans la dynamique des débats concernant les diverses propositions soumises à la considération du Comité des fonds marins, il était évident que le genre de compromis mis de l'avant par les experts canadiens séduisait les États côtiers qui cherchaient à se garantir le plus haut degré de contrôle sur l'exploitation de leurs ressources maritimes sans pour autant vouloir s'arroger une souveraineté entière. Les délégués canadiens ont tenté de s'approcher davantage de ce camp en soulignant que leur plan de gestion n'était aucunement incompatible avec les concepts de zone économique qui, alors, prenaient naissance ni avec celui de mer patrimoniale qui avait la faveur des latino-américains. Il s'agissait d'expliquer le plan de gestion canadien en fonction d'une application particulière du principe qui soutient le concept de la zone économique, c'est-à-dire la compétence exclusive de l'État côtier pour la gestion du milieu marin et l'exploitation de ses ressources dans les régions avoisinant la mer territoriale de 12 milles.

De même, la distinction entre le droit préférentiel de pêche prôné par la délégation canadienne, et le droit exclusif qui faisait partie du concept de zone

20. *Recueil des Traités du Canada* (1953) no 3, modifiée par un protocole signé à Tokyo le 27 avril 1978; sur cette question d'abstention, voir H. S. FAIRLEY, « Fisheries Jurisdiction and the Atlantic Solution: Fact and Law from a Canadian Point of View », *Dalhousie Law Journal* (1978), pp. 631-638.

économique, n'allait guère plus loin que les expressions utilisées, puisque la proposition canadienne prévoyait un droit préférentiel qui pouvait aller jusqu'à allouer aux pêcheurs de l'État côtier la totalité de leur capacité de pêche dans leur zone de juridiction élargie. Et enfin, pour compléter l'analogie, les formulations canadiennes, qui se fondaient sur une notion de cercles surimposés de compétences (la compétence en matière de pêche s'ajoutant, par exemple, à celle de la protection du milieu marin), comprenaient une compétence exclusive en matière de contrôle de la recherche scientifique marine, principe figurant également dans la notion de zone économique.

À la suite de ces débats, et se fondant sur ses consultations avec plusieurs autres pays côtiers, la délégation canadienne s'est jointe aux délégations de l'Inde, du Kenya et du Sri Lanka pour présenter une formulation de compromis<sup>21</sup> au Comité des fonds marins. Ce projet, comportant 13 articles en matière de pêche, aurait accordé à l'État côtier (a) des droits souverains et exclusifs pour la gestion et l'exploitation de toutes les ressources biologiques dans la zone côtière, ainsi que (b) des droits préférentiels, pouvant aller jusqu'à la pleine capacité de pêche de l'État côtier, concernant ces ressources qui se trouvent dans les régions adjacentes à la zone de pêche. Ce dernier objectif était de taille pour un pays qui, comme le Canada, jouit d'un plateau continental qui dépasse de beaucoup les 200 milles marins de la zone économique.

En fin de compte, comme nous le verrons à la deuxième partie de cette étude, il a fallu que le Canada accepte un régime qui incorpore quelques compromis supplémentaires. Mais les éléments d'origine s'y retrouvent: d'une part, une zone de 200 milles qui comprend pour l'État côtier une série de droits souverains et exclusifs en matière d'exploration et d'exploitation des ressources de la zone; et, d'autre part, de façon complémentaire, le droit pour l'État côtier de réserver à ses pêcheurs tout ce qu'ils peuvent prendre dans la zone, moyennant un accès au surplus pour les pêcheurs étrangers. On voit ainsi se profiler déjà, même avant l'ouverture des séances de la III<sup>e</sup> Conférence, l'entente qui va permettre de débloquer les débats sur l'ampleur des droits reconnus à l'État côtier dans sa zone de 200 milles: l'État côtier doit nécessairement disposer des ressources que lui confie la communauté internationale en bon gestionnaire, c'est-à-dire en évitant toute surexploitation ou gaspillage, mais il doit également en assurer la pleine utilisation, en accordant aux autres États ce qu'il ne peut récolter lui-même.

## II - LA ZONE DE PÊCHE CANADIENNE: UN ÉQUILIBRE FONCTIONNEL

Le premier janvier 1978, le Canada s'est doté d'une zone de pêche allant jusqu'à 200 milles de ses côtes au large des océans Pacifique et Atlantique<sup>22</sup>; et le premier mars, au large des côtes de l'océan Arctique<sup>23</sup>. Il s'agissait de la première

21. Voir document de l'ONU A/AC.138/SC. II/L.38 du 16 juillet 1973.

22. Décret sur les zones de pêche du Canada (zones 4 et 5) D.O.R.S. 77-62 du 1<sup>er</sup> janvier 1977; voir les cartes qui accompagnent ce texte.

23. Décret sur les zones de pêche du Canada (zone 6) D.O.R.S. 77-173 du 9 mars 1977.

et, à cette date, de la seule phase de la mise en place au Canada d'une zone économique exclusive fondée sur les principes élaborés à la III<sup>e</sup> Conférence sur le droit de la mer<sup>24</sup>.

Cette zone est principalement une zone de pêche, mais le Canada y exerce toutefois certains droits en matière de protection du milieu marin contre la pollution<sup>25</sup> ainsi qu'en recherche scientifique<sup>26</sup>. Afin de mettre en place un nouveau régime de pêche dans cette zone élargie sans se mettre à dos les nombreux pays qui pratiquaient auparavant la pêche dans ces zones, les autorités canadiennes ont négocié avec ces pays toute une série d'accords bilatéraux de pêche comprenant certains droits de pêche pour les stocks de poisson qui excèdent la capacité de pêche des navires canadiens.

Le régime de pêche instauré par le Canada dans ces nouvelles zones est calqué sur celui qui est contenu au Texte de négociation composite officieux (TNCO), le projet d'articles d'une nouvelle convention sur le droit de la mer, dont la dernière rédaction date de la huitième session<sup>27</sup>. La pierre angulaire du système se trouve exprimée à l'article 62 du TNCO :

L'État côtier se fixe pour objectif de promouvoir l'utilisation optimale des ressources biologiques de la zone économique...,

c'est-à-dire la pleine utilisation, en fonction des données scientifiques et biologiques pertinentes quant aux stocks et aux réalités géographiques, sociologiques et économiques qui s'imposent dans chaque cas. Ensuite

l'État côtier détermine sa capacité de récolter les ressources biologiques de la zone... S'il n'a pas la capacité de récolter la totalité des prises autorisées, il accorde à d'autres États, par voie d'accords ou d'autres arrangements... l'accès à l'excédent des prises autorisées.

En définitive, le processus mis en place par les autorités canadiennes, tout en étant plus complexe que celui du TNCO, respecte ces principes de base. Il comprend les phases suivantes :

- la négociation d'un accord bilatéral<sup>28</sup> en vertu duquel le pays co-contractant se voit reconnaître un droit de pêche, c'est-à-dire le droit d'exiger une quote-part

24. Concernant la différenciation des anciennes et nouvelles zones de pêche canadiennes, voir G. LÉGER, « Les accords bilatéraux régissant la pêche étrangère dans les eaux canadiennes », *Annuaire canadien de droit international* (1978), pp. 123-127.

25. Il s'agit de dispositions législatives dont l'application est liée à l'étendue des zones de pêche : voir R. M. MCGONIGLE et M. W. ZACHER, « Le problème mondial de la pollution des mers », *Perspectives internationales* 13, mars/avril 1978.

26. Plus particulièrement la recherche scientifique dirigée aux pêcheries : voir G. LÉGER, *op. cit.*, p. 127.

27. Document de l'ONU A/Conf.62/WP.10/Rév. 1 du 28 avril 1979. Une deuxième révision a été effectuée lors de la neuvième session, en mars 1980, mais le texte n'était toujours pas disponible lors de cette rédaction.

28. Pour une description de ces accords, voir G. LÉGER, *op. cit.*, pp. 116-156 ; J. E. CARROZ et M. J. SAVINI, « The New International Law of Fisheries Emerging from Bilateral Agreements », *Marine Policy* (1979), p. 79.

- des allocations de pêche qui sont déterminées à chaque saison de pêche en fonction de l'état des stocks, des conseils scientifiques pertinents, de la capacité de pêche canadienne et du nombre des autres pays admis à participer à la récolte;
- la détermination par le Canada du « total annuel des captures » ou TAC (en anglais, *Total Annual Catch*), c'est-à-dire l'enveloppe globale des ressources halieutiques de la zone, stock de poisson par stock de poisson. Il s'agit de calculer l'effort de pêche que peut soutenir un stock donné tout en permettant à ce stock de se régénérer dans les meilleures conditions. Quoique le Canada consulte à travers diverses organisations bon nombre de spécialistes en la matière avant d'arrêter ses décisions, le droit de fixer ce TAC est souverain;
  - l'allocation de quotas de pêche aux pays admis à participer à l'excédent de capacité canadienne. Les accords de pêche garantissent un accès, mais ne déterminent pas nécessairement les modalités et les critères d'allocation: le Canada demeure souverain dans ses décisions en matière d'allocation, et peut de façon discrétionnaire modifier ou amplifier ces critères, en accordant, par exemple, aux facteurs financiers et commerciaux une part prépondérante dans cette détermination;
  - enfin, le droit de légiférer en la matière, en fixant les lois et règlements qui s'appliqueront à la pêche dans la région, ainsi que les peines et amendes qui pourraient être infligées en cas d'infractions, appartient souverainement à l'État côtier.

Le régime qui s'applique dans les nouvelles zones de pêche canadiennes est ainsi conforme aux objectifs poursuivis par la délégation canadienne dès les premiers débats au sein du Comité des fonds marins. Nous verrons d'abord de quelle façon le régime canadien se prête à la réalité fonctionnelle des diverses catégories de ressources biologiques des eaux côtières, pour ensuite examiner de plus près un problème majeur qui résulte de l'effort de compromis adopté de nécessité par les négociateurs canadiens: le cadre géographique qu'ils ont dû accepter, c'est-à-dire la limite extérieure de la zone à 200 milles des côtes, ne donne pas au Canada toute la protection qu'un critère purement fonctionnel aurait garanti, puisque les stocks importants de poissons qui se trouvent sur les bancs poissonniers de Terre-Neuve au-delà de 200 milles (ces bancs vont parfois jusqu'à 600 milles marins des côtes) échappent au contrôle canadien. Des ultimes négociations sont en cours à la Conférence afin de corriger cette lacune.

### Le régime général

Les dispositions législatives et les accords bilatéraux ne font pas de distinction fondamentale entre les diverses espèces biologiques qui se trouvent dans les zones de pêche canadiennes. La Loi sur la Protection des Pêcheries côtières<sup>29</sup> donne à l'expression « pêcher » le sens de « prendre ou tuer du poisson par quelque moyen

29. S.R.C., cC-21, 1970.

que ce soit », et précise que « poisson » comprend « mollusques, crustacés et animaux marins ». Serait ainsi considérée activité de pêche toute récolte, par quelque moyen que ce soit, de ressources biologiques de la mer dans les zones de pêche, sans distinction aucune. Ce qui ne signifie pas, il va sans dire, que les règlements d'application ne s'adressent pas plus spécifiquement à certaines espèces de poissons, pour fixer, par exemple, les quotas ou les méthodes de pêche: c'est la nature des droits exercés par le Canada sur ces ressources qui est d'application uniforme.

Ce cadre très général permet d'ailleurs aux autorités canadiennes d'inclure dans leur droit de gestion et de contrôle la plus grande partie des activités de recherche qui se déroulent dans les zones de pêche. Selon les définitions très larges qui figurent dans les textes de loi, la cueillette d'échantillons de vie marine, comme les prises de plancton au moyen de siphons ou d'éprouvettes, se trouverait à être conforme à la notion de pêche côtière et ainsi à être soumise à la réglementation de pêche canadienne. Cette attitude est critiquée par certains autres pays qui continuent à exclure la recherche scientifique marine de leur législation constituant de nouvelles zones de 200 milles, puisque cette question n'est pas encore tout à fait réglée à la Conférence sur le droit de la mer<sup>30</sup>.

### Les espèces sédentaires

Comme nous l'avons vu précédemment, ces espèces ne tombent pas sous un régime différent des autres quand elles se trouvent à l'intérieur des zones de pêche, puisque la définition de pêche comprend spécifiquement certaines espèces sédentaires comme les mollusques et certains crustacés. La distinction provient surtout du fait que ces espèces, de par leur définition, sont en contact constant avec le sous-sol marin<sup>31</sup> et font ainsi partie des ressources du plateau continental. Puisque ce plateau, y compris sa marge et son talus, s'étend largement au-delà des 200 milles marins de la zone de pêche, la question se pose de savoir quel régime s'applique aux ressources biologiques qui s'y trouvent rattachées, question qui n'est que théorique aujourd'hui mais qui deviendra d'intérêt commercial lors du développement des moyens technologiques d'exploitation en profondeur. Il convient aussi à ce sujet de rappeler que la configuration du plateau continental au large de la côte est du Canada comprend, au delà de 200 milles, certains bancs assez élevés, comme le Bonnet Flamand au large de Terre-Neuve, qui se prêteraient bien à une pêche lucrative dirigée, par exemple, aux pétoncles.

Le droit souverain de l'État côtier d'exploiter les ressources de son plateau continental jusqu'à son extrémité est bien établi en droit international, tant par la

30. Le différend qui persiste à ce sujet ne concerne toutefois pas les ressources biologiques: il s'agit plutôt de la recherche scientifique sur le plateau continental au-delà de 200 milles, dont les ressources les plus importantes sont les hydrocarbures.

31. Il y a le cas bien controversé du homard, qui se promène généralement sur le sol marin, mais qui peut également, par un coup de queue, faire des bonds prodigieux au-dessus des fonds afin d'échapper à un danger perçu. Voir L. F. E. GOLDIE, « Sedentary Fisheries », (*American Journal of International Law*) (1969), p. 86.

Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental que par les décisions des tribunaux internationaux en la matière<sup>32</sup>. Le TNCO exprime d'ailleurs clairement l'état de ce droit, à l'article 77, paragraphe 1 :

L'État côtier exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles.

Au paragraphe 4 du même article, il est précisé que ces ressources naturelles comprennent

les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond de la mer ou au-dessous de ce fond, soit incapables de se déplacer si ce n'est en restant constamment en contact physique avec le fond de la mer ou son sous-sol.

Le droit qu'exerce le pays côtier sur les ressources biologiques de son plateau continental au delà de 200 milles est paradoxalement plus exclusif que celui qu'il exerce sur ces ressources à l'intérieur de sa zone économique, puisque les dispositions du TNCO n'accordent aucun accès à ces ressources pour les pêcheurs étrangers, même en cas d'excédent par rapport à la capacité côtière. Il s'agit carrément d'un droit propriétaire et non seulement d'un droit de gestion et d'exploitation. Au paragraphe 2 de l'article 77, le TNCO indique que

les droits visés au paragraphe 1 sont exclusifs en ce sens que, si l'État côtier n'explore pas le plateau continental, ou n'exploite pas ses ressources naturelles, nul ne peut entreprendre de telles activités sans le consentement exprès de l'État côtier.

### Les espèces anadromes

Le saumon constitue véritablement un cas spécial dans le droit international de la pêche, et la réussite des négociateurs canadiens a été de défendre le caractère unique et les particularités de cette espèce. Puisque le saumon prend son origine et vient mourir dans les rivières de l'État côtier, sa gestion ne peut être assurée efficacement que par cet État. L'objectif était donc de chercher à abolir la pêche hauturière du saumon, et de réduire autant que possible sa pêche par les États autres que l'État d'origine lors du passage du saumon dans leurs eaux. Trois grands principes s'appliquent : d'abord, seul l'État côtier est vraiment intéressé à la gestion de ces espèces et doit en être le principal responsable ; ensuite, le saumon ne peut être pêché que dans les zones économiques exclusives, et non en haute mer ; et enfin

lorsque des espèces anadromes émigrent dans des eaux ou traversent des eaux qui se trouvent en deçà des limites extérieures de la zone économique exclusive d'un État autre que l'État d'origine, cet État coopère avec l'État d'origine en vue de la conservation et de la gestion des dites espèces<sup>33</sup>.

32. Pour une description du droit existant avant la Conférence sur le droit de la mer, voir A. E. GOTLIEB, « Recent Developments Concerning the Exploration and Exploitation of the Ocean Floor », *McGill Law Journal* (1964), p. 261.

33. Au paragraphe 4 de l'article 66 du TNCO.

Ce n'est qu'à la suite d'une campagne massive et bien orchestrée d'information que les objectifs canadiens furent acceptés et incorporés dans le texte du projet de convention sur le droit de la mer, et ce au prix d'une ultime concession aux Japonais, qui ont depuis longtemps pêché le saumon en pleine mer et qui allaient être les plus durement frappés par ce nouveau régime. Afin de les gagner à la position du Canada et des autres États producteurs de saumon, les dispositions imposant une abstention de pêche des espèces anadromes en haute mer contiennent une exception pour les Japonais, reconnaissant qu'en vue de leurs investissements dans cette pêche, et des perturbations économiques qui pourraient en résulter, certaines conditions d'accès et de pêche plus favorables doivent leur être accordées, sur la base d'accords à cette fin.

### Les espèces hautement migratoires

Le régime qui s'applique au Canada aux thons et aux autres grands migrateurs n'est pas vraiment différent de celui qui s'applique à toute autre espèce, surtout dans les eaux des zones de pêche. Le même principe s'applique aux mammifères marins qui, selon la législation en vigueur au Canada, sont compris dans la définition générale de « poisson », et sont ainsi soumis à la même réglementation de pêche. Pour les autorités canadiennes en effet, ces ressources, comme les jeunes phoques ou « blanchons » dont la fourrure blanche est vivement convoitée à l'étranger, sont considérées de la même façon que toute autre ressource naturelle, c'est-à-dire qu'elles sont sujettes à l'exploitation commerciale si un marché existe et pourvu que les principes de conservation soient respectés.

Le TNCO contient deux dispositions relatives à ces espèces<sup>34</sup>. Leur propos est d'édicter une obligation de coopération entre les divers États qui partagent ces ressources migratoires, ainsi qu'avec les organisations internationales qui ont pour mandat d'assurer leur conservation. La réglementation canadienne ne porte aucune atteinte à ces principes, sans toutefois les transposer en obligations juridiques au niveau national.

L'attitude adoptée par le Canada envers les grands migrateurs diffère sensiblement de celle des États-Unis, dont la législation pertinente crée une exception spécifique pour les thons. L'approche américaine, motivée largement par des considérations commerciales<sup>35</sup> est de refuser d'imposer à ces espèces une réglementation nationale tant qu'une véritable coopération internationale ne s'est pas instaurée. Le conflit devint apparent vers l'été de 1979, quand pour des raisons climatiques et autres, certaines catégories de thon, qui normalement se trouvent beaucoup plus au sud, ont élargi leur périple de migration pour y inclure les eaux canadiennes. Les thoniers américains les ont suivis de près, sans toutefois obtenir des autorités canadiennes les permis et autorisations requises. Arraisonnements et saisies s'ensuivirent : si l'aspect juridique paraît évident, puisque ces incidents de

34. L'article 64 du TNCO sur les grands migrateurs et l'article 65 sur les mammifères marins.

35. La pêche pratiquée par les thoniers américains s'exerce en dehors des eaux américaines généralement au large de l'Amérique centrale et du Sud.

pêche se sont bel et bien déroulés dans des zones de juridiction canadienne, par contre le différend politique demeure entier, puisque les législateurs américains ne songent toujours pas à modifier leur texte de loi afin de le rendre conforme à la pratique internationale. Des mesures de rétorsion commerciale ont d'ailleurs été prises aux États-Unis contre les produits de thon canadiens, contrairement aux accords du *GATT*, et rien n'indique que ce différend sera réglé avant la prochaine saison de pêche, à moins que les thons, pour leur part, ne se décident à éviter les eaux canadiennes.

### L'intérêt spécial du Canada en dehors des 200 milles

Conscients du fait qu'en acceptant une limite géographique de 200 milles pour leur juridiction de pêche ils allaient ainsi mettre en doute leur droit de contrôle sur les ressources halieutiques au-delà de cette zone, les négociateurs canadiens se sont empressés, avant même que l'encre des textes de négociation à la Conférence soit séchée, de tenter, par maints autres moyens, de se garantir un droit préférentiel de gestion et d'accès à ces ressources en vertu de ce qu'ils ont dénommé leur « intérêt spécial ». Leur marge de manoeuvre était plutôt réduite, puisque pour la plupart des pays à la Conférence, la limite des 200 milles constituait également la limite d'application des droits qu'ils étaient prêts à reconnaître à l'État côtier portant sur les ressources au large de ses côtes, exception faite des ressources sédentaires du plateau continental. Que faire alors du cas des stocks de poisson qui chevauchent cette limite de 200 milles, puisque la notion d'appartenance nationale et de frontière n'affecte guère la gent poissonnière? Il faut noter que dans le cas du Canada, la pêche pratiquée au large de 200 milles représente environ 15% des prises.

Les autorités canadiennes ont pris deux tangentes pour atteindre leur objectif : les accords bilatéraux de pêche négociés afin de permettre aux pêcheurs étrangers un accès aux ressources des zones de pêche nouvellement constituées, et le ramanie-ment de l'*ICNAF*<sup>36</sup>, l'organisation multilatérale qui avait pour mandat de gérer les stocks de la région avant la création des zones de 200 milles.

Il s'agissait encore une fois de faire primer le critère fonctionnel sur l'aspect purement spatial ou géographique. Puisque le Canada avait un « intérêt spécial » à la conservation et à la gestion de stocks de poissons qui formaient un tout avec ceux qui se trouvaient, par un accident de la nature, à l'intérieur de ses zones de juridiction, il était logique d'accorder à l'État côtier un droit de regard sur ces stocks et un accès préférentiel en compensation des coûts de contrôle et de surveillance que cette gestion allait nécessiter. Dans les cinq accords de pêche négociés en 1977<sup>37</sup>, cet intérêt spécial est reconnu par l'État cocontractant, y compris la nécessité de faire concorder les mesures appliquées à l'intérieur de la zone de pêche avec celles qui s'appliquent dans le secteur adjacent. Cette concordance, axée sur les mesures mises en place par les législateurs canadiens, implique qu'en cas de différend entre les

36. *Commission internationale des Pêches de l'Atlantique du Nord Ouest.*

37. Pour une description de ces accords, voir G. LÉGER, « Les Accords bilatéraux régissant la pêche étrangère dans les eaux canadiennes », *Annuaire canadien de droit international* (1978), p. 116.

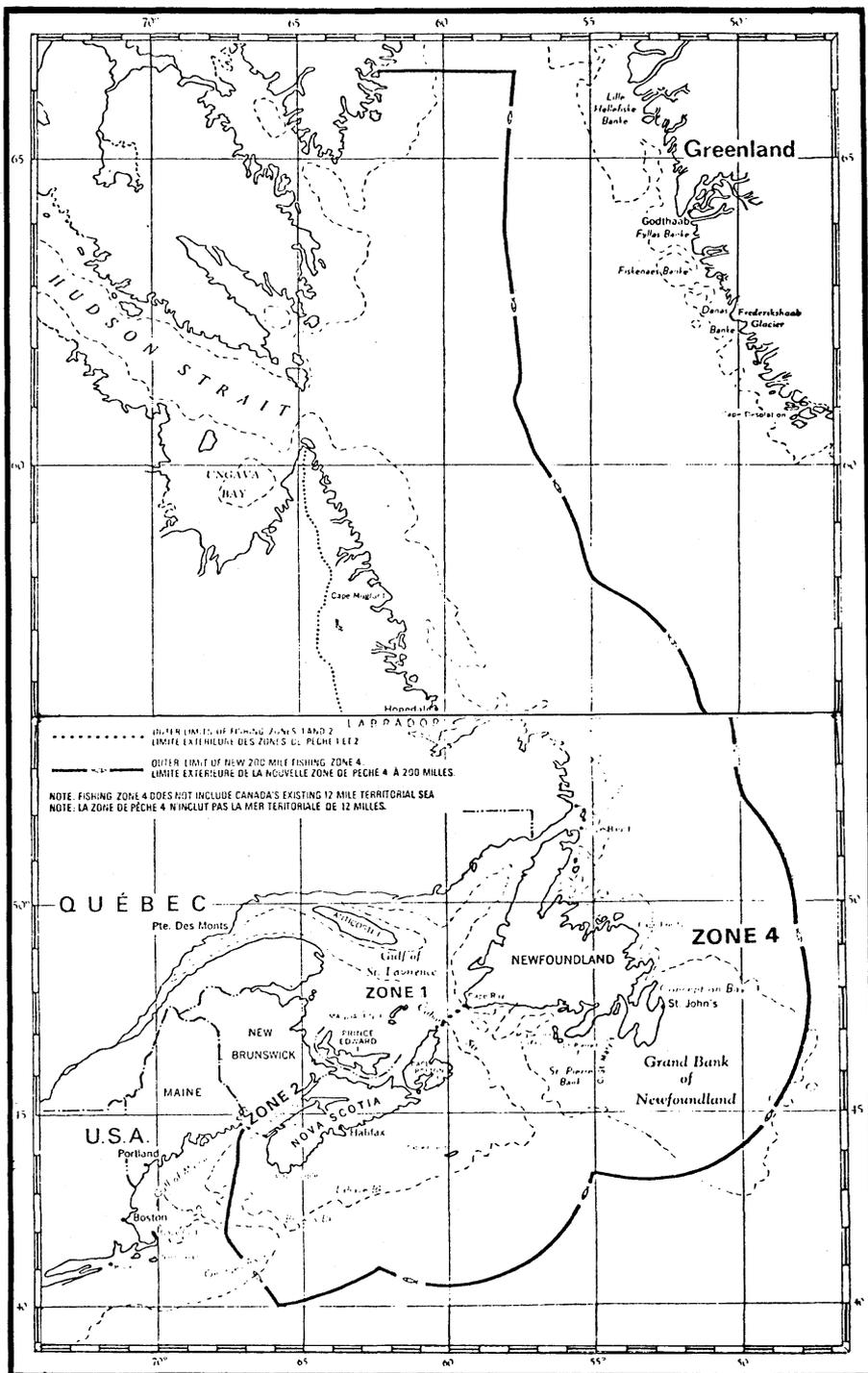
mesures canadiennes et le régime de pêche qui s'applique en dehors de 200 milles, ce sont les premières qui l'emporteront.

Pendant cette époque de négociation d'accords bilatéraux, le même but a été poursuivi également sur le plan multilatéral, au sein de l'*ICNAF*. L'opposition à l'intérêt spécial du Canada se fait plus vivace à ce niveau qu'à celui des négociations bilatérales, si bien que la délégation canadienne se voit obligée d'accepter de se voir reconnaître une « considération spéciale », dont la portée ne peut guère être appréciée sans le concours d'une expérience de longue date: on se rappellera en effet que l'expression « intérêt spécial » n'est pas nouvelle, puisqu'elle figurait déjà à la Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer<sup>38</sup>. On sait que dans ce contexte l'expression avait pris un sens de droit préférentiel lors de la détermination des quote-parts, en contrepartie des services que l'État côtier rendait à la communauté internationale par sa surveillance des stocks et ses mesures de gestion prises au nom de cette communauté.

Au cours des ultimes négociations qui sont en cours à la Conférence sur le droit de la mer, la délégation canadienne poursuit toujours la possibilité de faire accepter, de concert avec certaines autres délégations sensibles à ce problème des stocks qui chevauchent les limites de 200 milles, une disposition qui accorderait à l'État côtier un droit de regard sur la gestion de ces stocks. La bataille sera difficile, puisque la monnaie de change pour obtenir ces concessions a déjà été dépensée ailleurs au sein de la Conférence.

## CONCLUSION

Le fonctionnalisme en matière de droit international, et plus particulièrement en droit de la mer, a bien servi le Canada, qui en est d'ailleurs un des principaux partisans. Que ce soit dans l'Arctique, lors de la constitution des zones de juridiction spécialisée au large de ses côtes ou dans la mise en place de règles de protection du milieu marin, le Canada a su éviter les querelles spé cieuses sur la nature des droits recherchés afin de concentrer ses efforts sur les moyens et les pouvoirs juridiques nécessaires à la protection de ses intérêts spécifiques. À la longue, couche par couche se superposeront les droits souverains qui permettront à l'État côtier d'assurer, à l'avantage et pour le bien-être de la communauté internationale, la protection du milieu marin et l'exploitation rationnelle de ses ressources, compte tenu des besoins nationaux et internationaux, et des principes de conservation généralement reconnus. L'effet recherché est de démystifier la notion de souveraineté au profit de celle de la responsabilité nationale dérivée d'une délégation à l'État côtier par la communauté des droits et obligations qui doivent nécessairement accompagner cette responsabilité.



- - - - - LIMITE INTERIEURE DES ZONES DE PÊCHE 1 ET 2  
 LIMITE INTERIEURE DES ZONES DE PÊCHE 1 ET 2  
 ———— LIMITE EXTERIEURE DE LA NOUVELLE ZONE DE PÊCHE 4 À 200 MILES  
 LIMITE EXTERIEURE DE LA NOUVELLE ZONE DE PÊCHE 4 À 200 MILES  
 NOTE: FISHING ZONE 4 DOES NOT INCLUDE CANADA'S EXISTING 12 MILE TERRITORIAL SEA  
 NOTE: LA ZONE DE PÊCHE 4 N'INCLUT PAS LA MER TERRITORIALE DE 12 MILES.

LIMITS OF CANADIAN FISHING ZONES/LIMITE DES ZONES DE PÊCHE CANADIENNES  
(EAST COAST) (CÔTE EST)

