

## Le Canada et la pollution de la mer par les navires

Francis Rigaldies\*

La pollution des eaux marines constitue une question d'une brûlante actualité. En effet, depuis quelques années, la société internationale essaie de résoudre prioritairement semble-t-il par rapport aux autres domaines de pollution (eaux douces et atmosphère par exemple), les nombreux problèmes qu'engendre la pollution des eaux marines. La pollution des eaux salées peut provenir de sources telluriques (fleuves, eaux de ruissellement), ou proprement maritimes (navires, exploitation du sous-sol). Seule, l'hypothèse de la pollution de la mer par les navires nous retiendra ici. Ce type de pollution peut résulter d'accidents ou se manifester sur une base plus permanente. Même si l'OMCI<sup>1</sup> (Organisation Maritime Consultative Intergouvernementale) a oeuvré beaucoup en matière de sécurité maritime, il reste que les risques d'accidents subsistent. Pour ne parler que des seuls hydrocarbures, les quantités de pétrole transportées par mer, qui étaient de 3 500 000 tonnes en 1914, dépassent largement aujourd'hui les 500 000 000 de tonnes,<sup>2</sup> et ce transport est confié à des *supertankers* aux dimensions effarantes. Il est donc nécessaire de prévoir des techniques de contrôle des sinistres, mais aussi de songer aux réparations, et de déterminer les responsabilités.

Au sujet des cas de pollution permanente, on peut certes citer les rejets inconsidérés de polluants de toutes sortes par les navires. Demain, il faudra s'occuper aussi du sort de ces fameuses "résines" rejetées par les navires à propulsion nucléaire. Mais le pire mal aujourd'hui est attribuable aux rejets permanents d'hydrocarbures. On sait que la plupart des navires utilisent pour leur propulsion le pétrole ou ses dérivés. Mais c'est surtout les super pétroliers qui souillent les mers. Sans compter les risques de fuites provenant de leur décharge dans les ports ou en mer s'ils ne peuvent accéder aux ports, il faut surtout dénoncer les rejets quotidiens des eaux de lest et de nettoyage des soutes en mer. Environ 3% du pétrole transporté se retrouve dans la mer à la suite de telles opérations de "dégazage".

---

\* Professeur à la faculté de droit, Université de Montréal.

<sup>1</sup> Institution spécialisée de l'ONU, l'OMCI, qui a son siège à Londres, s'occupe principalement depuis sa création en 1959, de transports maritimes, de sauvegarde de la vie humaine en mer et plus particulièrement de pollution depuis quelques années.

<sup>2</sup> Voir *infra*, note 4, à la p.166.

Puisque cela représente en une année 150 fois la quantité de pétrole transportée par le *Torrey Canyon*, c'est comme s'il se produisait un accident majeur tous les deux à trois jours!<sup>3</sup> La situation est donc grave, d'autant plus, comme l'écrit Jean Rostand, "que les océans ne peuvent jouer tout à la fois les rôles de garde-manger et de poubelle".<sup>4</sup>

Le Canada s'est montré particulièrement actif dans le domaine de la pollution marine. Sur le plan constitutionnel, il s'agit là d'une question de compétence essentiellement fédérale,<sup>5</sup> puisque les pêcheries,<sup>6</sup> la navigation,<sup>7</sup> le sol et le sous-sol marins,<sup>8</sup> relèvent de la juridiction centrale.<sup>9</sup>

Pour comprendre la logique et la particularité de la position canadienne, il convient de replacer le Canada sur l'échiquier international dans le cadre du conflit qui oppose radicalement les puissances maritimes aux états côtiers. En effet, le Canada se présente généralement comme le chef de file des états côtiers, avec son littoral de près de 60 000 milles de longueur (le premier au monde). Par contre, le Canada ne constitue pas une puissance maritime, pas plus sur le plan militaire que sur le plan économique (même s'il est un important utilisateur des flottes étrangères pour les fins de son commerce extérieur).

Fort préoccupé par les nécessités vitales de la protection de ses côtes, pour ne pas dire de son intégrité territoriale, particulièrement dans les régions arctiques où l'équilibre écologique est fort précaire, le Canada s'est montré très insatisfait du droit international en la matière, conçu pour protéger principalement les intérêts des puissances maritimes. Devant son incapacité à le faire évoluer, le Canada s'est livré à une activité unilatérale fébrile, parfois vigoureusement contestée, mais toujours présentée comme temporaire, et destinée à persuader le monde de l'urgence et de la nécessité d'une activité

<sup>3</sup> Communiqué de l'"Association Nationale de la Protection des Eaux", *Le Monde*, 25 mars 1967, à la p.20.

<sup>4</sup> Préface au livre de Despax, *La pollution des eaux et ses problèmes juridiques* (1968), à la p.II.

<sup>5</sup> Voir sur ce point l'excellent ouvrage de LaForest *et al.*, *Water Law in Canada, The Atlantic Provinces* (1973), surtout aux pp.3-69.

<sup>6</sup> *L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867*, 30-31 Vict., c.3, art.91(12) (U.K.); S.R.C. 1970, Appendices no 5.

<sup>7</sup> *Ibid.*, art. 91(10).

<sup>8</sup> *Cf. Re: Offshore Mineral Rights of British Columbia* [1967] R.C.S. 792 sur les droits miniers sous-marins.

<sup>9</sup> Au niveau de l'action multilatérale, rappelons que le fédéral bénéficie du monopole des relations extérieures.

multilatérale concertée, globale, orientée vers un droit international nouveau et efficace de l'environnement marin.

## INSATISFACTION DU CANADA FACE AU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC POSITIF ACTUEL

Le Canada considère que le droit international public actuel en matière de pollution des mers est généralement inadéquat. Sans parler des Conventions de Genève de 1958, qui ne comportent que des obligations générales dénuées de sanctions,<sup>10</sup> ou de certaines conventions très particulières et tout aussi lacunaires,<sup>11</sup> on s'attardera aux textes les plus fondamentaux en définissant l'attitude du Canada à l'égard de chacun.

### La Convention de Londres de 1954

La société internationale s'est montrée assez tôt préoccupée par les hypothèses de pollution volontaire de la mer par les hydrocarbures. C'est ainsi que s'était réunie à Washington, dès 1926, une conférence sur la prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures.<sup>12</sup> Alors que certains états réclamaient déjà une interdiction absolue des rejets, on finit par s'entendre sur le principe d'une fixation unilatérale de zones de rejets défendus, établies sur la base des circonstances locales pertinentes.<sup>13</sup> En dépit du caractère peu coercitif d'un texte qui ne prévoyait pas de sanctions, il resta sans lendemain. Il fallut attendre 1935 pour voir naître un nouveau projet

---

<sup>10</sup> Convention de Genève de 1958 sur la haute mer [1962] 13 U.S.T. 2313; T.I.A.S. No 5200; 450 U.N.T.S. 11, art.24-25. Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental [1964] 15 U.S.T. 471; T.I.A.S. No 5578; 499 U.N.T.S. 311, art.5 § 7.

<sup>11</sup> Ainsi, la Convention de 1957 sur la responsabilité des propriétaires de navires de mer n'est en aucun cas préventive et ne porte pas spécifiquement sur les dommages résultant de la pollution. La Convention de 1962, sur la responsabilité des exploitants de navires nucléaires (1963) 57 A.J.I.L. 268 est beaucoup plus intéressante, puisqu'elle établit un système de responsabilité pour risque. Enfin, le Traité de Moscou de 1963 (Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère et sous l'eau [1964] 14 U.S.T. 1313; T.I.A.S. No 5433; 480 U.N.T.S. 43) fait oeuvre préventive en interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau.

<sup>12</sup> Elle réunissait 13 états, dont, déjà, le Canada. Voir Cavare, *Les problèmes juridiques posés par la pollution des eaux maritimes au point de vue interne et international* (1969) 35 Rev.gén.dr.int.pub. 628.

<sup>13</sup> *Ibid.* Voir aussi Chauveau, "La pollution des mers par les hydrocarbures" dans *Chronique* (1969) Recueil Dalloz-Sirey 191 (xxv).

de convention inspiré de celui de 1926,<sup>14</sup> mais qui resta lui aussi sur les tablettes, en raison de la guerre cette fois. Tout ce processus a finalement conduit à la Convention de Londres de 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, Convention qui est entrée en vigueur en 1958 seulement.<sup>15</sup> Ce texte, qui portait sur les seules hypothèses de rejet volontaire, affectait principalement les navires citernes.<sup>16</sup> Le principe général établissait une interdiction de rejet d'hydrocarbures à l'intérieur d'une zone de 50 milles au large des côtes.<sup>17</sup> En fait, cette zone pouvait être moindre, ou au contraire s'étendre jusqu'à 100 milles selon la volonté des états ou leur situation géographique.<sup>18</sup> Quant aux sanctions, elles étaient dérisoires. En effet, en dehors de la mer territoriale, où l'état riverain a compétence sur tous les navires en contravention avec la Convention, le principe est à l'effet que les violations seront poursuivies conformément à la législation de l'état d'immatriculation du navire.<sup>19</sup>

En 1962, la Convention a été amendée suite à une enquête conduite par l'Organisation Maritime Consultative Intergouvernementale en 1960,<sup>20</sup> et qui faisait elle-même suite à une enquête similaire menée par l'ONU en 1956<sup>21</sup> mais la nouvelle Convention est entrée en vigueur en 1967 seulement. On note une extension du nombre des bâtiments concernés, puisque la plupart des navires sont maintenant affectés par la Convention, sauf les plus petits.<sup>22</sup> Par ailleurs, même si le texte réaffirme que les rejets sont interdits, en principe, sur toutes les zones côtières de 50 milles à partir du littoral le plus rapproché, les exceptions se multiplient en faveur des 100 milles.<sup>23</sup> Malheureusement, la Convention maintient la compétence exclusive de l'état d'immatriculation au niveau des sanctions.<sup>24</sup> D'autres amendements

---

<sup>14</sup> Voir Cavare, *supra*, note 12.

<sup>15</sup> [1961] 12 U.S.T. 2989; T.I.A.S. No 4900; 327 U.N.T.S. 3.

<sup>16</sup> *Ibid.*, arts.II, III.

<sup>17</sup> *Ibid.*, para.1, annexe A.

<sup>18</sup> *Ibid.*, para.3(ii), annexe A.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art.VI.

<sup>20</sup> Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures: amendements aux arts.I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XIV, XVI et XVIII et aux Annexes A et B de la Convention [1966] 17 U.S.T. 1523; T.I.A.S. No 6109; 600 U.N.T.S. 332.

<sup>21</sup> Cette enquête avait obtenu 42 réponses, dont celle du Canada. Voir *La pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures*, Nations-Unies, ST/ECA/41, août 1956.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, annexe A, para.1.

<sup>24</sup> *Ibid.*, art.VI.

sont intervenus en 1969 et 1971.<sup>25</sup> Ils affirment le principe de l'interdiction totale de décharge d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures en mer. Mais c'est là un voeu pieux, puisque des hypothèses de décharge légale sont prévues. C'est-à-dire que les navires peuvent décharger 60 litres d'hydrocarbures par mille parcouru. En outre, s'il s'agit d'un navire-citerne, il ne doit pas déverser plus de 1/15 000 de sa capacité de charge au cours d'un seul voyage. Les zones d'interdiction des conventions de 1954-62 ont donc été supprimées.

### La Convention de Londres de 1973

Le Canada a toujours eu conscience des limites de la Convention de 1954-62, mais l'a cependant ratifiée, faute de mieux.<sup>26</sup> Elle sera bientôt remplacée par la Convention de Londres du 2 novembre 1973<sup>27</sup> pour la prévention de la pollution par les navires, et qui prendra la relève de la Convention de 1954-62 dès qu'elle sera en vigueur. Beaucoup plus large, elle vise les rejets tant volontaires qu'accidentels de substances polluantes par les navires (incluant les plateformes de forage).<sup>28</sup> Originale dans sa présentation, cette Convention comporte un corps de dispositions générales, assorti d'annexes traitant des sources.<sup>29</sup> Au niveau proprement préventif, la Convention régleme les cas de pollution volontaire en reprenant le système de la Convention de 1954 (dans ses amendements de 1969), soit celui des zones de 50 milles d'interdiction de rejet, assorties de zones spéciales de rejet absolu (mers fermées). Au-delà de ces zones, on limite seulement les rejets.<sup>30</sup> Ce système a été retenu pour les hydrocarbures (annexe I) et adapté pour les substances

---

<sup>25</sup> IMCO Document A VI/Res.175 du 16 jan. 1970; (1970) 9 Int'l Legal Materials 1; IMCO Document A VII/Res.246 du 3 nov. 1971; (1972) 11 Int'l Legal Materials 267.

<sup>26</sup> La Convention de 1954 a été signée par le Canada le 12 mai 1954 et son instrument d'acceptation déposé le 19 décembre 1956. Il avait émis des amendements à sa loi sur la marine marchande pour y donner suite. Les amendements de 1969 ont été signés le 21 octobre 1969 et l'instrument d'acceptation déposé le 20 juin 1972. Les amendements de 1971 ont été signés les 12 et 15 octobre 1971 et l'instrument d'acceptation déposé le 14 août 1974. *Perspectives Internationales*, sept./oct. 1972, à la p.51 et sept./oct. 1974, à la p.59.

<sup>27</sup> (1973) 12 Int'l Legal Materials 1319.

<sup>28</sup> *Ibid.*, art.2(3)(a)-(4).

<sup>29</sup> *Ibid.*, art.4. Les deux premières annexes font partie intégrante de la Convention. Les trois dernières sont facultatives.

<sup>30</sup> *Supra*, note 27: 60 litres par mille parcouru et 1/30 000 de la capacité de charge du navire-citerne dans un même voyage.

nocives transportées en vrac (annexe II). Quant à la prévention des accidents, on établit un système d'émission par les états d'un certificat international de prévention de la pollution, ainsi qu'un contrôle dans les ports par des inspecteurs nationaux. Plus particulièrement, en ce qui a trait aux hydrocarbures, les navires doivent tenir un registre (comme sous l'empire de la Convention de 1954) et la construction des navires doit respecter certaines normes. Un système similaire, bien que plus souple, s'applique aux navires transportant des substances nocives en vrac.

Dans les cas de rejets volontaires, la Convention de 1973<sup>31</sup> ne prévoit pas de sanctions particulières. Les sanctions émanent de l'état du pavillon, sauf cependant dans les «zones de juridiction» d'un autre état. Il existe en outre une publicité faite par l'OMCI autour de ces sanctions.

En cas d'accident, certaines normes sont prévues pour limiter les dommages. Les états ont tout d'abord un devoir de détection, de surveillance des mers.<sup>32</sup> Par ailleurs, ils possèdent un droit d'intervention en haute mer en cas d'accident ou de menace d'accident causant ou risquant de causer de la pollution. Cette norme ne figure que dans un protocole facultatif, et ne touche que la pollution par des substances autres que les hydrocarbures.<sup>33</sup>

Si le Canada s'est montré critique à l'égard de la Convention de 1973, c'est qu'il était parti à Londres avec de multiples ambitions.<sup>34</sup> Il souhaitait en effet une convention universelle, dotée de normes rigides. Le Canada n'a malheureusement pas obtenu gain de cause sur tous les plans.<sup>35</sup> C'est ainsi que la possibilité pour les états côtiers de fixer des normes préventives spécifiques pour certaines zones n'a pas été retenue. Or, il existait un projet d'article 9 dans ce sens, qui n'était pas sans rappeler l'article 11 de la Convention de 1954. Ce projet passa très près d'obtenir, en conférence, la majorité des deux-tiers requise pour son adoption. Que conclure de son rejet? Selon certaines délégations, dont celle de l'U.R.S.S., en l'absence de disposition spécifique, les états riverains ne seraient pas fondés à adopter des normes spécifiques.<sup>36</sup> Pour le Canada par contre, le vide

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, arts.6, 8(4).

<sup>33</sup> Ceci s'explique par le fait que la Convention dite de "droit public" de Bruxelles de 1969 (voir *infra*, note 38a) traite des interventions en haute mer dans le cas des hydrocarbures.

<sup>34</sup> Voir *Débats de la Chambre des communes*, 1er sess., 29e Lég., 16 oct., 1973, vol.7, aux pp.6895 et ss.

<sup>35</sup> Voir *ibid.*, aux pp.7561 et ss.

<sup>36</sup> Voir IMCO, Doc.LEG XI/6 et XV/6, 22 nov. 1972.

laissé par la Convention les autorise à exercer des pouvoirs résiduels.<sup>37</sup> Ensuite, au niveau de la constatation des infractions, le Canada revendiquait avec réalisme la possibilité de dénoncer tout navire laissant des hydrocarbures dans son sillage sans considération de pourcentage.<sup>38</sup> Au niveau des sanctions, le Canada voulait introduire dans la Convention la notion de "prise de mesures par l'état du port", selon laquelle toute infraction à la Convention pourrait être poursuivie dès l'entrée du navire contrevenant dans le port d'un état signataire, où que ce soit, et ce dans une période de trois ans. Ce concept a cependant été rejeté. Rappelons que malgré tout, les sanctions retenues sont plus effectives que dans la Convention de 1954-62, puisque les états riverains auront cette fois la possibilité d'appliquer unilatéralement la Convention dans leur zone de juridiction nationale. Ce compromis, négocié à Londres en 1972, constitue une victoire du Canada sur les Etats-Unis, qui souhaitaient que l'état riverain ne puisse appliquer la Convention que dans sa mer territoriale. Enfin, le Canada regrette que la Convention de 1973 n'aborde pas la question de la responsabilité des états, qu'elle ne traite pas des réparations,<sup>38a</sup> qu'elle ne concerne pas les cas de pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du lit de la mer.

### La Convention de Bruxelles de 1969

L'accident du pétrolier *Torrey Canyon* en 1967 allait mettre en évidence les lacunes des Conventions de 1954-62, soit leur limitation aux cas de pollutions volontaires et leur absence de dispositions en matière de responsabilité. Un journaliste du quotidien *Le Monde* a pu écrire avec humour que le droit était à l'image du navire et se heurtait à de terribles écueils!<sup>39</sup> L'OMCI prit des mesures immédiates.

---

<sup>37</sup> Voir la déclaration du Canada du 2 novembre 1973, IMCO Doc.MP/CONF./W.P. 34. Voir aussi De Mestral, *La Convention internationale de 1973 sur la prévention de la pollution par les navires* (1974) 12 A.C.D.I. 239 et Lee, *Canadian Practice in International Law during 1973 as Reflected Mainly in Public Correspondence and Statements of the Department of External Affairs* (1974) 12 A.C.D.I. 272 aux pp.285-88.

<sup>38</sup> Cette solution est retenue par la législation américaine, le *Federal Water Quality Improvement Act*, 35 Fed.Reg. 14306 (1970).

<sup>38a</sup> Convention on Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution, Brussels 1969 [1970] 9 Int'l Legal Materials 25. Il faut dire que la Convention se veut principalement préventive, et que le droit international public est déjà relativement bien armé dans le domaine de la réparation due à la suite d'accidents causant de la pollution par les hydrocarbures. Voir la Convention dite de "droit privé" de Bruxelles de 1969: Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, Brussels 1969 [1970] 9 Int'l Legal Materials 45.

<sup>39</sup> Soyer, "Le Torrey Canyon et le droit de la mer", *Le Monde*, 29 avril 1967.

Elle mit sur pied un "programme en dix-huit points", parmi lesquels figuraient l'étude de la possibilité de donner aux états côtiers un droit d'intervention en haute mer en cas de menace pour leurs côtes et la révision du droit maritime pour la responsabilité des dommages subis par les tiers. Le comité juridique créé par le Conseil de l'OMCI à propos de l'accident du *Torrey Canyon*<sup>40</sup> s'est ensuite penché sur la question des pouvoirs de surveillance et de contrôle des états côtiers dans l'application des mesures adoptées par l'organisation en vue de renforcer la sécurité de la navigation et d'éviter les risques de pollution. Il semble qu'on ait finalement abandonné toutes les recherches sur cette question puisque la Conférence de Bruxelles n'a pas été saisie de ce problème, du ressort aujourd'hui de la Troisième Conférence sur le droit de la mer.

De la Conférence tenue à Bruxelles du 10 au 29 novembre 1969 et qui regroupait une cinquantaine d'états, deux Conventions sont sorties.<sup>41</sup> L'une dite de "droit privé", traite de la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. L'autre dite de "droit public", traite de l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures. La Conférence avait pris pour base de ses travaux deux projets établis par le Comité juridique de l'OMCI.<sup>42</sup>

#### *La Convention de "droit privé"*

La Convention de "droit privé" s'applique à tout navire qui transporte des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison et ne concerne que les dommages par pollution survenus sur le territoire y compris la mer territoriale d'un état contractant.<sup>43</sup> C'est là une position très restrictive par rapport au projet initial.<sup>44</sup> Le texte se prononce sur quatre grandes questions relatives à la responsabilité civile en cas de pollution par les hydrocarbures.

Pour ce qui est du titulaire de la responsabilité, le projet offrait un choix entre le propriétaire du bâtiment et l'affrèteur du navire.<sup>44a</sup>

<sup>40</sup> Voir OMCI Doc.C/ESIII/5 du 8 mai 1967.

<sup>41</sup> *Supra*, note 38a.

<sup>42</sup> Voir *Dixième anniversaire de l'OMCI (1959-1969)*, Londres, juillet 1969.

<sup>43</sup> *Supra*, note 38a, arts.I-II.

<sup>44</sup> Le projet en effet concernait tous les dommages par pollution provenant d'hydrocarbures, à condition qu'ils soient extérieurs au navire transporteur, et causés par la fuite ou la décharge d'hydrocarbures.

<sup>44a</sup> La France, le Japon, la Hollande, les Etats-Unis, le Koweït, la Norvège, l'Espagne, optaient pour la première solution, quand le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni optaient pour la deuxième, considérant que c'est la cargaison qui est à l'origine du dommage.



On retint finalement la responsabilité du propriétaire du navire, afin de rendre plus facile pour les demandeurs la découverte du responsable<sup>45</sup> (l'autre solution posant de délicats problèmes dans les hypothèses de location de courte durée).

Quant au type de responsabilité à établir, là aussi le projet laissait la question ouverte en proposant une alternative: soit la responsabilité pour faute, soit la responsabilité objective.<sup>45a</sup> Le texte final retient en définitive la solution de la responsabilité sans égard à la faute (plus sûre pour les victimes) exception faite des cas de guerre, de catastrophe naturelle ou de négligence des gouvernements dans leur tâche d'aide à la navigation.<sup>46</sup> Cette solution est assez révolutionnaire en droit international public.

Au chapitre de l'assurance, le projet retenait le principe d'une assurance obligatoire pour les navires transportant plus de 2 000 tonnes d'hydrocarbures.<sup>47</sup> Rares sont les états qui se sont opposés à ce principe, sauf le Danemark et, avec des nuances, la Finlande et les Pays-Bas. C'est surtout au niveau du tonnage que les discussions eurent lieu mais finalement, le texte du projet fut retenu.

Enfin, pour ce qui est de la limitation de responsabilité, le projet stipulait que le propriétaire du navire pourrait limiter sa responsabilité par tonne (sauf s'il y a faute de sa part). Les états se sont montrés généralement d'accord avec le principe.<sup>47a</sup> La Conférence a, en définitive, retenu le chiffre de 2 000 francs par tonne, avec un plafond de 210 millions de francs.<sup>48</sup>

Considérant qu'il ne s'agissait pas d'un texte suffisamment orienté vers la protection des victimes, le Canada, "that great environmental trail-blazing [state]"<sup>49</sup> fut le seul état à voter contre à Bruxelles, en signe de dépit. Au sujet de cette prise de position, M. Mendelsohn a pu écrire:

<sup>45</sup> *Supra*, note 38a, art.III.

<sup>45a</sup> La Finlande, le Japon, le Royaume-Uni se prononçaient vigoureusement en faveur d'une responsabilité pour faute. Selon eux, en effet, une responsabilité objective ne couvrirait que peu de cas supplémentaires, mais augmenterait le coût de l'assurance. La France, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Espagne, les Etats-Unis défendaient par contre la responsabilité objective, retenue d'ailleurs dans le projet à l'instigation de la France.

<sup>46</sup> *Supra*, note 38a, art.VI.

<sup>47</sup> *Ibid.*, art.VII.

<sup>47a</sup> Le Danemark réclamait 1000 F. par tonne, la France, 3000 F. La Norvège et les Etats-Unis, sans fixer de chiffre, réclamaient une limite plus basse en cas de responsabilité objective qu'en cas de responsabilité pour faute.

<sup>48</sup> *Supra*, note 38a, art.V.

<sup>49</sup> Voir Mendelsohn, *Ocean Pollution and the 1972 U.N. Conference on the Environment* (1971-72) 3 J.Mar.L. & Comm. 385 à la p.389.

I am sure ... that Canada, not only does not regret its singular position there but indeed, properly finds pride in the knowledge that, though very much alone, it was entirely right.<sup>50</sup>

La position du Canada en est naturellement une d'état côtier. Il déplore que la Convention ne soit pas davantage préventive, qu'elle ne traite pas de la responsabilité des états, mais aussi que sa portée géographique soit si limitée; ainsi elle se borne à traiter des dommages causés au territoire ou à la mer territoriale, alors qu'un déversement survenu en haute mer peut causer des dommages locaux, aux pêcheries par exemple.

En outre, le Canada souhaitait que l'on retienne, à cause du risque élevé du transport effectué, une responsabilité absolue, sans exemptions, qui n'aurait eu pour limite que le "maximum credible damage". Cette responsabilité aurait dû être collective de la part de l'industrie, regroupant solidairement armateur et affrèteur.<sup>51</sup>

Dans la mesure où la Convention de Bruxelles de 1969 limitait la responsabilité des propriétaires de navires, elle devait être complétée pour permettre aux victimes d'accidents d'être intégralement indemnisées. C'est ainsi que la Convention de 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures allait voir le jour. Le fonds est limité à \$30 millions. Le Canada a critiqué ce document dans la mesure où il ne sert que dans les hypothèses d'accidents et ne permet donc pas d'indemniser les victimes de rejets volontaires d'hydrocarbures. Cette Convention n'est pas encore en vigueur, et les milieux pétroliers ont dû manifester leur solidarité par des accords provisoires.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, aux pp. 389-90.

<sup>51</sup> Outre l'article précité, on pourra consulter Green, *International Law and Canada's Antipollution Legislation* (1970-71) 50 Oregon Law Rev. 462 à la p.472, et surtout Legault, *The Freedom of the Seas: A Licence to Pollute?* (1971) 21 U.of T.L.J. 211 aux pp.214-15.

<sup>52</sup> Il s'agit de l'accord TOVALOP (Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution (1969) 8 Int'l Legal Materials 497) signé par les armateurs le 7 janvier 1969 (entré en vigueur le 6 octobre 1969), et de l'accord CRISTAL (Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution (1971) 2 J.Mar.L. & Comm. 705; (1971) 10 Int'l Legal Materials 137), conclu entre plusieurs sociétés pétrolières et l'Institut des Compagnies pétrolières pour l'indemnisation de la pollution (en vigueur depuis le 1er avril 1971).

*La Convention de "droit public"*

L'autre Convention de Bruxelles de 1969, dite de "droit public", traite de l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures. Elle fait suite elle aussi à l'accident du *Torrey Canyon* et se trouve pleinement justifiée si l'on se souvient des critiques que dut essuyer la Grande-Bretagne suite au bombardement de l'épave. Le projet de Convention établi par l'OMCI fixait un certain nombre de conditions préalables à l'intervention de l'état riverain. Le préambule parlait d'accident à conséquences désastreuses. Dans ces circonstances extrêmes, le riverain pouvait prendre des mesures de caractère exceptionnel. L'article premier précisait qu'il devait y avoir danger grave et imminent de pollution pour la côte ou les intérêts qui s'y rapportent dans l'hypothèse d'un accident susceptible d'avoir des conséquences majeures ou catastrophiques. Ces conditions réunies, l'état riverain pouvait prendre les mesures nécessaires mais proportionnées au dommage réel ou à la menace de dommage.<sup>53</sup> Plusieurs états, dont le Danemark et le Royaume-Uni, souhaitaient que la Convention ne s'applique pas seulement à la haute mer, mais aussi à la mer territoriale. Le Canada s'opposa à cette extension, susceptible de limiter la souveraineté de l'état dans sa mer territoriale.

L'action canadienne fut particulièrement efficace sur un autre plan. Le Canada soutenait en effet que la Convention devrait entrer en application dès que la pollution a, ou risque d'avoir, des conséquences graves (et pas nécessairement désastreuses). Il fut appuyé dans ce sens par les Etats-Unis, qui allèrent encore plus loin, considérant que l'état côtier pourrait intervenir dès qu'un danger est imminent et peut avoir des conséquences nuisibles. L'Espagne, de même, soutint qu'il n'était pas nécessaire qu'il y ait un accident pour que l'état côtier puisse intervenir. Le Canada affirma aussi que la responsabilité de l'état riverain pour les dommages résultant de son intervention devrait être limitée aux cas où cette intervention dépasserait ce qui aurait été raisonnablement nécessaire pour prévenir ou limiter les dommages de pollution.

En définitive, l'action canadienne sur ces divers plans se révéla fort positive. En effet, le texte final autorise les états côtiers à "prendre en haute mer les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers graves et imminents que présentent pour leurs côtes ou intérêts connexes une pollution ou une menace de pollution

---

<sup>53</sup> La Convention de Bruxelles de 1969, dite de "droit public", *supra*, note 38a, art.V.

des eaux de la mer par les hydrocarbures à la suite d'un accident de mer ou des actions afférentes à un tel accident, susceptibles selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables très importantes".<sup>54</sup> Une grande latitude est laissée aux états quant aux mesures à prendre, leur responsabilité se limitant aux cas où de telles mesures "dépassent ce qui est raisonnablement nécessaire"<sup>55</sup> pour parvenir aux fins que nous venons de mentionner.

Il est donc permis de se demander pourquoi, face à un tel texte, le Canada a cru bon de s'abstenir lors du vote en conférence. Il faut dire tout d'abord qu'il souhaitait que la Convention ne s'applique pas aux seuls hydrocarbures, mais touche aussi les autres substances dangereuses. Il fut certes appuyé par d'autres états, dont les Pays-Bas, Singapour, l'Espagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Mais il ne réussit pas à l'emporter sur les autres états, dont la France et la Norvège. Par ailleurs, le Canada souhaitait insérer dans le texte des dispositions permettant la compensation entre les dommages subis par les états côtiers et l'état du pavillon, soit un lien entre les deux Conventions de Bruxelles de 1969. Ensuite, comme tout accident entraîne un péril imminent, le Canada considérait que l'état côtier devrait se contenter de notifier sa décision d'intervenir à l'état du pavillon, qui se chargerait lui-même d'informer les intéressés. Or la Convention est beaucoup plus exigeante sur ce plan. Enfin, le Canada a dénoncé le caractère non préventif de la Convention.<sup>56</sup>

Il faut reconnaître que cette Convention, en ne précisant pas les droits de l'état côtier et ses modalités d'intervention, en multipliant les consultations, paraît garantir davantage les droits des puissances maritimes que ceux des états côtiers, qui devraient se voir reconnaître un véritable droit d'autoprotection. Pourquoi, par ailleurs, avoir affirmé que les mesures prises par l'état riverain "ne sauraient porter atteinte au principe de la liberté de la haute mer", violé par définition? Sinon, on se demande quels types d'intervention peut exercer l'état côtier. Ce principe de la liberté de la haute mer a certes été hautement affirmé par la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire du *Lotus*,<sup>57</sup> et non moins péremptoire-

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, art.I(1).

<sup>55</sup> *Ibid.*, art.V.

<sup>56</sup> Voir sur tous ces points les références déjà données *supra* pour la Convention de "droit privé". En outre, on trouvera un compte rendu des Conférences de Bruxelles, fait par le ministre des Transports M. Jamieson dans les *Débats de la Chambre des communes*, 2e sess., 28e Lég., 22 jan. 1970, vol.3, aux pp.2698-2700. Les Conventions de Bruxelles sont par ailleurs critiquées par M. Sharp, *ibid.*, vol.6, aux pp.5950-51.

<sup>57</sup> *Publications de la Cour permanente de justice internationale* (1926) série A, no 10, à la p.25.

ment repris par l'article 2 de la Convention de Genève sur la haute mer,<sup>58</sup> mais n'a-t-on pas oublié, probablement pour plaire aux puissances maritimes, que cette même affaire du *Lotus* affirme le principe de la liberté de la haute mer "en dehors des cas particuliers déterminés par le droit international",<sup>59</sup> et que l'article 2 de la Convention de Genève en affirme également le principe "sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par le droit international". Pourquoi ne pas s'en être prévalu?

### Convention de Londres de 1972

Si l'on revient au domaine de la prévention de la pollution, volontaire cette fois, une Convention récente, à vocation universelle, vient d'être conclue. Il s'agit de la Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets.<sup>60</sup> Elle traite d'immersion à partir de navires (incluant les plateformes de forage) ou d'aéronefs. Cette immersion doit être intentionnelle, résultant d'un rejet délibéré ou de sabordage en mer.<sup>61</sup>

Au chapitre de la réglementation, les états s'engagent à réglementer ou interdire les opérations d'immersion en haute mer et dans la mer territoriale, mais pas dans les eaux intérieures.<sup>62</sup> L'approche retenue ici n'est pas zonale, mais par substances. Ainsi, l'immersion est interdite pour les polluants de l'annexe I, elle nécessite un permis spécifique pour ceux de l'annexe II, et un permis général pour ceux de l'annexe III. Ce permis est délivré par l'état du lieu de chargement des substances à immerger, et accessoirement par l'état du pavillon si le chargement est effectué dans un état non partie à la Convention. Les sanctions sont on ne peut plus classiques; en effet, elles sont basées sur la nationalité et la compétence territoriale. C'est aux états-parties de sanctionner.<sup>63</sup>

Les faiblesses de ce texte sont évidentes. Il ne prévoit pas de responsabilité étatique stricte,<sup>64</sup> et parle d'un "organisme" qu'il reste à mettre sur pied, et qui serait totalement dénué de pouvoir régle-

---

<sup>58</sup> *Supra*, note 10.

<sup>59</sup> *Supra*, note 57, à la p.25.

<sup>60</sup> (1972) 11 Int'l Legal Materials 1294.

<sup>61</sup> *Ibid.*, art.III(a)(ii).

<sup>62</sup> Voir *ibid.*, art.III(3).

<sup>63</sup> Voir *ibid.*, art.VII.

<sup>64</sup> Voir *ibid.*, art.X.

mentaire.<sup>65</sup> Malgré tout, compte tenu de son effort d'approche globale et universelle,<sup>66</sup> le Canada a ratifié cette Convention.<sup>67</sup>

Si l'on tente de faire un bilan de ce droit conventionnel actuel, force est de reconnaître son caractère largement insatisfaisant. Le Canada n'a cessé de dénoncer ce fait, et de manifester son indignation face aux conventions récentes, qui n'avaient pas su arbitrer efficacement entre les intérêts des puissances maritimes et ceux des états côtiers. Telle est la constante de la position canadienne, qui a justifié une législation unilatérale d'urgence, ainsi qu'une politique harmonisée et pressante à l'échelle multilatérale pour la création d'un vrai droit international nouveau.

### ACTIVITÉ UNILATÉRALE DU CANADA

Suite à l'accident du *Torrey Canyon* en 1967, le Canada entreprit dès 1969 de modifier sa *Loi sur la marine marchande du Canada*. Auparavant, celle-ci se contentait, relativement à la pollution, d'appliquer la Convention de Londres de 1954 (qui constituait sa quatorzième annexe) en invitant le gouverneur en conseil à édicter les règlements nécessaires.<sup>68</sup> En 1969, le Canada allait adopter une loi modifiant sa *Loi sur la marine marchande*.<sup>69</sup> Ces nouvelles dispositions

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, art.XIV(2).

<sup>66</sup> Il existe plusieurs conventions récentes pleines d'intérêt, mais à portée strictement régionale. Ainsi, au même titre que la Convention de Londres de 1972, la Convention d'Oslo du 15 février 1972 traite de la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, et comporte une "liste noire" et une "liste grise". Le respect de ses dispositions, là aussi, relève des états, et la Commission créée ne possède qu'un pouvoir réglementaire primitif. Elle ne couvre que la mer du Nord et la partie nord de l'océan Atlantique. Fort différente est la Convention de Paris de juin 1974, puisqu'elle traite de pollution d'origine tellurique. Son champ d'application est le même que pour la Convention d'Oslo, avec un système voisin d'interdiction et de limitation. Là encore, la Commission prévue ne possède pas d'authentiques pouvoirs réglementaires. Signalons enfin la Convention d'Helsinki du 22 mars 1974 relative à la mer Baltique, qui traite aussi bien de pollution d'origine tellurique que par déversement. La Convention de Bonn du 9 juin 1969 relative à la mer du Nord est encore plus faible que celle d'Helsinki, ce qui n'est pas peu dire.

<sup>67</sup> Elle a été signée par le Canada dès le 29 décembre 1972, et l'instrument de ratification a été déposé le 13 décembre 1975.

<sup>68</sup> Voir *Règ. sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures*, DORS/68-434 et ses deux annexes.

<sup>69</sup> S.C. 1968-69, c.53, arts.23-24. Les dispositions sur la pollution de la *Loi sur la marine marchande du Canada* ainsi modifiée constituaient la partie IX de

autorisaient des règlements pour la prévention de la pollution par diverses substances, et établissait une amende de \$5 000 pour les contrevenants.<sup>70</sup> Par ailleurs, elle prévoyait l'enlèvement et la vente de navires dangereux.<sup>71</sup>

Malheureusement, ces dispositions étaient incomplètes. Il faut dire que le Canada attendait beaucoup de la Conférence de Bruxelles de 1969, mais dut, ainsi qu'on l'a vu, rester sur sa faim. Puis ce fut le terrible accident du pétrolier *Arrow* dans la Baie de Chédabouctou, le 4 février 1970. A cette occasion, les amendements à la *Loi sur la marine marchande du Canada* allaient montrer leur insuffisance au chapitre de la réparation.

### La Loi sur la marine marchande du Canada

Le Canada décida alors de se montrer radical, et de modifier sa loi de manière à renforcer la prévention et à organiser les réparations.<sup>72</sup> On ne pouvait attendre le développement d'un droit international efficace, il fallait l'aider à naître en lui montrant la voie.<sup>73</sup> C'est ainsi que la *Loi sur la marine marchande du Canada* allait connaître une modification majeure par l'adjonction d'une Partie XX relative à la pollution.<sup>74</sup>

La loi s'applique à toutes les eaux canadiennes situées au sud du soixantième parallèle;<sup>75</sup> à celles situées au nord de ce parallèle mais extérieures aux zones de sécurité de la navigation; à toutes les zones de pêche selon la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*,<sup>76</sup> enfin, à tous les navires situés dans ces zones.<sup>77</sup>

---

la loi avant sa modification de 1971. Pour cette ancienne partie IX, soit les arts.483 à 485, voir S.R.C. 1970, c.S-9. Pour une étude historique de la loi, voir Gold, *Pollution of the Sea and International Law; A Canadian Perspective* (1971-72) 3 J.Mar.L. & Comm. 13.

<sup>70</sup> S.C. 1968-69, c.53, art.484(a)-(b).

<sup>71</sup> *Ibid.*, art.485(1).

<sup>72</sup> D.C. Jamieson, ministre des transports du Canada, déclarait à la Chambre des communes: "lorsqu'il y a pollution, le pollueur doit payer". *Débats de la Chambre des communes*, 3e sess., 28 Lég., 23 oct., 1970, vol.1, à la p.519.

<sup>73</sup> *Ibid.*, aux pp.519-20, où D.C. Jamieson parle d'urgence.

<sup>74</sup> S.R.C. 1970, c.27 (2e supp.). Cette partie est renumérotée et la Partie IX abrogée.

<sup>75</sup> *Ibid.*, art.727.

<sup>76</sup> Le Canada ne s'est jamais caché du fait que l'extension de sa mer territoriale et la création de nouvelles zones de pêche résultant de sa nouvelle *Loi concernant la mer territoriale et les zones de pêche du Canada*, S.R.C. 1970, c.T-7, contribueraient au contrôle de son environnement marin. Voir l'art.4(2) de la loi sur ce point.

<sup>77</sup> Notons que certains députés souhaitaient que la loi s'applique jusqu'à 100 milles des côtes canadiennes comme suite aux recommandations du Groupe

Au niveau de la prévention, la loi autorise le gouverneur en conseil à émettre des règlements interdisant ou contrôlant le rejet de polluants par les navires, et à établir des listes de polluants.<sup>78</sup> Il peut aussi émettre des normes sur la construction des navires,<sup>79</sup> prescrire pour les navires les types et le maximum de polluants transportables, les méthodes de stockage et de déversement, leur imposer la détention de cartes, déterminer le nombre et la compétence du personnel, imposer la détention de registres, fixer des routes et vitesses de navigation,<sup>80</sup> ainsi que des normes pour l'obtention par les navires d'un certificat de conformité. Le ministre peut désigner des analystes chargés de la prévention de la pollution<sup>81</sup> qui peuvent exiger la fourniture de renseignements de la part de tout navire qui est dans les eaux concernées ou qui se prépare à y pénétrer. Ils peuvent monter à bord si le navire se trouve dans les eaux visées par la loi. Ils peuvent ordonner la sortie des eaux par un chemin imposé ou le stationnement dans les eaux s'ils suspectent

---

spécial de l'opération hydrocarbures chargé du nettoyage de mazout répandu par l'Arrow dans la baie Chédabouctou. Voir M. Rose, *Débats de la Chambre des communes*, 3e sess., 28e Lég., 23 oct., 1970, vol.1, aux pp.523-24. Le ministre Jamieson répondit que le contrôle serait impossible, et qu'il n'était pas aussi souhaitable que dans le grand Nord canadien, *ibid.*, le 26 oct. 1970, à la p.566.

<sup>78</sup> *Loi sur la marine marchande du Canada*, art.730. Voir, par exemple, *Règ. sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures — Modification*, DORS/73-500 (1973) 107 *Gaz.Can. II*, 2238 (no 18, 26/9/73); *Règ. sur la navigation des radeaux et des chalands — Modification*, DORS/74-649 (1974) 108 *Gaz.Can. II*, 2950 (no 23, 11/12/74); *Règ. sur les substances polluantes*, DORS/73-113 (1973) 107 *Gaz.Can. II*, 414 (no 5, 14/3/73); *Règ. sur le transport par mer des marchandises dangereuses — Modification*, DORS/73-327 (1973) 107 *Gaz. Can. II*, 1456 (no 12, 27/6/73).

<sup>79</sup> Voir, par exemple, *Règ. sur la construction des coques*, DORS/72-209 (1972) 106 *Gaz.Can. II*, 941 (no 12, 16/6/72); *ibid.*, DORS/73-299 (1973) 107 *Gaz.Can. II*, 1397 (no 12, 27/6/73); *ibid.*, DORS/73-391 (1973) 107 *Gaz.Can. II*, 1695 (no 14, 25/7/73); *ibid.*, DORS/74-405 (1974) 108 *Gaz.Can. II*, 2010 (no 14, 24/7/74); *ibid.*, DORS/75-299 (1975) 109 *Gaz.Can. II*, 1311 (no 11, 11/6/75); *ibid.*, DORS/75-368 (1975) 109 *Gaz.Can. II*, 1579 (no 13, 9/7/75); *Règ. sur l'inspection des coques — Modification*, DORS/73-519 (1973) 107 *Gaz.Can. II*, 2302 (no 18, 26/9/73).

<sup>80</sup> Sur le trafic, voir les règlements les plus récents: *Règ. sur l'aide à la réfrigérations du poisson*, DORS/74-13 (1974) 108 *Gaz.Can. II*, 99 (no 1, 9/1/74); *Règ. sur l'organisation du trafic maritime — Modification*, DORS/75-139 (1975) 109 *Gaz.Can. II*, 504 (no 6, 26/3/75); *Règ. sur le trafic maritime dans la zone de Canso*, DORS/74-79 (1974) 108 *Gaz.Can. II*, 416 (no 3, 13/2/74). Sur la vitesse, voir les règlements suivants: *Règ. sur la vitesse des navires dans la rivière Sainte-Clair et la rivière Détroit*, DORS/73-177 (1973) 107 *Gaz.Can. II*, 872 (no 7, 11/4/73); *ibid.*, DORS/73-496 (1973) 107 *Gaz.Can. II*, 2234 (no 18, 26/9/73).

<sup>81</sup> *Loi sur la marine marchande du Canada*, art.731.



une violation de la loi, ou si les conditions de temps ou de mer l'imposent. Ils peuvent déterminer des routes et vitesses de navigation. S'il y a déversement substantiel ou danger imminent, ils peuvent ordonner à tout navire de rapporter sa position, de participer au nettoyage ou de contenir le déversement en cause.<sup>82</sup> Le ministre lui-même, s'il a de bonnes raisons de croire qu'un navire en détresse ou abandonné déverse ou est susceptible de déverser des polluants, est habilité par la loi à détruire si nécessaire, déplacer si possible, et vendre ou disposer du navire, de sa cargaison ou de tout ce qui est à bord.<sup>83</sup>

Au niveau répressif maintenant, la loi abonde en dispositions relatives aux sanctions et réparations. C'est ainsi que les amendes pour infraction ont été considérablement rehaussées par rapport aux dispositions antérieures, et peuvent aller jusqu'à \$100 000 pour la violation des règlements émis en vertu de la loi.<sup>84</sup> Les fonctionnaires peuvent même saisir les navires enfreignant la loi ou le règlement.<sup>85</sup>

Les dispositions étudiées jusque là n'ont rien de révolutionnaire par rapport aux Conventions de Londres de 1954 et 1962, d'autant plus qu'elles portent essentiellement sur des zones de juridiction canadienne absolue, à part peut-être le cas des zones de pêche, et qu'elles ne concernent pas les seuls hydrocarbures, ni même les seuls cas de rejets volontaires. Il en va différemment des dispositions sur la responsabilité et les réparations, qui répondent brutalement à l'insatisfaction du Canada face à la Convention de "droit privé" de Bruxelles de 1969.<sup>86</sup>

On note tout d'abord une extension du nombre des personnes responsables par rapport à la Convention, qui ne retenait la responsabilité que du seul propriétaire du navire. En effet, selon l'article 736 de la loi, le propriétaire d'un navire qui transporte des polluants en vrac, ou le propriétaire d'un navire qui transporte de tels polluants

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, art.732.

<sup>83</sup> *Ibid.*, art.729.

<sup>84</sup> *Ibid.*, arts.728, 752 et ss.

<sup>85</sup> *Ibid.*, arts.760-61.

<sup>86</sup> Déjà, les pénalités prévues dans la loi ne figuraient pas dans la Convention de 1969. Par ailleurs, les dispositions préventives abondent dans la loi, ce qui, là aussi, tranche avec la Convention. Enfin, la notion même de "rejet de polluants" retenue est beaucoup plus large que celle de "dommages de pollution" figurant dans la Convention. Pour une excellente étude comparative, voir Swan, *International and National Approaches to Oil Pollution Responsibility: An Emerging Regime for a Global Problem* (1970-71) *Oregon Law Rev.* 506 aux pp. 569-70.

et le ou les propriétaires de ce polluant est ou sont responsables, à la fois pour les coûts et dépenses engagés à la suite du déversement pour réparer ou réduire les dommages, mais aussi pour toute perte ou dommage réels subis par le Canada, une province, ou toute autre personne, et résultant du déversement. Il s'agit là d'une responsabilité pour risque, qui ne dépend pas de la preuve d'une faute ou d'une négligence.<sup>86a</sup> La loi reprend sur ce point la Convention de Bruxelles mais en retenant une responsabilité plus absolue. Pour assurer l'efficacité de ces dispositions, les propriétaires doivent prouver leur solvabilité soit par dépôt de cautionnement ou par preuve d'assurance. Afin qu'il demeure possible de trouver des assureurs, la responsabilité est plafonnée. Là encore, on s'inspire de la Convention de 1969. Dans un cas de responsabilité sans faute, la responsabilité est limitée à la plus faible des sommes suivantes: 2 000 Francs-or par tonne de tonnage du navire, ou 210 000 000 de Francs-or. Ceci ne s'applique pas s'il y a faute.<sup>87</sup> Si cela dépasse les ressources des propriétaires, l'excédent viendra de la Caisse de réclamations de la pollution maritime<sup>88</sup> établie au Fonds de revenu consolidé. Cette Caisse rappelle le Fonds créé par la Convention de Bruxelles de 1971 et non encore en vigueur.<sup>89</sup> La Caisse pourrait ainsi recevoir annuellement environ \$300 000 ce qui ne correspond même pas au montant déboursé suite à l'accident du pétrolier *Arrow*.<sup>90</sup>

### La Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques

Si la *Loi sur la marine marchande du Canada* respectait la Convention de Londres de 1954,<sup>91</sup> il en va différemment en ce qui concerne l'Arctique, où le Canada a donné "des dents" à la Convention en émettant sa fameuse *Loi sur la prévention de la pollution des eaux*

<sup>86a</sup> *Loi sur la marine marchande du Canada*, art.735.

<sup>87</sup> *Ibid.*, art.735(4).

<sup>88</sup> *Ibid.*, art.737. Sur cette Caisse on consultera les règlements suivants: *Règ. sur la Caisse des réclamations de la pollution maritime*, DORS/72-33 (1972) 106 *Gaz.Can. II*, 226 (no 4, 23/2/72); *ibid.*, DORS/73-536 (1973) 107 *Gaz.Can. II* (no 18, 26/9/73); *ibid.*, DORS/74-25 (1974) 108 *Gaz.Can. II*, 165 (no 1, 9/1/74).

<sup>89</sup> *Loi sur la marine marchande du Canada*, art.738(1).

<sup>90</sup> Voir *supra*, note 72. Le coût entraîné par l'accident du pétrolier *Arrow* fut de l'ordre de \$2 millions. Voir *L'opération hydrocarbures*, ministère des Transports, vol.1, à la p.25.

<sup>91</sup> Le Groupe spécial de l'opération hydrocarbures, suite à l'accident du pétrolier *Arrow*, avait dans son rapport proposé "l'établissement de vastes zones de contrôle de la pollution qui couvriraient le reste du littoral canadien, d'accord avec la position prise par le Gouvernement au sujet de l'Arctique". Voir *L'opération hydrocarbures*, *ibid.*, vol.I, à la p.7.

*arctiques*.<sup>92</sup> Cette loi complète en outre la Convention, en ce sens qu'elle ne traite pas des seuls hydrocarbures, mais donne une définition très vaste des déchets. Cette législation est justifiée en raison du caractère discutable de la souveraineté canadienne dans l'archipel.<sup>93</sup> Pour l'instant, les eaux de l'océan Arctique nous paraissent devoir être considérées comme de la haute mer et par conséquent, la mer territoriale canadienne doit être construite autour de chaque île de l'Arctique.

Or, depuis l'extension de la mer territoriale à 12 milles,<sup>94</sup> tout navire qui emprunte le passage du Nord-Ouest franchit forcément les eaux territoriales canadiennes. Il en irait d'ailleurs de même si le Canada se décidait à fermer l'archipel par des lignes de base droites. Le Canada est-il cependant tenu de respecter le droit de libre passage inoffensif des navires, tel que reconnu par la Convention de 1958 et le droit coutumier? Un passage est dit inoffensif s'il ne porte pas atteinte à la sécurité de l'état riverain. Le Canada prétend que ce terme sécurité recouvre aussi la sécurité écologique.<sup>95</sup> Ainsi donc, le Canada pourrait interdire tout passage écologiquement dangereux. Pourrait-il suspendre temporairement, pour ces mêmes raisons de sécurité écologique, le droit de passage inoffensif? La réponse est positive dans la mesure où le passage du Nord-Ouest n'est pas considéré comme un détroit international. Or le Canada soutient que, n'ayant jamais servi à la navigation internationale, le passage ne constitue pas un détroit international.<sup>96</sup> Le caractère discutable de cette argumentation rendait nécessaire la mise sur pied d'une législation spécifique relative au problème de la pollution.

La loi traite en fait de diverses sources de pollution: travaux sur le continent et les îles, accidents résultant du forage du plateau continental; mais l'aspect le plus intéressant sur le plan international

---

<sup>92</sup> S.R.C. 1970, c.2 (1er supp.). Pour une critique de la loi, voir Rousseau, *Chronique des faits internationaux* (1971) 75 Rev.gén.dr.int.pub., aux pp.489 et ss.

<sup>93</sup> Sur cette question voir Pharand, *The Law of the Sea of the Arctic with Special Reference to Canada* (1973), aux pp.44-64. Voir aussi Legault, *Problèmes de souveraineté et de défense*, Centre Québécois de relations internationales, Institut canadien des affaires internationales, Québec, janvier 1972; Beesley, *Rights and responsibilities of Arctic coastal States: the Canadian view* (1971-72) 3 J.Mar.L. & Comm. 1 et ss.; Reid, *The Canadian Claim to Sovereignty over the Waters of the Arctic* (1974) 12 A.C.D.I. 111 et ss.

<sup>94</sup> *Loi canadienne sur la mer territoriale et les zones de pêche*, S.R.C. 1970, c.T-7.

<sup>95</sup> Voir *L'avenir des océans*, ministère des Affaires extérieures du Canada (1975), à la p.18.

<sup>96</sup> Il n'y a eu que 8 passages, n'impliquant que 3 navires étrangers. Voir notamment Brochu *infra*, note 104, à la p.514.

concerne le contrôle de la navigation. La loi crée en effet une zone de prévention de la pollution qui s'étend jusqu'à 100 milles des côtes,<sup>97</sup> dans laquelle il est possible de réglementer la pollution. Des amendes importantes sont prévues en cas de violation<sup>98</sup> et des fonctionnaires chargés de la prévention de la pollution sont nommés,<sup>99</sup> qui peuvent saisir tout navire ne respectant pas la loi.<sup>100</sup> Dans le cas d'un navire en détresse, naufragé ou abandonné, il peut être détruit ou enlevé s'il y a risque de pollution.<sup>101</sup> La responsabilité retenue en est une pour risque.<sup>102</sup> A l'intérieur de cette zone de prévention de la pollution, le gouverneur en conseil peut créer des "zones de contrôle de la sécurité de la navigation", que ne pourront franchir que les navires respectant des normes précises de construction ou de qualité d'équipage.<sup>103</sup>

Cette législation, établie à la suite de la mémorable épopée du *Manhattan*<sup>104</sup> a été largement justifiée par l'urgence à intervenir compte tenu des lacunes du droit international. Les zones créées à la suite de la Convention de 1954 coïncident certes avec celles fixées par le Canada, mais les sanctions ne sont pas les mêmes, puisqu'elles n'émanent plus de l'état du pavillon mais de l'état riverain.

La loi canadienne a donc fait l'objet d'une vive protestation des Etats-Unis, qui y ont vu un empiètement sur le principe sacré de la liberté de la haute mer. La réplique canadienne fut alors très virulente; cet échange de notes allait consacrer l'échec d'une série de négociations pourtant conduites dans la cordialité.<sup>105</sup> Cet échec conduit à se demander quelle peut être la légalité de la loi canadienne sur le plan international. En d'autres termes, peut-on concevoir l'existence d'actes unilatéraux qui seraient créateurs de normes? Il semblerait qu'aujourd'hui la société internationale tolère qu'un état puisse

<sup>97</sup> S.R.C. 1970, c.2 (1er supp.), art.3(1).

<sup>98</sup> *Ibid.*, arts.18-22.

<sup>99</sup> *Ibid.*, arts.14-17.

<sup>100</sup> *Ibid.*, arts.23-25.

<sup>101</sup> *Ibid.*, art.13(1).

<sup>102</sup> *Ibid.*, arts.6-7.

<sup>103</sup> *Ibid.*, arts.11-13.

<sup>104</sup> Voir Morin, *Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique* (1970) 8 A.C.D.I. 158 surtout aux pp.210 et ss. Voir aussi Brochu, "Le passage du Nord-Ouest" dans *L'Actualité Economique*, oct./déc. 1969, no 3, à la p.513. Voir enfin "L'Allemagne forcerait la route de l'Arctique", *La Presse*, 26 sept. 1972, à la p.1.

<sup>105</sup> Il y avait eu des entretiens entre les deux pays le 11 mars 1970, suivis d'un coup de téléphone personnel de M. Nixon à M. Trudeau le 17 mars, d'une nouvelle série de discussions le 20 mars, et d'une ultime négociation téléphonique entre MM. Rogers et Trudeau. Voir *Débats de la Chambre des communes, infra*, note 111, à la p.5953.

poser de tels actes créateurs d'obligations, au moins dans les domaines où le droit international manifeste son inconsistance, voire même son absence totale, et surtout s'il y a urgence et nécessité d'autodéfense. Tel est l'avis de M. Mendelsohn, qui est pourtant un auteur américain:

When the state of International Law is as vacuous on the subject of pollution prevention as it is today, a country is not only justified but indeed, required, to take the type of action that Canada has taken in its Arctic Pollution Act.<sup>106</sup>

Naturellement, ce n'est pas l'anarchie pour autant, puisque, conformément à la jurisprudence internationale,<sup>107</sup> les autres états gardent la faculté de contrôler la validité de l'acte en cause. Reste à savoir quelle est la valeur des protestations étatiques lorsqu'elles sont en nombre limité. Logiquement, une instance internationale devrait pouvoir vider le différend, ce qui n'est malheureusement pas le cas en l'espèce. On sait que le Canada a cru bon, afin d'éviter tout procès international, de formuler une réserve à sa déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice, qui remontait à 1929.<sup>108</sup> Cette réserve concerne les différends relatifs à la conservation et à l'exploitation des ressources biologiques de la mer, ainsi que le contrôle de la pollution du milieu marin contigu au littoral canadien. Cette réserve est fort regrettable. Elle sert mal les arguments du Canada lorsqu'il prétend respecter le droit. Elle peut s'expliquer par contre au plan national. Le Canada, par son Parlement, a posé un geste de souveraineté qu'il ne pouvait risquer de voir remettre en cause par une instance internationale.<sup>109</sup>

Il faut dire en effet que la loi canadienne n'a certes pas pour but d'entraver la navigation. Bien au contraire, "it was portrayed as a measure deliberately designed to encourage navigation, but safe navigation".<sup>110</sup>

Ainsi que le précisait M. Chrétien:

La Nouvelle Loi aura pour effet d'établir sans ambiguïté que le passage du Nord-Ouest sera accessible aux navires de tous les pays qui rempliront

---

<sup>106</sup> Mendelsohn, *supra*, note 49, à la p.394.

<sup>107</sup> Voir l'*Affaire des pêcheries anglo-norvégiennes*, Recueil Cour internationale de justice (1951), à la p.116.

<sup>108</sup> Voir *Affaires Extérieures*, ministère des Affaires extérieures, mai 1970.

<sup>109</sup> Précisons que l'opposition a voté en faveur du texte en dépit du fait qu'elle le percevait comme un abandon des revendications de souveraineté canadienne sur les eaux arctiques. Voir notamment l'opinion de M. Stanfield, *infra*, note 111.

<sup>110</sup> Beesley, Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, *Chambre des communes*, fascicule no 24, à la p.10.

les conditions nécessaires imposées pour protéger l'équilibre écologique très délicat de l'Arctique canadien.<sup>111</sup>

La loi n'est cependant entrée en vigueur que le 2 août 1972, et le gouvernement a dû procéder à de nombreuses consultations avec l'étranger avant d'édicter ses règlements d'application.<sup>112</sup>

### La Loi sur l'immersion des déchets en mer

Le texte législatif canadien le plus récent, et qui applique la Convention du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets,<sup>113</sup> est sans nul doute la *Loi sur l'immersion des déchets en mer*, sanctionnée le 19 juin 1975.<sup>114</sup> Son article 2(2) définit ainsi son aire d'application: a) la mer territoriale du Canada; b) les eaux intérieures (pas internes) du Canada; c) les zones de pêche du Canada (selon la loi les concernant); d) les eaux arctiques (selon la loi les concernant); e) les zones de mer réglementées, contiguës aux quatre zones nommées ci-haut; f) les zones de mer relevant d'un état étranger, à l'exclusion des eaux intérieures; g) les zones de mer, à l'exclusion des eaux intérieures d'un état étranger, non comprises dans les zones a) à f).

---

<sup>111</sup> *Débats de la Chambre des communes*, 2e sess., 28e Lég., 16 avril, 1970, vol.61, à la p.5938.

<sup>112</sup> Voir le *Règ. sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, DORS/72-253 (1972) 106 *Gaz.Can.* II, 1033 (no 14, 26/7/72) dont la partie II, qui s'applique aux zones de sécurité de la navigation, traite de la responsabilité civile pour le dépôt de déchets par les navires. Le propriétaire d'un navire qui veut pénétrer dans la zone doit prouver sa solvabilité par une assurance, arts.11-13. La responsabilité est limitée comme dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*, art.14. Voir aussi le *Règ. sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires*, DORS/72-426 (1972) 106 *Gaz.Can.* II, 1847 (no 20, 25/10/72), qui s'applique aussi aux zones de sécurité de navigation, qui impose à tout navire pénétrant dans la zone un certificat de prévention de la pollution dans l'Arctique. Voir aussi les règlements suivants: *ibid.*, DORS/73-300 (1973) 107 *Gaz.Can.* II, 1398 (no 12, 27/6/73); *ibid.*, DORS/74-63 (1974) 108 *Gaz.Can.* II, 347 (no 3, 13/2/74); *ibid.*, DORS/74-436 (1974) 108 *Gaz.Can.* II, 2177 (no 15, 14/8/74); *ibid.*, DORS/75-48 (1975) 109 *Gaz.Can.* II, 180 (no 3, 12/2/75). Quant à la sécurité de la navigation dans les zones de contrôle voir *Décret sur les zones de contrôle de la sécurité de la navigation*, DORS/72-303 (1972) *Gaz.Can.* II, 1468 (no 16, 23/8/72).

<sup>113</sup> *Supra*, note 60.

<sup>114</sup> *Loi régissant l'immersion en mer de déchets et substances diverses*, S.C. 1975, c.55. On pourra consulter les *Débats de la Chambre des Communes*, avec l'exposé de Len Marchand, 1er sess., 30e Lég., 22 avr. 1975, vol.5, pp.5087 et ss. et de Mme Sauvé, le 28 avr., 1975, vol.5, aux pp.5270-71.

La loi instaure un système de permis<sup>115</sup> (analogue à celui de la Convention du même titre) pour toute immersion de déchets (exception faite du cas de nécessité),<sup>116</sup> prévoit la nomination d'inspecteurs et d'analystes et exige les amendes importantes de \$50 000 à \$100 000 pour les infractions.<sup>117</sup>

Ces sanctions sont indépendantes de toute demande d'injonction ou toute poursuite civile qui peuvent être exercées, ce qui pose un problème de compétence juridictionnelle. A cet égard, la loi précise que toute infraction commise dans les eaux des zones a) à e) de l'article 2(2) relève du tribunal de la circonscription territoriale la plus proche du lieu de l'infraction, que son auteur soit ou non citoyen canadien.

En somme, si l'on effectue un bilan de la législation canadienne par rapport au droit international, trois hypothèses se présentent. Dans la première, le Canada réagit contre l'insuffisance du droit international public (c'est le cas de la *Loi sur la marine marchande* par rapport à la Convention de Londres de 1954, aux deux Conventions de Bruxelles de 1969 et à celle de Bruxelles de 1971). Dans une deuxième hypothèse, le Canada précède le droit international en allant même, aux yeux de plusieurs, à l'encontre de certains de ses principes (c'est le cas de la *Loi sur la prévention de la pollution dans l'Arctique*). Dans la meilleure des hypothèses, le Canada applique, en le complétant cependant, le droit international (c'est le cas de la *Loi sur l'immersion des déchets* par rapport à la Convention de 1972).

Au fond, il y a deux attitudes du Canada. Si le droit international existe et est inefficace, on lui donne des dents. S'il n'y en a pas, on le précède, compte tenu du caractère spécifique de la situation canadienne, de l'urgence et des nécessités d'autoprotection. Il y a alors "unilateralism of a new kind"<sup>118</sup> dont la légalité demeure con-

---

<sup>115</sup> Dans les *Débats de la Chambre des communes*, 1er sess., 30e Lég., 30 mai, 1975, vol.6, à la p.6289, le député Clark parle avec humour d'un "permis de polluer".

<sup>116</sup> S.C. 1975, c.55, art.8.

<sup>117</sup> S.C. 1975, c.55. La loi possède deux annexes, qui reprennent en gros celles de la Convention. La première établit une "liste noire", de substances dont le rejet est interdit (mercure, plastiques non destructibles, pétrole brut, déchets fortement radioactifs, etc.). La deuxième annexe établit une "liste grise", de substances dont le rejet est réglementé (arsenic, plomb, cuivre, zinc, pesticides, etc.).

<sup>118</sup> Beesley, *The Canadian Approach to International Environmental Law* (1973) A.C.D.I. 3 à la p.6.

testable au plan international,<sup>119</sup> mais qui aide à accélérer le processus multilatéral en faisant prendre conscience au monde de sa nécessité. "If for that reason alone, unilateral action has a place in our world today."<sup>120</sup> L'approche canadienne est donc d'une grande logique, comme en témoignera son attitude au plan multilatéral.<sup>121</sup>

## ACTIVITÉ MULTILATÉRALE DU CANADA

Il s'agira de retracer ici principalement le rôle déterminant joué par le Canada à l'occasion de la Troisième Conférence sur le Droit de la Mer. On se souviendra que celle-ci a commencé ses travaux préparatoires dès 1970 dans le cadre du Comité permanent des fonds marins, organisme politique mis sur pied par l'ONU, et qui a rencontré de grandes difficultés à arbitrer les intérêts divergents de ses membres. Le Canada, pour sa part, a adopté une approche globale, fort réaliste, des problèmes interdépendants du droit de la mer. Son approche est aussi "fonctionnelle", ne consistant à exiger que le minimum de souveraineté nécessaire pour obtenir les buts fixés. Elle est enfin fondée sur le principe de la délégation de pouvoirs aux états riverains par la société internationale, les droits délégués étant assortis d'obligations.

---

<sup>119</sup> C'est la raison pour laquelle le Canada a cru bon d'émettre une réserve à sa déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice pour les différends relatifs au contrôle de la pollution du milieu marin contigu au littoral canadien.

<sup>120</sup> Voir Mendelsohn, *supra*, note 49, à la p.394. M. Chrétien, *supra*, note 111, abonde dans ce sens en précisant "Le Canada ... a décidé d'innover et décidé de montrer ce qui peut et doit être fait" (à la p.5939). Il reconnaissait que la loi était "une mesure d'avant-garde en droit international" (à la p.5940). M. Sharp parlait même de "repousser les frontières du droit international", *ibid.*, à la p.5951 dans le cadre d'une "approche constructive et fonctionnelle" (à la p.5948).

<sup>121</sup> Il y aurait eu d'autres lois canadiennes à étudier, mais de moindre intérêt. Ainsi, la *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz*, qui traite du plateau continental: S.R.C. 1970, c.O-4, art.3; mod. 1970, c.30 (1er supp.), art.3; *Loi sur la protection des eaux navigables*, qui traite de pollution interférant avec la navigation: S.R.C. 1970, c.N-19. *Loi sur le Conseil des ports nationaux*, S.R.C. 1970, c.N-8; mod. S.R.C. 1970, c.16 (1er supp.); *Loi sur les épizooties*, dont l'art.39 interdit le rejet de carcasses d'animaux malades dans les 10 milles de la côte, sous peine d'une amende de \$200: S.R.C. 1970, c.A-13 avec règlement DORS Cod.55, vol. I, p.82 et *Règ. sur les épizooties: Modifications*, DORS/59-139 (1959) 93 Gaz.Can. II, 352 (no 9, 13/5/59), qui traite des déversements depuis les navires; enfin, la *Loi sur le Ministère de l'environnement*, surtout les arts.2 à 7, 30 et l'annexe I: S.R.C. 1970, c-17 (2e supp.).



## Le document de travail de 1972 du Canada

Lors des travaux préparatoires, la pièce-maîtresse déposée par le Canada fut sans conteste le document de travail de 1972 sur la protection du milieu marin, complété l'année suivante par sa suite logique, le "projet d'articles pour une convention globale sur la pollution marine".<sup>122</sup> Deux documents de travail complètent ce projet, l'un traite de la prévention de la pollution par les navires, et l'autre de l'application par les états côtiers des normes sur la prévention de la pollution par les navires, dans le cadre d'une approche de base par zone. De façon générale, le Canada est d'avis qu'il convient de rechercher une solution globale au problème de la pollution, et donc d'adopter une gamme de mesures tant nationales qu'internationales qui auraient pour effet une répartition et coordination des tâches entre les deux niveaux. Le Canada se prononce ainsi en faveur d'un "traité-cadre", définissant les objectifs à atteindre et engageant les états à ratifier des sous-traités particuliers. Cet accord-cadre tiendrait compte de diverses sources de pollution dont les plus importantes sont naturellement les sources terrestres<sup>123</sup> (pourtant, à ce niveau, on ne peut espérer mieux qu'une simple coordination des mesures nationales qui pourrait être organisée par le Secrétariat de l'environnement). Deux autres sources de pollution sont proprement maritimes: il s'agit de la pollution provenant des navires,<sup>124</sup> qui seule nous retiendra ici, et de celle provenant de l'exploitation des océans, de leur sol et de leur sous-sol.<sup>125</sup>

Le Canada pense pouvoir trouver les "principes directeurs d'une solution globale" dans la déclaration de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement, prononcée à l'issue de la Conférence de

---

<sup>122</sup> Il s'agit du fameux document de travail sur la protection du milieu marin présenté par le Canada, A/AC. 138/SC. III/L. 26 (30 pages) et des trois documents non publiés dans le rapport du Comité permanent: "Draft articles for a comprehensive marine pollution convention submitted by the delegation of Canada", A/AC. 138/SC. III/L. 28, "Prevention of pollution from ships", Canada, Working Paper, A/AC. 138/SC. III/L. 37, et "Coastal state enforcement of standards for prevention of pollution from vessels; basic zonal approach", Working Paper submitted by Australia, Canada, Colombia, Egypt, Fiji, Ghana, Iceland, Indonesia, Iran, Jamaica, Kenya, Mexico, New Zealand, Philippines, Trinidad, Spain and United Republic of Tanzania.

<sup>123</sup> Pollution tellurique ou *land-based pollution*: eaux de ruissellement, rivières, pollution atmosphérique.

<sup>124</sup> *Vessel source pollution*.

<sup>125</sup> *Seabed-based pollution*: accidents de forage, dévastation des fonds par ratissage ou aspiration des nodules.

Stockholm de l'été 1972,<sup>126</sup> dans la déclaration d'objectifs et les 23 principes sur la pollution des mers élaborés à Ottawa et repris par la Conférence de Stockholm,<sup>127</sup> ainsi que dans les trois principes sur les droits des états, examinés par le Groupe de travail intergouvernemental sur la pollution des mers à sa session d'Ottawa et soumis au Comité permanent des fonds marins ainsi qu'à la Conférence sur le droit de la mer pour qu'ils y donnent suite.<sup>128</sup>

Face à l'insuffisance des conventions actuelles, l'absence de pouvoir réglementaire et de pouvoir de sanction de l'OMCI, ainsi qu'au caractère non obligatoire de la Déclaration de la Conférence de Stockholm, le Canada propose dans son document de travail huit principes devant inspirer les articles qu'aurait à élaborer la Conférence sur le droit de la mer. La plupart de ces principes se sont naturellement retrouvés dans le projet d'articles déposé en 1973 par la délégation canadienne.

Les quatre premiers principes sont d'ordre très général. Le premier se résume en "l'obligation juridique de protéger le milieu marin et d'en éviter la pollution". Ce principe, qui n'a jamais été formulé d'une manière vraiment générale dans le cadre d'un texte à portée obligatoire, se traduit ainsi dans l'avant-projet d'articles du Canada: "States have the obligation to protect and preserve the marine environment".<sup>129</sup> Ceci concerne la pollution provenant de

---

<sup>126</sup> Le Canada a joué un grand rôle lors de cette conférence. Pour s'en convaincre, voir Burwash, "Stockholm, juin 1972, l'ONU vole au secours de l'environnement" dans *Perspectives internationales*, jan./fév. 1972, à la p.25; Bruce et Riddell, "Vers un droit de l'environnement", *ibid.*, sept./oct. 1972, à la p.2, ainsi que Morden, "Les répercussions de Stockholm", *ibid.*, mars/avr. 1973, aux pp.30 et ss.; Chant, "Au-delà des objectifs modestes de Stockholm", *ibid.*, sept./oct. 1972, aux pp.10 et ss. Les principes fondamentaux sont le principe 7 (devoir pour les états d'empêcher la pollution des mers), le principe 21 (obligation pour les états de ne pas laisser utiliser leur territoire de façon nuisible à l'environnement des autres états), principe 22 (collaboration des états pour parvenir à une meilleure indemnisation des victimes). Voir enfin, Johnston, "International Environmental Law: Recent Developments and Canadian Contributions", dans Macdonald *et al.*, *Canadian Perspective on International Law and Organization* (1974), à la p.555.

<sup>127</sup> La déclaration insiste sur les intérêts particuliers des états côtiers, reconnaît que la capacité d'autoépuration des océans a des limites, et qu'il convient d'agir en conséquence. Quant aux 23 principes, ils envisagent le problème de la pollution de façon globale, interdisciplinaire (interdépendance des mesures nationales et internationales). Ils sont rapportés dans U.N. Doc. A/CONF. 487, IW GMP II/S.

<sup>128</sup> Ces 3 principes, proposés par le Canada, concernent les droits spéciaux de l'état riverain, compte tenu de normes internationales reconnues. Voir U.N. Doc. A/Conf. 48/IW GMP II/12.

<sup>129</sup> Art.I: Basic obligation.

toutes sources et implique de la part des états une réglementation tant collective qu'individuelle. La deuxième directive vise à "appliquer les principes d'une gestion appropriée à la protection du milieu marin". Il s'agit par là de lutter contre la laisser-faire au profit d'une réglementation scientifique et harmonisée. Le troisième principe implique "la mise au point d'un système de surveillance", afin de "suivre les modifications qui se produisent dans le milieu marin et les effets des diverses activités qui y sont réalisées". Ceci passe nécessairement par la coopération scientifique entre les états et les organisations internationales. Dans le projet d'articles, les juristes canadiens ont traduit ainsi cette exigence:

States should actively support and contribute to international programmes to acquire knowledge for the assessment of pollutant sources, pathways, exposures and risks, and those States in a position to do so should provide educational and technical and other forms of assistance to facilitate broad participation by States in such programmes regardless of their economic and technical advancement.<sup>130</sup>

Ce projet d'article reprend en outre le quatrième principe qui vise à "adopter et améliorer des critères, des règles techniques et des normes sur lesquelles aura été réalisé un accord international en vue d'éviter la pollution". Il convient en effet dans ce domaine de tenir compte de circonstances locales ou régionales particulières telles que les conditions climatiques, géographiques (mers semi-fermées) ou économiques (situation de sous-développement), et d'en prévoir l'éventualité dans le cadre d'une réglementation internationale.

Après ces généralités, probablement de nature à satisfaire une majorité d'états, les deux principes suivants s'attaquent aux problèmes de fond: compétence en matière de prévention (édiction de normes), compétence en matière d'application des normes (sanctions) et enfin, indemnisation et responsabilité. Le cinquième principe soulève en effet deux problèmes de juridiction: le premier consiste "à déterminer l'autorité appropriée ayant compétence pour prescrire les mesures nécessaires", et le deuxième "à déterminer l'autorité appropriée ayant compétence pour faire appliquer ces mesures". Le Canada devrait en effet pouvoir promulguer des règlements en cas de circonstances particulières, mais bénéficierait en outre d'une "autorité résiduelle" pour légiférer en cas de silence du droit international. Il aurait la même autorité au niveau des sanctions, puisqu'il aurait "compétence pour appliquer des règlements internationalement acceptés à des navires étrangers se trouvant en dehors des limites de ses eaux territoriales ou pour leur appliquer ses rè-

---

<sup>130</sup> Art.V: International programmes.

glements nationaux dans les cas où il n'existe pas encore de règlements arrêtés sur le plan international ou lorsqu'il a promulgué des règlements particuliers pour répondre à des circonstances spéciales".<sup>131</sup>

Plus particulièrement, "l'Etat côtier a le droit d'exercer une juridiction spécialisée dans les secteurs maritimes adjacents à ses eaux territoriales pour prévenir la pollution de l'environnement côtier et du milieu marin en général". Il peut notamment interdire l'accès de ces secteurs aux navires qui ne se conforment pas aux normes internationalement établies, ou fixées par l'état côtier lui-même en cas de lacune. Tout ceci repose sur le concept de la "délégation de pouvoirs" à laquelle on a déjà fait allusion.

Trois articles fondamentaux du projet<sup>132</sup> sont consacrés à cet épineux problème de juridiction dans le projet d'articles canadien. L'un prévoit que les états "shall take measures, either individually or jointly, as appropriate, to prevent pollution of the marine environment". Ce faisant, les états doivent tenir compte des conventions en vigueur et des normes proposées par les organisations internationales compétentes. L'article III énonce que les états devraient coopérer sur une base universelle ou régionale pour élaborer et appliquer des normes de nature à prévenir la pollution de l'environnement marin. L'article IV enfin, le plus important aux yeux du Canada, précise que rien dans la convention n'empêche l'état côtier de prendre des mesures anti-pollution dans sa zone de juridiction nationale, soit dans l'attente de mesures internationales, soit dans le cas où de telles mesures seraient inadéquates compte tenu des objectifs de la convention et des circonstances locales.<sup>133</sup> Au niveau du respect de ces

---

<sup>131</sup> Une telle juridiction universelle est déjà admise en matière d'esclavage et de piraterie. Pour manifester son intention de faire appliquer les conventions internationales maritimes, le Canada s'est récemment livré à une véritable "chasse aux sorcières" dans l'Atlantique-nord: cf. "Navy puts on show of force in fishing grounds", *The Montreal Star*, 22 mars 1975, à la p.A-1. Pour un rapport des événements qui ont conduit à cette action punitive, on consultera les exposés de MM. Crouse et Lapointe devant le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale le 30 novembre 1973, *Chambre des communes*, fascicule no 25, à la p.19. M. Beesley a pu dire devant la Première Commission à Genève le 24 mars 1971, que la pêche qui était "une capture, s'est transformée en une opération minière".

<sup>132</sup> Arts.II, III et IV.

<sup>133</sup> Notons que le projet d'articles prévoit en outre (article XI) un droit d'intervention au-delà des limites de juridiction nationale, en cas de danger grave et imminent de pollution. C'est là une extension du droit d'intervention déjà prévu par la Convention de Bruxelles de 1969 en matière d'hydrocarbures. C'est aussi la concrétisation du 21e principe de la Déclaration sur le milieu marin élaborée à Ottawa.

mesures, l'article X prévoit que les états peuvent en assurer l'application dans les limites de leur juridiction nationale,<sup>134</sup> et les feront respecter par les navires enregistrés chez eux circulant en haute mer.

Ceci nous conduit à traiter de l'indemnisation des victimes de dommages résultant de la pollution des mers, ainsi que de la question de la responsabilité des états, qui font l'objet du sixième point du document de travail canadien. Ce dernier propose divers moyens d'indemnisation des victimes, allant de la création de fonds internationaux d'indemnisation ou de programmes d'assurances au droit d'engager des poursuites aux termes de la législation de l'état intéressé conformément à des obligations internationalement reconnues, ou à l'indemnisation directe par l'état responsable. On se contenterait d'énoncer des principes juridiques fondamentaux, puisqu'il appartiendrait à des instances comme l'OMCI de mettre en pratique ces principes. C'est ce que font les articles VII et VIII du projet canadien, qui affirment la responsabilité des états pour tout dommage causé par eux aux zones de juridiction des autres états, incluant l'environnement de ces états. Si le dommage causé à ces zones est imputable à une personne relevant de la juridiction d'un état, les états doivent prévoir des recours afin d'assurer une juste compensation des victimes. Dans le domaine des dommages causés dans des zones situées au-delà des limites de juridiction nationale, les états doivent coopérer afin de développer le droit international relatif aux compensations et à la responsabilité.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Cette approche "zonale" a donné lieu à un document de travail déposé par le Canada et seize autres pays, qui stipule: "Coastal States may establish or adopt and enforce standards for the prevention of marine pollution from vessels in (areas) (zones) within their jurisdiction adjacent to their territorial sea". Voir aussi le document de travail du Canada sur la prévention de la pollution par les navires, *supra*, note 122.

<sup>135</sup> Le Kenya, les Etats-Unis, l'Australie, la Norvège, l'Equateur, El Salvador, le Pérou et l'Uruguay se prononcent aussi en faveur d'une responsabilité générale des états. Mais seul le Kenya semble être aussi complet et rigoureux que le Canada. Il va de soi que l'exploitation des grands fonds marins peut être conduite d'une manière dangereuse pour l'équilibre écologique. Pour s'en convaincre, on pourra lire nombre d'exposés réalisés dans le cadre du Deuxième Colloque de Bordeaux sur l'exploitation des océans, 1-4 oct 1974, ACOBOR, PARIS, et plus particulièrement: Amos *et al.*, "Environmental impact of manganese nodule mining ..." (vol.6), Porte et Jacquemin, "Exploitation des ressources minières des océans avec le procédé de pompage par air-lift" (vol.4), Roels, "The Environmental impact of manganese nodule mining" (vol.4). Il en va de même dans les projets américain, australien et français. Les projets de Malte, de la France, des Etats-Unis et de l'Australie comportent des dispositions voisines.

Les deux derniers principes du document de travail ont trait à des questions moins fondamentales. L'un vise à l'élaboration de mesures internationales de nature à "lutter contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation des ressources minérales du fond des mers, tant à l'intérieur qu'au-delà des limites de la juridiction nationale". L'autre vise à "fournir une assistance aux pays en voie de développement afin de les mettre mieux à même de s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne la protection du milieu marin". Cette nécessité de l'assistance technique trouve un écho partiel dans l'article V du projet canadien sur les programmes internationaux visant à mieux connaître les données de l'écologie.

Il est évident que de toutes ces propositions canadiennes (dont on ne peut que souligner la logique et la qualité) celles qui portent sur la prescription et l'imposition des normes sont les plus discutées à l'échelle internationale.<sup>136</sup> On conçoit sans mal que les grandes puissances tiennent à ce que l'état d'immatriculation des navires ait le soin de sanctionner l'application des normes internationales. Plusieurs états côtiers appuient le Canada dans sa volonté d'aller plus loin. Certes, le système des sanctions par l'état d'immatriculation resterait prépondérant en haute mer, mais le fait pour tout état côtier de pouvoir édicter et imposer des normes spécifiques constitue à ses yeux une exigence fondamentale.

Dès le départ, il n'y avait nul doute, et le précédent des contestations américaines relativement au passage du Nord-Ouest était là pour nous en convaincre, que le Canada aurait fort à faire pour convaincre les puissances maritimes de sa volonté de ne pas causer d'entraves à la navigation<sup>137</sup> et de n'être discriminatoire à l'égard de personne. Au demeurant, afin d'éviter le caractère anarchique de ces réglementations nationales, il convient de noter que le Canada entendait, comme nombre d'états côtiers, se soumettre à un étroit contrôle de la société internationale. Il restait cependant persuadé de la nécessité de ces réglementations nationales, compte tenu de l'absence d'un organe authentiquement législatif à l'échelle internationale:

---

<sup>136</sup> J. A. Beesley faisait savoir au Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale (*Chambres des communes*, fascicule no 24, 22 nov. 1973, à la p.22-23) qu'à la Conférence de Londres de 1973, le principe de la reconnaissance de droits spéciaux à l'état riverain d'édicter des normes spécifiques avait recueilli une majorité simple et non des deux-tiers. Pour la première fois, la Grèce, le Libéria, la Norvège, les pays scandinaves, à l'exception de la Finlande, avaient soutenu le Canada.

<sup>137</sup> Le fait de quitter ou de regagner la côte de la majorité des états riverains implique au cours de la navigation le passage dans la zone de 200 milles d'au moins un autre état.

Le Canada maintient que l'intégrité écologique est un concept aussi valide que celui de l'intégrité territoriale, et que chaque Etat a le droit de se protéger par des mesures légitimes contre des actes qu'on pourrait qualifier "d'agression contre l'environnement".<sup>138</sup>

### Les sessions de la Troisième Conférence

La Troisième Conférence sur le droit de la mer a tenu jusqu'ici quatre sessions sur la base des travaux du Comité permanent des fonds marins. Alors que la première session, d'ordre procédural, s'est tenue à New York en décembre 1973, la deuxième eut lieu à Caracas en 1974. Le jeu des concessions n'y a pas réellement commencé. Ce n'est donc qu'à la troisième session, à Genève, du 17 mars au 5 mai 1975, qu'allaient être tracées les grandes lignes du futur traité sur le droit de la mer. Ce texte servit de base aux discussions de la quatrième session, qui s'est tenue à New York du 15 mars au 7 mai 1976, et qui a abouti à la rédaction d'un nouveau texte unique.

A la session de Caracas de la Troisième Conférence, la philosophie globale du Canada dans le domaine de l'environnement fut magistralement présentée par L. H. Legault dans le cadre de la Troisième Commission, le 16 juillet 1974. Reprenant la phrase de Maurice Strong à l'effet qu'"il ne faut pas que l'utilisation des océans rende les océans inutilisables", il la relia aux travaux de la Conférence de Stockholm de 1972, et particulièrement à l'énoncé des objectifs relatifs à l'environnement marin, adopté à l'unanimité par la Conférence. Sur cette base, il rappela le caractère global de l'approche canadienne, qui implique une série de mesures tant nationales qu'internationales harmonisées entre elles.

Le Canada a déposé à Caracas avec d'autres états côtiers un projet d'articles fondé sur une approche zonale et fonctionnelle,<sup>139</sup> dont certains éléments ont obtenu l'accord de la majorité des états: l'obligation générale de protéger l'environnement, de coopérer sur une base globale ou régionale, de prendre des mesures pour prévenir la pollution, ou de ne pas causer de dommages aux régions situées au-delà de sa juridiction nationale.

---

<sup>138</sup> Allocution de M. Sharp du 3 mai 1974, *Déclarations et Discours*, no 74/7, ministère des Affaires extérieures, Canada, à la p.7.

<sup>139</sup> Canada, Espagne, Fidji, Ghana, Guyane, Inde, Iran, Islande, Nouvelle-Zélande et Philippines: Projet d'articles sur la préservation de l'environnement marin-approche par zone, A/Conf. 62/C.3/L.6. Il convient de compléter ce document par le projet du Canada déposé comme document de séance mais non examiné par le groupe de rédaction et de négociation des réunions officielles sur le point 12, A/CONF. 62/C.3/L.14/Add. 1, à la "section IV — compétence des Etats en ce qui concerne l'établissement et l'adoption de normes à titre individuel. Variante 3".

Par contre,<sup>140</sup> les autres thèmes du projet canadien étaient plus controversés. Ainsi, les dispositions assez fortes relatives à la préservation du milieu marin<sup>141</sup> étaient trop exigeantes pour les pays en voie de développement. Mais, selon le Canada "la différence des niveaux de développement économique concerne moins l'établissement de standards relatifs à l'environnement que le degré possible d'application de ces normes à tel moment précis étant donné les conditions économiques qui règnent alors".<sup>142</sup>

Par ailleurs, le projet donnait dans ses articles 6 et 7 de larges pouvoirs à l'état côtier dans sa zone économique. Il peut légiférer pour protéger le milieu marin, prévenir et enrayer la pollution. Il peut en outre appliquer cette législation. Cependant, ces dispositions, et particulièrement celles qui sont relatives à la pollution par les navires, ne firent certes pas l'objet d'un consensus.<sup>143</sup>

A la troisième session de Genève, le Canada n'a déposé aucun projet relatif à la question de la pollution.<sup>144</sup> Mais concernant l'épi-

<sup>140</sup> Voir le discours de L.H. Legault devant la Troisième Commission le 5 août 1974 dans *Summary Records of Meetings: Third Committee, 11th meeting*, no 38, aux pp.360-61, A/CONF.62/C.3/S.R.11.

<sup>141</sup> *Supra*, note 139, A/CONF.62/C.3/L.6, arts.2(1) et 3(2).

<sup>142</sup> Voir la déclaration de L.H. Legault du 16 juillet 1974 (non publiée), devant la Commission III de la Troisième Conférence sur le Droit de la Mer (Caracas).

<sup>143</sup> Sur la session de Caracas, on pourra consulter les articles suivants: Adede, *The System For Exploitation Of The "Common Heritage Of Mankind" At The Caracas Conference* (1975) 69 A.J.I.L. 31 et ss.; Giraud, "Droit des océans: un enjeu fabuleux", *L'Express*, no 1206, 19-25 août 1974, aux pp.52-53; Lapointe, "La conférence sur le droit de la mer: les progrès", *Perspectives Internationales*, nov./déc. 1974, aux pp.2 et ss.; *Le Devoir*, 20 juin 1974, à la p.9; 25 juin 1974, à la p.8; 31 juillet 1974, à la p.14; 5 août 1974, à la p.18; 9 août 1974, à la p.19; 19 août 1974, à la p.7; 23 août 1974, à la p.2; 29 août 1974, à la p.18; 30 août 1974, à la p.8; *Le Jour*, 21 août 1974, à la p.11; *Le Monde Diplomatique*, sept. 1974, aux pp.11-14; Stevenson et Oxman, *The Third United Nations Conference On The Law Of The Sea: The 1974 Caracas Session* (1975) 69 A.J.I.L. 1 et ss.; *The Gazette*, 19 juin 1974, à la p.9; Vallée, "La Conférence de Caracas sur le droit de la mer" dans *Problèmes Politiques et Sociaux*, La Documentation Française, 7 fév. 1975, no 251. Pour les sessions de New York et Caracas, on consultera avec profit les *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations-Unies sur le Droit de la Mer, Nations-Unies, New York (1975), vol.I, II et III.

<sup>144</sup> Pour la session de Genève, on pourra consulter: *Le Devoir*, 14 mars 1975, à la p.8; 18 mars 1975, à la p.10; 20 mars 1975, à la p.12; 26 mars 1975, à la p.11; 9 mai 1975, à la p.11; 10 mai 1975, à la p.1; 13 mai 1975, à la p.12; Beurrier et Cadenat, *Les Résultats de la Conférence de Genève Sur le Droit De La Mer* (1975) Rev.gén.dr.int.pub. 750 et ss.; Levy, *Vers un Nouveau Droit De la Mer: La Politisation Du Processus De Création Juridique* (1975) 79



neuse question des "deux poids, deux mesures" soit la prise en considération des facteurs économiques, l'Honorable Jeanne Sauvé,<sup>144a</sup> allait réitérer la position stricte de notre pays. On se souvient qu'à Caracas, le Canada, tout en comprenant les problèmes des pays en voie de développement, souhaitait modérer leurs revendications pour éviter de ruiner l'effort collectif de lutte contre la pollution. Le projet canadien s'était donc montré fort exigeant au niveau des normes, tout en admettant quelques nuances dans leur application temporelle, en fonction des conditions économiques du moment. Ces idées ont été reprises à Genève. Afin de leur permettre d'assumer une part de leurs responsabilités, on se déclarait cependant prêt à les aider, notamment par l'assistance et le transfert des techniques. Mais c'est aux pays en voie de développement de trouver leur équilibre. Un bien long chemin, on le voit, s'est écoulé depuis Stockholm.

**Le texte unique de négociation**

Le texte unique rédigé à l'issue de la session de Genève comporte dans sa troisième partie un chapitre III relatif à l'assistance technique et financière susceptible de permettre aux pays pauvres de respecter les obligations découlant de la Convention.<sup>145</sup> Ce chapitre reprend donc presque mot pour mot les propositions du Canada.

Quant à l'établissement de normes relatives à la pollution par les navires,<sup>146</sup> l'état riverain peut établir des normes plus rigoureuses pour sa mer territoriale qu'on a adoptées au niveau international,<sup>147</sup> ce qui revient à enfoncer des portes ouvertes. Si les règles internationalement établies ne permettent pas à l'état riverain d'être protégé dans des circonstances particulières, il pourra demander à l'organisation internationale compétente de déclarer la région "zone spéciale".<sup>148</sup> Enfin, l'état riverain peut adopter des normes appropriées, applicables à certaines régions de sa zone économique (c'est-à-dire 200 milles) dans les cas de conditions climatiques sévères.<sup>149</sup>

Le Canada ne s'est pas montré pleinement satisfait par la mise en oeuvre prévue par le texte. En effet, l'état côtier ne peut, selon

Rev.gén.dr.int.pub. 897 et ss.; *International Canada*, février 1975, à la p.35; mars 1975, à la p.85; avril 1975, à la p.118; mai 1975, à la p.136. Les documents officiels de la session ont été publiés par les Nations Unies. Ils constituent le volume IV de la série. Le texte unique de négociation porte la référence A/CONF.62/WP.8, 6-7 mai 1975.

<sup>144a</sup> Ancien ministre canadien de l'Environnement.

<sup>145</sup> *Informal Single Negotiating Text*, Doc. A/CONF.62/WP.8/PART III, arts.11-12.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*, art.20(3).

<sup>148</sup> *Ibid.*, arts.20(4) et 20(6).

<sup>149</sup> *Ibid.*, art.20(5).

la partie du texte unique consacrée à la protection de l'environnement, édicter des normes spécifiques dans sa zone économique de 200 milles, et en assurer l'exécution. Ces dispositions sont d'ailleurs quelque peu contradictoires avec celles figurant dans la partie du texte unique consacrée à la zone économique,<sup>150</sup> où l'article 45 donne à l'état riverain "la compétence" dans le domaine de la préservation du milieu marin. Le Canada s'est par contre montré très satisfait des dispositions donnant juridiction pour protéger un milieu écologique particulier.<sup>150a</sup>

On sait que le texte unique de négociation rédigé à la suite de la session de New York<sup>151</sup> est une mise-à-jour de celui de Genève, compte tenu des discussions qui se sont tenues durant la session.<sup>152</sup> La section VI de la troisième partie de ce texte porte sur l'établissement des normes. Rien n'y est bien nouveau quant à la pollution.

Le nouvel article 21 § 3 (compétence de l'état côtier dans sa mer territoriale) reprend l'ancien article 20 § 3. Le nouvel article 21 § 5 (compétence de l'état côtier dans des "zones spéciales") reprend en l'étoffant quelque peu, l'ancien article 20 § 4. Quant à l'ancien article 20 § 5 (concernant la compétence de l'état côtier en cas de circonstances climatiques spéciales) il est reporté à l'article 43. Le seul élément nouveau réside dans l'article 21 § 4. Il établit que dans le but de la mise en oeuvre des normes antipollution, l'état côtier peut dans sa zone économique, faire des lois pour prévenir, réduire et contrôler la pollution par les navires. Cependant cette disposition nous paraît bien intempestive dans la mesure où de telles lois doivent se conformer au droit international et se contenter de lui donner effet. Il ne s'agit donc que de lois de mise en oeuvre, qui ne permettent aucune sévérité de la part du riverain face à un droit international anémique. Tout au plus peut-on dire que ce paragraphe résoud en partie la contradiction notée précédemment entre la deuxième et la troisième partie du texte unique de Genève (notons que l'ancien article 45 sur la zone économique est devenu l'article 44. Sa formulation n'a pas changé). Si les procédures d'établissement des

<sup>150</sup> Doc.A/CONF.62/WP.8/Part II.

<sup>150a</sup> *Ibid.*, art.20(4).

<sup>151</sup> Pour la session de New York, on consultera les documents suivants: *Le Devoir*, 15, 16, 19, 24 mars 1976; 9, 13, 20 avril 1976; 6 et 8 mai 1976; "Mer, le droit du plus fort", *L'Express*, no 1288, 15-21 mars 1976, à la p.50. Le texte unique de négociation révisé porte la référence A/CONF.62/WP.8/Rev.1 (6 mai 1976).

<sup>152</sup> Notons que pour le problème des "deux poids, deux mesures", soit la prise en considération du retard des pays en voie de développement pour l'application des normes antipollution, la formulation retenue dans le texte unique de New York est la même que celle du texte de Genève.

normes ont peu évolué, en revanche, la section VII relative à la mise en oeuvre de ces normes a été profondément remaniée. Les dispositions de cette section concernent cette fois globalement la mise en oeuvre tant des lois prises en application de la Convention que du droit international lui-même. Leur application, selon l'article 26, relève de l'état côtier pour la mer territoriale et la zone économique, de l'état du pavillon pour les navires immatriculés chez lui, et de tous les états pour les infractions commises sur leur territoire.

En résumé, l'état riverain peut édicter des normes anti-pollution dans certains cas. Pour sa mer territoriale, elles peuvent être plus strictes que celles prévues par le droit international.<sup>153</sup> Pour sa zone économique, elles doivent respecter le droit international et intervenir pour les fins de sa mise en oeuvre<sup>154</sup> sauf dans les cas de "zones spéciales" reconnues par un organisme international<sup>155</sup> ou de conditions climatiques particulières.<sup>156</sup> Quant à la mise en oeuvre des normes, et pour l'application de ses propres lois nationales, l'état riverain est compétent dans sa mer territoriale<sup>157</sup> où il peut aller jusqu'à arrêter un navire.<sup>158</sup> Dans sa zone économique, et compte tenu de l'article 21 § 4, il est aussi compétent pour appliquer ses propres lois.<sup>159</sup> Il peut aller jusqu'à instituer des poursuites contre un navire qui, par sa pollution, cause ou est susceptible de causer un dommage à ses côtes.<sup>160</sup> Il peut aussi protéger ses côtes en cas d'accident dans cette zone.<sup>161</sup> Pour appliquer le droit international, l'état du port a compétence sur les navires battant n'importe quel pavillon. Il peut instituer une enquête, instaurer une procédure, ou même l'empêcher de naviguer.<sup>162</sup> Quant à l'état côtier, il est aussi compétent pour appliquer le droit international, tant dans sa mer territoriale que dans sa zone économique.<sup>163</sup> Il peut aller jusqu'à arrêter un navire dans sa mer territoriale<sup>164</sup> ou à instaurer une poursuite contre un navire qui cause ou menace de causer un dommage dans sa zone économique.<sup>165</sup>

---

<sup>153</sup> A/CONF.62/WP.8/Rev.1 (6 mai 1976), art.21(3).

<sup>154</sup> *Ibid.*, art.21(4).

<sup>155</sup> *Ibid.*, art.21(5).

<sup>156</sup> *Ibid.*, art.43.

<sup>157</sup> *Ibid.*, art.26.

<sup>158</sup> *Ibid.*, art.30.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Ibid.*, art.26.

<sup>161</sup> *Ibid.*, art.30.

<sup>162</sup> *Ibid.*, art.31.

<sup>163</sup> *Ibid.*, arts.28 et 29.

<sup>164</sup> *Ibid.*, art.26.

<sup>165</sup> *Ibid.*, art.30.

Ce texte de New York nous paraît beaucoup plus complet que celui de Genève, et probablement beaucoup plus de nature à satisfaire les revendications canadiennes. En effet, tant au niveau de l'édiction des normes que de leur application, l'intervention de l'état côtier dans sa zone économique est cette fois nettement mieux précisée, même si des imprécisions demeurent, par exemple au sujet des limites: l'état riverain peut seulement mettre en oeuvre le droit international. Il ne peut sanctionner ses violations que si la pollution cause ou menace de causer un dommage. L'état du port voit ses compétences en matière d'application des normes internationales se préciser. Il pourra désormais non seulement faire enquête, mais au besoin dans certains cas, empêcher un navire de quitter le port. Enfin, dans sa mer territoriale, l'état riverain pourra arrêter un navire qui ne respecterait pas les normes fixées par le droit international, ou même celles, plus strictes, qu'il fixera lui-même. Mais une telle compétence nous paraît logique compte tenu de la nature juridique de la mer territoriale.

Bons dans leur contenu, ces articles nous paraissent cependant devoir être entièrement revus et ordonnés s'ils veulent être applicables. Plusieurs articles différemment rédigés portent en effet sur les mêmes zones de mer, ce qui ne manquerait pas de poser des difficultés d'application insolubles.

Une comparaison entre les revendications canadiennes et le texte unique de New York est éclairante. En premier lieu, le Canada revendiquait un droit de légiférer près de ses côtes dans deux hypothèses. Tout d'abord, en cas de carence du droit international. Le texte unique ne retient pas cette possibilité pour la zone économique, où l'état ne peut que mettre en oeuvre le droit international. Ensuite, pour aller plus loin que le droit international en cas de circonstances particulières. Ceci est admis par le texte unique pour la mer territoriale, et même pour la zone économique en cas de conditions climatiques particulières. En deuxième lieu, le Canada revendiquait le droit de sanctionner les normes anti-pollution. Tout d'abord, il voulait pouvoir sanctionner les normes fixées par le droit international et relatives tant à la mer territoriale qu'à la zone économique. Le texte unique retient cette possibilité pour la mer territoriale, mais ne l'admet pour la zone économique que dans la mesure où la pollution crée un dommage. Ensuite, le Canada revendiquait le droit de sanctionner ses propres normes nationales établies en cas de carence du droit international ou de circonstances spéciales. Pour les lois comblant une lacune du droit international, le texte unique n'admet pas les sanctions du riverain dans la zone économique. Quant aux lois votées dans des circonstances spécifiques, le

texte unique semble admettre que l'état riverain puisse les sanctionner, tant en mer territoriale que dans la zone économique. En définitive, le Canada a tout lieu de se montrer satisfait de ce texte unique, même s'il nécessite encore certains aménagements et plusieurs retouches. Il est partiellement le fruit du rôle très actif joué par le Canada dans le cadre de cette Troisième Conférence, en particulier au chapitre de la protection de l'environnement.

### **Conclusion**

En conclusion, on ne peut que souligner la logique et l'efficacité de la politique canadienne à l'échelle internationale. Sa position d'arbitre et de puissance moyenne fiable lui a mérité la confiance des autres puissances, ce qui lui a généralement permis de défendre son propre point de vue tout en faisant progresser le droit international. Même s'il reste beaucoup à faire, on est en bonne voie de parvenir à un consensus qui permettra peut-être de rendre à l'eau la pureté qu'elle symbolise. Il en est peut-être encore temps.

---