



Déclarations et Discours

NO 84/5

L'AFFAIRE DE LA FRONTIÈRE MARITIME DANS LE GOLFE DU MAINE

Déclaration d'ouverture par l'honorable Mark MacGuigan, ministre de la Justice, à la Cour internationale de justice, La Haye, le 2 avril 1984.

C'est un honneur pour moi d'ouvrir cette procédure historique au nom du Canada. Le regretté juge John E. Read a été l'un des premiers à préconiser l'institution d'un système de chambres au sein de la Cour internationale de justice. Il sied donc tout particulièrement que la première cause portée par le Canada devant la Cour soit aussi la première à être entendue par une chambre constituée aux termes de l'article 26, paragraphe 2, du Statut.

C'est également la première fois qu'un tribunal international est appelé à établir une frontière maritime unique, qui divise à la fois le plateau continental et les zones de pêche de 200 milles d'États côtiers voisins. Ainsi donc, il s'agit de la première délimitation judiciaire de la zone économique exclusive depuis l'apparition de ce nouveau concept dans la pratique des États et dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. Nos délibérations ici auront vraisemblablement une influence profonde sur le développement du droit international.

Monsieur le Président, le Canada et les États-Unis n'ont jamais auparavant soumis une question de frontières ou toute autre question qui a pu se poser entre eux à la Cour internationale de justice. Pourtant, les deux pays, dans la conduite de leurs relations bilatérales, ont eu l'occasion de se familiariser avec les procédures de règlement par tierce partie. En fait, ils ont choisi de régler leurs litiges par arbitrage à vingt occasions dans le passé, en commençant par le différend frontalier de la rivière Sainte-Croix en 1798. La présente affaire s'inscrit dans la longue tradition de délimitation pacifique et progressive des frontières du Canada et des États-Unis.

Monsieur le Président, je veux préciser au départ ce qui amène aujourd'hui les parties à La Haye. À la lecture des plaidoyers des deux parties, il ne fait aucun doute que le différend porte sur le Banc de Georges, et plus précisément sur les abondantes ressources de pêche et les ressources potentielles en hydrocarbures de ce grand Banc détaché qui s'étend au large du golfe du Maine et des côtes de la Nouvelle-Écosse et du Massachusetts.

Le Canada revendique moins de la moitié du Banc de Georges depuis qu'il a commencé à délivrer des permis pétroliers et gaziers dans la région du golfe du Maine en 1964. Les États-Unis, pour leur part, revendiquent la totalité du Banc depuis 1976. Mais l'écart entre les deux revendications ne se borne pas à une question de proportion. Quelle que soit l'issue du procès, les États-Unis ne cesseront pas d'être présents sur le Banc de Georges, puisque la ligne canadienne leur en laisse plus de la moitié. Si la Cour devait faire droit à la revendication des États-Unis, toutefois, le Canada serait du même coup évincé du Banc. Les pêcheurs canadiens se verraient interdire ce lieu de pêche traditionnel dont ils dépendent aujourd'hui et dont ils ont dépendu durant nombre d'années. Les permis off-shore canadiens

délivrés de longue date se retrouveraient sans valeur du jour au lendemain. Pour le Canada et plus particulièrement pour la Nouvelle-Écosse, ce résultat serait lourd de conséquences. Aucune décision de la Cour ne peut avoir pareil effet aux États-Unis.

Il y a donc une différence essentielle, que j'appellerais une différence qualitative, dans l'enjeu actuel pour le Canada, d'une part, et les États-Unis, d'autre part. Cette différence était déjà présente dans les revendications respectives des parties au moment de la conclusion du compromis en 1979. Les États-Unis ont élargi l'écart davantage encore en mettant de l'avant leur « ligne perpendiculaire ajustée » en 1982. En 1979 tout autant qu'en 1982, toutefois, la revendication des États-Unis englobait l'ensemble du Banc de Georges. La ligne des États-Unis s'est maintenant rapprochée du Canada, mais l'objectif reste le même. Et c'est précisément du fait de la démesure de la revendication américaine que certains groupes, aux États-Unis, n'ont pas jugé utile d'opter pour le parti de la prudence et du raisonnable et ont milité contre la ratification de l'accord de 1979 sur les ressources halieutiques de la côte est, négocié et conclu par les parties en même temps que le compromis.

L'accord de pêche de 1979 reflétait la longue histoire de coopération dans les relations de pêche du Canada et des États-Unis. Ses antécédents remontent au traité de Versailles de 1783. L'une et l'autre parties ont explicitement reconnu son caractère équitable. Si l'accord était entré en vigueur, il est évident que la questions du tracé de la frontière aurait eu beaucoup moins d'incidence sur les intérêts de pêche en présence. Cette approche, toutefois, a été rejetée par les opposants de l'accord de pêche de 1979 aux États-Unis parce que ceux-ci considéraient que les États-Unis pouvaient se permettre d'opter pour la formule du « tout au gagnant », les droits de pêche des parties étant alors déterminés exclusivement par la ligne frontière dont le tracé serait fixé par la Cour. Pour les États-Unis, bien sûr, aucune limite ainsi fixée par la Cour ne pouvait matériellement leur interdire tout à fait l'accès au Banc de Georges. Ainsi, les États-Unis se sont abstenus de ratifier l'accord de pêche de 1979, même s'ils n'ont pas manqué par ailleurs de se prévaloir d'une autre assurance en repoussant par la suite leur revendication jusqu'à la « ligne perpendiculaire ajustée ».

Pour le Canada, toutefois, l'accord de pêche de 1979 représentait à l'époque la question la plus importante dans ses relations bilatérales. C'est en ces termes que j'ai décrit l'accord au public et au Parlement du Canada alors que j'étais secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Et ce n'est que parce qu'il mettait une confiance profonde dans le processus judiciaire international que mon gouvernement a accepté au bout du compte de dissocier l'accord de pêche du compromis, et de laisser à la Cour le soin non seulement de délimiter la frontière maritime unique mais aussi, ce faisant, de répartir les intérêts de pêche des parties.

Monsieur le Président, le Banc de Georges est plus que l'objet du différend dont la Cour est maintenant saisie. C'est également pour les deux parties la pierre de touche, le test suprême d'une délimitation équitable en l'espèce. Les États-Unis maintiennent que la revendication du Canada est inéquitable du fait même qu'elle englobe une partie du Banc de Georges plutôt que de laisser celui-ci en entier aux États-Unis. Le Canada, d'autre part, maintient que la revendication des États-Unis est inéquitable non seulement parce qu'elle englobe l'ensemble du Banc de Georges mais aussi parce qu'elle prive le Canada de la partie du Banc où celui-ci a des droits indéniables et des intérêts établis. Permettez-moi, Monsieur

le Président, de toucher quelques mots de ces deux conceptions opposées de l'équité que font valoir les parties pour régler le sort du Banc de Georges.

Assurément, pour qu'un résultat puisse être qualifié d'équitable, il faut d'abord et avant tout qu'il soit équitable non seulement au sens de « juste », mais aussi selon le droit. Le compromis fait ressortir cette exigence en l'espèce en priant la Cour de déterminer une frontière maritime unique « conformément aux règles et principes du droit international applicables en la matière entre les parties » (Compromis, Article II, Par. 1). La Cour elle-même a posé très clairement la même exigence dans les affaires du plateau continental de la mer du Nord en 1969 lorsqu'elle a noté qu'une décision judiciaire doit trouver sa « justification objective . . . non pas au-delà des textes mais selon les textes » (Recueil C.I.J., 1969, Par. 88). La délimitation d'une frontière maritime doit aboutir dans l'équité, mais elle doit avoir sa source dans le droit. L'insistance sur l'équité du résultat ne doit pas faire perdre de vue que ce résultat doit être fondé en droit. Pour reprendre les mots de Frederic W. Maitland, l'équité ne vient pas détruire le droit, mais l'accomplir (Lectures on Equity, 1909).

L'union de l'équité et du droit sous-tend la revendication du Canada à la partie est du Banc de Georges. C'est d'ailleurs ce que font ressortir les quatre grands arguments du Canada dans la présente affaire :

— Premièrement, le Canada maintient que l'article 6 de la Convention de 1958 sur le plateau continental, qui constitue une règle obligatoire de droit conventionnel pour les deux parties, prescrit l'établissement d'une frontière équidistante sur le Banc de Georges. Selon l'article 6, la méthode de l'équidistance doit être le premier recours et, comme l'a indiqué le tribunal arbitral dans la décision relative au plateau continental franco-britannique, elle devient obligatoire si aucune circonstance spéciale ne la rend inéquitable (Décision, Par. 70). Le tribunal arbitral a par ailleurs indiqué clairement que l'article 6 représente une expression particulière de la norme générale qui veut que les frontières maritimes soient déterminées selon des principes équitables (*Ibid.*) La ligne canadienne établie sur la base de l'équidistance reflète comme il se doit la configuration géographique de la région du golfe du Maine et la relation côtière des parties.

— Deuxièmement, le Canada maintient qu'une limite fondée sur l'équidistance dans le secteur du Banc de Georges est conforme au principe de la distance en tant que fondement juridique du titre à la zone de 200 milles. Ce point revêt une importance fondamentale. D'après le raisonnement de la Cour au sujet du plateau continental dans l'affaire Tunisie-Libye en 1982, il est clair que les principes et régies du droit international qui peuvent être appliqués à la délimitation des zones économiques exclusives doivent nécessairement découler de la notion même de zone économique exclusive, telle qu'elle est comprise en droit international (Recueil (C.I.J., 1982, Par. 36). Le principe de la distance compte parmi les éléments les plus importants de ce concept, et il fournit un cadre de référence essentiel à une délimitation véritablement juridique d'une frontière maritime unique.

— Troisièmement, le Canada maintient que sa dépendance économique beaucoup plus grande à l'égard des pêches du secteur contesté du Banc de Georges constitue un facteur pertinent et une considération équitable dont la Cour doit tenir compte. Là encore, la pertinence de cette considération en droit, procédant du concept même de la zone économique exclusive, n'est ni *terra incognita* ni *terra deserta*.

Elle est, pour ainsi dire, habitée par les pêcheurs de l'État côtier et plus particulièrement par les pêcheurs du Sud-Ouest de la Nouvelle-Écosse, à l'intérieur de la région contestée en l'espèce. Ses ressources sont connues et exploitées. Elles viennent appuyer des méthodes de pêche établies qui peuvent avoir une importance vitale pour les collectivités côtières adjacentes. C'est certainement le cas des ressources halieutiques du Banc de Georges pour le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse; la situation est loin d'être comparable au Massachusetts.

— Quatrièmement, le Canada maintient que l'histoire du différend vient étayer à son tour la revendication canadienne. Le droit international cherche à préserver la stabilité et la bonne foi dans les relations entre États. Il reconnaît par ailleurs que la conduite des parties elles-mêmes peut fournir la meilleure indication de ce qui constitue un résultat équitable dans la délimitation d'une frontière maritime. Et la conduite observée par les parties sur un bon nombre d'années démontre en fait leur acceptation de l'équidistance comme étant la base appropriée pour parvenir à un résultat équitable. Une frontière équidistante dans le secteur du Banc de Georges est ainsi la seule frontière qui puisse répondre à ces critères du droit et de l'équité.

Monsieur le Président, quels que soient ses avantages ou ses désavantages, l'équidistance n'a jamais auparavant été décrite comme une méthode de délimitation *ex aequo et bono*. Pourtant, les États-Unis cherchent à présenter la revendication du Canada sous cet éclairage. La raison est évidente. Les États-Unis cherchent à faire valoir leur avantage du fait que leur revendication englobe la totalité du Banc de Georges, tout en s'étendant évidemment jusqu'à la « ligne perpendiculaire ajustée » de façon à leur assurer une protection tactique additionnelle à la périphérie. Pour les États-Unis, la non-division du Banc de Georges devient en soi un principe équitable, un principe qui se pare des théories de la frontière naturelle et de la « gestion par un seul État ». La mesure de l'équité devient la longueur du Banc de Georges, tout comme la longueur du pied du grand chancelier devenait la mesure de l'équité lorsque les systèmes alors distincts de l'équité et du droit divergeaient par trop en Angleterre.

Ni l'équité ni le droit ne peuvent avaliser cette interprétation extraordinaire des principes équitables. La théorie d'une frontière naturelle qui définirait et partagerait à la fois le plateau continental et la zone économique exclusive ne s'accorde pas avec le cadre juridique de l'un ou l'autre concept. L'obligation de conserver les ressources et l'obligation d'éviter les différends s'appliquent à tous les États voisins. Elles restreignent l'exercice des droits d'un État, mais elles n'ont rien à voir avec la délimitation de la région à l'intérieur de laquelle ces droits peuvent être exercés. Autrement dit, Monsieur le Président, celui qui réclame tout le gâteau aurait la partie vraiment trop facile; en fait, ce sera là un prétexte tout trouvé pour présenter une revendication monopolitique.

Monsieur le Président, la prétention des États-Unis à la totalité du Banc de Georges repose également sur une théorie de « complète suprématie » sur la région du golfe du Maine; une théorie échafaudée sur la base d'activités d'État qui ne sont liées d'aucune façon à l'histoire du différend. Toutefois, l'idée de suprématie n'a rien à voir avec le régime juridique du plateau continental. Elle a été catégoriquement rejetée lors du développement du concept de la zone économique exclusive. Fait plus important encore, la notion de suprématie entre en contradiction avec l'idée même de l'équité. « Égalité est équité » affirme la maxime anglaise (Richard Francis, *Maxims of Equity*, 1728); et le droit international ajout

seulement que l'égalité se mesure dans un même plan et ne doit pas supposer que l'on refasse la géographie (Recueil C.I.J., 1969, Par. 91).

Mais, Monsieur le Président, l'idée de suprématie est implicite jusque dans la conception que les États-Unis se font de la géographie, et c'est précisément à une refonte de la géographie qu'équivaut leur doctrine des côtes principales et secondaires. Ainsi, les États-Unis font de la côte du Maine une côte dominante parce qu'il s'agirait d'une côte principale. Et la côte de la Nouvelle-Écosse doit s'effacer devant elle, parce qu'elle serait, paraît-il, une côte secondaire. Nous avons lu très attentivement les plaidoyers des États-Unis : nous n'y avons trouvé ni les raisons de ce postulat inhabituel ni aucune autorité juridique qui vienne l'appuyer.

Monsieur le Président, l'approche des États-Unis n'a pas que des implications pour le développement du droit international. Elle effleure la possibilité même de coopération internationale dans des secteurs qui sont critiques pour l'ordre international. Si l'on considère comme principe équitable de la délimitation des frontières maritimes que la coopération en matière de pensée ou à des activités de recherche et de sauvetage risque de préjudicier aux revendications de juridiction d'un État ou ses droits souverains, alors aucun État ne voudra collaborer dans ces secteurs à moins qu'il ne soit partie « dominante » dans cette association. Si l'on considère comme principe équitable de la délimitation des frontières maritimes que le résultat doit exclure toute nécessité de coopération dans la gestion de stocks de poissons qui pourraient chevaucher la frontière, alors il n'y a guère lieu d'espérer que l'on collaborera à la gestion de ressources naturelles partagées. Et si l'on considère comme principe équitable de la délimitation des frontières maritimes que la nature ou la providence doivent elles-mêmes tracer la frontière, alors nous serons revenus à l'une des doctrines les plus génératrices de conflits entre États.

Tout ceci, Monsieur le Président, représente un recul, non un progrès, une nouvelle forme d'isolationnisme et une approche étrangère au droit. Et l'isolationnisme, sous quelque aspect qu'il se présente, n'a pas sa place dans les relations entre les parties. Le Canada et les États-Unis partagent l'une des frontières terrestres les plus longues, les plus artificielles et, pour ainsi dire, les plus poreuses au monde. Et, pour reprendre les paroles du président Reagan, c'est « non pas une frontière qui nous divise, mais une frontière qui nous unit. » (Discours prononcé devant les membres des deux chambres, Ottawa, le 11 mars 1981). C'est un sentiment que partageait d'ailleurs le président Kennedy lorsqu'il a dit : « La géographie a fait de nous des voisins; l'histoire a fait de nous des amis; les questions économiques ont fait de nous des associés; et la nécessité fait de nous des alliés. » (Discours prononcé devant les membres des deux chambres, Ottawa, le 17 mai 1961).

Le présent différend, évidemment, a aussi fait de nous des parties adverses, du moins pour un temps. Mais il est insensé d'alléguer qu'une « zone tampon » est nécessaire entre le Canada et les États-Unis dans le golfe du Maine. (Mémoire des États-Unis, Par. 255 et 256). Nous nous sommes très bien passés de ces zones tampons le long des 8 891 kilomètres de notre frontière terrestre commune. L'extension d'une frontière maritime à 200 milles marins vers le large ne nous semble pas particulièrement mériter leur introduction aujourd'hui. Un pêcheur de Gloucester au Massachusetts a récemment donné une meilleure idée de la situation qui règne dans la région du golfe du Maine : « S'il n'en tenait qu'à eux, les pêcheurs rendraient les eaux accessibles aux deux pays. Nous nous entendons bien avec les Canadiens.

Depuis toujours, nous avons pêché dans les mêmes eaux et nous nous sommes entraïdés. La seule rivalité que nous avons connue a pour cause le nombre de poissons capturés. » (*Compass Point*, National Geographic Society, le 28 décembre 1983).

Monsieur le Président, la frontière proposée par le Canada pour la région du golfe du Maine est une frontière raisonnable et équilibrée dont les origines remontent à 1964. Elle résulte de l'application du droit à la géographie. Son caractère équitable est confirmé par des circonstances pertinentes non géographiques qui s'enracinent dans des principes juridiques propres aux zones à délimiter. La conduite des parties elles-mêmes atteste ces faits. Et la tradition de coopération entre les parties est l'assise la plus solide pour la gestion rationnelle d'une gamme de ressources qui seront inévitablement divisées par quelque frontière maritime unique que la Cour pourra établir dans sa sagesse.

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, je vous remercie de la courtoisie que vous avez montrée en m'écoutant de façon aussi patiente aujourd'hui. Je cède maintenant la parole à l'agent du Canada.