

La sentence arbitrale du 17 juillet 1986 concernant le filetage du poisson dans les eaux du golfe du Saint-Laurent

J.-Maurice Arbour

Volume 17, Number 4, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059231ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059231ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Arbour, J.-M. (1986). La sentence arbitrale du 17 juillet 1986 concernant le filetage du poisson dans les eaux du golfe du Saint-Laurent. *Revue générale de droit*, 17(4), 813–896. <https://doi.org/10.7202/1059231ar>

Article abstract

In 1972 France and Canada concluded an agreement on their mutual fishing relations in the Gulf of St. Lawrence. The agreement provided that, after the withdrawal from the Gulf of fishing vessels registered in metropolitan France in May 1986, a maximum of ten French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon, and up to 50 metres in length, could continue to fish in the Canadian fishing zone within the Gulf on an “equal footing” with Canadian trawlers. Canada having prohibited its own trawlers from filleting (processing into fillets) their catch within the Gulf, the question arose whether it could impose this prohibition on the Saint-Pierre and Miquelon trawlers.

A three-member arbitral tribunal, composed of Donat Pharand (appointed by Canada), Jean-Pierre Quéneudec (appointed by France) and Paul de Visscher as President (appointed by both Parties), decided by two votes to one that Canada could not prohibit such filleting.

What follows is a comment on the majority decision of the Tribunal, in particular as it relates to the right of Canada to regulate filleting and as to the interpretation of the “equal footing” clause. Reference is also made to the dissenting opinion. Both the majority decision and the dissenting opinion are reproduced in the languages in which they were written.

La sentence arbitrale du 17 juillet 1986 concernant le filetage du poisson dans les eaux du golfe du Saint-Laurent

J.-MAURICE ARBOUR
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université Laval

RÉSUMÉ

En 1972 la France et le Canada conclurent un accord sur leurs relations réciproques en matière de pêche. L'accord prévoyait que, lorsque les bâtiments de pêche immatriculés en France métropolitaine se seraient retirés du golfe du Saint-Laurent en mai 1986, les chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon, d'une taille maximum de 50 mètres et dans la limite d'une dizaine, pourraient continuer de pêcher dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe sur un « pied d'égalité » avec les chalutiers canadiens. Le Canada ayant interdit à ses propres chalutiers de fileter (transformer en filets) leurs prises dans le golfe, il s'agissait de savoir s'il pouvait imposer cette interdiction aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon.

Un tribunal arbitral de trois membres, composé Donat Pharand (nommé par le Canada), Jean-Pierre Quéneudec (nommé par la France) et Paul de Visscher comme Président (nommé par les deux parties) décida, par deux voix

ABSTRACT

In 1972 France and Canada concluded an agreement on their mutual fishing relations in the Gulf of St. Lawrence. The agreement provided that, after the withdrawal from the Gulf of fishing vessels registered in metropolitan France in May 1986, a maximum of ten French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon, and up to 50 metres in length, could continue to fish in the Canadian fishing zone within the Gulf on an "equal footing" with Canadian trawlers. Canada having prohibited its own trawlers from filleting (processing into fillets) their catch within the Gulf, the question arose whether it could impose this prohibition on the Saint-Pierre and Miquelon trawlers.

A three-member arbitral tribunal, composed of Donat Pharand (appointed by Canada), Jean-Pierre Quéneudec (appointed by France) and Paul de Visscher as President (appointed by both Parties), decided by two votes to one that Canada could not prohibit such filleting.

contre une, que le Canada ne pouvait interdire un tel filetage.

Ce qui suit est un commentaire de la décision majoritaire du tribunal, en particulier en ce qui a trait au droit du Canada de réglementer le filetage et à l'interprétation de la clause du « pied d'égalité ». Le commentaire se réfère également à l'opinion dissidente. La décision majoritaire et l'opinion dissidente sont chacune reproduites dans la langue dans laquelle elles furent rédigées.

What follows is a comment on the majority decision of the Tribunal, in particular as it relates to the right of Canada to regulate filleting and as to the interpretation of the "equal footing" clause. Reference is also made to the dissenting opinion. Both the majority decision and the dissenting opinion are reproduced in the languages in which they were written.

SOMMAIRE

Introduction.....	814
I. Le différend	815
II. La sentence.....	817
1) Les principes du nouveau droit international de la mer.....	818
2) L'égalité de traitement entre chalutiers canadiens et saint-pierrais.....	819
3) La recherche de l'intention des parties	820
4) Conclusion	821
III. Commentaire.....	821
1) Les préoccupations des parties.....	822
2) Le pouvoir du Canada de réglementer le filetage à la lumière de l'Accord de 1972	822
3) La clause du « pied d'égalité »	824
4) Le Tribunal et les préoccupations du Canada.....	825
Conclusion générale	828

INTRODUCTION

Le 17 juillet 1986, le tribunal arbitral¹ institué par le compromis du 23 octobre 1985 entre le Canada et la France rendait à

1. Le tribunal était composé de Monsieur Jean-Pierre Quéneudec, expert nommé par la France, de Monsieur Donat Pharand, expert nommé par le Canada, et de

Genève sa sentence concernant le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent. Le dispositif de la sentence se lit comme suit :

le Tribunal décide, par deux voix contre une, que l'Accord du 27 mars 1972, interprété dans son contexte à la lumière de son objet et de son but, et compte tenu des circonstances dans lesquelles il a été conclu et appliqué par les Parties, ne permet pas au Canada d'interdire aux chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon le filetage de leurs prises dans le golfe du Saint-Laurent.

Cette sentence concluait une procédure d'arbitrage dont l'origine remontait à 1984 et qui avait duré quelque neuf mois. En dépit de l'étroitesse apparente de son objet, le jugement ainsi rendu est intéressant à plusieurs égards. C'est en effet la première fois que le Canada et la France confient à un tribunal d'arbitrage le règlement d'un différend portant sur l'application de certaines des dispositions de l'*Accord de pêche de 1972*². Sur le plan du droit international général, c'est aussi la première fois depuis l'adoption en 1982 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*³ qu'un tribunal international aborde un élément aussi spécifique de l'étendue des pouvoirs de l'État côtier dans l'exercice de sa juridiction en matière de pêche. Sur ces deux plans, le contraste entre la décision majoritaire et l'opinion dissidente rendue par le troisième membre du Tribunal⁴ revêt également un intérêt particulier. L'objet de cette note est de jeter un premier regard sur l'arbitrage qui vient ainsi de se terminer. Elle comporte une brève description du différend (section I) et de la décision majoritaire (section II), ainsi qu'un commentaire préliminaire sur quelques aspects assez étonnants de cette décision (section III).

I. LE DIFFÉREND

Quoique la sentence traite d'autres dispositions de l'Accord et d'un certain nombre d'éléments de portée plus vaste touchant au droit international de la mer, le différend entre les Parties provient essentiellement d'un conflit sur l'interprétation et l'application de l'article 4, alinéa b) de l'Accord de 1972. Cette disposition porte sur la pêche pratiquée dans le golfe du Saint-Laurent par les chalutiers immatriculés

Monsieur Paul De Visscher qui agissait comme président. Le texte de la décision apparaît aux pp. 000 à 000 du présent numéro de la revue.

2. *Accord relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche*. En vigueur le 27 mars 1972.

3. A/Conf.62/122.

4. L'opinion dissidente est celle de l'expert nommé par le gouvernement canadien, le professeur Pharand.

à Saint-Pierre et Miquelon et contient plusieurs des éléments qui seront interprétés par le Tribunal. Elle se lit comme suit :

En raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage : [...]

b) les chalutiers français d'une taille maximum de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent, dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse (à l'exception de la Baie de Fundy), et dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens; les chalutiers canadiens immatriculés dans les ports de la côte atlantique du Canada peuvent continuer à pêcher sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon sur un pied d'égalité avec les chalutiers français.

Les faits qui ont donné naissance au différend peuvent se résumer comme suit. Baptisé à Saint-Malo le 17 octobre 1984, le chalutier « La Bretagne » fut aussitôt mis en service à Saint-Pierre et Miquelon. Le 30 novembre 1984, la France soumettait au Canada une demande de licences de pêche dans le golfe du Saint-Laurent pour un certain nombre de chalutiers français, y compris « La Bretagne ». En janvier 1985, le Canada accordait à « La Bretagne » une licence de pêche mais l'assortissait d'une restriction qui l'empêchait de transformer ses prises en filets (de « fileter ») dans le golfe du Saint-Laurent. Les autorités canadiennes fondaient leur position sur la règle du « pied d'égalité » contenue à l'alinéa 4b) de l'*Accord de 1972*, rappelant que les chalutiers canadiens n'étaient pas autorisés non plus à fileter leurs prises dans le golfe.

Le 25 janvier 1985, la France protestait contre la condition rattachée à la licence de pêche délivrée à « La Bretagne », en soutenant qu'elle était contraire aux dispositions de l'*Accord de 1972*. Le Canada devait contester cette position le 4 février 1985.

Suite à un échange de correspondance entre le Premier ministre Fabius et le Premier ministre Mulroney en février 1985, il fut convenu de soumettre le différend à l'arbitrage. Bien que l'Accord prévoie un examen préliminaire du litige par une Commission composée d'experts nommés par chacune des Parties⁵, celles-ci ont convenu de déférer directement l'affaire à un tribunal d'arbitrage constitué de deux experts nationaux et d'un troisième expert faisant fonction de président.

Au terme de trois sessions de négociation, un compromis d'arbitrage fut signé à Paris le 23 octobre 1985. Celui-ci prévoyait une procédure écrite en deux temps, suivie d'une procédure orale, et un

5. L'Accord de 1972 prévoit la création d'une commission permanente de conciliation qui se transforme en tribunal d'arbitrage si elle ne parvient pas à une solution acceptable dans un délai d'un mois après avoir été saisie d'un différend.

échéancier réparti sur neuf mois environ. Conformément aux dispositions du compromis, les Parties nommèrent chacune un Agent en novembre 1985 et le Tribunal désigna un greffier le 24 janvier 1986⁶. Les Parties échangèrent ensuite des mémoires le 21 février et des contre-mémoires le 22 avril. La date d'ouverture de la procédure orale fut alors fixée et les audiences se déroulèrent à Genève du 3 au 13 juin. Se prévalant de la possibilité que lui assurait le compromis, le Tribunal prolongea le délai prévu pour rendre sa sentence, ce qu'il fit le 17 juillet 1986.

II. LA SENTENCE

La sentence du Tribunal arbitral comporte douze parties. Les parties I à IV sont consacrées à un certain nombre de questions de fait et de procédure. La partie V contient l'interprétation donnée par le Tribunal au compromis d'arbitrage et la partie VI décrit brièvement les thèses des Parties. La position du Tribunal proprement dite est contenue dans les parties VII à XII qui portent respectivement sur les caractères fondamentaux de l'*Accord de 1972* (VII), le but de l'*Accord* (VIII), l'interprétation des dispositions 4b) et 6 (IX), l'évolution du droit international de la mer depuis la conclusion de l'*Accord* (X), le filetage en mer et la conservation des ressources halieutiques (XI) et les considérations finales du Tribunal (XII).

L'opinion du juge dissident comporte, elle, quatre parties : une brève introduction rappelant les dispositions pertinentes de l'*Accord* (I), une description et une évaluation des « règlements de pêche canadiens » visés à l'article 6 de l'*Accord* à la lumière des pouvoirs de l'État côtier en droit international général (II), une analyse de la clause du « pied d'égalité » (III) et une interprétation de « l'arrangement de voisinage » contenu à l'alinéa 4b) (IV).

Aux fins de faciliter la compréhension de la sentence et de l'opinion dissidente, les éléments qui les composent peuvent être regroupés en trois catégories principales : la première catégorie a trait au *droit international de la mer* (1). La deuxième catégorie concerne l'interprétation de certains éléments des articles 4 et 6 de l'*Accord de 1972* touchant au *traitement à accorder aux chalutiers saint-pierrais* (2).

6. Le Canada désigna comme agent M. Philippe Kirsch, directeur des opérations juridiques au ministère des Affaires extérieures et la France, M. Gilbert Guillaume, directeur des Affaires juridiques au ministère des Relations extérieures. Le greffier du Tribunal était M. Bernard Dutoit, directeur du Centre universitaire de droit comparé de Lausanne.

La troisième catégorie porte sur les *intentions des Parties* en adoptant en 1972 une disposition spéciale en faveur de Saint-Pierre et Miquelon (3).

1) Les principes du nouveau droit international de la mer

L'un des arguments principaux du Canada, développé surtout au cours de la procédure orale, était qu'il tenait des principes du droit de la mer, en tant qu'État côtier, le droit inhérent de gérer les ressources biologiques de sa zone de pêche exclusive et donc de réglementer les activités accessoires de la pêche, y compris le filetage en mer, sous réserve des seules exceptions inscrites dans l'Accord de 1972⁷. La France, elle, semblait avoir des pouvoirs de l'État côtier une conception plus limitée.

Il n'est pas aisé de décrire la position du Tribunal énoncée à la partie X de la sentence (paragraphe 49 à 58), car elle n'aboutit pas à des conclusions parfaitement nettes. Il est certain qu'en principe, le Tribunal voit dans la protection des ressources contre le danger de surexploitation la finalité essentielle de l'évolution du droit de la mer en matière de pêche, comme d'ailleurs de la législation canadienne en la matière. Pour lui, le pouvoir de gestion de l'État côtier est une simple « fonction d'administration que l'État côtier est réputé le mieux à même d'exercer mais qui demeure cependant une fonction d'intérêt général » (paragraphe 50). Le Tribunal aborde de la même façon l'énumération, faite à l'article 62 de la *Convention sur le droit de la mer*, des domaines sur lesquels peuvent porter les lois et règlements de l'État côtier applicables aux pêcheurs étrangers dans sa zone économique exclusive. Quoique cette énumération ne présente pas de caractère exhaustif, « il ne semble pas que le pouvoir de réglementation de l'État côtier comprenne normalement celui de réglementer des matières d'une nature différente de celles qui y sont décrites » (parmi lesquelles ne figure pas le filetage en mer). Toutefois, sur le plan des principes, le Tribunal conclut simplement qu'une « éventuelle réglementation du filetage en mer ne saurait donc trouver *a priori* sa justification » dans les nouvelles règles du droit de la mer (paragraphe 52).

Le Tribunal ne se fonde d'ailleurs pas sur cette position de principe pour conclure à l'illégalité de la prohibition du filetage en mer imposée par le Canada aux chalutiers saint-pierrais. Il constate que certains États côtiers ont adopté dans leur législation interne des dispositions relatives au traitement des prises en mer en fonction de

7. Voir le paragraphe 24 de la décision majoritaire.

leurs propres objectifs économiques et sociaux, et ne se prononce pas sur la légalité de cette réglementation. Il reconnaît par ailleurs au Canada « le pouvoir qu'il tient du droit international général d'apprécier souverainement l'opportunité d'accorder ou de refuser des licences à certains types de navires étrangers en fonction de critères définis par lui seul » (paragraphe 55). En définitive, le Tribunal conclut que, si le Canada n'a pas la même latitude dans le cadre de l'Accord de 1972, c'est que celui-ci a accordé le droit de pêche à des « chalutiers », terme qui, en l'absence d'indication contraire, s'applique à tous les types de chalutiers, y compris les chalutiers congélateurs (paragraphe 55).

2) L'égalité du traitement entre chalutiers canadiens et saint-pierrais

Estimant donc qu'en principe l'Accord de 1972 permettrait à Saint-Pierre et Miquelon d'utiliser des chalutiers-usines congélateurs dans le golfe, le Tribunal examine l'argument du Canada selon lequel les chalutiers saint-pierrais n'avaient droit qu'à un traitement égal à celui que le Canada accordait aux chalutiers canadiens, lesquels n'étaient pas autorisés à fileter dans le golfe. Pour soutenir cette thèse, le Canada se fondait simultanément sur les articles 4 et 6 de l'Accord de 1972, qui portent respectivement sur le droit des chalutiers saint-pierrais de continuer à pêcher « sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens » et sur l'application des règlements de pêche canadiens à l'exercice de ce droit de pêche. Rien dans ces dispositions, disait le Canada, ne justifiait un traitement préférentiel pour les chalutiers saint-pierrais. Par contre, selon la France, ces articles étaient inapplicables en l'espèce et les obligations du Canada n'étaient donc pas limitées au traitement national.

Le Tribunal retient essentiellement la thèse française sur ce point. Il estime d'abord que, quoique le contenu des *règlements de pêche canadiens* ne soit pas figé dans le temps, les Parties ne pouvaient avoir eu en vue des règlements portant sur le traitement du poisson car il n'existait aucune réglementation de ce type dans le droit canadien en 1972 (paragraphe 43), et que, selon le sens ordinaire des termes, la réglementation du filetage est une « règle étrangère à l'objet de la pêche », ce terme étant entendu au sens de « capture du poisson » (paragraphe 37 à 39). Ensuite, quoiqu'il reconnaisse que la France a accepté le système de réglementation canadien (paragraphe 36 à 37), le Tribunal conclut que les textes législatifs et réglementaires canadiens ne contiennent par eux-mêmes aucune norme réglementant précisément le traitement du poisson en mer, qui ne fait l'objet en pratique que de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (paragraphe 42 à 47). Enfin, même si une véritable réglementation canadienne en matière de filetage

venait à exister, elle ne serait pas opposable à la France parce que le principe de non-discrimination contenu à l'article 6 ne s'applique qu'aux règlements de « pêche », au sens étroit où l'entend le Tribunal (paragraphe 48).

Quant à l'exercice du droit de pêche des chalutiers saint-pierrais « *sur un pied d'égalité* » avec les chalutiers canadiens, le Tribunal considère que le Canada n'a jamais véritablement accordé à ces chalutiers le traitement national, car il leur applique des quotas et des textes législatifs et réglementaires différents de ceux qui s'appliquent aux chalutiers canadiens. De là, le Tribunal assimile la clause du « pied d'égalité » à un simple « droit d'accès à l'exploitation des ressources au même titre que les chalutiers canadiens », préférentiel au droit de pêche des autres bateaux étrangers mais sans conséquence sur le plan du traitement à appliquer aux chalutiers saint-pierrais (paragraphe 34).

3) La recherche de l'intention des parties

Le Canada se fondait enfin sur une troisième catégorie d'arguments selon lesquels, essentiellement, le filetage dans le golfe du Saint-Laurent serait contraire aux intentions des Parties en 1972. Le premier de ces arguments était que l'objectif d'une disposition spéciale en faveur de Saint-Pierre et Miquelon était d'accorder des bénéfices aux habitants des îles, non à d'autres ressortissants français. Or, le Canada estimait que les chalutiers-fileyeurs profitaient essentiellement à des armateurs métropolitains. Le Tribunal interprète cependant l'expression « *arrangement de voisinage* » inscrite à l'Accord comme signifiant que les droits de pêche dont la France est titulaire dans le golfe du Saint-Laurent ont pour bénéficiaires « les ressortissants français [...] exerçant la pêche au moyen de chalutiers régulièrement immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon », pas nécessairement les habitants des îles. Le Tribunal relève que les Parties auraient pu être plus précises sur ce point, par exemple en énonçant des exigences relatives à la composition de l'équipage, à la provenance des capitaux ou au statut des sociétés en cause. En l'absence de telles précisions, le Tribunal conclut que « l'immatriculation des chalutiers visés à l'article 4b) [...] a été considérée par les Parties, ensemble avec le principe de bonne foi [...] comme formant une garantie suffisante contre tout risque d'exercice abusif de ses droits par la Partie française » (paragraphe 27).

Le deuxième argument canadien relatif à l'intention des Parties était que l'alinéa 4b) ne visait qu'à accorder à Saint-Pierre et Miquelon la *continuation d'une pêche limitée*, pratiquée par des chalutiers de pêche fraîche. Selon le Canada, l'introduction de chalutiers-fileyeurs transformerait radicalement cette pêche en la dotant d'une capacité

beaucoup plus élevée, susceptible de menacer les ressources halieutiques du golfe et de gêner la gestion de ces ressources par le Canada. Le Tribunal conclut cependant que le Canada a accepté d'avance la possibilité d'une expansion modérée de la flotte saint-pierraise, tenant compte de l'évolution des techniques et donc de l'introduction de chalutiers-fileyeurs (paragraphe 58).

4) Conclusion

En résumé, le Tribunal se prononce donc à l'encontre de la position du Canada en concluant :

- a) que ses pouvoirs en tant qu'État côtier ne comprennent pas nécessairement celui de réglementer le filetage et que, le cas échéant, il s'est départi de ce pouvoir en raison des termes de l'Accord de 1972,
- b) que ni la clause du « pied d'égalité » ni les règlements de pêche canadiens ne s'appliquent en l'espèce, et donc que les chalutiers saint-pierrais ne sont pas limités dans l'exercice de leur droit de pêche aux droits accordés aux chalutiers canadiens et,
- c) que le filetage en mer par les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon est compatible avec les intentions des Parties en concluant l'Accord de 1972.

III. COMMENTAIRE

Il est difficile pour le commentateur d'interpréter la sentence du Tribunal arbitral d'une manière parfaitement éclairée, faute d'avoir à sa disposition les arguments des deux Parties. En effet, le compromis d'arbitrage dispose que « chaque Partie sera responsable de la communication au public de ses propres exposés écrits » (article 6, paragraphe 7) et « pourra communiquer au public les comptes rendus intégraux de ses plaidoiries » (article 8, paragraphe 1). Or, si le Canada donne accès aux intéressés, sur demande, à ses écritures et à ses plaidoiries, la France semble avoir choisi jusqu'à présent de maintenir la confidentialité de ses propres arguments. Le commentaire suivant doit donc se lire sous réserve de la possibilité qu'il souffre d'un déséquilibre involontaire en raison de ce facteur.

Après avoir pris note des préoccupations des Parties telles qu'identifiées par le Tribunal (1), nous verrons comment celui-ci a analysé le pouvoir du Canada de réglementer le filetage à la lumière de l'Accord de 1972 (2), la façon dont il a interprété la clause du « pied d'égalité » comme une clause d'accès à la ressource (3) et de quelle manière il a tenu compte des préoccupations canadiennes (4).

1) Les préoccupations des parties

Pour comprendre l'importance qu'attachaient le Canada et la France à ce différend, et peut-être la sentence du Tribunal arbitral elle-même, il est bon de s'arrêter à ce que le Tribunal décrit comme « l'inquiétude qu'éprouvait chacune [des Parties] quant au sort futur de ses droits respectifs ». Selon le Tribunal, le Canada craignait « de voir la pêche française métropolitaine qui, aux termes de l'article 3 de l'Accord de 1972, devait se retirer du golfe du Saint-Laurent le 15 mai 1986, y rentrer en force sous la forme de dix chalutiers-usines-congélateurs de 50 mètres de long et dotés chacun d'une capacité de pêche largement supérieure à la capacité de chalutiers de pêche fraîche de même taille ». Par contre, la France craignait « de voir les autorités canadiennes adopter des règlements successifs habilitant des autorités d'un rang de moins en moins élevé à subordonner l'octroi des licences de pêche au respect de prescriptions étrangères à la pêche et à la protection des ressources ». Et le Tribunal annonce son intention de démontrer que « les inquiétudes éprouvées par les Parties quant à l'avenir de leurs droits sont devenues sans objet » (paragraphe 13).

2) Le pouvoir du Canada de réglementer le filetage à la lumière de l'Accord de 1972

En lisant la décision majoritaire et l'opinion dissidente, on peut effectivement se poser certaines questions sur la façon dont le Canada a appliqué sa réglementation en matière de pêche. Le Tribunal ne semble pas loin de la vérité lorsqu'il parle d'une « réglementation obscure et touffue » qui « débouche sur une compétence totalement discrétionnaire ». Le Tribunal relève avec raison le caractère anormal de l'insertion dans cette réglementation *après* la naissance du différend d'une clause expresse relative au filetage (paragraphe 13). Le juge dissident lui-même critique un « manque de clarté et de netteté » qui, bien qu'il ne porte pas atteinte au pouvoir du Canada de réglementer le filetage, « témoigne effectivement d'un certain laxisme dans l'exercice de ce pouvoir par le ministère intéressé » (paragraphe 13). Quoi qu'il en soit, le Tribunal, en concluant à l'inexistence d'un règlement canadien sur le filetage et à l'incapacité légale du Canada de réglementer le filetage par les bateaux français, a sans nul doute apaisé les craintes que pouvait éprouver la France sur ce point.

Avant d'aborder la façon dont le Tribunal a traité des inquiétudes du Canada, il convient cependant de faire quelques observations sur la façon dont il est arrivé à la conclusion qui précède.

De cette partie de la sentence, il ressort que le Tribunal a vu dans l'application de la réglementation canadienne en matière de

filetage aux chalutiers saint-pierrais l'exercice d'un pouvoir excessif en principe et susceptible d'abus en pratique. Indépendamment de l'opinion qu'on peut avoir sur ce point, on peut regretter que la détermination apparente du Tribunal d'empêcher le Canada d'exercer un tel pouvoir se soit à l'occasion manifestée au détriment de la rigueur de son analyse juridique. Un certain nombre d'affirmations ayant des conséquences fort importantes pour les conclusions de la sentence ne sont guère expliquées et font même parfois l'objet de certaines contradictions.

Il en est ainsi, par exemple, de la conclusion du Tribunal selon laquelle les Parties, en employant le mot « chalutier » dans l'Accord de 1972 sans distinction, ont permis l'introduction de chalutiers-usines congélateurs dans le golfe (paragraphe 55). Paradoxalement, le Tribunal admet plus tard qu'il n'est pas exclu qu'en rédigeant l'alinéa 4b), les Parties « aient eu en vue la capacité de pêche de dix chalutiers de pêche fraîche d'une taille maximum de 50 mètres » (paragraphe 61). Une telle inconséquence est difficile à admettre, à propos d'une affirmation qui sert de fondement au Tribunal pour conclure que le Canada s'est privé, à l'égard de Saint-Pierre et Miquelon, de son pouvoir d'apprécier souverainement l'opportunité d'accorder ou de refuser des licences à certains types de navires en fonction de ses propres critères. De l'opinion du juge dissident, qui estime quant à lui, à la lumière des pourparlers de 1964 et de 1971 qui ont précédé la conclusion de l'Accord de 1972, que « le type de chalutiers envisagé par les négociateurs dans le cas de Saint-Pierre et Miquelon par opposition aux chalutiers de la métropole étaient des chalutiers de pêche fraîche » (paragraphe 24), il ressort à tout le moins que le Tribunal, s'il avait des raisons de penser différemment, n'a pas jugé bon de les expliquer dans la sentence.

De la même façon, pour en arriver à la conclusion que les « règlements de pêche » canadiens ne peuvent s'appliquer au filetage par les chalutiers saint-pierrais, le Tribunal prend des raccourcis qui ne laissent pas de surprendre. Le Tribunal n'explique pas sa conclusion d'après laquelle, selon leur sens naturel et ordinaire, de tels règlements ne peuvent concerner que la « capture du poisson » (paragraphe 38) — conclusion que le juge dissident conteste d'ailleurs en faisant des textes pertinents une analyse dont on regrette, là encore, que le Tribunal ne fasse aucune mention (paragraphe 29 à 31). Il est dommage aussi que le Tribunal n'ait pas jugé bon de traiter dans sa sentence d'un paradoxe soulevé par le Canada dans ses plaidoiries : si fileter n'était pas pêcher, d'où la France tiendrait-elle le droit de fileter dans le golfe quand l'Accord de 1972, qui est la seule source des droits qu'elle y exerce, ne lui accorde que le droit de « pêcher »⁸? Le droit de la mer contemporain

8. Contre-mémoire du Canada, page 35, note 63 et procès-verbal de la séance du 5 juin 1986 — après-midi (PV/4), p. 23.

n'inclut d'ailleurs aucune « liberté de filetage » parmi les libertés de la haute mer dont l'exercice continue d'être garanti dans la zone économique exclusive⁹.

Le Tribunal ne précise pas davantage pourquoi l'expression « règlements de pêche », dont la France avait accepté d'avance l'évolution selon les termes mêmes de l'Accord de 1972, devrait exclure indéfiniment le filetage, alors que la durée de cet accord n'est pas déterminée et que cette réglementation s'est répandue chez d'autres États dans le cadre de leurs règlements de pêche. Le Tribunal n'explique pas non plus pourquoi la pêche saint-pierraise serait fondée à évoluer en fonction des techniques nouvelles, sans que les règlements canadiens puissent s'adapter à la même évolution. Il est décevant, enfin, que le Tribunal n'ait pas traité de manière directe d'un argument présenté par le Canada et mentionné par le juge dissident, selon lequel la France ne s'était pas prévalu de l'occasion qui lui avait été offerte en 1976, avant l'adoption du règlement pertinent, de réagir au système par lequel le Canada se proposait de réglementer le traitement des prises en mer et qu'il devait effectivement mettre en œuvre par la suite. À la lumière de cette notification et de la pratique ultérieure des Parties, on comprend la position du juge dissident qui conclut que la France avait acquiescé à la réglementation du filetage par le Canada¹⁰.

Peu importe donc les qualités et les défauts du système réglementaire canadien en la matière, la détermination par le Tribunal que le Canada s'était privé de la compétence même de réglementer le filetage pratiqué par les bateaux français aurait, nous semble-t-il, mérité un traitement plus approfondi.

3) La clause du « pied d'égalité »

Une observation un peu différente peut être faite sur l'interprétation donnée par le Tribunal à un autre élément de l'Accord de 1972, le principe du « pied d'égalité » contenu à l'alinéa 4b). Cet argument, rappelons-le, fut le premier chef invoqué par le Canada pour refuser au chalutier-fileteur « La Bretagne » l'autorisation de fileter dans le golfe, dès la naissance du différend. Essentiellement, le Canada voyait dans ce principe l'énoncé d'une limite générale à ses obligations en ce qui concerne le droit de pêche de Saint-Pierre et Miquelon : les chalutiers saint-pierrais ne pouvaient revendiquer un traitement supérieur à celui qui était accordé aux chalutiers canadiens. Autrement dit,

9. *Convention sur le droit de la mer*, article 58.

10. Voir à cet égard l'opinion dissidente, paragraphes 41 à 47.

que le filetage tombe ou non dans la catégorie des activités régies par ses règlements de pêche, le Canada n'était pas obligé d'en autoriser la pratique aux chalutiers saint-pierrais, puisqu'elle était interdite aux chalutiers canadiens. Pour sa part, la France semble avoir considéré ce principe comme octroyant simplement aux chalutiers saint-pierrais un « droit d'accès » à la zone en question.

Sans nous étendre ici sur les arguments des Parties¹¹, qui semblent avoir traité cette question d'abondance au cours des plaidoiries, il est intéressant d'observer que, sur ce point, la position canadienne reposait essentiellement sur le sens ordinaire de l'expression « pied d'égalité » à la lumière de l'usage qui en avait été fait dans d'autres traités¹². Curieusement, il s'agit aussi du seul cas dans la sentence où le Tribunal ne s'est pas fondé sur le texte même de l'Accord pour fonder ses conclusions, mais plutôt sur la pratique subséquente des Parties : en bref, il s'appuie sur le fait que des chalutiers saint-pierrais sont soumis à une loi et à des règlements distincts, et se voient attribuer des quotas différents, pour conclure que « le traitement national n'est pas appliqué par le Canada à l'exercice par les pêcheurs français de leur droit de pêche » (paragraphe 34). Le Tribunal en déduit sans autre explication que la clause en question est une simple clause d'accès à la ressource, donnant aux chalutiers saint-pierrais le droit de pêcher même en l'absence d'un excédent des prises, mais sans rapport avec le traitement à leur accorder. Encore une fois, le laconisme du Tribunal sur ce point s'explique mal (la question est réglée en deux pages, aux paragraphes 32 à 34). On peut remarquer par exemple que le Canada avait présenté certains arguments visant à démontrer que les deux différences relevées par le Tribunal n'affectaient pas l'exercice du droit de pêche proprement dit¹³. Étant donné l'importance que revêt cette question pour ses conclusions, il est surprenant que le Tribunal ne fasse même pas allusion à ces arguments et, à supposer qu'il les ait examinés et considérés mal fondés, qu'il conclue de ce fait à l'*inexistence* du traitement national et non à son *inobservance* par le Canada.

4) Le Tribunal et les préoccupations du Canada

Il reste à examiner la façon dont le Tribunal a cherché à apaiser la crainte du Canada « de voir la pêche française métropolitaine

11. Voir le paragraphe 32 de la décision majoritaire.

12. Voir l'opinion dissidente, paragraphes 66 à 82.

13. Voir le mémoire du Canada, paragraphe 74 et annexe 43, page 9, paragraphe (a), ainsi que les procès-verbaux des séances du 6 juin — matin (PV/5), p. 52, et du 13 juin — après-midi (PV/12), pp. 92-93.

qui [...] devait se retirer du golfe du Saint-Laurent le 15 mai 1986 [...] y rentrer en force sous la forme de 10 chalutiers-usines congélateurs [...] » (paragraphe 13). Cette question comporte en réalité deux volets, celui du lien qui devait exister entre les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon et les îles elles-mêmes, et celui du danger d'une rentrée « en force » de chalutiers-usines congélateurs. Une controverse incidente à ces deux questions avait d'ailleurs surgi entre les Parties, à savoir la pertinence pour l'interprétation de l'Accord de 1972 de pourparlers, par ailleurs infructueux, qui avaient eu lieu en 1964 en vue d'en arriver dès cette époque à un accord de pêche entre le Canada et la France. Sur ce point, le Tribunal donne raison au Canada contre la France et déclare en particulier que « s'agissant moins de l'interprétation que de la mise en œuvre dans le temps de l'Accord de 1972, il convient de prendre en considération les assurances données [...] par les représentants de la France au sujet de l'accroissement de l'effort de pêche des chalutiers français de Saint-Pierre et Miquelon, en réponse à la crainte exprimée par le Canada de voir ceux-ci prendre la relève des chalutiers français métropolitains dont le retrait à terme du golfe était envisagé » (paragraphe 58).

De toute évidence, pour le Tribunal la question du lien entre les chalutiers saint-pierrais et les îles elles-mêmes et celle de l'accroissement de l'effort de pêche étaient étroitement associées. Le Canada, au contraire, attachait une importance indépendante à la question de « l'authenticité » de ces chalutiers, car il y voyait un test de la bonne foi de la France dans l'exécution de ses obligations. Le Canada avait d'ailleurs expliqué au cours des plaidoiries les raisons qui l'amenaient à penser que la France cherchait précisément à réintroduire dans le golfe la flotte métropolitaine sous couvert d'une immatriculation saint-pierraise¹⁴. La conclusion du Tribunal, pour lequel les bénéficiaires de l'alinéa 4b) de l'Accord doivent être des « ressortissants français [...] exerçant la pêche au moyen de chalutiers régulièrement immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon » (paragraphe 27) sans autre lien avec les îles, contourne le problème puisqu'elle mène à l'impossibilité de distinguer en pratique entre les bateaux saint-pierrais proprement dits et d'éventuels bateaux métropolitains immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon aux seules fins de leur introduction dans le golfe, et dont l'équipage et les propriétaires relèvent de la France métropolitaine. On peut regretter que le Tribunal, qui traite plus loin des assurances données par la France relativement à l'effort de pêche, ne fasse pas la moindre mention des assurances données en même temps selon lesquelles le gouvernement

14. Voir l'opinion dissidente, paragraphes 91 à 95.

français ne cherchait pas à obtenir de faveurs pour d'autres pêcheurs que ceux de Saint-Pierre et Miquelon¹⁵.

Sa position sur ce premier point étant posée, le Tribunal cherche ensuite à apaiser les craintes du Canada à l'effet que le défaut de pouvoir réglementer le filetage en mer entraînerait un retour en force de la flotte métropolitaine, eu égard notamment à l'effet possible d'un tel retour sur les ressources halieutiques du golfe. Il s'agit ici d'une question complexe, où le droit et les principes de gestion des pêcheries s'entremêlent de façon malaisée. Nous ne proposons pas ici de discuter en détail de la position de principe du Tribunal, selon laquelle « la France n'a jamais envisagé qu'un développement progressif et modéré de la flotte de pêche de Saint-Pierre et Miquelon et [...], de son côté, le Canada n'a jamais envisagé d'empêcher un tel développement », qui « prendrait nécessairement en compte l'évolution des techniques » (paragraphe 58). Cette position nous semble raisonnable et, indépendamment des autres arguments précédemment discutés, la position canadienne, selon laquelle la continuation d'une pêche saint-pierraise limitée qu'avaient à l'esprit les Parties ne devait en principe permettre que l'utilisation des chalutiers de pêche fraîche, paraît indûment restrictive.

Il reste cependant à examiner les moyens par lesquels le Tribunal a cherché à atteindre le but qu'il s'était assigné au paragraphe 13 de la sentence, à savoir celui de démontrer que les craintes que pouvait éprouver le Canada de voir se développer une menace excessive pour les ressources halieutiques du golfe « sont devenues sans objet ». Essentiellement, le Canada soutenait que les chalutiers-fileyeurs avaient une capacité de pêche nettement supérieure aux chalutiers de pêche fraîche; que si les chalutiers saint-pierrais pouvaient fileter dans le golfe il serait difficile de maintenir l'interdiction du filetage imposée aux pêcheurs canadiens; qu'il s'ensuivrait une pression à la hausse sur les demandes de quotas de pêche des pêcheurs tant canadiens que français et que la conservation des ressources pourrait s'en trouver menacée. En pratique, ces éléments soulèvent deux questions distinctes : la *fixation* et le *respect* des quotas de pêche.

Le Tribunal ne traite guère de la question de la *fixation* des quotas. Sa seule affirmation nette sur ce point porte exclusivement sur le risque invoqué par le Canada de surenchère dans les demandes de quotas des pêcheurs *canadiens* et est la suivante : il « peut difficilement admettre qu'un État souverain fasse état, dans l'exécution de ses engagements internationaux, des pressions qu'il subirait de la part

15. Voir à ce sujet le mémoire du Canada, paragraphe 43 et annexe 42, paragraphe 42.

d'intérêts privés [...] » (paragraphe 61). Dans l'optique des conclusions préalables du Tribunal cette affirmation est naturellement correcte, puisqu'elle présuppose l'obligation du Canada d'autoriser le filetage dans le golfe. On peut s'étonner toutefois que le Tribunal ait tenu à la faire, car la position du Canada en la matière se fondait sur le principe qu'il pouvait interdire aux chalutiers saint-pierrais ce qu'il interdisait aux chalutiers canadiens. Si le Canada avait fait état des pressions qu'il subissait au plan interne, disait-il, ce n'était que pour démontrer qu'il n'agissait ni de façon arbitraire ni dans le dessein de nuire à Saint-Pierre et Miquelon¹⁶.

Ce qui est plus troublant, c'est que le Tribunal, en vue de rassurer le Canada quant à l'impact possible de la capacité des chalutiers-fileyeurs sur les ressources du golfe, s'appuie ensuite exclusivement sur des considérations relatives au pouvoir de contrôle du Canada sur le *respect* des quotas de pêche et à l'obligation correspondante de la France. En effet, cette question semble avoir été d'un intérêt tout à fait périphérique au cours de l'arbitrage, particulièrement pour le Canada qui tenait pour acquis que les quotas français, une fois fixés, seraient respectés, et voyait le problème au niveau de la *fixation* de ces quotas. Le Tribunal, qui n'avait pas compétence en la matière, s'est gardé d'aborder cette question autrement que de façon très indirecte, mais il semble bien dès lors que, pour le Canada, le problème reste entier¹⁷.

CONCLUSION GÉNÉRALE

À bien des égards, la sentence rendue dans l'affaire du filetage dans le golfe du Saint-Laurent laisse le commentateur sur sa faim. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce bref commentaire, de traiter en détail d'autres questions. Ainsi la position du Tribunal sur les pouvoirs de l'État côtier en matière de pêche mériterait certainement d'être étudiée davantage. La lecture faite par le Tribunal des articles 61 et 62 de la *Convention sur le droit de la mer* de 1982, par exemple, est surprenante, car elle reflète une école de pensée — celle des États pratiquant la pêche

16. Procès-verbal de la séance du 13 juin — après-midi (PV/12), p. 43.

17. Comme le souligne le professeur Pharand, dissident, bien que le Canada fixe les quotas de façon unilatérale, en pratique il se livre à des consultations avec la France et c'est là que se trouvent en germe les futurs différends (paragraphe 95). En effet, non seulement la France contestait le droit du Canada à titre d'État côtier de fixer lui-même les quotas, mais il semblerait qu'elle ait menacé de référer tout différend à cet égard au règlement par tierce partie (procès-verbal de la séance du 12 juin 1986 — après-midi (PV/10), p. 73).

lointaine — qui manifestement n'a pas prévalu lors de l'adoption de ces dispositions. Celles-ci prévoient explicitement le caractère non exhaustif de l'énumération des pouvoirs de l'État côtier, dont certains sont apparentés à la réglementation du filetage mais ont une portée bien plus vaste, comme le pouvoir d'exiger le débarquement des prises dans ses propres ports.

De même, la conclusion du Tribunal selon laquelle la finalité essentielle de l'évolution du droit de la mer en matière de pêche est la protection des ressources contre le danger de surexploitation (paragraphe 50) semble oublier le caractère « économique » de la zone de 200 milles, qui n'est pas une simple zone de « conservation ». Cette conclusion se heurte en effet à la position de la plupart des commentateurs de la *Convention sur le droit de la mer*, pour lesquels, d'après les termes mêmes de la Convention, le principal objet de la zone économique exclusive est d'assurer que les générations actuelles et futures des populations des États côtiers bénéficient au premier chef des ressources des eaux adjacentes¹⁸.

Plus généralement, on ne peut que regretter que le Tribunal, qui était le premier à être constitué en vertu de l'Accord de 1972, n'ait pas été soucieux de rechercher une solution plus articulée et mieux étayée au plan des données concrètes du droit international actuel. Il était certes légitime pour le Tribunal de se demander si le Canada exerçait ses pouvoirs de façon raisonnable et, si ce n'était pas le cas, de le sanctionner en conséquence. Il lui était tout aussi légitime de conclure que le Canada n'avait pas le pouvoir de réglementer le filetage en mer, s'il estimait que le droit applicable en l'espèce justifiait une telle conclusion. Mais il aurait fallu une démonstration plus sérieuse : le droit de pêche reconnu aux chalutiers français méritait toute l'attention voulue, c'est entendu ; mais le droit du Canada de réglementer la pêche dans le golfe du Saint-Laurent aurait mérité lui aussi une égale attention, puisque c'était de l'« équilibre délicat et fragile »¹⁹ de l'Accord de 1972 qu'il s'agissait. Le nombre de questions juridiques qui restent sans réponse, ou auxquelles la réponse apportée est incomplète ou contradictoire, laisse une impression de malaise, particulièrement quand on contraste le flou juridique qui se dégage ainsi de la sentence et le caractère catégorique de ses conclusions, lesquelles semblent refléter dans une très large mesure la position et les perspectives françaises. On ne peut s'empêcher d'en conclure que le Tribunal n'a finalement

18. Voir entre autres à ce sujet D.P. O'CONNELL, *The International Law of the Sea*, Clarendon Press, Oxford, 1982, vol. I, p. 552, et C.A. FLEISCHER, *La pêche*, dans R.-J. DUPUY et D. VIGNES, *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Economica, Paris, 1985, pp. 840-841.

19. Décision majoritaire, paragraphe 30.

accompli qu'à moitié la tâche qu'il s'était lui-même fixée : si l'on conçoit sans peine que les craintes qu'avait pu nourrir la France ont été dissipées par la sentence, on voit mal comment il pourrait en être ainsi de celles du Canada.

On peut enfin se demander si la procédure de règlement des différends qui a été utilisée, qui s'inspire de celle prévue à l'Accord de 1972 et n'implique que trois juges, deux d'entre eux ayant été nommés par leurs gouvernements respectifs, est susceptible de donner les meilleurs résultats. Il est possible en effet qu'un tribunal élargi en soit venu à une appréciation plus équilibrée des arguments juridiques avancés de part et d'autre. Quoi qu'il en soit, il sera intéressant d'observer à l'avenir l'attitude du Canada et de la France envers l'Accord de 1972, et la façon dont ils s'y prendront pour régler les différends en matière de pêche qui pourraient encore survenir... D'ici là, et quelles que soient les faiblesses importantes de la sentence, le Canada se doit de l'exécuter de bonne foi en enlevant la restriction que comporte la licence délivrée à « La Bretagne ».

**Tribunal arbitral
institué par le compromis du 23 octobre 1985
entre le Canada et la France :
différend concernant le filetage
à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent**

Sentence du 17 juillet 1986

Le Tribunal, formé de :

M. Paul DE VISSCHER, Président	
M. Donat PHARAND	
M. Jean-Pierre QUÉNEUDEC	Membres
M. Bernard DUTOIT, Greffier,	

En l'affaire concernant le filetage, à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, par les chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche, signé à Ottawa le 27 mars 1972,

Entre

Le CANADA,

représenté par :

S.E. l'Ambassadeur Philippe Kirsch, ministère des Affaires extérieures, comme *Agent*

assisté par :

T. Bradbrooke Smith, c.r., Sous-Procureur général adjoint, ministère de la Justice

D.M. McRae, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de la Colombie britannique

Mark L. Jewett, c.r., ministère de la Justice
comme *Conseils*

Claude Emanuelli, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke

Paul Fauteux, ministère des Affaires extérieures

Valerie Hughes, ministère de la Justice

Ruth Ozols, ministère de la justice

Peter Splinter, ministère des Affaires extérieures,
comme *Conseillers juridiques*

Peter Hood, ministère des Pêches et des Océans

James Jones, ministère des Pêches et des Océans

Deborah S. Lawrence, ministère des Pêches et des Océans,
comme *Conseillers en matière de pêche*

Michael Gardner, économiste-conseil, Halifax
R. Douglas M. McDonald, ministère des Affaires extérieures
Michael Shepard, halieutiste-conseil, Victoria,
comme *Conseillers économiques et techniques*

R.J. Richards, sous-ministre, ministère du Procureur général,
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador,
comme *Conseiller*,

et

LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

représentée par :

Monsieur Gilbert Guillaume, conseiller d'État, directeur des affaires
juridiques au ministère des Affaires étrangères,
comme *Agent*,

assisté par :

Marc Plantegenest, sénateur, président du Conseil général de Saint-
Pierre et Miquelon

Bernard Leurquin, préfet, commissaire de la République à Saint-
Pierre et Miquelon

Pierre-Michel Eisemann, professeur de droit à l'Université de
Clermont I

Vincent Coussirat-Coustère, professeur de droit à l'Université de
Lille II

Christian Bernier, secrétaire des Affaires étrangères, direction des
Affaires juridiques, ministère des Affaires étrangères,
comme *Conseils*

Emmanuel Decaux, maître de conférences à l'Institut d'études
politiques de Paris,
comme *Expert universitaire*

Jean-Luc Matthieu, directeur des Affaires économiques et sociales
d'Outre-Mer

Jacques Claude, direction des Affaires économiques et sociales

Elizabeth Didier-Montpezat, direction des Affaires économiques et
sociales,

comme *Experts du ministère des Départements et
Territoires d'Outre-Mer*

Pierre Martin, directeur des Pêches maritimes et des Cultures
marines

Maurice Fourneyron, chargé de mission auprès du directeur des
Pêches maritimes et des Cultures marines

Arnaud Bordes, chargé de mission, direction des Pêches maritimes
et des Cultures marines

Alain Beauvallaud, chef du quartier des Affaires maritimes de Saint-
Pierre et Miquelon,

comme *Experts du secrétariat d'État à la Mer*

Jean-Pierre Minet,
comme *Expert de l'Institut français pour la recherche et
l'exploitation de la mer (IFREMER)*,

Rend la sentence suivante :

I. INTRODUCTION

1. Un différend s'est élevé entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française au sujet de l'interprétation de l'Accord signé à Ottawa le 27 mars 1972 et relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche. N'ayant pu régler ce différend par voie de négociations, les deux gouvernements ont décidé de recourir à la procédure d'arbitrage instituée par l'article 10 de l'Accord du 27 mars 1972.

2. Le compromis d'arbitrage daté du 23 octobre 1985 est rédigé dans les termes suivants :

« Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada (ci-après dénommés « les Parties »);

Considérant l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche, signé à Ottawa le 27 mars 1972 (ci-après dénommé « l'Accord »);

Considérant qu'un différend est intervenu entre les Parties sur l'application de l'Accord;

Considérant que les Parties ont décidé de soumettre ce différend à l'arbitrage conformément à l'article 10 de l'Accord;

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

1. Il est établi un tribunal d'arbitrage (ci-après dénommé « le Tribunal ») composé de Monsieur Jean-Pierre Quéneudec, expert nommé par le Gouvernement de la République française, de Monsieur Donat Pharand, expert nommé par le Gouvernement du Canada, et d'un troisième expert, Monsieur Paul De Visscher, qui fera fonction de Président du Tribunal.

2. Si l'expert nommé par le Gouvernement de la République française se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses fonctions, le Gouvernement de la République française nommera promptement un autre expert comme remplaçant. Si l'expert nommé par le Gouvernement du Canada se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses fonctions, le Gouvernement du Canada nommera promptement un autre expert comme remplaçant. Si le troisième expert se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses fonctions, les deux Gouvernements s'entendront promptement sur un remplaçant, qui ne sera pas un ressortissant de l'une ou l'autre Partie.

Article 2

Statuant conformément au droit international, le Tribunal est prié de se prononcer sur le différend qui oppose les Parties en ce qui concerne le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français visés à

l'article 4 b) de l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972.

Article 3

Le Tribunal, dès sa constitution et après consultation des Parties, désignera un Greffier.

Article 4

1. Chaque Partie, dans un délai de trente jours à compter de la signature du présent compromis, désignera un agent qui la représentera devant le Tribunal et communiquera le nom et l'adresse de l'agent ainsi désigné à l'autre Partie et au Greffier.

2. Chaque agent ainsi désigné sera habilité à nommer un adjoint pour agir à sa place le cas échéant et pourra être assisté de conseils, d'experts et du personnel qu'il jugera nécessaires. Le nom et l'adresse de l'adjoint ainsi nommé seront communiqués dans les mêmes conditions que ceux de l'agent.

Article 5

1. Le Tribunal ne pourra exercer ses fonctions que s'il est au complet.

2. Sous réserve des dispositions du présent compromis et sauf entente contraire entre les Parties, la procédure du Tribunal sera assujettie aux articles 67 à 78 de la Convention de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Pour le surplus, le Tribunal décidera de sa propre procédure et de toutes les questions relatives à la conduite de l'arbitrage.

3. Toutes les décisions du Tribunal seront prises à la majorité.

Article 6

1. Sans préjuger aucune question relative à la charge de la preuve, la procédure devant le Tribunal comportera deux phases : l'une écrite et l'autre orale.

2. Les exposés écrits seront les suivants :

- a) un mémoire, qui sera soumis par chaque Partie à l'autre Partie et au Greffier le 22 février 1986;
- b) un contre-mémoire, qui sera soumis par chaque Partie à l'autre Partie et au Greffier deux mois après la soumission des mémoires;
- c) tout autre exposé que le Tribunal jugera nécessaire.

3. Les audiences débiteront six semaines après la soumission des contre-mémoires.

4. Le Tribunal aura la possibilité de prolonger de 15 jours au maximum les délais ainsi fixés, à la requête de l'une ou l'autre Partie ou à sa propre initiative.

5. Le Greffier notifiera aux Parties une adresse pour le dépôt de leurs exposés écrits et de tous autres documents.

6. Chaque Partie consultera l'autre Partie avant de communiquer à titre de preuve ou d'argument toute correspondance diplomatique ou autre

correspondance confidentielle entre la France et le Canada. Les deux Parties conviennent de ne pas invoquer à l'appui de leur propre position ou au détriment de la position de l'autre Partie :

- a) les propositions ou contre-propositions faites en vue de parvenir au présent compromis et à tout arrangement intérimaire applicable dans l'attente de la sentence du Tribunal;
- b) tout arrangement intérimaire de ce type.

7. Les exposés écrits ne pourront être communiqués au public qu'une fois les audiences commencées. Chaque Partie sera responsable de la communication au public de ses propres exposés écrits.

Article 7

1. Le Tribunal siégera à Genève au lieu et, sous réserve de l'alinéa 3 de l'article 6, aux jours et heures qu'il fixera après consultation des agents.

2. Le Tribunal pourra engager le personnel et s'assurer tous services et matériel qu'il jugera nécessaires.

Article 8

1. Les exposés écrits et plaidoiries seront présentés en français ou en anglais. Les décisions du Tribunal seront dans les deux langues. Des comptes rendus intégraux des audiences seront produits chaque jour dans la langue utilisée lors de chaque intervention. Chaque Partie pourra communiquer au public les comptes rendus intégraux de ses plaidoiries.

2. Le Tribunal, en tant que de besoin, pourvoira aux traductions et aux interprétations et conservera un compte rendu intégral de toutes les audiences en français et en anglais.

Article 9

1. La rémunération des membres du Tribunal et du Greffier sera supportée à égalité par les Parties.

2. Les dépenses générales de l'arbitrage seront supportées à égalité par les Parties. Le Greffier consignera le détail de ces dépenses et en rendra compte.

3. Chaque Partie supportera les dépenses encourues par elle dans l'élaboration et la présentation de ces thèses.

Article 10

1. Le Tribunal rendra sa sentence dans les trente jours qui suivent la conclusion des audiences. Ce délai pourra en cas de nécessité être prolongé de 15 jours au maximum par décision du Tribunal. Le Tribunal siégera de la date d'ouverture des audiences jusqu'à la date à laquelle il rendra sa sentence.

2. La sentence du Tribunal sera pleinement motivée. Chacun de ses membres aura le droit d'y joindre une opinion individuelle ou dissidente.

3. Un exemplaire signé du texte de la sentence et de toute opinion individuelle ou dissidente sera immédiatement remis aux agents ou à leurs adjoints par le Président ou par un membre du Tribunal désigné par lui.

Chaque Partie pourra rendre public le texte de la sentence et de toute opinion individuelle ou dissidente.

4. La sentence du Tribunal sera définitive et obligatoire et les deux Parties s'obligent à prendre toutes mesures que comporte son exécution.

5. Dans les 60 jours qui suivront la réception de la sentence, l'une ou l'autre Partie pourra déférer au Tribunal toute contestation entre les Parties portant sur l'interprétation et la portée de la sentence.

Article 11

Le présent compromis entrera en vigueur à la date de sa signature.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs, ont signé le présent compromis.

FAIT EN DOUBLE EXEMPLAIRE à Paris ce vingt-troisième jour d'octobre 1985, en français et en anglais, chaque texte faisant également foi. »

3. L'Accord du 27 mars 1972 relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche a la teneur suivante :

« Le Gouvernement français et le Gouvernement canadien,

Considérant que le Gouvernement canadien a jugé nécessaire, en vue notamment d'assurer la protection de ses pêcheries, d'adopter certaines dispositions relatives à la délimitation de la mer territoriale et des zones de pêche du Canada,

Estimant opportun d'adapter à la situation actuelle leurs relations réciproques en matière de pêche, sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Le Gouvernement français renonce aux privilèges établis à son profit en matière de pêche par la Convention signée à Londres le 8 avril 1904 entre le Royaume-Uni et la France. Le présent Accord remplace les dispositions conventionnelles antérieures relatives à la pêche des ressortissants français au large de la côte atlantique du Canada.

Article 2

En contrepartie, le Gouvernement canadien s'engage, dans le cas de changement au régime juridique des eaux situées au-delà des limites actuelles de la mer territoriale et des zones de pêche du Canada sur la côte atlantique, à reconnaître aux ressortissants français le droit de pêche dans ces eaux, sous réserve d'éventuelles mesures de conservation des ressources, y compris l'établissement de quotas. Le Gouvernement français s'engage de son côté à accorder la réciprocité aux ressortissants canadiens au large de Saint-Pierre et Miquelon.

Article 3

Les bâtiments de pêche immatriculés en France métropolitaine pourront continuer à pêcher, du 15 janvier au 15 mai de chaque année, jusqu'au 15 mai 1986, sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent à l'Est du méridien 61°30' de longitude Ouest, conformément aux dispositions des articles 5 et 6.

Article 4

En raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage :

- a) les embarcations de pêche côtière françaises immatriculées à Saint-Pierre et Miquelon peuvent continuer à pêcher dans leurs lieux de pêche traditionnels sur les côtes de Terre-Neuve, et les embarcations de pêche côtière de Terre-Neuve bénéficient du même droit sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon ;
- b) les chalutiers français d'une taille maximum de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent, dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse (à l'exception de la baie de Fundy), et dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens ; les chalutiers canadiens immatriculés dans les ports de la côte atlantique du Canada peuvent continuer à pêcher sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon sur un pied d'égalité avec les chalutiers français.

Article 5

Les bâtiments de pêche français visés par les dispositions de l'article 3 ne doivent pas faire porter leur effort de pêche à titre principal sur des espèces de poisson autres que celles qu'ils ont traditionnellement exploitées dans la période de cinq ans précédant immédiatement cet Accord, et ne devront pas augmenter substantiellement le niveau de cet effort.

Article 6

1. Les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français visés aux articles 3 et 4, y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada.

2. Les règlements de pêche français seront appliqués dans les mêmes conditions aux bateaux de pêche canadiens visés à l'article 4.

3. Avant de promulguer de nouveaux règlements applicables à ces bateaux, les autorités de chacune des Parties en aviseront les autorités de l'autre Partie trois mois à l'avance.

Article 7

Le patrouilleur français qui accompagne habituellement les bâtiments de pêche français pourra continuer à exercer sa mission d'assistance dans le golfe du Saint-Laurent.

Article 8

La ligne définie à l'annexe au présent Accord détermine, entre Terre-Neuve et les îles de Saint-Pierre et Miquelon, la limite des eaux territoriales du Canada et des zones soumises à la juridiction de pêche de la France.

Article 9

Aucune disposition du présent Accord ne peut être interprétée comme portant atteinte aux vues et prétentions futures de l'une ou l'autre Partie concernant les eaux intérieures, les eaux territoriales ou la juridiction en matière de pêche ou de ressources du plateau continental, ni aux accords bilatéraux ou multilatéraux auxquels l'un ou l'autre Gouvernement est Partie.

Article 10

1. Les Parties contractantes établiront une Commission pour l'examen de tous les différends sur l'application du présent Accord.

2. La Commission comprendra un expert national nommé par chacune des Parties pour dix ans. En outre, les deux Gouvernements désigneront d'un commun accord un troisième expert qui ne sera pas un ressortissant de l'une ou l'autre Partie.

3. Si, à l'égard de tout différend soumis à la Commission par l'une des Parties contractantes, la Commission n'est pas parvenue, dans un délai d'un mois, à une décision acceptable pour les Parties contractantes, il sera fait appel au troisième expert. La Commission siègera alors comme un tribunal d'arbitrage sous la présidence du troisième expert.

4. Les décisions de la Commission siégeant comme un tribunal d'arbitrage seront prises à la majorité et seront obligatoires pour les Parties contractantes.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs, ont signé le présent Accord et y ont apposé leurs sceaux.

Fait en deux exemplaires à Ottawa, en langues française et anglaise, chaque version faisant également foi, le 27 mars 1972. »

4. Les signataires de l'Accord du 27 mars 1972 ont joint à celui-ci un échange de lettres daté du même jour et par lequel le Canada et la France se sont entendus sur le texte qui suit :

« Il a été porté à la connaissance du Gouvernement français que certains navires se trouvant dans le golfe du Saint-Laurent avaient rencontré quelques difficultés administratives au moment d'emprunter le détroit de Belle-Isle.

Le Gouvernement français reconnaît que les navires de pêche appelés à utiliser cet itinéraire seront soumis à la réglementation canadienne des pêches et de la pollution qui y est applicable et invitera ses ressortissants à en observer strictement les dispositions.

Il considère que, sous la seule réserve qui précède, les navires français ont à tout moment le droit de passage inoffensif dans le détroit de Belle-Isle. »

II. SITUATION ANTÉRIEURE À 1972 ET APPLICATION DE L'ACCORD JUSQU'À LA NAISSANCE DU DIFFÉREND

5. Les droits conventionnels de pêche que la France a acquis au large des côtes du Canada, à l'issue du conflit qui l'avait opposée à l'Angleterre,

trouvent leur origine dans l'article XIII du Traité de Paix et d'Amitié signé à Utrecht le 11 avril 1713.

Aux termes de cet article, la France a cédé à la Grande-Bretagne l'île de Terre-Neuve, avec les îles adjacentes, et elle a obtenu, outre la reconnaissance de ses droits de souveraineté sur « l'île dite Cap Breton et toutes les autres quelconques situées dans l'embouchure et dans le golfe de Saint-Laurent » le droit, pour ses sujets, de pêcher et de sécher le poisson dans une zone côtière de l'île de Terre-Neuve s'étendant « depuis le lieu appelé Cap be Bona Vista jusqu'à l'extrémité septentrionale de ladite île et, de là en suivant la partie occidentale jusqu'au lieu Pointe Riche. » Cette zone a été, par la suite, traditionnellement désignée sous le nom de « French Shore ».

6. Par le Traité définitif de paix entre la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne signé à Paris le 10 février 1763, la France a renoncé au profit de la Grande-Bretagne à toutes ses prétentions et possessions sur la Nouvelle-Écosse ou Acadie, et a garanti « à Sa Majesté Britannique, en toute propriété, le Canada avec toutes ses dépendances, ainsi que le Cap Breton, et toutes les autres îles et côtes dans le golfe et fleuve Saint-Laurent et généralement tout ce qui dépend desdits pays, terres, îles et côtes... » (Article IV).

Par l'article V du même Traité de paix, la Grande-Bretagne a confirmé les droits de pêche et de sécherie des sujets de la France dans les termes suivants :

« Les sujets de la France auront la liberté de la pêche et de la sécherie sur une partie des côtes de l'île de Terre-Neuve, telle qu'elle est spécifiée par l'article XIII du Traité d'Utrecht, lequel article est renouvelé et confirmé par le présent traité (à l'exception de ce qui regarde l'île du Cap Breton ainsi que les autres îles et côtes dans l'embouchure et dans le golfe Saint-Laurent) et Sa Majesté Britannique consent à laisser aux sujets du Roi Très Chrétien la liberté de pêcher dans le golfe Saint-Laurent, à condition que les sujets de la France n'exercent ladite pêche qu'à la distance de trois lieues de toutes les côtes appartenant à la Grande-Bretagne, soit celles du continent, soit celles des îles situées dans ledit golfe Saint-Laurent et, pour ce qui concerne la pêche sur les côtes de l'île du Cap Breton, hors dudit golfe, il ne sera permis aux sujets du Roi Très Chrétien d'exercer ladite pêche qu'à la distance de quinze lieues des côtes de l'île du Cap Breton; et la pêche sur les côtes de la Nouvelle-Écosse ou Acadie, et partout ailleurs hors dudit golfe, restera sur le pied des traités antérieurs. »

Par l'article VI du même Traité du 10 février 1763, la Grande-Bretagne a cédé « les îles de Saint-Pierre et Miquelon, en toute propriété, à Sa Majesté Très Chrétienne, pour servir d'abri aux pêcheurs français » à charge pour la France de « ne point fortifier lesdites îles, à n'y établir que des bâtiments civils pour la commodité de la pêche et à n'y entretenir qu'une garde de cinquante hommes pour la police ».

7. Le Traité définitif de paix et d'amitié signé à Versailles le 3 septembre 1783 entre la France et la Grande-Bretagne a « renouvelé et confirmé » en son article II les traités antérieurs à la guerre et notamment le Traité d'Utrecht de 1713 et le Traité de Paris de 1763. Par son article IV il a confirmé le Roi de la Grande-Bretagne dans la propriété de l'île de Terre-Neuve et des îles adjacentes

« à l'exception des îles Saint-Pierre et Miquelon, lesquelles sont cédées en toute propriété à Sa Majesté Très Chrétienne ».

Le même Traité de paix a modifié, en son article V, les limites du droit de pêche que la France avait acquis le long du « French Shore » par l'effet de l'article XIII du Traité d'Utrecht de 1713 en prenant acte de l'engagement de la France de renoncer à ce droit de pêche dans le secteur qui s'étend depuis le Cap Bonavista jusqu'au Cap Saint-Jean et en accordant à la France un nouveau secteur de pêche s'étendant depuis le Cap Saint-Jean jusqu'au Cap Raye en passant par le nord de l'île. Dans une déclaration jointe au Traité, la Grande-Bretagne s'engageait à prendre « les mesures les plus positives pour prévenir que ses sujets ne troublent en aucune manière, par leur concurrence, la pêche des Français pendant l'exercice temporaire qui leur est accordé sur les côtes de l'île de Terre-Neuve ».

Enfin, en son article VI, le Traité du 3 septembre 1783 disposait que « À l'égard de la pêche dans le golfe de Saint-Laurent, les Français continueront à l'exercer conformément à l'article V du Traité de Paris ».

8. Les droits de pêche de la France ont été ultérieurement confirmés par l'article 15 de la Paix d'Amiens du 27 mars 1802¹, par l'article XIII du Traité de Paris du 30 mai 1814 qui remplaça la situation « sur le même pied qu'en 1792 » ainsi que par les articles VIII, IX et XI du Traité du 20 novembre 1815².

9. Après échec de la Convention du 14 janvier 1857 et de l'Arrangement du 14 novembre 1885, dont la mise en œuvre s'était heurtée à l'opposition de la législature de Terre-Neuve, la France et la Grande-Bretagne ont conclu, dans l'esprit de l'entente cordiale, la Convention du 8 avril 1904 qui a régi les droits de pêche de la France dans le secteur du French Shore jusqu'en 1972. L'article premier de cette Convention a constaté la renonciation par la France « aux privilèges établis à son profit par l'article XIII du Traité d'Utrecht et confirmés ou modifiés par les dispositions postérieures ».

L'article 2 de la même Convention était rédigé dans les termes suivants :

« La France conserve pour ses ressortissants, sur le pied d'égalité avec les sujets britanniques, le droit de pêche dans les eaux territoriales sur la partie de la côte de Terre-Neuve comprise entre le Cap Saint-Jean et le Cap Raye en passant par le Nord; ce droit s'exercera pendant la saison habituelle de pêche finissant pour tout le monde le 20 octobre de chaque année.

Les Français pourront donc y pêcher toute espèce de poisson, y compris la boîte, ainsi que les crustacés. Ils pourront entrer dans tout port ou havre de cette côte et s'y procurer des approvisionnements ou de la boîte et s'y abriter dans les mêmes conditions que les habitants de Terre-Neuve, en restant

1. Art. 15 : « Les pêcheries sur les côtes de Terre-Neuve, des îles adjacentes et dans le golfe de Saint-Laurent sont remises sur le même pied où elles étaient avant la guerre. Les pêcheurs français de Terre-Neuve et les habitants des îles Saint-Pierre et Miquelon pourront couper les bois qui leur sont nécessaires dans les baies de la Fortune et du Désespoir pendant la première année à compter de la ratification du présent Traité ».

2. Ces trois articles confirment les dispositions du Traité de Paris du 30 mai 1814 (et de l'Acte Final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815) dans « celles de leurs dispositions qui n'auraient pas été modifiées par les clauses du présent traité ».

soumis aux règlements locaux en vigueur; ils pourront aussi pêcher à l'embouchure des rivières, sans toutefois pouvoir dépasser une ligne droite qui serait tirée de l'un à l'autre des points extrêmes du rivage entre lesquels la rivière se jette dans la mer.

Ils devront s'abstenir de faire usage d'engins de pêche fixes (stake-nets and fixed engines) sans la permission des autorités locales.

Sur la partie de la côte mentionnée ci-dessus, les Anglais et les Français seront soumis sur le pied d'égalité aux lois et règlements actuellement en vigueur ou qui seraient édictés, dans la suite, pour la prohibition, pendant un temps déterminé, de la pêche de certains poissons ou pour l'amélioration des pêcheries. Il sera donné connaissance au Gouvernement de la République française des lois et règlements nouveaux, trois mois avant l'époque où ceux-ci devront être appliqués.

La police de la pêche sur la partie de la côte susmentionnée, ainsi que celle du trafic illicite des liqueurs et de la contrebande des alcools feront l'objet d'un règlement établi entre les deux gouvernements. »

10. Par la suite, lorsque s'est amorcé le mouvement général de remise en cause du droit international de la mer, le Canada a déployé des efforts persistants dans le double souci de préserver ses ressources halieutiques menacées par le développement de la pêche étrangère et de respecter les droits conventionnels et les droits historiques de pêche acquis au cours des temps par certains États étrangers.

Faute d'avoir pu obtenir de la part des États représentés aux deux premières conférences sur le droit de la mer de 1958 et de 1960 un accord majoritaire au sujet de sa proposition d'élargissement de la mer territoriale à six milles marins et d'établissement d'une zone de pêche exclusive de six autres milles marins, le Canada adopta successivement : la loi du 16 juillet 1964 concernant la mer territoriale et les zones de pêche du Canada, qui a pour objet d'étendre ces zones de pêche à 9 milles marins ; la loi du 26 juin 1970 modifiant la précédente et portant à 12 milles marins les eaux territoriales canadiennes et, enfin, le décret du 25 février 1971 qui, sur la base de la loi de 1964 modifiée, établit des lignes de fermeture de pêche dans le golfe du Saint-Laurent, la baie de Fundy, l'Entrée Dixon — Détroit d'Hécate et le Bassin Reine Charlotte.

L'établissement de ces lignes de fermeture de pêche avait été précédé, le 18 décembre 1970, par une déclaration conjointe du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures et du Ministre de la pêche annonçant l'intention du Gouvernement du Canada « d'entamer des négociations pour mettre fin à l'activité de pêche de certains pays qui, de tradition, font la pêche dans les zones en question, à savoir : le Royaume-Uni, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, le Portugal et l'Espagne. Tout récemment, le Canada a conclu un accord sur les privilèges réciproques de pêche avec les États-Unis et l'activité des pêcheurs américains ne sera pas affectée par la promulgation de nos lignes de fermeture des pêches. Il y a aussi d'autres traités avec les États-Unis et la France portant sur les eaux de la côte Est du Canada et les droits nés de ces traités seront respectés aussi » (Annexe n° 20 du Mémoire français, pp. 6 et 7).

11. Entamées sans succès en 1964, les négociations avec la France devaient reprendre en 1971, à un moment où l'évolution du droit de la mer se dessinait nettement en faveur de la reconnaissance de droits étendus au profit

des États côtiers et où commençait à apparaître l'idée d'une zone économique exclusive de 200 milles marins que devait consacrer ultérieurement la Partie V de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego-Bay le 10 décembre 1982; elles ont abouti à la signature de l'Accord du 27 mars 1972.

12. À partir de 1976, à la demande du Canada, qui souhaitait prendre des mesures de contingentement des prises en vue de permettre la reconstitution et la protection des stocks halieutiques dans le golfe du Saint-Laurent, des conversations périodiques se sont tenues entre les deux Parties afin de déterminer les quantités de poissons que les pêcheurs français pourraient y capturer chaque année. Ces conversations ont conduit à l'adoption de procès-verbaux prévoyant l'application d'un système de quotas aux navires de pêche français visés aux articles 3 et 4 b) de l'Accord de pêche franco-canadien du 27 mars 1972. En 1980, certaines « divergences » de vues sont apparues quant aux quantités de captures allouées à ces navires; ces divergences ont été dissipées, le 3 octobre 1980, par un procès-verbal d'accord qui a fixé, avec précision, le volume des captures assigné aux navires de pêche français pour la période de temps s'étendant de 1981 à 1986 inclus.

Ce procès-verbal d'accord est étranger à l'objet du litige soumis au Tribunal, sauf en ce qu'il confirme expressément, en son paragraphe 3, les droits conférés aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord de 1972 et précise à cet égard que « ces droits sont exprimés à l'article 4 de l'Accord et resteront effectifs au-delà de 1986 ». Ce procès-verbal a été reproduit en annexe de leurs mémoires par le Canada sous le n° 53 et par la France sous le n° 23.

13. Pour le surplus, l'exécution de l'Accord du 27 mars 1972 n'a guère soulevé de problèmes entre les Parties jusqu'au moment où la Société saint-pierraise « Interpêche » a sollicité une licence au profit du chalutier-fileteur « La Bretagne ». À partir de ce moment, il est apparu clairement que les positions adoptées par les Parties étaient déterminées, non seulement par des considérations d'ordre juridique, mais aussi par l'inquiétude qu'éprouvait chacune d'elles quant au sort futur de ses droits respectifs.

Du côté canadien, la crainte s'est fait jour de voir la pêche française métropolitaine qui, aux termes de l'article 3 de l'Accord de 1972, devait se retirer du golfe du Saint-Laurent le 15 mai 1986, y rentrer en force sous la forme de 10 chalutiers-usines-congélateurs de 50 mètres de long et dotés chacun d'une capacité de pêche largement supérieure à la capacité de chalutiers de pêche fraîche de même taille. Cette « impression » (Mémoire du Canada, n° 95, p. 68) paraissait reposer sur deux éléments : d'une part, la pêche dans le golfe par les chalutiers saint-pierrais ne faisait pas l'objet, de la part du Canada, de quotas distincts de ceux alloués aux chalutiers français métropolitains; d'autre part, parallèlement à la demande de licence en faveur de « La Bretagne », des demandes de licences de pêche dans le golfe étaient introduites en faveur de deux chalutiers de plus de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon (« Islande IV » et « Zélande II »). De l'aveu même du Gouvernement français, il ne pouvait être satisfait à ces dernières demandes que pour la période transitoire prenant fin à la date du 15 mai 1986 et moyennant réimmatriculation de ces chalutiers en France métropolitaine.

Du côté français, la crainte a toujours existé de voir les autorités canadiennes adopter des règlements successifs habilitant des autorités d'un rang de moins en moins élevé à subordonner l'octroi des licences de pêche au respect de prescriptions étrangères à la pêche et à la protection des ressources. Cette impression a manifestement été favorisée, d'une part, par l'existence d'une réglementation obscure et touffue dont il apparaîtra à l'analyse qu'elle débouche sur une compétence totalement discrétionnaire et, d'autre part, par l'insertion dans cette réglementation, le 26 juin 1985, soit après la naissance du différend, d'une clause expresse relative au filetage.

Le Tribunal, qui a pleinement conscience que sa sentence présente plus d'importance pour les relations futures des Parties que pour le passé de celles-ci, s'attachera à démontrer plus loin que, depuis le retrait de la flotte française métropolitaine du golfe du Saint-Laurent, les inquiétudes éprouvées par les Parties quant à l'avenir de leurs droits sont devenues sans objet.

III. ORIGINE DU DIFFÉREND

14. L'origine immédiate du différend qui oppose les Parties se situe au mois de janvier 1985 lorsque le chalutier français « La Bretagne », immatriculé à Saint-Pierre et Miquelon et qui avait été autorisé à pêcher au dehors du golfe du Saint-Laurent en 1984, sollicite une licence en vue de procéder, en 1985, à des opérations de pêche à l'intérieur comme à l'extérieur du golfe.

Après avoir accueilli favorablement cette demande le 4 janvier 1985 en ce qui concerne la pêche hors du golfe, les autorités canadiennes ont assorti cette licence d'un « modificatif n° 1 » daté du 24 janvier 1985, aux termes duquel « Conformément à l'interdiction actuellement imposée par le Canada aux bateaux canadiens de fileter en mer des espèces traditionnelles de poissons de fond, “La Bretagne” n'est autorisée qu'à étêter et éviscérer ses prises de ces espèces dans le golfe du Saint-Laurent ».

Cette décision était fondée, par les autorités canadiennes, sur la règle dite « du pied d'égalité » inscrite à l'article 4 b) de l'Accord du 27 mars 1972 et justifiée, en fait, par la circonstance que les chalutiers canadiens en activité dans le golfe du Saint-Laurent ne sont pas autorisés à transformer leurs prises en filets « conformément à une politique de longue date », en vertu de laquelle « le Ministre des pêches et des océans a refusé toutes les demandes qui lui ont été faites d'autoriser le filetage à bord des bateaux de pêche canadiens opérant dans le golfe du Saint-Laurent et dans la zone de pêche de 200 milles³ ».

Dans une note justificative, également datée du 24 janvier 1985 et transmise par l'Ambassadeur du Canada à Paris au Ministère français des Relations extérieures, la même justification était avancée.

Cette note rappelait : « En reconnaissance des besoins spéciaux des flotilles opérant depuis des ports européens ou d'autres ports de pêche lointains, le Ministère n'a pas appliqué cette politique à leur égard. Nonobstant

3. Télégramme du Ministère canadien des Relations extérieures n° 4608 du 26 janvier 1985 adressé à l'Ambassade de France à Ottawa (Annexe n° 4 du Mémoire du Gouvernement français).

la disposition de l'Accord de 1972 prévoyant qu'ils seraient traités sur un "pied d'égalité", le Canada a donc autorisé les bateaux de pêche français qui sont immatriculés dans des ports français de la métropole à utiliser leur équipement de filetage dans le golfe du Saint-Laurent. Il en va autrement des bateaux immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon et qui n'ont pas à voyager d'aussi grandes distances ».

15. À la date du 25 janvier 1985, le Ministère français des Relations extérieures a protesté contre cette décision des autorités canadiennes en déclarant y voir « un manquement aux obligations qui leur incombent en vertu de l'accord de pêche ». À partir de ce moment, les positions respectives des Parties restèrent inchangées malgré un échange de lettres intervenu, les 7 et 27 février 1985, entre les Premiers Ministres du Canada et de la France.

16. À la date du 21 mars 1985, le Premier Ministre français suggérait à son homologue canadien de soumettre le différend à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 10 de l'Accord du 27 mars 1972. Cette proposition était acceptée par le Premier Ministre du Canada le 28 mars 1985 et le compromis d'arbitrage était signé à Paris le 23 octobre 1985.

IV. PROCÉDURE

17. Après constitution du Tribunal par l'effet de l'article premier du compromis d'arbitrage du 23 octobre 1985, et conformément à l'article 4 de cet instrument, chaque Partie a désigné son agent dans le délai de trente jours à compter de la signature du compromis, le Canada désignant à cet effet Monsieur Philippe Kirsch, Directeur des opérations juridiques au Ministère des Affaires extérieures et la France appelant à cette fonction Monsieur Gilbert Guillaume, Conseiller d'État, Directeur des Affaires juridiques au Ministère des Relations extérieures. Ces désignations ont été notifiées au Président du Tribunal respectivement le 29 novembre 1985 et le 20 novembre 1985.

Après avoir consulté les Parties conformément à l'article 3 du compromis, les membres du Tribunal ont convenu de désigner en qualité de Greffier du Tribunal Monsieur Bernard Dutoit, Professeur à la Faculté de Droit de Lausanne et Directeur du Centre universitaire de droit comparé. Cette désignation a été notifiée aux agents des Parties le 24 janvier 1986 par les soins du Président.

18. À la date du 21 février 1986, les Parties ont échangé à Genève et ont remis au Greffier du Tribunal les mémoires visés à l'article 6, paragraphe 2 a) du compromis, ainsi que les annexes accompagnant des mémoires.

Les contre-mémoires visés à l'article 6, paragraphe 2 b) du compromis, ont été échangés, avec leurs annexes respectives, et remis au Greffier du Tribunal le 22 avril 1986. En conséquence et conformément à l'article 9, paragraphe 3 du compromis, la date d'ouverture de la procédure orale a été fixée au mardi 3 juin 1986.

19. Les Parties ayant convenu entre elles que l'ordre des plaidoiries serait déterminé par voie de tirage au sort, la France a été appelée à présenter ses arguments en premier lieu.

Au cours des audiences publiques tenues au Centre international des conférences de Genève les 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12 et 13 juin 1986, le Tribunal a

entendu, pour le Gouvernement de la République française, MM. Guillaume, Plantegenest, Leurquin, Eisemann et Coussirat-Coustère et, pour le Gouvernement du Canada, MM. Kirsch, Smith et McRae. Au cours de la procédure orale, le Tribunal a posé deux questions à la partie canadienne qui y a répondu oralement au cours de la séance du 13 juin.

En outre, à l'audience du 13 juin, le Tribunal a demandé aux deux Parties de lui communiquer, avant le 18 juin, un document supplémentaire et cette demande a été satisfaite dans le délai prescrit.

Se prévalant de la faculté qui lui est offerte par l'article 10, paragraphe premier du compromis, le Tribunal a décidé de prolonger le délai prévu audit article.

20. Dans la procédure écrite, les conclusions suivantes ont été présentées par les Parties :

Au nom du Gouvernement du Canada :

« Vu les faits et les arguments énoncés dans ce mémoire, le Tribunal est prié de juger que :

- a) les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon qui pratiquent la pêche dans le golfe en vertu de l'article 4 b) de l'Accord de 1972, sont en droit d'être traités par le Canada sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens, mais n'ont pas droit à un traitement préférentiel;
- b) l'article 4 b) prévoyait uniquement la continuation d'une pêche limitée de Saint-Pierre et Miquelon dans le golfe, dont les avantages reviendraient aux habitants des îles;
- c) "La Bretagne" n'a pas le droit d'opérer en tant que chalutier-usine-congélateur à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent. »

Au nom du Gouvernement de la République française :

« Le Gouvernement français, par les moyens développés dans le présent mémoire, a l'honneur de demander au Tribunal arbitral statuant conformément au droit international et notamment à l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 de décider que le Gouvernement canadien n'est pas fondé à interdire de fileter à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent aux chalutiers français visés à l'article 4 b) dudit Accord. »

Au terme de la procédure orale, l'agent du Gouvernement du Canada a déclaré réaffirmer les conclusions présentées par son Gouvernement dans ses écritures, et l'agent du Gouvernement de la République française a demandé au Tribunal de « décider que le Gouvernement canadien n'était pas fondé et n'est pas fondé à interdire de fileter à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent aux chalutiers français visés à l'article 4 b). »

V. OBJET DE LA DEMANDE

21. Le Tribunal commencera par souligner qu'ayant été saisi par un compromis qui traduit la commune volonté des Parties, c'est « dans les termes

de ce compromis plutôt que dans les conclusions des Parties » qu'il « doit rechercher quels sont les points précis sur lesquels il lui appartient de se prononcer »⁴. À cet égard, il y a lieu d'observer que, si le différend qui oppose les Parties est né à l'occasion du refus opposé par les autorités canadiennes à la demande de licence tendant à permettre au navire « La Bretagne » de pêcher dans le golfe du Saint-Laurent en faisant usage de son appareillage de filetage du poisson, l'article 2 du compromis n'a pas donné mission au Tribunal de juger ce problème concret. Par l'effet de cet article, le Tribunal a été saisi d'une demande en interprétation de caractère objectif et il est donc appelé à dire pour droit si « les chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord » peuvent ou non se voir interdire la pratique du filetage du poisson à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

22. Le Tribunal se doit de souligner également que, si l'objet du différend dont il est saisi consiste en une demande en interprétation de l'Accord du 27 mars 1972, les Parties ont précisé, dans le préambule du compromis d'arbitrage, que le différend portait « sur l'application de l'Accord ». En raison de la liaison étroite qui existe entre interprétation et application, le Tribunal est d'avis qu'en déterminant la signification des dispositions à propos desquelles un désaccord est apparu entre les Parties, il ne peut perdre de vue les conséquences qui découlent des circonstances de droit et de fait qui existaient au moment de la naissance du différend.

VI. THÈSES PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES

23. Bien que la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 ne soit pas en vigueur entre les deux Parties, celles-ci ont invoqué devant le Tribunal les articles 31 et 32 de cette Convention consacrés respectivement à la « règle générale d'interprétation » et aux « moyens complémentaires » d'interprétation des traités.

24. Sur cette base commune, les Parties ont invité le Tribunal à donner de l'Accord du 27 mars 1972 deux interprétations radicalement différentes.

Selon le Canada, le texte de l'Accord du 27 mars 1972 est clair en ce qu'il consacre le droit de pêche des chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens et dans le respect, sans discrimination de fait ni de droit, des règlements de pêche canadiens en vertu desquels le filetage dans le golfe est interdit.

La partie canadienne soutient en outre qu'en sa qualité de seul État côtier du golfe du Saint-Laurent, elle possède, en vertu des principes généraux du droit de la mer, le droit inhérent de gérer les ressources biologiques de sa zone de pêche exclusive, sous réserve des seules exceptions inscrites dans le texte de l'Accord du 27 mars 1972.

Selon la Partie française, l'article 4 b) de l'Accord du 27 mars 1972 est également clair en ce qu'il a pour seul objet le droit de pêche exercé par les chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon et que, fileter le

4. C.P.J.I. Aff. du *Lotus* — Arrêt du 7 septembre 1927, Série A, n° 10, p. 12.

poisson pêché n'étant pas pêcher, il n'appartient pas au Canada d'user du pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 6 de l'Accord du 27 mars 1972 à des fins autres que la protection des ressources halieutiques de sa zone de pêche exclusive, finalité que les Parties à l'Accord ont pris pleinement en considération en imposant des limites précises de nombre et de taille aux chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon.

À l'appui de leurs prétentions respectives, les Parties ont invoqué, l'une et l'autre, le sens ordinaire des termes, le contexte ainsi que l'objet et le but de l'Accord sans négliger les moyens complémentaires d'interprétation que constituent les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles l'Accord a été conclu.

25. Le Tribunal est d'avis, comme les Parties elles-mêmes, que les articles 31 et 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités reflètent fidèlement les principes généraux qui doivent le guider dans l'interprétation de l'Accord du 27 mars 1972 dont il analysera d'abord le texte.

VII. CARACTÈRES FONDAMENTAUX DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

26. L'Accord du 27 mars 1972 est un traité conclu entre deux États souverains qui crée des droits et des obligations réciproques dans le chef de ces deux États.

S'il est vrai que, selon la terminologie utilisée par l'Accord, le droit de « continuer à pêcher » est destiné à profiter à des « bâtiments de pêche » (article 3), à des « embarcations de pêche » (article 4 a)) et à des « chalutiers » (article 4 b)), les États signataires de l'Accord n'en sont pas moins les seuls titulaires de ces droits de pêche au plan du droit international public et les seuls sujets de droit habilités à en exiger le respect au bénéfice de leurs ressortissants respectifs.

S'agissant plus particulièrement des droits de la France, le lien de rattachement aux îles de Saint-Pierre et Miquelon, auquel l'Accord subordonne l'exercice du droit de pêche consacré à l'article 4 b), en exigeant que le droit de la France soit exercé par cet État au moyen de chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon, n'altère en rien cette considération première que l'État français, dont les îles de Saint-Pierre et Miquelon font partie intégrante, est le titulaire exclusif du droit de pêche consacré par l'article 4 b) de l'Accord.

27. L'article 4 de l'Accord du 27 mars 1972 a cependant été établi « en raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage ».

Le fait qu'à l'intérieur de l'Accord du 27 mars 1972 les Parties ont inséré un article qualifié d'« arrangement » n'affecte ni la nature conventionnelle de cet article ni les principes qui doivent guider le Tribunal dans l'interprétation de celui-ci. Si nuance il y a, celle-ci tient simplement au caractère moins général de l'objet réglé par l'article 4 comparé à l'objet réglé par les autres articles de l'Accord. En revanche, le Tribunal ne saurait négliger la qualification d'arrangement « de voisinage » que les Parties ont, tout au long de leurs négociations et dans le texte même de l'Accord, estimé devoir utiliser pour couvrir l'objet réglé par l'article 4.

Si le concept de « voisinage » est généralement utilisé en vue de désigner une situation de proximité géographique, il est plus spécifiquement utilisé dans le langage juridique pour qualifier des situations de proximité qui, à peine d'engendrer des frictions continuelles, appellent une collaboration continue au bénéfice des nationaux ou des services publics de deux ou de plusieurs États dont les activités s'interpénètrent dans un même espace géographique. Tel est le cas par exemple de l'utilisation des eaux d'un même bassin fluvial, de la prévention de la pollution, du régime des travailleurs frontaliers ou de certaines zones douanières.

En l'espèce, le Tribunal est d'avis qu'en qualifiant les normes inscrites dans l'article 4 de l'Accord de 1972 d'arrangement de « voisinage », les Parties ont entendu préciser que les droits de pêche dont la France est titulaire dans le golfe du Saint-Laurent avaient pour bénéficiaires, et pour seuls bénéficiaires, les ressortissants français, personnes physiques ou personnes morales, exerçant la pêche au moyen de chalutiers régulièrement immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon. Les Parties auraient pu déterminer avec plus de précision les bénéficiaires de l'article 4, par exemple en énonçant des exigences relatives à la composition de l'équipage, à la provenance des capitaux des sociétés d'armement ou de pêche exploitant les chalutiers visés à l'article 4 ou au statut de ces sociétés. Le Tribunal ne peut négliger la circonstance que l'article 4 a été débattu au cours des négociations ayant précédé la conclusion de l'Accord, dans le souci manifesté par le Canada d'éviter « that metropolitan trawlers disguised as local or even trawlers manned by foreign crews but registered in Saint-Pierre might (...) take advantage of any privilege which Canada might be willing to concede but only in favour of authentic Saint-Pierre vessels »⁵, ni que ce souci s'est heurté au refus de la France de modifier les dispositions qu'elle avait elle-même proposées. Il faut en conclure que l'immatriculation des chalutiers visés à l'article 4 b), faite en conformité avec les dispositions de la législation française, a été considérée par les Parties, ensemble avec le principe de bonne foi qui, selon l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, préside nécessairement à l'exécution des traités, comme formant une garantie suffisante contre tout risque d'exercice abusif de ses droits par la Partie française.

Le Tribunal se bornera à rappeler que le droit, pour un État, de déterminer par sa législation les conditions d'immatriculation des navires en général, et des bateaux de pêche en particulier, relève de la compétence exclusive de cet État, pour autant qu'il existe un lien substantiel entre l'État et le navire et que l'État du pavillon exerce effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires battant son pavillon (Convention du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer — articles 91 et 94, et Convention de Genève sur la haute mer du 29 avril 1958, article 5).

5. Déclaration de M. WERSHOF au cours des entretiens préliminaires de juillet 1964 — Annexe n° 42 du Mémoire du Canada, p. 14, para. 41 : ... que des chalutiers métropolitains déguisés en chalutiers locaux ou même en chalutiers armés par des équipages étrangers mais immatriculés à Saint-Pierre pourraient... tirer avantage de tout privilège que le Canada pourrait être disposé à accorder uniquement en faveur d'authentiques navires saint-pierrais (traduction du Tribunal).

28. Selon le Tribunal, un arrangement de voisinage du type de celui énoncé à l'article 4 de l'Accord consacre au profit des Parties contractantes la reconnaissance de droits appelés à s'exercer concurremment dans un même secteur géographique et réclame de ce fait, de la part des titulaires de ces droits, mesure et modération dans leur mise en œuvre et coopération dans le règlement des contestations relatives à cette mise en œuvre. Il en est ainsi en l'espèce où le droit de « continuer à pêcher », consacré au profit des navires visés à l'article 4 b), doit s'harmoniser avec le droit du Canada d'appliquer ses règlements relatifs à la pêche aux bateaux français opérant à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

Le Tribunal attache une particulière importance à cette observation, non seulement parce qu'il est convaincu que l'avenir des relations réciproques des Parties dans la zone du golfe est conditionné par la manière raisonnable dont elles useront de leurs droits respectifs, mais aussi parce que les travaux préparatoires de l'Accord portent trace de cette commune intention (voir *infra*, para. 56-58).

29. Le Tribunal relève enfin que, tant à raison de son titre même qu'à raison du contenu de ses articles 2 et 4, l'Accord du 27 mars 1972 appartient à la catégorie des accords de réciprocité, en ce sens qu'il implique un échange de prestations de même nature entre les deux États contractants qui se concèdent mutuellement des droits de pêche dans des secteurs relevant de leur juridiction respective en la matière.

VIII. BUT DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

30. S'attachant à l'examen du but poursuivi par les Parties à l'Accord du 27 mars 1972, le Tribunal rappellera que la place que l'interprète se doit d'accorder au but d'un traité est éminemment variable et dépend, dans une large mesure, de la nature du traité en cause.

Dans les traités normatifs ou institutionnels conclus entre un nombre élevé d'États et pour une durée indéterminée, le but du traité se détache aisément des finalités poursuivies par chacun des contractants primitifs et acquiert une autonomie objective que l'interprète ne peut méconnaître.

Dans les traités bilatéraux, il en va généralement différemment, chaque partie poursuivant ses intérêts propres et le but commun aux deux parties se résumant dans la conciliation de ces intérêts par voie de compromis.

L'Accord du 27 mars 1972 participe de cette nature. Il est difficilement contestable qu'en s'engageant dans les négociations qui devaient déboucher sur la conclusion de cet Accord, le Canada a voulu obtenir l'acquiescement de la France à l'extension de ses limites de pêche et le retrait progressif de la pêche française du golfe du Saint-Laurent. La France, de son côté, a cherché à sauvegarder au maximum les droits qu'elle tenait des dispositions conventionnelles antérieures et à monnayer le retrait de la pêche métropolitaine du golfe contre des avantages substantiels, tant au profit de la pêche métropolitaine dans les futures zones de pêche canadiennes situées hors du golfe qu'au profit de la pêche saint-pierraise.

C'est de la confrontation de ces finalités contradictoires qu'est issu l'Accord du 27 mars 1972 qui a donné naissance à un régime fondé sur un

équilibre délicat et fragile entre les droits et devoirs de chacune des Parties. Dans un traité de ce type il ne paraît pas justifié de voir dans les droits d'une des Parties l'énoncé d'un principe et, dans les droits de l'autre, l'énoncé d'une exception qui justifierait, à ce titre, une interprétation restrictive. Le bon fonctionnement du régime institué par les Parties à l'Accord de 1972 commande de placer sur le même pied les avantages que chacune d'elles a obtenus et d'interpréter les droits de l'une et de l'autre selon le principe de l'effet utile.

31. Conformément aux principes énoncés par l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, c'est en fonction de l'équilibre recherché en commun par les Parties entre le droit de pêche reconnu aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord et le droit de réglementer la pêche dans le golfe du Saint-Laurent appartenant au Canada aux termes de l'article 6 du même Accord que le Tribunal entend répondre à la question qui a été soumise à son examen.

IX. INTERPRÉTATION DES ARTICLES 4 b) ET 6 DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

32. En abordant ce problème, le Tribunal rappellera que, dans l'interprétation qu'elles lui ont proposée, les Parties ont l'une et l'autre longuement commenté l'expression « pied d'égalité » qui figure à l'article 4 b).

Selon la France, cette expression, empruntée à l'article II de la Convention du 8 avril 1904 entre la France et la Grande-Bretagne, avait été utilisée en 1904 en vue de préciser que les pêcheurs français pêcheraient dorénavant « en commun » ou « en concurrence » avec les sujets britanniques le long du French Shore et non plus en monopole, ainsi que la France l'avait soutenu antérieurement. La Partie française en a déduit que l'expression « pied d'égalité » avait, dans l'Accord de 1972, le même sens.

Selon le Canada, le principe du « pied d'égalité », qui figure à l'article 4 de l'Accord de 1972, devrait être compris comme énonçant un principe général applicable à l'ensemble des droits conférés à la France par l'Accord; il impliquerait l'octroi aux pêcheurs français du traitement national, tant en ce qui concerne l'application des règlements de pêche canadiens qu'en ce qui concerne l'exercice de la pêche. L'expression « sans discrimination », qui a été utilisée à l'article 6, serait donc synonyme de l'expression « sur pied d'égalité ».

33. Le Tribunal tient à souligner que, à la différence de la Convention du 8 avril 1904 qui réglait dans un même article II, et sous le couvert du même principe du « pied d'égalité », l'exercice du droit de pêche et la soumission des pêcheurs français aux lois et règlements britanniques, l'Accord de 1972 règle ces deux objets dans des articles distincts, l'un sous le couvert du principe du pied d'égalité, le second sous le couvert du principe de non-discrimination. Le Tribunal en déduit que les articles 4 b) et 6 doivent être interprétés chacun selon le sens ordinaire des termes qu'ils utilisent, compte tenu de leur objet propre, de leur contexte et de la pratique ultérieurement suivie par les Parties dans leur application.

34. S'agissant de l'article 4 b) il est clair que le droit de pêche des pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon dans le golfe du Saint-Laurent n'est pas régi, à tous égards, par le traitement national dont bénéficient les pêcheurs

canadiens. Aux yeux du Tribunal, il suffit d'observer que la pratique subséquente adoptée par les Parties dans la mise en œuvre des articles 3 et 4 b) de l'Accord de 1972, qui contiennent tous deux la clause du pied d'égalité, démontre que le traitement national n'est pas appliqué par le Canada à l'exercice par les pêcheurs français de leur droit de pêche. La différence de traitement se révèle notamment dans la soumission des pêcheurs français à une loi et à des règlements distincts de ceux qui sont appliqués aux pêcheurs canadiens, ainsi que dans l'attribution à la pêche française, à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, de quotas différents de ceux qui sont attribués aux pêcheurs canadiens. On ne saurait donc voir dans cet article 4 b) une disposition énonçant le principe général d'un tel traitement applicable en toutes matières.

Il ne saurait davantage être question, pour interpréter cet article, de recourir exclusivement ni même principalement aux dispositions des anciens traités concernant la pêche exercée par les ressortissants français sur la côte atlantique du Canada. Le texte même de l'article premier de l'Accord de 1972 doit porter le Tribunal à considérer que, par l'échange des consentements intervenus entre les Parties, les dispositions de ce nouvel Accord se sont instantanément et entièrement substituées à tous les traités antérieurs. Sans pour autant nier que l'utilisation des mêmes termes par les mêmes Parties dans des traités successifs portant sur un même objet puisse avoir le même sens, le Tribunal estime que la volonté des Parties « d'adapter » à une situation nouvelle leurs relations réciproques en matière de pêche, telle qu'elle est exprimée dans le préambule de l'Accord, doit s'entendre comme visant une adaptation, non pas des seuls droits de la France par rapport à ce qu'ils étaient en 1904, mais d'une adaptation des « relations réciproques » des Parties en fonction des modifications apportées par le Canada à la délimitation de sa mer territoriale et de la création par ce même État d'une zone de pêche exclusive, que le droit international ignorait en 1904.

En précisant que les chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent continuer à pêcher dans le golfe du Saint-Laurent « sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens », l'Accord de 1972 a prévu que le droit de pêche ainsi reconnu aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon s'exerce d'une manière différente de celle dont peut s'exercer le droit de pêche éventuellement reconnu à d'autres bâtiments étrangers dans la zone de pêche du Canada. Ces derniers n'ont, aux termes des accords de pêche conclus par le Canada, qu'un droit d'accès au surplus ou à l'excédent des prises, c'est-à-dire à la part du total admissible des captures (T.A.C.) qui n'est pas pêchée par les navires canadiens, tandis que le droit des chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon s'exerce en dehors de toute idée de priorité accordée aux chalutiers canadiens. La clause du pied d'égalité insérée à l'article 4 b) apparaît de ce fait comme comportant la reconnaissance, au profit des chalutiers saint-pierrais, d'un droit d'accès à l'exploitation des ressources au même titre que les chalutiers canadiens.

35. Quant à l'article 6 de l'Accord, une divergence fondamentale s'est manifestée entre les Parties à propos du sens à attribuer à l'expression « règlements de pêche canadiens ».

Selon la Partie canadienne, l'expression insérée dans l'article 6 effectuerait un renvoi à l'ensemble des dispositions régissant la gestion des

pêches au Canada et viserait non seulement les lois et les règlements proprement dits, mais aussi les pratiques administratives autorisées par la loi. Comme il appartient au Ministre des pêches, en vertu du droit canadien, d'autoriser l'octroi à des navires étrangers de licences dans lesquelles sont prescrites les modalités et conditions d'exercice de la pêche, le Canada a fait valoir que, selon son droit interne, les licences de pêche elles-mêmes font partie intégrante du processus de réglementation. Se fondant sur le pouvoir inhérent de réglementation qu'il tire de sa juridiction exclusive sur sa zone de pêche, le Canada a en outre avancé que son autorité s'étendait à la totalité des activités menées par des navires étrangers pour l'exploitation des ressources biologiques de cette zone et que la réglementation du traitement des prises à bord de ces navires relevait de sa compétence en tant qu'État côtier.

La Partie française a par contre établi sa position sur ce point en donnant un contenu limité à l'expression « règlements de pêche », qui devrait, selon elle, être entendue comme désignant les mesures d'ordre général concernant exclusivement la pêche, par quoi il y aurait lieu d'entendre, selon le sens ordinaire des termes autant que selon les législations canadienne et française, les opérations tendant à la capture du poisson. Comme le traitement des prises à bord des navires de pêche ne s'inscrit pas dans le cadre de ces opérations, la France en a déduit qu'une réglementation canadienne portant sur le filetage du poisson n'était pas applicable aux navires français visés à l'article 4 de l'Accord. À titre purement subsidiaire, la France a également soutenu que la décision canadienne interdisant le filetage dans le golfe du Saint-Laurent ne lui était pas opposable, dans la mesure où cette interdiction ne procédait pas d'un véritable « règlement » au sens de l'article 6.

36. Le Tribunal commencera par faire remarquer qu'en prévoyant l'application des règlements de pêche canadiens aux navires français admis à pêcher dans la zone de pêche du Canada, l'article 6 n'a évidemment pas pour effet de ne rendre applicables à ces navires que les seuls règlements existant à l'époque de la conclusion de l'Accord, d'autant que le paragraphe 3 de cet article prévoit expressément la promulgation « de nouveaux règlements applicables ». Des documents et renseignements communiqués au Tribunal par les Parties, il ressort d'ailleurs clairement que, dans les zones de pêche créées par le Canada en 1964 et 1970, c'est l'Accord de 1972 qui a rendu la réglementation canadienne des pêches applicables aux navires français; un Règlement sur la protection des pêcheries côtières en date du 17 juillet 1964 avait, en effet, précisé qu'il ne serait pas fait application des lois du Canada sur la pêche dans les secteurs où ces navires exerçaient leurs activités, afin de faciliter la conclusion des négociations qui avaient été entamées.

37. En abordant l'examen de la disposition de l'article 6, selon laquelle « les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français », le Tribunal s'attachera d'abord à examiner le contenu de la notion de « règlements de pêche » avant de dégager la portée du principe de non-discrimination.

En stipulant que « les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français » et en précisant « y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada », les auteurs de

l'Accord de 1972 ont utilisé l'expression « règlements de pêche » comme une formule générique englobant l'ensemble des règles applicables aux activités de pêche, la référence à la taille des bateaux semblant indiquer qu'était ainsi visée une finalité particulière, à savoir la limitation de la capacité de pêche de ces bateaux.

Toutefois, cette expression étant contenue dans un accord conclu sans limitation de durée, il ne paraît guère concevable que les Parties aient voulu lui donner un contenu invariable⁶. C'est pourquoi, eu égard à l'évolution ultérieure du droit international en matière de pêche maritime, les règles auxquelles se réfère l'expression en cause ne doivent pas seulement être entendues comme celles qui comportent des prescriptions techniques quant aux conditions matérielles d'exercice des activités de pêche, mais comprennent également celles qui prévoient l'accomplissement de certaines formalités préalables à l'exercice de ces activités.

Le Tribunal constate, en effet, que le contenu même des règlements de pêche adoptés par de nombreux États côtiers a connu une certaine évolution depuis 1972. Alors qu'au moment de la conclusion de l'Accord les règlements de pêche en vigueur dans les différents États se bornaient généralement à fixer des prescriptions relatives aux zones interdites ou aux périodes de fermeture de la pêche, aux moyens et engins de pêche autorisés, aux variétés, à l'âge et à la taille des espèces susceptibles d'être pêchées, on a assisté depuis lors à un élargissement des domaines couverts par les règlements de pêche, y compris ceux élaborés par chacune des Parties à la présente instance. La préoccupation d'une gestion plus efficace des ressources halieutiques a conduit à l'adoption d'autres modalités de contrôle de l'effort de pêche qui, d'une part, ont pris la forme de quotas de prises répartis entre les différents pêcheurs au sein d'un total autorisé de captures (T.A.C.) et qui, d'autre part, se sont traduites par l'attribution de licences ou de permis de pêche aux bâtiments étrangers. Le système des quotas et des licences de pêche s'est ainsi généralisé et a d'ailleurs été appliqué par le Canada aux navires de pêche français sur la base du Règlement de 1976 sur la protection des pêcheries côtières, qui a constitué la première réglementation d'ensemble applicable à ces navires et qui a fixé les procédures en matière de demande et d'octroi des licences. Le Tribunal constate, à ce sujet, que le Gouvernement français a, par son comportement, accepté l'application de ce système aux navires battant son pavillon et fréquentant les zones de pêche canadiennes.

Si la pratique ultérieure suivie par les Parties dans l'application de l'Accord a ainsi enregistré une extension des domaines couverts par les règlements de pêche, cette extension s'est néanmoins réalisée sans affecter la signification première de l'expression, qui doit donc être compris selon l'acception que lui donne l'usage commun.

La Cour internationale de Justice a souligné la valeur de ce principe, aujourd'hui consacré par l'article 31 (para. 1^{er}) de la Convention de Vienne, en déclarant dans son avis consultatif du 3 mars 1950 : « ... le premier devoir d'un

6. C.I.J., arrêt du 19 décembre 1978, *Plateau continental de la mer Égée*, Recueil 1978, p. 32, para. 77.

tribunal appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte. » (*Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies, Recueil* 1950, p. 8).

38. Le contexte dans lequel s'intègre l'expression « règlements de pêche » est d'abord celui de l'article 6 lui-même. Or, cet article contient deux règles rigoureusement parallèles : d'une part, les règlements de pêche canadiens s'appliquent aux bateaux de pêche français dans la zone de pêche canadienne et, d'autre part, les règlements de pêche français s'appliquent aux bateaux canadiens pêchant sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon. Il en résulte que l'Accord de 1972, qui met ici en œuvre également une forme de réciprocité, ne fait pas renvoi uniquement au droit interne de l'une ou l'autre des Parties pour la définition de la notion de « règlements de pêche », mais qu'il s'agit là d'une notion commune. En effet, l'Accord de 1972 n'ayant pas donné de cette expression une définition à laquelle il pourrait être fait appel, le Tribunal doit partir de la constatation que l'expression en cause met essentiellement en jeu des éléments tirés du droit interne de chacun des deux États. Pour apprécier le sens de l'expression, le Tribunal doit donc considérer que « c'est à des règles généralement acceptées par les systèmes de droit interne (...) et non au droit interne d'un État donné » qu'il convient de se référer (C.I.J., arrêt du 5 février 1970, *Affaire de la Barcelona Traction, Recueil* 1970, p. 37, para. 50). Telle est d'ailleurs la manière dont peuvent également s'interpréter des expressions équivalentes qui figurent dans de nombreux traités internationaux relatifs à la pêche, où l'on rencontre diverses formulations comme « lois et règlements en matière de pêche », « lois et règlements relatifs à la pêche », « lois qui régissent les activités de pêche ». De ce point de vue, il ne fait aucun doute pour le Tribunal que le sens naturel et ordinaire qui s'attache à l'expression « règlements de pêche » consiste à désigner les prescriptions d'ordre législatif ou réglementaire contenues dans les différents droits internes, qui fixent les conditions auxquelles est subordonnée toute activité de capture du poisson et qui tendent généralement à assurer non seulement la protection et la conservation des ressources, mais aussi le maintien du bon ordre sur les lieux de pêche.

39. Le contexte dans lequel il convient de donner effet à la disposition litigieuse est aussi constitué par l'ensemble du texte de l'Accord. Le Tribunal tient à souligner à ce sujet qu'il s'agit d'un accord relatif aux relations réciproques entre les Parties « en matière de pêche » et que, exception faite des articles 7 à 10 qui portent sur des points particuliers, il y est question uniquement des droits reconnus à l'une et l'autre Parties de pratiquer la pêche dans les secteurs et au moyen de navires déterminés par l'Accord. On ne trouve dans l'ensemble du texte aucune disposition qui permette d'ôter à l'expression « règlements de pêche » le sens ordinaire que le Tribunal a précédemment indiqué. Ce sens ordinaire se trouve même conforté par la référence faite, dans l'échange de lettres joint à l'Accord du 27 mars 1972, à la « réglementation canadienne des pêches » applicable aux navires français empruntant le détroit de Belle-Isle (voir *supra*, para. 4).

Il en découle que les autorités de l'une des Parties ne peuvent pas, sous le couvert d'un règlement de pêche ainsi entendu, assujettir les navires de l'autre Partie à des règles étrangères à l'objet de la pêche.

40. La Partie canadienne cependant, en vue de justifier l'interdiction du filetage en mer dans le golfe du Saint-Laurent, a soutenu par ailleurs que les opérations de traitement du poisson à bord des navires, en tant qu'opérations connexes aux activités de pêche proprement dites, entraient déjà en 1972 dans le cadre des règlements de pêche canadiens applicables aux bâtiments étrangers et que la France ne pouvait, en conséquence, se méprendre sur le champ d'application desdits règlements au moment de la signature de l'Accord.

Pour apprécier dans quelle mesure cette justification est fondée, le Tribunal examinera successivement le contenu et la portée des règlements de pêche successifs que le Canada a adoptés depuis 1972.

41. Les règlements intervenus au Canada depuis la conclusion de l'Accord de 1972 ont été adoptés soit en vertu de la Loi de 1970 sur les pêcheries, soit en vertu de la Loi de 1970 sur la protection des pêcheries côtières.

La première, qui est un texte de portée générale, ne présente d'intérêt aux fins de la présente affaire, qu'à raison de trois de ses dispositions : d'une part, elle définit un « bateau de pêche » comme étant « tout navire utilisé, équipé ou conçu pour la prise, le traitement ou le transport du poisson » (art. 2); d'autre part, elle indique que le Ministre compétent peut émettre des permis de pêche « à sa discrétion absolue » (art. 7); enfin, à la suite d'un amendement qui lui a été apporté en 1985, elle précise que le mot « pêcherie » doit s'entendre comme désignant « des endroits où ainsi que des périodes durant lesquelles ont lieu la pêche et des activités connexes, notamment (...) l'emballage, le transport et le traitement » (art. 2). Promulgué en 1978 en vertu de cette loi, le Règlement concernant la pêche par les bâtiments de pêche étrangers dans les eaux des pêcheries canadiennes établit un certain nombre de prescriptions techniques portant exclusivement sur les périodes de fermeture de la pêche et les zones interdites, le maillage des chaluts et des filets, ainsi que les limites des prises accidentelles.

La Loi sur la protection des pêcheries côtières, qui vise essentiellement les navires de pêche étrangers, précise, de son côté, que l'expression « bâtiments de pêche » comprend « tout navire ou bateau ou tout bâtiment de quelque nature qu'il soit, employé : a) à la pêche ou à la transformation du poisson ou au transport du poisson hors des pêcheries... » (art. 2). Elle pose ensuite comme règle fondamentale : « Nul bâtiment de pêche étranger ne doit pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes, à quelque fin que ce soit, sans y être autorisé par : a) la présente loi ou les règlements, b) une autre loi du Canada, ou c) un traité » (art. 3(1)). Elle prévoit enfin l'adoption par le Gouverneur en conseil de « règlements autorisant, par voie de licence ou de permis ou autrement, des bâtiments de pêche étrangers à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes à toute fin mentionnée dans les règlements » (art. 4 a)(i)).

C'est sur la base de cette loi qu'est intervenu en décembre 1976 le Règlement sur la protection des pêcheries côtières, dont l'objet est d'établir le mode de délivrance des licences de pêche aux navires étrangers et dont les grandes lignes avaient été préalablement communiquées au Gouvernement français en septembre 1976. Ce Règlement, auquel s'est substitué en 1978 un nouveau texte ayant le même objet, prévoit que le Ministre des pêches peut délivrer une licence autorisant un navire de pêche étranger à pénétrer dans les

eaux des pêcheries canadiennes pour une ou plusieurs des onze finalités différentes qu'il énumère, parmi lesquelles : « pratiquer la pêche commerciale », « traiter le poisson en mer », « transporter le poisson à partir des zones de pêche » (art. 5(1) a)). Il précise en outre que « le bâtiment et son équipage ne doivent s'adonner qu'aux activités autorisées en vertu de la licence » (art. 11(1) b)). Par un amendement adopté le 26 juin 1985, a été incorporée dans ce Règlement une définition du « traitement », selon laquelle celui-ci comprend : « le nettoyage, le filetage, la mise en tubes, la mise en glace, l'emballage, la mise en conserve, la congélation, le fumage, le salage, la cuisson, le saumurage, le séchage et toute autre façon de préparer le poisson pour sa mise en marché » (art. 2).

42. La réglementation canadienne, qui vient d'être rapidement décrite, appelle de la part du Tribunal les observations suivantes, qui tiennent compte à la fois des documents écrits et des commentaires oraux présentés par la Partie canadienne au sujet d'un ensemble de règles particulièrement complexe. Si les textes législatifs et réglementaires canadiens ne contiennent par eux-mêmes aucune norme réglementant précisément le traitement du poisson en mer, la faculté d'interdire certaines formes de traitement résulte de la combinaison de divers textes et repose sur un système de délégations successives de pouvoirs. Il s'agit, tout d'abord, de la mention faite du traitement ou de la transformation du poisson dans la définition de l'expression « navire de pêche » donnée par les deux lois de 1970. Il s'agit ensuite du renvoi aux règlements pour la détermination des activités auxquelles peuvent se livrer les navires de pêche étrangers. Il s'agit enfin de la reconnaissance du pouvoir purement discrétionnaire du Ministre des pêches et des océans, ou de son délégué, pour ce qui concerne la délivrance d'une licence et la fixation, dans cette licence même, des activités permises au navire de pêche étranger auquel elle est délivrée. On se trouve donc en présence d'un régime d'autorisations individuelles délivrées discrétionnairement, les modalités et conditions d'exercice des activités autorisées n'apparaissant que dans les autorisations individuelles.

Le Tribunal constate, d'autre part, que la Loi sur la protection des pêcheries côtières fait une distinction entre les navires de pêche étrangers autorisés à pénétrer dans les eaux canadiennes par une licence émise en application d'un règlement adopté en vertu de cette loi, et ceux autorisés à y pénétrer en vertu d'un traité. Comme le Tribunal l'a déjà souligné, ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur des Règlements de 1976 et 1978, pris en application de cette loi, que les navires de pêche français ont été soumis au régime des licences, sans que ce régime ait pu affecter le droit de pêche consacré par l'Accord de 1972. Des informations dont il a pu disposer, le Tribunal a retenu que les licences délivrées à ces navires ont toujours comporté, jusqu'aux événements ayant donné naissance au présent litige, l'autorisation de pratiquer la pêche commerciale, d'effectuer des opérations de traitement du poisson, de transporter et de transborder du poisson, des agrés et des fournitures, ainsi que d'entrer dans certains ports canadiens, pour obtenir de la boëtte, des fournitures ou des agrés ou pour effectuer des réparations. Toutefois, le mode de traitement du poisson en mer n'était spécifié ni dans les règlements, ni dans les licences de pêche. Ce n'est que le 26 juin 1985, soit postérieurement à la naissance du présent litige, qu'a été introduite dans le Règlement sur la protection des

pêcheries côtières la définition du « traitement » que le Tribunal a précédemment rappelée. Jusqu'à-là, une simple note infrapaginale, imprimée en caractères minuscules sur les formulaires de demande de licence de pêche, comportait l'indication suivante : « Recenser le matériel de transformation tel que les machines à étêter, à éviscérer, à dépouiller et à fileter, les machines et le matériel de cuisson, de mise en boîtes et en tubes, de congélation, d'emballage, de réduction (farine et huile) ». Les mentions ainsi exigées par des formulaires administratifs à titre de renseignements, de même que les précisions demandées concernant les équipements de communications et les moyens électroniques, ainsi que les installations d'entreposage à bord des navires de pêche, pouvaient difficilement apparaître comme ayant la portée de conditions d'octroi ou de refus des licences demandées.

43. Le Tribunal tire de ces constatations la conclusion que l'interdiction de filetage, dont s'est réclamé le Canada, ne s'est jamais concrétisée en une règle générale de conduite énoncée dans un règlement de pêche, mais a consisté uniquement en un refus discrétionnaire, de portée individuelle, fondé sur des lois et règlements prévoyant des délégations de pouvoirs du législateur au Gouverneur en conseil, du Gouverneur en conseil au Ministre et du Ministre à une autorité administrative, lois et règlements se bornant par ailleurs soit à définir le « bateau de pêche », soit à exiger des renseignements sur le type d'engins et le matériel se trouvant à bord du bateau. Il apparaît ainsi au Tribunal qu'au moment de la conclusion de l'Accord de 1972, il n'existait aucune réglementation du traitement du poisson dans le droit canadien, pour la double raison que ni la simple mention de cette expression dans la définition du navire de pêche, ni les prescriptions relatives aux renseignements exigés par la suite en vue de l'octroi d'une licence à des chalutiers bénéficiant d'un droit de pêche en vertu d'un traité ne sauraient être assimilées à une réglementation de la pêche, aussi bien dans le langage usuel que dans la conception commune que pouvaient en avoir les Parties. On ne peut dès lors pas présumer, comme le soutient le Canada, que le Gouvernement français pouvait savoir, en 1972, que les opérations de traitement du poisson à bord des navires étrangers entraient dans le cadre des règlements de pêche canadiens. Il en résulte qu'en employant l'expression « règlements de pêche canadiens », les Parties pouvaient difficilement avoir en vue, à l'époque, des règlements portant sur le traitement du poisson à bord des navires de pêche.

Le Tribunal ne peut, en conséquence, accueillir l'argumentation du Canada sur ce point, car il lui faut avant tout tenir compte de ce que la Cour internationale de Justice a appelé « la nécessité primordiale d'interpréter un instrument donné conformément aux intentions qu'ont eues les Parties lors de sa conclusion » (C.I.J., Avis consultatif du 21 juin 1971, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, Recueil 1971, p. 31, para. 53).

44. Le Tribunal ne peut manquer d'observer que, dans le souci de justifier l'interdiction du filetage en mer qu'il entend opposer aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord, le Canada ne s'est pas borné à invoquer sa réglementation de la pêche, à laquelle l'article 6 de l'Accord aurait fait renvoi. Il s'est aussi réclamé d'une « politique » selon laquelle le filetage en mer des poissons de fond est interdit aux pêcheurs canadiens, d'où il résulterait,

en vertu du principe du pied d'égalité conçu comme un principe général de traitement national, que cette interdiction doit également être appliquée aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord. Cette justification, qui est d'ailleurs la seule invoquée dans le modificatif n° 1 de la licence de pêche accordée à « La Bretagne », a ensuite été reprise dans une note diplomatique du 4 février 1985 adressée par l'Ambassade du Canada à Paris au Ministère français des Relations extérieures (Mémoire français, vol. II, Annexes, n° 16). Cette note diplomatique souligne que, si le Gouvernement français n'a pas été informé de la politique canadienne relative au filetage en mer, c'est parce qu'« il s'agit d'une politique de longue date qui ne relève pas de "nouveaux règlements" » dont le Canada aurait dû aviser la France, ainsi que l'exige l'article 6, paragraphe 3 de l'Accord de 1972. Cette dernière affirmation permettrait sans doute au Tribunal d'écarter du débat la justification par laquelle le Canada a cherché à renforcer celle qu'il a fondée sur les règlements de pêche canadiens, puisque aussi bien le droit de pêche reconnu aux chalutiers français visés à l'article 4 b) ne peut être limité, en dehors des dispositions contenues dans l'Accord lui-même, que par des « règlements de pêche ».

45. Le Tribunal croit toutefois utile de relever la forme dans laquelle s'est exprimée la « politique » adoptée par le Canada à l'égard des chalutiers-usines congélateurs, afin de tenir compte des commentaires que les Parties elles-mêmes ont estimé devoir y consacrer. Il ressort des documents soumis au Tribunal que la politique canadienne dont il est ici question, après avoir été longtemps hésitante, a été définie pour la première fois le 30 novembre 1979 dans un « communiqué », par lequel le Ministre des pêches et des océans annonçait les critères qu'il se proposait d'adopter à l'égard des demandes de permis pour ce type de chalutiers et où il précisait, s'agissant du filetage, que cette pratique ne serait autorisée que pour le traitement des seules espèces non conventionnelles, à l'exclusion des espèces conventionnelles de poissons de fond (Mémoire canadien, Annexes, n° 20). Cette politique ne restera d'ailleurs pas inchangée. Amendée le 25 septembre 1983 par l'article 12 de l'Accord fédéral-provincial relatif à la pêche de la morue du nord, elle sera encore assouplie à la suite d'une étude du Ministère des pêches et des océans intitulée « document de travail » et datée du mois d'août 1985, selon laquelle « les chalutiers-usines congélateurs sont plus rentables que les chalutiers de pêche fraîche, la différence augmentant proportionnellement à la distance entre le port d'attache et les lieux de pêche » (Mémoire français, Annexe n° 24, Appendice A, p. 26). Le 8 octobre 1985, un nouveau « communiqué » a annoncé l'octroi de trois permis de pêche à des chalutiers-usines congélateurs opérant sur la côte est, pour une période de cinq ans, en vue de « permettre aux entreprises canadiennes de tirer avantage des nouvelles techniques » et de « profiter de toutes les options de commercialisation qui leur seront offertes » (Mémoire canadien, Annexes, n° 21; Mémoire français, vol. II, Annexes, n° 25). Dans le souci de tranquilliser les pêcheurs de Terre-Neuve attachés à la pêche traditionnelle, ce communiqué précise que la décision ainsi prise « ne signifie pas un changement important à la philosophie professée par le Gouvernement du Canada envers la pêche traditionnelle de la côte atlantique ». C'est par ce même communiqué qu'il est clairement précisé : « On ne permettra pas l'exploitation d'un chalutier-usine dans le golfe du Saint-Laurent ou la baie de Fundy. »

46. Sur la base de la documentation dont il a pu disposer, le Tribunal estime être en mesure de formuler un certain nombre d'appréciations concernant la portée de la politique canadienne ainsi rappelée :

- 1^o) Aucune autorisation de filetage en mer n'a été accordée à des navires de pêche canadiens opérant dans le golfe du Saint-Laurent, sans qu'il soit possible de dire si, avant 1979, ce fait résultait d'une politique délibérée du Gouvernement canadien ou de l'absence de toute demande en ce sens introduite par des entreprises canadiennes.
- 2^o) Durant la période transitoire qui a expiré le 15 mai 1986, le filetage en mer a été pratiqué dans le golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français immatriculés en métropole, sans que la politique canadienne en la matière leur soit opposée.
- 3^o) Il est difficile de voir une « politique de longue date » dans une pratique qui a été annoncée en 1979 seulement, qui a été longtemps hésitante et qui demeure de surcroît empirique.
- 4^o) L'argument fondé sur une politique d'interdiction de certaines formes de traitement du poisson en mer confirme le caractère purement discrétionnaire que le Canada attache aux décisions individuelles d'octroi ou de refus des licences de pêche.
- 5^o) En tout état de cause, une politique de pur fait dans l'exercice d'un pouvoir purement discrétionnaire, annoncée tardivement comme telle sous la forme de communiqués de presse, ne saurait être considérée par le Tribunal comme tenant lieu de « règlements de pêche » au sens de l'article 6 de l'Accord de 1972.

47. Eu égard aux considérations précédentes, le Tribunal en arrive à la conclusion que ni la technique réglementaire d'habilitations successives débouchant sur l'exercice d'un pouvoir totalement discrétionnaire s'incarnant dans des décisions individuelles, ni l'encadrement d'une telle technique par des directives qualifiées de « politique » ou de « philosophie » ne répondent à la notion de règlements de pêche, entendue selon le sens ordinaire des termes et la pratique usuelle qui en est faite.

Le Tribunal n'attache toutefois qu'une valeur relative à cette conclusion, car il importe moins, à ses yeux, de savoir si la législation canadienne contient ou non une prohibition du filetage, concrétisée dans un règlement de pêche canadien, que de déterminer si une telle prohibition pouvait être édictée ou pourrait l'être dans l'avenir, sans méconnaître l'objet et le but de l'Accord du 27 mars 1972.

48. S'agissant du principe de non-discrimination énoncé à l'article 6 de l'Accord de 1972, le Tribunal observe que la portée de ce principe est nécessairement limitée, eu égard à la circonstance que les règlements appliqués par le Canada aux bateaux de pêche français sont différents de ceux appliqués aux bateaux de pêche canadiens, comme le Tribunal a déjà eu l'occasion de le souligner. Il va de soi que, dans l'exercice de la pleine souveraineté dont il dispose à l'égard de ses nationaux, il ne suffit pas que le Canada leur interdise une activité déterminée pour qu'il puisse, dans sa zone de pêche, faire application de la même interdiction aux ressortissants français y bénéficiant d'un droit de pêche reconnu par un traité, car il ne peut invoquer sa pleine souveraineté dans une zone où il n'exerce que des compétences de nature

fonctionnelle. En outre, quant au domaine couvert par le principe de non-discrimination, le Tribunal est d'avis que ce principe ne concerne que l'application des règlements de pêche, au sens où ils ont été précédemment définis, et qu'il ne saurait donc jouer en matière de traitement des prises en mer.

**X. ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL DE LA MER DEPUIS LA
CONCLUSION DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972**

49. Appelé à statuer « conformément au droit international », le Tribunal se trouve dans l'obligation de tenir compte également « de toute règle pertinente de droit international applicable entre les Parties », selon l'article 31, paragraphe 3, litt. c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dans leurs plaidoiries, les deux Parties ont, en effet, tiré argument des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l'appui de leurs thèses respectives. Le Canada, en particulier, tant dans ses écritures qu'au cours de la procédure orale, n'a pas manqué de faire état de l'évolution qu'a connue le droit international de la mer postérieurement à l'Accord du 27 mars 1972. De fait, cette évolution a été considérable, notamment en ce qu'elle a consacré la reconnaissance, au profit des États côtiers, de droits et de pouvoirs accrus en matière d'exploitation et de conservation des ressources biologiques dans des zones étendues au-delà de leur mer territoriale. La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et la pratique suivie par les États en matière de pêches maritimes pendant le déroulement même de cette conférence ont cristallisé et consacré une nouvelle règle internationale, selon laquelle, dans la zone économique exclusive, l'État côtier dispose de droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles. Il s'agit là d'une règle reconnue par les deux États Parties à la présente instance. La France ayant institué en 1977 une zone économique, et le Canada ayant pour sa part créé dès 1971 des zones de pêche qu'il a ensuite élargies en 1977, le Tribunal s'estime autorisé à considérer qu'entre les Parties, les concepts de zone économique et de zone de pêche sont tenus pour équivalents sous le rapport des droits qu'y exerce un État côtier sur les ressources biologiques de la mer.

50. Avant d'analyser plus avant la portée de cette évolution, le Tribunal croit devoir rappeler que celle-ci se situe, quant au problème de l'exploitation des ressources halieutiques, dans la ligne de la finalité poursuivie depuis plus d'un demi-siècle par les conférences internationales consacrées au droit de la mer ou portant sur les pêches maritimes. La protection des ressources contre le danger de surexploitation a constamment été la préoccupation essentielle de ces conférences en ce domaine. L'Acte final de la Conférence tenue à La Haye en 1930 contenait une recommandation dans laquelle était déjà affirmée la nécessité d'adopter les « mesures de protection et de collaboration qui s'imposent pour la protection des richesses qui constituent un patrimoine commun »⁷. La Convention sur la pêche et la conservation des ressources

7. Voir G. GIDEL, *Le droit international public de la mer*, Paris, 1934, tome III, p. 472, note 3.

biologiques de la haute mer, faite à Genève le 29 avril 1958, traduisait la même préoccupation et préconisait « des mesures rendant possible le rendement optimal constant de ces ressources », de manière à « assurer, en premier lieu, l'approvisionnement en denrées alimentaires pour la consommation humaine » (art. 2). Le même souci de conservation des ressources biologiques des mers et des océans apparaît aujourd'hui dans le préambule de la Convention du 10 décembre 1982 et anime les dispositions de ses articles 61 à 72. S'il est vrai, comme le Canada l'a justement relevé, que l'article 56 de cette Convention reconnaît à l'État côtier des droits souverains, non seulement en matière d'exploitation des ressources naturelles, mais aussi en ce qui concerne la gestion de ces ressources, il n'apparaît pas cependant que ce pouvoir de gestion, que la Convention associe constamment à l'idée de conservation, ait précisément d'autres fins que la conservation des ressources; il se présente avant tout comme une fonction d'administration que l'État côtier est désormais réputé le mieux à même d'exercer, mais qui demeure cependant une fonction d'intérêt général. Ce souci majeur de protéger les ressources biologiques par une gestion équilibrée de celles-ci a également été celui qui a animé l'État canadien dans chacune des étapes qu'il a parcourues dans l'extension progressive de ses limites de pêche. Lorsque le Canada décida de créer une zone de pêche exclusive dans le golfe du Saint-Laurent, le Ministre des Affaires extérieures invoquait, le 17 avril 1970, « l'impérieuse nécessité d'assurer l'administration et la conservation de nos ressources en poisson »⁸. Le 4 juin 1976, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures précisait que la décision canadienne d'extension des limites de pêche était fondée sur « Canada's obligation as a good steward or custodian to protect and preserve a perishable resource which is increasingly threatened with depletion while growing in importance was a source of food for the world at large. It is action that will ensure the fishery resources off the Canadian coast can be managed wisely for the benefit of Canadians and indeed, of the entire world. »⁹. Cette finalité générale méritait d'être soulignée parce qu'elle présente en l'espèce une pertinence certaine, le préambule de l'Accord de 1972 rappelant les dispositions adoptées par le Gouvernement canadien « en vue notamment d'assurer la protection de ses pêcheries ».

51. Le Tribunal a déjà eu l'occasion de remarquer que l'Accord de 1972, conclu sans limitation de durée, traduisait le souci commun des deux États « d'adapter à la situation actuelle leurs relations réciproques en matière de pêche » (préambule). Ce faisant, les deux États entendaient vraisemblablement situer leur accord dans la perspective du développement du nouveau droit de la mer alors en gestation. De ce seul fait, il apparaît incontestable que l'Accord de

8. Chambre des Communes, Débats, session 1969-1970, tome 114, p. 6016; cité d'après J.Y. MORIN, *Annuaire canadien de droit international*, 1970, p. 199.

9. *Annuaire canadien de droit international*, 1977, pp. 327-328 : ... l'obligation du Canada, comme bon serviteur ou gardien, chargé de protéger et de préserver une ressource épuisable qui est de plus en plus menacée d'extinction, alors que croît son importance comme ressource d'alimentation pour le monde dans son ensemble. Cette décision, qui garantira les ressources de pêche au large de la côte canadienne, permettra une gestion harmonieuse au profit des Canadiens, et bien sûr du monde entier. (Traduction du Tribunal)

1972 n'a pas pu figer totalement la situation existant au moment de sa signature, en particulier en ce qui concerne les droits et compétences du Canada dans sa zone de pêche, comme l'a révélé la conduite subséquente des Parties en matière d'application du régime de licences et de quotas (voir *supra*, para. 37). On ne peut pour autant en inférer que l'évolution du droit international de la mer et l'adoption de la nouvelle Convention de 1982 ont modifié fondamentalement l'équilibre des droits et obligations réalisé entre les Parties par l'Accord du 27 mars 1972. Même si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer faisait actuellement droit entre les deux Parties, le Tribunal note qu'elle ne porterait cependant pas atteinte au régime conventionnel établi par l'Accord de 1972, en raison de la clause contenue dans son article 311, paragraphe 2, selon lequel : « La Convention ne modifie en rien les droits et obligations des États Parties qui découlent d'autres traités compatibles avec elle, et qui ne portent atteinte ni à la jouissance par les autres États Parties des droits qu'ils tiennent de la Convention, ni à l'exécution de leurs obligations découlant de celle-ci ». Le Tribunal constate que, bien qu'elle ait été signée par le Canada et par la France, cette Convention n'est cependant pas encore entrée en vigueur. Il ne peut donc être éventuellement fait appel à ses dispositions, notamment celles qui portent de manière détaillée sur les pouvoirs de réglementation de l'État côtier, que si elles apparaissent comme l'énoncé de règles généralement acceptées et dans la mesure où elles sont effectivement l'expression de règles coutumières applicables entre les Parties à l'instance.

52. En matière de conservation des ressources biologiques, l'article 61 de la Convention sur le droit de la mer reconnaît à l'État côtier le droit de veiller au maintien de ces ressources par l'adoption de « mesures appropriées de conservation et de gestion ». Celles-ci doivent viser à assurer « le rendement constant maximum », eu égard notamment aux « besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche », par quoi il y a lieu d'entendre, selon le Tribunal, les besoins desdites collectivités en matière de ressources et non l'ensemble des besoins et intérêts économiques étrangers à cet objet. Le Tribunal constate à ce sujet que ce sont précisément les besoins des pêcheurs canadiens établis sur les rives du golfe du Saint-Laurent qui, ensemble avec les intérêts des pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon, ont été pris en considération par les Parties dans le régime conventionnel établi par l'article 4 b) de l'Accord, combiné, comme il l'est aujourd'hui, avec un régime de quotas et de licences mis en place par les Parties depuis 1977. En ce qui concerne l'exploitation des ressources biologiques, dont traite l'article 62 de la Convention de 1982, il apparaît au Tribunal que cet article énonce à la fois les droits et les obligations de l'État côtier quant à l'accès des pêcheurs étrangers à sa zone économique exclusive. Il énumère, en particulier, les domaines sur lesquels peuvent porter les lois et règlements de l'État côtier qui sont applicables aux ressortissants étrangers exploitant les ressources biologiques de cette zone. Même si l'énumération qui est ainsi faite ne présente pas de caractère exhaustif, il ne semble pas que le pouvoir de réglementation de l'État côtier comprenne normalement celui de réglementer des matières d'une nature différente de celles qui y sont décrites. Non seulement il n'y est pas fait mention du traitement du poisson en mer, mais lorsque l'article 62, paragraphe 4, litt. c) prévoit que la réglementation de l'État côtier peut porter sur le type, la taille et le nombre des « engins » utilisés par les

navires de pêche, il s'agit uniquement des « engins de pêche », comme l'indique le litt. a) du même paragraphe¹⁰; ce qui n'est manifestement pas le cas des appareils de filetage, les machines de traitement du poisson ne pouvant pas être assimilées à des engins de pêche, au sens ordinaire des termes. Aux yeux du Tribunal, une éventuelle réglementation du filetage en mer ne saurait donc trouver *a priori* sa justification dans les pouvoirs reconnus à l'État côtier par les nouvelles règles du droit de la mer.

53. Le Tribunal n'ignore pas cependant que, nonobstant l'absence de toute mention expresse du traitement du poisson en mer, dans l'article 62 de la Convention, quelques États côtiers ont adopté dans leur législation interne des dispositions relatives au traitement des prises à bord des navires étrangers autorisés à pratiquer la pêche dans les eaux relevant de leur juridiction nationale. Ces dispositions, qui s'appliquent non à l'activité de pêche elle-même mais à des activités qui se situent après la capture du poisson, apparaissent, pour les États qui en sont les auteurs, comme un élément d'une politique particulière définie en fonction de leurs propres objectifs économiques et sociaux.

Il en est ainsi lorsqu'un État côtier, afin de préserver des emplois à terre ou de développer ses propres industries de transformation, n'autorise des navires étrangers à pêcher dans sa zone économique qu'à la condition de débarquer leurs prises sur son territoire, interdisant par là même en fait toute transformation en mer de ces prises. Des dispositions de cette nature, qui peuvent trouver leur fondement dans l'article 62, paragraphe 4, litt. h) de la Convention (« déchargement de la totalité ou d'une partie des captures de ces navires dans les ports de l'État côtier »), ne sont toutefois applicables à des navires étrangers que si l'État côtier, agissant dans le cadre de ses droits souverains, n'est lié par aucun traité ou si pareille disposition est inscrite dans un traité particulier conclu par l'État côtier.

De même, si la réglementation de l'État côtier peut, en vertu du litt. c) de l'article 62-4°, porter sur le « type », la « taille » et le « nombre » des navires de pêche utilisés, il est hors de doute que cette disposition doit céder le pas devant le texte d'un traité qui aurait expressément réglé ces trois matières, ce qui est précisément le cas de l'article 4 b) de l'Accord de 1972.

54. Le Tribunal relèvera enfin qu'à l'instar de l'exercice de toute compétence quelconque, l'exercice d'une compétence de réglementation est toujours lié par la règle du raisonnable, invoquée par la Cour internationale de Justice dans l'Affaire de la *Barcelona Traction* lorsqu'elle a déclaré : « La Cour estime que, dans le domaine de la protection diplomatique comme dans tous les

10. Dans l'article 62, para. 4, litt. a), le texte français comporte l'expression « navires et engins de pêche », comme le texte espagnol : « buques y equipo de pesca ». Le texte anglais porte « fishing vessels and equipment », le mot « fishing » se rapportant manifestement aux deux mots qui suivent, comme dans le texte russe, « rybolovnykh sudov i oborudovaniya », où l'adjectif « rybolovnykh » (« de pêche ») se rapporte également aux mots « navires » et « équipement ». Le texte chinois mentionne « yu chuan » (« navires de pêche ») et « pu lao she bei » (« engins de pêche »), tandis que le texte arabe utilise l'expression « lisoufon al sayed oua mouadatitha » (« navires de pêche et leur équipement »).

autres domaines, le droit international exige une application raisonnable » (C.I.J., *Recueil* 1970, p. 48, para. 93). Cette règle commande à l'État de proportionner son comportement au but légalement poursuivi et en tenant dûment compte des droits et libertés concédés à un autre État.

Ce principe a été clairement énoncé par la Cour permanente d'arbitrage dans la sentence qu'elle a rendue le 7 septembre 1910, dans l'Affaire des *Pêcheries de l'Atlantique Nord*¹¹, lorsqu'elle a jugé que l'exercice par la Grande-Bretagne de son pouvoir de faire des règlements de pêche était limité par le Traité anglo-américain de 1818 « en ce que ces règlements doivent être faits *bona fide* et ne doivent pas contenir une violation dudit traité ». Et la sentence avait considéré que seuls apparaissaient comme raisonnables les règlements « appropriés ou nécessaires pour la protection et la conservation de ces pêcheries, ou désirables ou nécessaires pour des motifs d'ordre public et moral sans immixtion non nécessaire dans la pêche elle-même » ; ce qui avait conduit les arbitres à estimer qu'était au contraire déraisonnable la prétention de la Grande-Bretagne d'interdire aux États-Unis, dont les habitants étaient les bénéficiaires du traité, d'employer comme membres d'équipage des non-habitants du territoire américain.

Dans ces conditions, le Tribunal est d'avis que le Canada ne peut user de son pouvoir de réglementation à l'égard des chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord de 1972 que d'une manière raisonnable, c'est-à-dire sans subordonner l'exercice du droit de pêche que ces navires tiennent de l'Accord à des conditions qui rendent en fait cet exercice impossible.

55. Sans pour autant dénier au Canada le pouvoir qu'il tient du droit international général d'apprécier souverainement l'opportunité d'accorder ou de refuser des licences à certains types de navires étrangers en fonction de critères définis par lui seul, le Tribunal considère que le Canada ne dispose pas de la même latitude dans le cadre de l'Accord de 1972. Cet Accord a, en effet, déterminé le type de navires saint-pierrais qui peuvent pratiquer la pêche dans le golfe en précisant qu'il s'agit de « chalutiers ». Sans doute existe-t-il, au sein de ce type de navires de pêche, plusieurs catégories particulières, comme l'indique le bordereau descriptif des bâtiments de pêche étrangers qui doit être adressé aux autorités canadiennes à l'appui de toute demande de licence et qui prévoit que le demandeur doit préciser s'il s'agit « d'un chalutier latéral, d'un chalutier à pêche arrière, d'un chalutier-boeuf ». À cette première distinction, qui repose sur la technique de chalutage, s'ajoute une autre distinction, sur laquelle les deux Parties ont insisté dans leurs plaidoiries, entre les chalutiers de pêche fraîche et les chalutiers congélateurs, qui se fonde sur le genre de produit débarqué par le navire à son retour de pêche. Mais l'Accord de 1972 n'est pas entré dans ces distinctions particulières et n'a retenu que la catégorie générale des chalutiers, alors cependant que l'existence de chalutiers congélateurs était parfaitement connue des Parties.

Or, de même que cet Accord n'a pas eu pour effet de figer totalement les droits et compétences du Canada dans sa zone de pêche, il n'a

11. Voir texte original de la sentence dans O.N.U., *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI, p. 189 et A.J.I.L. 1910, p. 968 et texte français dans R.G.D.I.P. 1912, p. 462.

pas davantage gelé toute évolution des techniques de pêche et des équipements à bord des navires de pêche immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon. En prétendant exercer le droit d'interdire tel ou tel type de traitement, en particulier le filetage, à bord de ces navires, le Canada entend se réserver en fait le droit de contrôler le type de chalutiers et le mode d'exploitation des navires autorisés par l'Accord de 1972 à continuer à pêcher à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

56. Il est vrai que le Canada a soutenu, tant dans ses écritures que dans ses plaidoiries, que l'interdiction du filetage était motivée par sa volonté de préserver les ressources biologiques du golfe du Saint-Laurent, à raison de la menace que représenterait pour celles-ci l'utilisation de chalutiers-usines congélateurs basés à Saint-Pierre et Miquelon. Selon le Canada, l'introduction éventuelle dans le golfe de 10 navires de ce type serait contraire à l'esprit même de l'Accord de 1972 et notamment au but particulier poursuivi par son article 4.

En vue d'éclairer sa position sur ce point, la partie canadienne a produit les comptes rendus des entretiens préliminaires (« preliminary talks ») tenus en 1964 et des négociations tenues en 1971. Le Canada, après avoir indiqué que ces procès-verbaux, reproduits aux annexes 41 à 43 de son mémoire, avaient été établis par la délégation canadienne et n'avaient pas été agréés par les deux Parties, a toutefois pris le soin de préciser que ces documents ne constituent pas des « travaux préparatoires en bonne et due forme », mais « reflètent les déclarations faites lors des négociations, les intentions exprimées par le Canada, et l'interprétation canadienne des intentions exprimées par la France » (Mémoire du Canada, para. 41, p. 32).

La Partie française a informé le Tribunal qu'elle n'avait trouvé dans ses archives aucun compte rendu des entretiens préliminaires de 1964 ou des négociations de 1971. Au cours de ses plaidoiries, elle n'a cependant pas contesté la teneur des procès-verbaux produits par le Canada et, s'agissant des négociations de 1971, elle en a même tiré argument au cours de l'audience du 10 juin 1986. Pour l'essentiel, la France a soutenu que les comptes rendus des entretiens préliminaires tenus en 1964 étaient « d'une faible utilité » pour la double raison que ces entretiens « se plaçaient dans un contexte tout à fait différent des négociations de 1971 » et qu'ils « se soldèrent par un échec, ne se traduisant par aucun texte commun auquel il serait utile de se référer à l'heure actuelle. »

57. Le Tribunal estime que, s'il est incontestable que le contexte dans lequel se sont déroulées les rencontres franco-canadiennes de 1964 était sensiblement différent de celui qui a présidé au déroulement des négociations de 1971, il est également établi que le but poursuivi par les deux Parties était néanmoins identique dans l'un et l'autre cas : il s'agissait de redéfinir les relations entre les deux États dans le domaine de la pêche, compte tenu des mesures que le Gouvernement canadien envisageait de prendre ou venait d'adopter en ce qui concerne les zones soumises à sa juridiction en matière de pêche. Cela résulte on ne peut plus clairement du fait que les deux délégations avaient échangé en juillet 1964 des avant-projets d'accord, dont certaines dispositions devaient ensuite être reprises lors des négociations de 1971 et dans l'Accord de 1972 lui-même. Il apparaît au Tribunal qu'il est, en conséquence, difficile de prétendre, comme l'a fait la Partie française, que le recours aux

comptes rendus des entretiens préliminaires de 1964 n'est guère utile aux fins de la présente affaire. Tout en étant simplement préliminaires et prenant place près de 7 ans avant la négociation proprement dite, ces entretiens font malgré tout partie partie du processus qui devait aboutir à la conclusion de l'Accord du 27 mars 1972.

Cela dit, le Tribunal n'ignore pas que la jurisprudence internationale, en particulier la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, fait preuve de la plus grande prudence en matière de recours aux travaux préparatoires ou à l'histoire documentaire des négociations préalables à la conclusion d'un traité. Il n'ignore pas non plus l'attitude restrictive adoptée par la Conférence de Vienne sur le droit des traités lorsqu'elle fut saisie par les États-Unis d'un amendement qui tendait à supprimer la hiérarchie établie par la Commission du droit international entre les divers moyens d'interprétation¹².

58. Le Tribunal considère toutefois que, s'agissant moins de l'interprétation que de la mise en œuvre dans le temps de l'Accord de 1972, il convient de prendre en considération les assurances données aux représentants du Canada par les représentants de la France au sujet de l'accroissement de l'effort de pêche des chalutiers français de Saint-Pierre et Miquelon, en réponse à la crainte exprimée par le Canada de voir ceux-ci prendre la relève des chalutiers français métropolitains dont le retrait à terme du golfe était envisagé. Au cours des entretiens de juillet 1964, M. Leduc déclara, au nom de la France, qu'il était possible de satisfaire les préoccupations canadiennes en précisant dans l'Accord, à la fois la quantité et la qualité des navires concernés (Annexe n° 42 du Mémoire canadien, p. 14); ce que fera finalement l'Accord de 1972 dans son article 4 b). Dans une note diplomatique en date du 30 novembre 1964, le Gouvernement français indiqua en outre au Canada, pour ce qui est du développement de la flotte saint-pierraise : « il n'est envisagé aucune modification au rythme actuel qui est approximativement d'un chalutier nouveau tous les trois ans — ce qui porterait leur nombre de 5 à 10 en quinze ans » (Annexe n° 45 au Mémoire canadien). Au cours des négociations tenues à Paris au mois de mai 1971, M. Girard invoqua le faible tonnage capturé annuellement par les chalutiers saint-pierrais et le négociateur français réaffirma que le niveau des prises des pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon pourrait s'accroître dans l'avenir, mais que tout accroissement ne serait pas suffisamment considérable pour constituer un facteur important (Annexe n° 43 du Mémoire canadien, p. 14).

Des déclarations faites par les Parties, tant au cours des entretiens de 1964 que lors des négociations de 1971, il ressort que la France n'a jamais envisagé qu'un développement progressif et modéré de la flotte de pêche de Saint-Pierre et Miquelon et que, de son côté, le Canada n'a jamais envisagé d'empêcher un tel développement. Il paraît de surcroît impensable que les

12. Conférence des Nations Unies sur le droit des traités — *Documents officiels* première session, p. 182, n° 49. Voir également le discours prononcé, au nom de la délégation américaine, par le Professeur Myres S. MCDUGAL dans A.J.I.L., vol. 62, pp. 1021 et suiv., ainsi que YASSEEN (M.K.) : « L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités », Rec. Cours. Ac. D.I., 1976-III, vol. 151, pp. 86-87.

négociateurs de l'Accord de 1972 n'aient pas envisagé que ce développement prendrait nécessairement en compte l'évolution des techniques au fur et à mesure du remplacement ou de la modernisation des chalutiers existants. C'est donc sur la base des préoccupations exprimées par le Canada et des assurances fournies par la France que les deux Parties ont, par l'article 4 b), établi, en vue de protéger les ressources, une double limite : une limite quant au nombre et une limite quant à la taille des chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon admis à pêcher dans le golfe.

XI. FILETAGE EN MER ET CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

59. Le filetage, dont l'utilisation par les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon est en cause dans le présent litige, est un mode de traitement du poisson selon lequel, aussitôt pêché, le poisson est successivement étêté, éviscéré, découpé en filets et congelé dans cet état dans les cales mêmes du navire. De tous les modes de traitement, ce procédé semble être, à l'heure actuelle, celui qui protège le plus efficacement le poisson contre le risque de décomposition auquel est exposé le produit de la pêche lorsque celui-ci, après avoir été congelé à bord, doit être décongelé à terre pour y être fileté avant d'être une seconde fois congelé aux fins d'expédition ou de commercialisation. Non seulement le navire fileteur peut séjourner plus longtemps sur les lieux de pêche, ce qui lui permet de réaliser des économies appréciables de carburant mais, ne conservant à bord que les seuls filets de poisson, il peut stocker des quantités nettement supérieures à celles que peuvent stocker les chalutiers non fileteurs de même dimension. Le filetage à bord exerce nécessairement une influence néfaste sur l'emploi des usines de traitement du poisson situées à terre, ainsi qu'en témoignent d'ailleurs les protestations qui se sont élevées au sein de la population des îles de Saint-Pierre et Miquelon lorsque le navire « La Bretagne » a été mis en service au cours de l'année 1984.

Le Tribunal observera dès à présent que la mise en service par la France de navires fileteurs ne pouvait exercer aucun effet semblable au sein de la population canadienne, pour la raison que ce n'est pas sur les côtes canadiennes que sont débarquées les prises des chalutiers français. En revanche, lorsque le Canada a mis à l'étude sa propre politique en matière de filetage avec l'appui de certains milieux de la Nouvelle-Écosse, c'est principalement à Terre-Neuve, semble-t-il, où existent des usines de traitement du poisson, que des oppositions se sont manifestées.

60. Afin de pouvoir apprécier l'incidence qu'aurait éventuellement sur les ressources halieutiques le recours à la technique du filetage en mer, le Tribunal commencera par constater qu'au moment où ont été entamés les entretiens et les négociations qui ont abouti à la signature de l'Accord du 27 mars 1972, l'existence des chalutiers-fileteurs était connue des Parties, ainsi qu'en témoigne le Mémoire canadien, qui indique que les chalutiers-usines congélateurs ont fait leur apparition dans le golfe du Saint-Laurent dans les années 1950 et 1960 (p. 12 et note 17). Ce genre de navires, dont la pêche française métropolitaine faisait alors usage dans le golfe, n'existait cependant pas à Saint-Pierre et Miquelon à l'époque de la conclusion de l'Accord; il est dès lors difficile de déterminer avec certitude ce que les Parties auraient décidé

si leur attention avait été attirée sur la mise en service éventuelle d'un chalutier-congélateur et fileteur à Saint-Pierre et Miquelon. Sans vouloir tirer une conclusion définitive de cette constatation, le Tribunal rappellera ce que disait la Cour permanente de Justice internationale dans son Avis consultatif sur la *Convention concernant le travail de nuit des femmes*, « le seul fait qu'au moment où la Convention (...) avait été conclue on n'aurait pas pensé à certains faits ou situations que les termes de la Convention, selon leur sens normal, sont assez larges pour inclure, ne permet pas d'interpréter, autrement que d'une manière conforme à leurs termes, les dispositions de cette Convention qui ont une portée générale » (C.P.J.I., Série A/B, n° 50, p. 377).

61. Le Tribunal estime que, si un chalutier-fileteur de 50 mètres au maximum est un chalutier et répond formellement aux conditions énoncées par l'article 4 b), il n'est cependant pas exclu qu'en rédigeant cet article les Parties contractantes, qui connaissaient l'existence de la technique du filetage, aient eu en vue la capacité de pêche de dix chalutiers de pêche fraîche d'une taille maximum de 50 mètres.

Comme il est par ailleurs indubitable qu'un chalutier-usine congélateur qui pratique le filetage dispose d'une capacité de stockage nettement supérieure à celle d'un chalutier de pêche fraîche de même taille et, par là même, d'une capacité de pêche supérieure, encore accrue par la possibilité qui est la sienne de séjourner plus longtemps en mer que les chalutiers de pêche fraîche qui sont obligés de rentrer plus fréquemment au port pour décharger leurs prises, il convient de se demander si cette seule raison justifie l'interdiction de filetage dont le navire « La Bretagne » a été l'objet.

La Partie française a répondu à cette question par la négative en rappelant que les chalutiers visés à l'article 4 b) de l'Accord sont soumis à des quotas de pêche établis par le Canada. Dans ses écritures, la Partie française a toujours soutenu que ces quotas étaient respectés et a rappelé qu'ils étaient contrôlés à bord par des inspecteurs canadiens. Il est vrai que le Canada, qui n'a pas mis en doute la volonté de la France de veiller au respect des quotas assignés aux pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon, a cependant exposé au Tribunal que le système de répartition des captures entre pêcheurs canadiens, appliqué pour la première fois dans le golfe en 1971, impliquait un ensemble de négociations délicates, menées au niveau fédéral et au niveau provincial, avec les entreprises de pêche et les représentants des pêcheurs établis à l'intérieur du golfe. Comme il existe, selon les dires d'un Conseil du Canada, une surcapacité globale de pêche telle que la seule « flottille canadienne actuelle pourrait capturer chaque année une quantité de poissons de fond double de celle qui est actuellement capturée dans le golfe » (P.V. n° 5, p. 101), les autorités canadiennes compétentes pour fixer le total admissible des captures subissent de multiples « pressions » qui mettent en péril la stabilité du système et justifient le recours à d'autres techniques de protection de la ressource.

Le Tribunal peut difficilement admettre qu'un État souverain fasse état, dans l'exécution de ses engagements internationaux, des pressions qu'il subirait de la part d'intérêts privés, qui sont en majorité le fait de ses propres nationaux, pour justifier le recours à des méthodes de réglementation qui font obstacle au progrès technique que constitue le filetage du poisson par les bénéficiaires d'un accord de pêche.

Le Tribunal relève également que, selon les données qui lui ont été fournies par le Canada, s'il existe environ 6000 bateaux de pêche canadiens basés dans le golfe, armés par environ 25000 pêcheurs, ce secteur géographique n'est fréquenté que par 12 chalutiers canadiens de plus de 30 mètres basés dans le golfe et par 33 chalutiers analogues basés hors du golfe mais dont la puissance est limitée à 1050 CV. Ce qui signifie, par conséquent, que la menace sur la ressource est aussi le fait d'embarcations canadiennes de taille réduite.

62. Le Tribunal est parfaitement conscient des menaces qui pèsent sur les ressources halieutiques du golfe du Saint-Laurent et qui, dans le cadre de l'arrangement de voisinage visé à l'article 4 b), appellent une action conjointe du Canada et de la France quant au respect des quotas fixés. Un contrôle renforcé des prises effectives par les autorités canadiennes, une modération contrôlée de l'accroissement de l'effort de pêche des navires immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon, dans la ligne des assurances données par la France au cours des négociations de l'Accord de 1972, sont, parmi d'autres, autant de moyens susceptibles de contribuer à cette fin.

XII. CONSIDÉRATIONS FINALES

63. En convenant que le nombre de chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon autorisés à pêcher dans le golfe du Saint-Laurent pourrait être porté à 10 chalutiers d'une taille de 50 mètres au maximum, les Parties ont fixé une double limite à l'effort de pêche susceptible d'être développé par ces chalutiers dans le golfe. Le Tribunal n'exclut pas que, ce faisant, elles aient également songé à assigner à ces navires une capacité de pêche totale comparable à celle qu'auraient représentée 10 chalutiers de pêche fraîche de cette taille.

Si tel était le cas, l'interdiction de filetage en mer ne pourrait éventuellement être tenue pour justifiée que dans la mesure où la mise en service de chalutiers-fileteurs serait de nature à entraîner nécessairement et concrètement une pêche excédentaire par rapport à la part du TAC susceptible d'être allouée à 10 chalutiers de pêche fraîche de cette taille immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon.

Le Tribunal estime devoir exclure cette éventualité dans le cas d'espèce, non seulement pour les motifs qui ont déjà été développés, mais aussi pour les raisons suivantes, qui découlent des conditions dans lesquelles l'Accord de 1972 est appelé à s'appliquer dans l'avenir de manière raisonnable et durable.

- 1^o) Quelle que soit la capacité de stockage d'un chalutier-fileteur opérant dans le golfe, tout dépassement de la part des prises assignée à un tel chalutier devrait être considéré comme un manquement à la bonne foi susceptible d'engager la responsabilité de la France qui, en tant que Partie à l'Accord de 1972, a le devoir de veiller au respect scrupuleux par ses ressortissants des engagements internationaux qu'elle a contractés à leur profit.
- 2^o) Au cours de la procédure orale devant le présent Tribunal, l'Agent du Gouvernement français a constamment tiré argument de l'existence des quotas de captures pour affirmer qu'un navire fileteur opérant dans le golfe était ainsi limité dans son effort de pêche,

allant même jusqu'à déclarer, au cours de l'audience du mardi 4 juin 1986, à propos des chalutiers-fileyeurs, que, filetant ou non à bord, « ils ne captureront pas un kilogramme de morue de plus que le quota autorisé » (PV n° 3, p. 112). Eu égard aux circonstances dans lesquelles elle a été faite, le Tribunal doit considérer pareille déclaration comme engageant la France à user de tous les moyens dont elle dispose pour veiller, conjointement avec les autorités canadiennes, au respect de cette déclaration.

- 3°) La troisième raison qui détermine le tribunal à considérer comme injustifiée l'interdiction faite aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord de 1972 de pratiquer le filetage en mer tient au contrôle exercé par les autorités canadiennes elles-mêmes sur le volume des prises effectivement réalisées et qui se manifeste notamment par la présence, à bord des chalutiers étrangers, d'inspecteurs chargés de cette mission.

Les techniques de contrôle mises en œuvre pourraient encore être renforcées soit unilatéralement par le Canada, soit par les Parties agissant conjointement dans le cadre de la Commission d'experts visés à l'article 10 de l'Accord, à la disposition de laquelle pourrait être placés des experts techniques recrutés au sein d'organisations internationales spécialisées.

Les trois raisons exposées ci-dessus convergent toutes vers la conservation, la protection et la gestion équilibrée des ressources halieutiques dans lesquelles le Tribunal voit, comme il l'a déjà indiqué, la finalité essentielle des mutations subies par le droit international de la mer, auxquelles l'Accord de 1972 a entendu s'adapter, autant que la finalité essentielle de la législation canadienne sur la protection de ses pêcheries.

Il en résulte que le droit de pêche reconnu aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord du 27 mars 1972 doit être exercé en tenant raisonnablement compte des préoccupations du Canada, seul responsable de la conservation, de la protection et de la gestion des ressources biologiques de sa zone de pêche, ce qui implique que la modernisation et le développement de la capacité de pêche de ces navires ne contreviennent pas aux engagements souscrits par la France à l'égard du Canada.

* * *

Par ces motifs, le Tribunal décide, par deux voix contre une, que l'Accord du 27 mars 1972, interprété dans son contexte à la lumière de son objet et de son but, et compte tenu des circonstances dans lesquelles il a été conclu et appliqué par les Parties, ne permet pas au Canada d'interdire aux chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon le filetage de leurs prises dans le golfe du Saint-Laurent.

Fait à Genève en anglais et en français, le 17 juillet 1986, les deux textes faisant également foi, en trois exemplaires originaux, dont l'un sera déposé aux archives du Tribunal et dont les deux autres seront transmis

respectivement au Gouvernement du Canada et au Gouvernement de la République française.

Paul de Visscher,
Président

Donat Pharand

et Jean-Pierre Quéneudec,
Membres

Bernard Dutoit,
Greffier

En signant la sentence, j'exerce le droit de joindre mon opinion dissidente, tel que prévu à l'article 10, paragraphe 3 du compromis.

Donat Pharand

Dissenting opinion of Donat Pharand

I. INTRODUCTION

1. It is with the deepest regret that I find myself unable to subscribe to the award made by this Tribunal. In availing myself of the right to attach a dissenting opinion, I will confine my dissent to a discussion of the points on which there is a substantial difference of opinion with the other two members of the Tribunal. Those points relate to the following matters: the "Canadian fisheries regulations" envisaged by Article 6 of the 1972 Agreement between the Parties; the "equal footing" clause in Article 4 (b) of that Agreement and the "arrangement between neighbours" which characterizes the whole of Article 4. These points will be dealt with in succession after a brief recall of the general background of the dispute.

* * *

2. Canada, having established fishery closing lines across the entrances to the Gulf of St. Lawrence in 1971, negotiated an agreement with France that same year on their mutual fishing relations. By this Agreement, which was signed and came into force in March 1972, France renounced its rights in fishery matters under the London Convention of 1904 between the United Kingdom and itself. The new Agreement also superseded all previous treaty provisions relating to French fishing rights off the Atlantic coast of Canada, that is, outside the Gulf of St. Lawrence. In return for the renunciation by France of previous fishing rights, Canada undertook to recognize new French fishing rights in its future exclusive fishing zone off the Atlantic coast. In addition, the Agreement provides for the withdrawal from the Gulf of fishing vessels registered in metropolitan France by May 15, 1986. As for French

fishing vessels registered in Saint-Pierre and Miquelon and as an arrangement between neighbours (arrangement de voisinage), recognizing the special situation of the Islands, those vessels were allowed to continue to fish under conditions flowing from that special situation.

3. The Islands' coastal fishing boats were allowed to continue to fish in the traditional fishing areas along the coast of Newfoundland, and a certain number of trawlers were given the right to continue to fish in the Gulf of St. Lawrence on an equal footing with Canadian trawlers. It is in respect of the fishing rights of the French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon that the present dispute arose. The provision embodying those fishing rights, which is Article 4 (b), reads as follows :

"A maximum of ten French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon, of a maximum length of 50 metres, may continue to fish along the coasts of Newfoundland, of Nova Scotia (with the exception of the Bay of Fundy), and in the Canadian fishing zone within the Gulf of St. Lawrence, on an equal footing with Canadian trawlers; Canadian trawlers registered in the ports on the Atlantic coast of Canada may continue to fish along the coasts of Saint-Pierre and Miquelon on an equal footing with French trawlers."

It will be noticed that the above Article provides for reciprocal fishing rights but, of course, the present dispute relates only to those of French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon.

4. In a similar way, the Agreement provides for the application of the national fishery regulations of each Party to the trawlers of the other Party. Their application is provided for in Article 6 which is now reproduced :

"1. Canadian fishery regulations shall be applied without discrimination in fact or in law to the French fishing vessels covered by Articles 3 and 4, including regulations concerning the dimensions of vessels authorized to fish less than 12 miles from the Atlantic coast of Canada.

2. French fishery regulations shall be applied under the same conditions to the Canadian fishing vessels covered by Article 4.

3. Before promulgating new regulations applicable to these vessels, the authorities of each of the parties shall give three months prior notice to the authorities of the other party."

5. It was specifically with respect to the application of the Canadian fishery regulations that the dispute arose. At the end of 1984, an application was made by French authorities for a licence to be issued to the trawler "La Bretagne" registered in Saint-Pierre and Miquelon for fishing in the Gulf. This is a factory freezer trawler equipped for filleting fish at sea. On January 4, 1985, a licence was issued to that vessel pursuant to Canada's Coastal Fisheries Protection Act and Regulations but it authorized fishing outside the Gulf only. On January 24 of the same year the licence was amended to authorize "La Bretagne" to fish inside the Gulf as well as outside, but subject to the following condition :

"In accordance with the current Canadian prohibition against the filleting of traditional groundfish species at sea by Canadian vessels, the LA

BRETAGNE is permitted to process groundfish species in the Gulf of St. Lawrence to the headed, gutted form only.”

6. The above condition being objected to by France, and the Parties being unable to settle their dispute by negotiations, decided to submit it to this Arbitral Tribunal in the following terms :

“Ruling in accordance with international law, the Tribunal is requested to adjudicate the dispute between the Parties in respect of filleting within the Gulf of St. Lawrence by the French trawlers referred to in Article 4 (b) of the Agreement between Canada and France on their Mutual Fishing Relations of March 27, 1972.” (Article 2 of the Arbitration Agreement).

7. As properly pointed out by the Tribunal, the scope of its mandate must be determined from the terms of the Special Agreement (compromis) rather than from the conclusions and submissions of the Parties. In this case, France requested the Tribunal to decide that Canada cannot prohibit French trawlers covered by Article 4 (b) of the 1972 Agreement to fillet in the Gulf (French Counter-Memorial, p. 93, reaffirmed by the French Agent at the end of his oral pleading on June 11, 1985). As for Canada, its third submission, which related specifically to filleting, confined itself to asking the Tribunal to decide “that ‘La Bretagne’ does not have the right to operate as a factory freezer trawler in the Gulf of St. Lawrence” (Canadian Counter-Memorial, p. 84, reaffirmed by the Canadian Agent at the end of the oral proceedings on June 13, 1985).

8. Whilst agreeing that the Tribunal is requested to decide on the legal validity of “filleting within the Gulf of St. Lawrence by the French trawlers referred to in Article 4 (b) of the Agreement”, it is also requested “to adjudicate the dispute between the Parties in respect of (such) filleting”, and the only real dispute which has already arisen relates to filleting by “La Bretagne”. Consequently, this double aspect of the Tribunal’s mandate will be kept in mind when addressing the major points constituting the core of this opinion.

II. CANADIAN FISHERY REGULATIONS IN ARTICLE 6 OF THE 1972 AGREEMENT

9. Four aspects of Canadian Fishery Regulations need to be examined : their scope in international law, taking into account the limitations imposed by the 1972 Agreement ; their actual content before and after the 1972 Agreement ; their application to “La Bretagne” in 1985 ; and, finally, their applicability to the French trawlers generally in the Gulf.

* * *

10. On the scope of Canadian fishery regulations in international law, which scope has been narrowed somewhat by the limitations contained in the 1972 Agreement, it is necessary to begin by determining the extent of the regulatory authority of the coastal State in general international law before examining the limitations contracted in 1972. The residue of Canada’s regulatory authority will be opposable to France.

11. Since the conclusion of the 1972 Agreement, we have witnessed most important developments in the general law of the sea, particularly as they relate to the jurisdiction of the coastal State over the biological resources in fishing zones beyond its territorial sea. The extent of that jurisdiction is spelled out in the provisions of the 1982 Law of the Sea Convention pertaining to the exclusive economic zone, and State practice is such that those provisions are now considered as part of customary international law. Although Canada has not yet formally adopted an exclusive economic zone, the Tribunal is correct in considering as between the Parties the concepts of economic zone and fishing zone as being equivalent in so far as they relate to the jurisdiction of the coastal State over the biological resources (Award, paragraph 49). In these circumstances, we may proceed immediately to a brief review of the relevant provisions of the 1982 Convention.

12. Three provisions must be examined : Article 56, on the rights of the coastal State generally; Article 61, on the conservation of living resources, and Article 62, on their exploitation. The management and regulatory authority of the coastal State is found in all three of those provisions.

13. Article 56 provides that in its exclusive economic zone the coastal State has "sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living" (paragraph 1 (a)). This first provision contains the basic norm of complete and exclusive jurisdiction of the coastal State in all of the relevant aspects of the resources (here, the living ones) : exploration, exploitation, conservation and management. In other words, for those specific purposes the coastal State is absolutely sovereign. And this economic sovereignty has been confirmed and exercised through national legislation and State practice.

14. Article 61, on the conservation of the living resources, provides that it is the duty of the coastal State to determine the allowable catch in its zone. It also imposes an obligation on the coastal State to "ensure through proper conservation and management measures that the maintenance of the living resources in the exclusive economic zone is not endangered by over-exploitation" (paragraph 2). The same Article further provides that such measures shall be designed to raise the level of harvested species to produce the maximum sustainable yield, taking into account the "relevant environmental and economic factors, including the economic needs of coastal fishing communities" (paragraph 3). It will be noted that this Article confines itself to providing for appropriate measures, without specifying what those measures may be. This is done in the subsequent provision.

15. Article 62, on the exploitation or utilization of the living resources, provides for the coastal State to promote optimum utilization and to give access to the surplus, if any, beyond its harvesting capacity "through agreements or other arrangements and pursuant to the terms, conditions, laws and regulations referred to in paragraph 4". When giving such access to other States, the Convention further provides that "the coastal State shall take into account all relevant factors, including, *inter alia*, the significance of the living resources of the area to the economy of the coastal State concerned and its other national interests." (paragraph 3).

16. In addition to the above and relating specifically to the regulatory authority of the coastal State, the Convention further provides that nationals of other States fishing in the waters of the coastal State “shall comply with the conservation measures and with the other terms and conditions established in the laws and regulations of the coastal State” (paragraph 4). Providing they are consistent with the Convention, the laws and regulations of the coastal State may relate, *inter alia*, to the following matters : licensing of fishing vessels and equipment; determination of the species and the fixing of quotas; regulation of seasons, areas, gears and vessels, both the type and the number; fixing of the age and size of species; information required on catch and effort statistics, and landing of all or part of the catch. The same Article also provides for an obligation on the part of the coastal State to give “due notice of conservation and management laws and regulations” (paragraph 5).

17. This brief review of the relevant provisions of the Convention calls for two comments : first, the regulatory authority of the coastal State follows its exclusive jurisdiction for the purposes of conservation and exploitation and, second, that authority extends to all matters specifically mentioned in Article 62 and to others compatible with the Convention. There is no doubt that, in the absence of an agreement or arrangement to the contrary, the coastal State may regulate processing, including filleting. Although the Tribunal does not pronounce itself completely as to the validity of regulations of processing (Award, paragraph 52), it does recognize that certain States have adopted such regulations (paragraph 53). It also recognizes that, outside of any agreement, the coastal State may require the landing of all or any part of the catch, pursuant to Article 62 (Award, paragraph 53). In my opinion, the specific legal bases for regulating processing, including filleting, are found, either separately or in combination, in the following enumerated matters of Article 62 : licensing of fishing vessels and equipment (sub-paragraph a); regulating the type of fishing vessels (sub-paragraph b); and, specifying the information required of fishing vessels (sub-paragraph e). In addition, the coastal State may rely on the “other terms and conditions” clause in the introductory part of paragraph 4 of that Article. In the case at hand, the question remains whether Canada has contracted itself out of the authority to regulate processing, through limitations accepted in the 1972 Agreement with France.

* * *

18. A study of Articles 4 (b) and 6 of the 1972 Agreement reveals that they contain a certain number of limitations agreed to by Canada. Under Article 4 (b), there are three such limitations to its regulatory authority. The first relates to the fishing areas where fishing is permitted : the coasts of Newfoundland and of Nova Scotia (with the exception of the Bay of Fundy), as well as “the Canadian fishing zone within the Gulf of St. Lawrence”. The second limitation pertains to the fishing vessels which may be used : the type (trawlers), the size (a maximum length of 50 metres) and the number (a maximum of ten). The third limitation relates to the right of access to French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon in that they “may continue to fish... on an equal footing with Canadian trawlers”.

19. Relating to the limitations just enumerated, two questions of interpretation arise: one with respect to the meaning of "equal footing" and the other relating to the kind of "trawlers" envisaged in 1972. As for the meaning of "equal footing", it will be dealt with later since it constitutes the second major point of this dissent. On the meaning of "trawlers", the general rule of interpretation that a treaty should be interpreted in good faith, in accordance with the ordinary meaning of terms in their context and in the light of its object and purpose, is of no assistance, since the ordinary meaning of trawler is simply a fishing vessel that uses a trawl to fish.

20. The context of the use of this term in the Agreement gives no indication whether the Parties had in mind wetfish trawlers, which preserve their catch on board by stowage in ice, or factory freezer trawlers, which fillet and freeze their catch on board in a form ready for market. In the circumstances, recourse must be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the Agreement and the circumstances of its conclusion (Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties). Fortunately, in this instance, the Canadian negotiators, both in 1964 and 1971, kept full Minutes of the talks and negotiations. No such Minutes were found by France but, as pointed out by the Tribunal, France did not contest the accuracy of those Minutes and, indeed, made use of them during the oral proceedings of June 10, 1986.

21. The Minutes of the second round of talks between the Parties, held in Paris in July, 1964, indicate that the existence of five Saint-Pierre trawlers was then raised for the first time. The trawlers were described as being "in the 250-ton class, 32-35 metres in length, they go to some 12 fishing grounds in all form which they derive an annual catch of some 2,500 tons each." (Annex 42, Canadian Memorial, p. 14).

22. In answer to a request for information on the question of the development of the Saint-Pierre and Miquelon fishing fleet which had been raised in the Paris talks, France replied in November 1964 that "no change is expected in the present rate of increase, which is approximately one new trawler every three years, thus bringing up the total of trawlers from five to 10 in 15 years." It added that "the vessels in service are of limited range and capacity; their length, i.e. from 28 to 38 metres" (Annex 45, Canadian Memorial, document No. 3; translation).

23. The question of Saint-Pierre and Miquelon trawlers was raised again at the beginning of the first round of talks in May, 1971, at which time the French negotiator, Mr. Girard, noted that the trawlers' catch of Saint-Pierre and Miquelon "was about 6,000 tons per year — not enough to put the Canadian fishery in jeopardy — and he hoped the question of these trawlers could be tackled in a different manner than the question of trawlers from France." (Annex 43, Canadian Memorial, p. 2).

24. The above enquiry into the talks forming part of the negotiation of the Agreement leads to the conclusion that the type of trawlers which the negotiators had in mind in relation to Saint-Pierre and Miquelon, as distinguished from metropolitan France, were wetfish trawlers. Of course, it does not necessarily follow that they intended to freeze for ever the Saint-Pierre and Miquelon fishermen with the wetfish trawlers they were using at the time. It

simply indicates that the fishing capacity, envisaged in 1972 and which was to know but a moderate increase, was calculated on the basis of a maximum of ten wetfish trawlers. In other words, if factory freezer trawlers are introduced in the Gulf with a fishing capacity of, let us say, double that of wetfish trawlers, this double capacity must be taken into account in the maximum number of trawlers permitted. Five factory freezer trawlers would then equate ten wetfish trawlers.

25. Two additional limitations consented to by Canada in the 1972 Agreement are to be found in Article 6 and both pertain to Canadian fishery regulations, one relating to notice and the other to non-discrimination. With respect to notice, Canada agreed to give three months prior notice to French authorities before promulgating new regulations. The question might arise as to whether the Parties intended to assign a special meaning to "notice" in the sense that it might take the form of a consultation. The matter was raised by the French negotiator, Mr. Girard, at the preliminary talks of April, 1964, in Ottawa. At that time, the Canadian negotiator, Mr. Cadieux, in answer to a request for a safeguard against new regulations which would depart from existing ICNAF standards, stated that "Canada could not go further than incur this obligation to consult in good faith" (Annex 41, Canadian Memorial, p. 9). As will be seen later in this opinion, Canada did give notice to France in the form of a consultation at the time of the adoption of the 1976 Coastal Fisheries Protection Regulations.

26. On the matter of non-discrimination, Canada agreed to apply its fishery regulations to French fishing vessels "without discrimination in fact or in law". This guarantee seems to find its origin in the 1964 preliminary talks when Mr. Cadieux stated that the notion of non-discrimination could be inserted in the Agreement, with respect to the application of new Canadian regulations (Annex 41, Canadian Memorial, p. 9).

*

27. Canada, having voluntarily entered into a treaty with France, thereby accepting certain limitations of its sovereign rights over the living resources of the Gulf of St. Lawrence, has an obligation to respect those limitations and the consequent rights granted to France. More precisely, Canada has surrendered some of its regulatory authority, in relation to the matters just discussed and to the extent indicated.

28. As for the other matters relating to which a coastal State may adopt laws and regulations, they remain untouched by the 1972 Agreement. Of these numerous matters listed in Article 62, some are of special relevance to the present dispute : the licensing of fishing vessels and equipment (paragraph (a)); the specifying of information required of fishing vessels, including catch and effort statistics (paragraph (e)); and the regulating of the *type* of fishing vessels to be used (paragraph (c)), should it be different from the wetfish trawler type envisaged in 1972. Whilst the 1972 Agreement did not necessarily impose a freeze on the type of trawlers which could eventually be used by Saint-Pierre and Miquelon fishermen, if the new type increased considerably the fishing capacity, Canada remains free to regulate such fishing vessels in order to protect the biological resources of the Gulf, taking into account the "relevant,

environmental and economic factors, including the economic needs of coastal fishing communities" (Article 61, paragraph 3) as well as the significance of those resources to its economy and other national interests (Article 62, paragraph 3).

29. To complete this analysis of the regulatory authority of Canada, taking into account the limitations consented to in the 1972 Agreement, it is necessary to examine in more precise terms what kind of fishery regulations the Parties had in mind. More specifically, the question may be asked whether "fishery regulations" and, in the French text, "règlements de pêche" enabled Canada to regulate only the actual taking of fish, as was argued by France in both the written and oral pleadings. True the distinction between "fishing" and "fishery" first appeared in the Canadian regulations in 1985, the term "fishery" being defined as including fishing and related activities such as processing operations. Is it possible to conclude, however, that because the term "fishery" was not formally defined in any Canadian regulation before 1985 that the Parties intended to give to the term "pêche" the restricted meaning of "fishing"? A comparison of the English and French versions of the 1972 Agreement, each version being equally authentic, reveals that the expression "en matière de pêche" is rendered in the English version as "fishery matters" (Preamble and Article 1).

30. More significantly for the present purpose, the expression "règlements de pêche canadiens" is rendered in English as "Canadian fishery regulations", in the provision of the Agreement now being interpreted. Both the French and English texts being equally authoritative, and the Parties not having agreed that a particular text should prevail in case of divergence, "the terms of the treaty are presumed to have the same meaning in each authentic text" (Article 33, paragraph 3 of the Vienna Convention on the Law of Treaties). Even if we were to presume that a comparison of the two authentic texts discloses a difference of meaning which has not been resolved, the Convention provides that "the meaning which best reconciles the texts, having regard to the object and purpose of the treaty, shall be adopted" (Article 33, paragraph 4). Looking at the Preamble for assistance, one is struck by the fact that, in the two versions of the Agreement, the Parties used the expression "in fishery matters" and "en matière de pêche", both of which in their ordinary meaning would indicate that something more than the simple act of fishing was contemplated. Of relevance also is the fact that, under Canadian fishery regulations, the Gulf of St. Lawrence was enclosed by "fishery closing lines" and, in the French text, "lignes de fermeture de pêche".

*

31. It would thus appear from the above that the Parties in 1972 did not intend to give to the term "pêche" as restrictive a meaning as adopted by the Tribunal. In any event, it would be unreasonable to assume that, in an agreement of an indefinite period such as this, the Parties intended to freeze the meaning of "pêche" as it might have been then understood. Indeed, the Parties expressly provided for new regulations to be adopted by Canada in the context of the law of the sea developments, which were taking place at the time. As was seen earlier, there has now been a considerable evolution in the regulatory

authority of the coastal State over the biological resources in its fishing zones, and this evolution is reflected in the 1982 Law of the Sea Convention. The result is that the coastal State may now regulate matters extending much beyond the simple act of fishing, in the restricted sense of catching or attempting to catch fish. Canada has retained that regulatory authority, which covers the regulating of the related activity of processing, including filleting.

*

32. The next question to ask is whether Canada has appropriately exercised its authority to regulate fishery matters, both before and after the conclusion of the 1972 Agreement, keeping in mind the expending scope of that authority. In 1972, the Canadian regulatory system, in so far as it applied to the Gulf of St. Lawrence, consisted of two statutes : the Fisheries Act of 1970 and the Coastal Fisheries Protection Act of 1953 as amended and consolidated in 1970.

33. The Fisheries Act is a statute of general application and its main purpose is to protect both seacoast and inland fisheries. Counsel for Canada, during the oral proceedings, confirmed that the Fisheries Act applied to both Canadian and foreign fishing activities. However, since the adoption of a special statute in 1953 to govern foreign fishing, the Fisheries Act is of less relevance to such foreign fishing. It helps to understand, however, the basic regulatory system followed by Canada. Two aspects of that system are of special importance in the present circumstances : the relationship between fishing and processing, and the powers of the Minister of the Department concerned, now the Minister of Fisheries and Oceans.

34. On the relationship between fishing and the processing of fish, the Fisheries Act as it existed in 1970 defined "fishing" but did not define processing. It defined "fishing" as meaning "fishing for, catching or attempting to catch fish by any method" (Sec. 2). "Processing" appeared only as part of the definition of a "fishing vessel" which term applied to "any vessel used, outfitted or designed for the purpose of catching, processing or transporting fish" (Sec. 2).

35. As for the powers of the Minister under the Fisheries Act, they were of wide scope. He was given an "absolute discretion" to "issue or authorize to be issued, leases and licences for fisheries or fishing" (Sec. 7), as well as power to determine the number of fishing vessels using another or similar trawl that shall be eligible to be licensed (Sec. 51(1) and (5)).

36. The Fisheries Act provides that the Governor in Council may make regulations for the proper management and control of the seacoast and inland fisheries, as well as in respect of a number of specific matters such as "the operation of fishing vessels" and "the issue, suspension and cancellation of licences and leases" (Sec. 34 (d) and (f)). It also provides for regulations for "fixing the conditions under which a licence shall be issued" (Sec. 51(6)(c)).

37. The Coastal Fisheries Protection Act of 1953 applies mainly to foreign fishing vessels. On the relationship between fishing and processing, this statute is to the same effect as the Fisheries Act. It defines "fishing" as meaning "fishing for or catching or killing fish by any method" (Sec. 2 (d)) and "fishing vessel" as including "any ship or boat or any other description of vessel used in

or equipped for fishing or processing fish or transporting fish from fishing grounds and includes any vessel under or equipped for taking, processing or transporting marine plants" (Sec. 2 (e)). This definition of fishing vessel is simply incorporated in that of "foreign fishing vessel" which is defined as meaning "a fishing vessel that is not a Canadian fishing vessel" (Sec. 2 (f)).

38. On the control of entry by foreign fishing vessels in Canadian waters, the Act provides that "no foreign fishing vessel shall enter Canadian territorial waters for any purpose unless authorized by (a) this Act or the regulations, (b) any other law of Canada, or (c) a treaty". The Act then envisages the adoption of regulations by the Governor in Council regarding the issue, suspension and cancellation of any licences or permits and prescribing their terms, conditions and forms (Sec. 4 (a) and (b)).

39. The only regulation under the Coastal Fisheries Protection Act before 1972 of relevance here was the one adopted in July 1964 to permit States, with which Canada had engaged fisheries negotiations, to continue fishing in its new nine-mile fishing zone.

40. To summarize, the Canadian fishery provisions in existence in 1972 and made applicable to France by the Agreement are those of the Coastal Fisheries Protection Act. The only mention of "processing" is as part of the definition of a "fishing vessel" and there were no regulations governing processing. What is clear, however, is that the Minister responsible for the administration of the Acts and Regulations is given a very wide discretion in the application of the fisheries regulatory system. For one accustomed to the common law system this discretionary power is not surprising but, otherwise, perhaps it is.

*

41. After the Agreement of 1972, Canada adopted for the first time a comprehensive set of regulations of general application entitled "Regulations respecting the Protection of the Coastal Fisheries of Canada". These regulations, adopted in 1976 and registered in December 1976 (SOR/76-803), followed Canada's announcement in June of that year of its intention to adopt 200-mile exclusive fishing zones. These were adopted and came into effect in January 1977.

42. Before proceeding with the adoption of its 1976 Coastal Fisheries Protection Regulations, Canada sent Regulatory Proposals (*Propositions de réglementation*) to France on September 21, 1976. Copy of these were provided to the Tribunal during the oral pleadings. The Proposals began by specifying that a foreign fishing vessel will need a licence to be authorized to enter Canadian Fisheries waters. They give considerable details as to the information which will be requested in the application for a licence. The application will require a complete description of the vessel, of its equipment and its crew. It is specified that the Regulations will enumerate the various purposes for which a licence may be issued and, in particular, to process fish at sea. The French text reads : "Conformément à la loi, les règlements énuméreront les diverses fins pour lesquelles une licence peut être accordée : par exemple, pêcher du poisson, le *traiter*, le transborder..." (Proposals, p. 4; emphasis added). The Proposals further state that the licence will spell out the particular activities which the

vessel will be authorized to engage in within Canadian fisheries waters, as well as the time and place where those activities may take place. ("La licence indiquera en détail les activités particulières auxquelles le navire pourra se livrer dans les eaux des pêcheries canadiennes et le moment et l'endroit où ces activités pourront avoir lieu".) (Proposals, p. 5)

43. It is stated in the same document that the regulations will provide for the Master to keep a record of his catch, of any transshipment or of any processing operation. ("Les règlements préciseront que le navire doit tenir un registre quotidien de son effort de pêche et de ses prises, des transbordements ou autre *traitement des prises*, et de l'expédition du poisson pris à bord aux fins de transport ou de traitement".) (Proposals, pp. 5 and 6; emphasis added).

44. The rest of the Proposals pertain to inspection aboard by Canadian authorities, proper identification marks on the ship and the necessity to give a 24-hour notice before entering Canadian fisheries waters. The Proposals end by saying that Canada would be pleased to answer any request for information with respect to these proposals. ("Le Gouvernement du Canada sera heureux de répondre à toute demande de renseignements de la part des gouvernements intéressés concernant ces propositions".) (Proposals, p. 9). There has been no evidence presented to the Tribunal which would indicate that France has ever replied.

*

45. In order to determine if due notice of the content of the new Regulations was given to France and to decide later if they were properly applied to "La Bretagne", it is necessary to review briefly their main provisions. Section 1 of the 1976 Regulations provides that a foreign fishing vessel may enter Canadian fisheries waters if it has been authorized to do so by way of a licence or a permit. They specify that the Minister may issue a licence authorizing a foreign fishing vessel to enter Canadian fisheries waters for some eleven specific purposes, including "*to process fish at sea*" (Sec. 5 (a) (iii); emphasis added). It is also specified that detailed information must be given on the foreign vessel itself, including the name, description of the vessel and its equipment and complement (Sec. 7 (a)). The application must describe the proposed purpose and the period for which the licence is required (Sec. 7 (e)). As to the terms and conditions of the licence, a great number of matters are spelled out and two of them have a special relevance to the issue before the Tribunal. Firstly, it is provided that "the vessel and its crew shall engage only in the activities that are authorized by the licence" (Sec. 11 (b)). Secondly, "where the *processing of fish* is authorized by the licence, the master of the vessel shall cause written records to be maintained on a daily basis of the processing operations carried out and of the species, quantity and the state of processing of the fish taken on board the vessel for that purpose." (Sec. 11 (f); emphasis added). This latter provision was revoked on June 26, 1985, but was still in force when the licence for "La Bretagne" was applied for and issued.

46. It is also of relevance to add that, on December 10, 1976, the date on which the new regulations were registered, talks between officials of both countries took place and conclusions were reached as to how some of the

provisions of the regulations were to be applied to metropolitan and Saint-Pierre and Miquelon vessels during the 1977 fishing season (Telex by Canadian Fisheries and Oceans, MINIMAR 250823F, 25 January 1977). A few days later, the Canadian authorities sent another telex, relating to certain difficulties encountered by two French vessels, and a copy of three sets of regulations were sent to the French authorities at that time: the Coastal Fisheries Protection Regulations, the Foreign Vessel Fishing Regulations and the Interim Regulations of Licence Exemption for French fishing vessels in Division 3 PS. (Telex MINIMAR 280823F dated 5 January 1977). For the sake of completeness it should be mentioned that the 1976 Regulations were re-enacted with a few minor amendments in 1978, but all the provisions just reviewed remained unchanged.

47. Three conclusions may be drawn from this analysis of the Canadian fishery regulations as they existed in 1984 when an application for a licence for "La Bretagne" was made. First, the regulations pertained to fishing and related activities as permitted by general international law and over which Canada had not foregone its authority by the limitations accepted in the 1972 Agreement. Second, France was both notified and consulted with respect to the actual content of the new regulations. Although the notice given on September 21, 1976 appears to have been 11 days short of the required three months, there was substantial compliance. In addition, France's acceptance and compliance with the Canadian regulatory system (Award, paragraph 38) constitutes an acquiescence in that system. This is particularly so with respect to the way the right "to engage in fish processing operations" was granted in the licences issued to its vessels over the years. Indeed, the requirements for a case of estoppel might well be present. Third, the *processing of fish at sea* is one of the activities regulated and which must be authorized in the licence.

*

48. Nothing transpired between 1976 and 1984 to change the regulatory situation just described, except for the related Policy against the filleting of traditional groundfish species announced by the Minister of Fisheries and Oceans in an official news release of his Department on November 30, 1979 (NR-HQ-79-055E, reproduced as Annex 20, Canadian Memorial). In this document entitled "SET POLICY FOR LICENCING FREEZER-TRAWLERS", the Minister states that, "in view of the fact that there is a number of applications on file to licence freezer trawlers or factory-freezer trawlers in the Atlantic fishery, I feel it is important that I should announce the criteria on which licensing of these vessels will be based" (News Release, p. 2). The Minister explained that his Department was anxious to "introduce a licensing system which is both fair and progressive and yet will not upset the economic balance of the industry" (New Release, p. 1). The new policy then sets out the conditions for obtaining licences for harvesting non-traditional species (silver hake, mackerel, grenadier and argentine) and traditional groundfish species. These are not specified in the Policy but they are generally understood to consist of cod and related species.

49. With respect to traditional groundfish species, the Policy provides that licences will be granted to freezer trawlers to replace vessels currently

licensed and active in the groundfish fishery. Restrictions for replacement of freezer trawlers are also imposed. Such trawlers must not exceed 125 per cent of the length of the vessel being replaced and with a maximum of 200 feet. If two or more freezer trawlers are replaced by a single one, the latter must not exceed 80 per cent of the combined length of the former and with the same maximum of 200 feet. The Policy concludes by specifying that "vessels will be permitted to carry the filleting equipment necessary for processing of non-traditional species (silver hake, mackerel, grenadier, argentine) but *will not be permitted to fillet any traditional groundfish species*" (News Release, p. 2; emphasis added).

50. It will be noticed that the new Policy applies to the "Atlantic fishery" generally and foreign vessels are mentioned only in relation to non-traditional species, which are stated to be harvested offshore by such vessels with a capability to freeze at sea. As explained in Canada's Memorial, this Policy was part of Canada's management approach to protect the traditional groundfish species outside as well as inside the Gulf, particularly in the latter (Canadian Memorial, paragraphs 93 to 113). The only trawlers filleting these species in the Gulf were from metropolitan France and they were to withdraw in 1986. This desire to control the fishing capacity of the offshore trawlers was also behind Canada's decision in 1981 to refuse a licence to National Sea Products Limited to operate a factory freezer trawler. Such a licence was granted to that same company in 1985, but on a five-year experimental basis only and subject to numerous conditions, one being that it not fish in the Gulf or in the Bay of Fundy (Annex 21 to Canadian Memorial, News Release NR-HQ-85-77E, November 8, 1985, at p. 3). This was the situation when an application was made on behalf of "La Bretagne" in 1984 for a licence to fish both inside and outside the Gulf.

*

51. In November 1984, the head of Maritime Affairs at Saint-Pierre and Miquelon made application to the Regional Director-General of Fisheries at St. John's, Newfoundland, for a licence to be issued to the factory freezer trawler "La Bretagne". This application was made on the form provided for that purpose by the Canadian Government and it describes the ship as a "chalut de fond et pélagique". It also specifies that the length of the ship is 49.95 metres.

52. Part V of the form entitled "Processing Machinery and Equipment" refers to an explanatory footnote, in fine print, which reads as follows: "Items such as heading and gutting, fish skinning and *filleting machines*, cooking and canning machinery and equipment, fish block presses, freezing and changing machinery, reduction equipment (meal and oil)"; (emphasis added). Under this heading of Part V are three columns to provide information on: the type of processing machinery and equipment; the number of units; and the specifications and daily capacity of such units. The two columns on the type and number of units are completed but nothing appears in the third column.

53. In Part VI of the application form entitled "Fishing Plan", there are five columns to be completed which are headed as follows: species, quota areas, approximate dates, approximate catch and products prepared on vessel. The last two headings carry the following fine print footnote: "Enter in this

column types of products processed on board the vessel by species : viz. — fish gutted, head on (or off), *filleted*, slated, frozen, canned, meal and oil. If fish is to be taken on board from other vessels, state names of these other vessels”. The first three columns are completed but the last two are left in blank. Of the seventeen fishing quota areas specified in column 2, three are in the Gulf (4RS — cod, 4RST — redfish, 4RS — witch) and one is partly in the Gulf (4VN — cod).

*

54. On the basis of this application, a licence was issued to “La Bretagne” on January 4, 1985. The licence, numbered 1-03-009, specifies that it is issued pursuant to the Coastal Fisheries Protection Act and its Regulations. It then adds the following : “The vessel described herein is licenced to enter Canadian fisheries waters and to engage in activities described in the attached provisions. These provisions form an integral part of this licence.” The licence states that it is issued under the authority of the Minister of Fisheries and Oceans and a signature appears above that title. Then follow 8 pages containing the provisions of the licence, each page being signed by the issuing officer in St. John’s, Newfoundland.

55. Under the heading “Authorized Activities”, the vessel is authorized to enter in fishing Zone 4 (outside the Gulf) and “(a) to engage in commercial fishing operations described in this licence, (b) to engage in fish *processing operations* and to transport and transship fish, outfits or supplies during the period(s) in which the vessel is authorized to fish” (emphasis added). The licence then provides, under the heading “Directed Fisheries” for the authorization to fish cod in Division 3Ps of Zone 4. Under the next heading “Explanatory Notes”, appears a description of certain areas of Zone 4 where fishing or support activities are stated to be prohibited. The result is that the authorized activities must take place in Division 3Ps of Zone 4, outside the Gulf only.

56. Following the issue of the above licence to “La Bretagne”, French authorities enquired as to why the vessel was not authorized to fish in the Gulf as it had requested in its licence. This led to a decision by Canada to issue Amendment No. 1 to the “La Bretagne” licence on January 24, 1985. The Amendment authorizes “La Bretagne” to fish in a number of divisions outside the Gulf, as well as in Division 4RS inside the Gulf and Division VN, part of which is inside the Gulf as well. The Amendment carries a NOTE, on the third and last page, which reads as follows : “In accordance with the current Canadian prohibition against the filleting of traditional groundfish species at sea by Canadian vessels, the LA BRETAGNE is permitted to process groundfish species in the Gulf of St. Lawrence to the headed, gutted form only”. It was this condition attached to “La Bretagne’s” licence, protested by France as being contrary to the 1972 Agreement, which forms the subject of the present dispute.

57. In order to make a comparison between the terms of the licence issued to “La Bretagne” and those of a licence issued to a factory freezer trawler registered in metropolitan France and authorized to fillet in the Gulf of St. Lawrence, the Tribunal asked the Parties to provide it with a sample licence issued to such a metropolitan vessel prior to May 15, 1986. Both Parties having

complied with the request, the Tribunal has been able to determine that the authorization to fillet aboard is part of the wider authorization "to engage in *fish processing* operations" (emphasis added). This authorization is worded in precisely the same terms as appeared in the "La Bretagne" licence when first issued for fishing activities outside the Gulf. In other words, no express authorization for filleting is included in the licence but, when the application is made on behalf of a factory freezer trawler and filleting equipment is listed in answer to the question on "processing machinery and equipment", it is presumed that the filleting equipment will be used.

58. The above being said, I agree with the other members of the Tribunal that to specify that processing includes filleting merely by a fine print footnote in the Application Form for a licence is not the clearest way to give notice to foreign vessels using that form. This lack of clarity and directness does not detract in any way from Canada's authority to regulate processing, including filleting, as demonstrated earlier, but it does indicate a certain laxity in the exercise of that authority by the Department concerned. The best way, of course, to remedy such a situation is to include a definition of processing in the Regulations themselves and this was done in June 1985. This definition will be examined later when considering the applicability of the regulations to Saint-Pierre and Miquelon trawlers generally with respect to filleting.

59. The question which arises now, in relation to "La Bretagne", is whether the special condition against filleting attached to its licence was valid. It seems to me that three conditions must be met for its validity in relation to France. The first condition is that Canada possess the regulatory authority to control processing, including filleting, in spite of the limitations contracted in the 1972 Agreement. That authority has already been shown to exist. The second is that the matter relate to one of the activities which the Minister is empowered by the Regulations to authorize through the licence. The Coastal Fisheries Protection Regulations, analysed earlier, specifically provide for the Minister to issue a licence authorizing to process fish at sea (Sec. 5 (a) (iii)). The third condition is that its implementation does not constitute a denial of the right to fish granted to France in the Agreement. Whether or not one subscribes to the alleged advantages of fish filleted at sea, a prohibition against such filleting does not prevent the exercise of the right to fish or even constitute, in the present circumstances, an unreasonable limitation. Indeed, it was shown that the motivation behind the filleting prohibition was to ensure that the resources in question would not be endangered by the over-exploitation, taking also into account the economic needs of the coastal fishing communities. Such measures are completely within the management and regulatory authority of Canada.

*

60. To be complete on the Canadian Fishery regulations relating to "La Bretagne", one must ask if they were applied "without discrimination in fact or in law", in conformity with Article 6 of the 1972 Agreement. More precisely, the question arises as to whether the same prohibition against filleting was applied to Canadian factory freezer trawlers. The Minister is given similar powers under the Fisheries Act and Regulations applicable to Canadian fishing

vessels, to issue a licence for certain specific activities and could make it subject to precisely the same condition. There is no evidence, however, that any Canadian factory freezer trawler has ever applied for a licence to fish in the Gulf of St. Lawrence, so that a full application of the Article never had to be made. On the other hand, there is no evidence either of any intention on the part of Canada to act with discrimination vis-à-vis "La Bretagne". On the contrary, the latter was issued a licence to fillet outside the Gulf, even before such a licence was issued to a Canadian company.

*

61. The only question left to be examined pertains to the second aspect of the Tribunal's mandate, namely whether the present Canadian regulations, as amended in 1985 since the "La Bretagne" dispute, authorize Canada to prohibit Saint-Pierre and Miquelon trawlers generally from filleting at sea. The 1985 amendment which is of interest to us here is the new definition of processing. The latter is defined as including "cleaning, filleting, tubing, icing, packing, canning, freezing, smoking, salting, cooking, pickling, drying, or preparing fish for market in any other manner" (P.C. 1985-1833, now part of Sec. 2 of the Coastal Fisheries Protection Regulations, (R.C. 1978 C.413)). This definition is both inclusive and extensive. It is difficult to imagine a wider definition.

62. The definition is so wide that, theoretically, Canada could now purport to regulate processing to the point of denying the right to fish in effect, since all fish must undergo some form of processing shortly after it is caught. A full application of this part of the Regulations would be invalid against France, as indeed against any other country to which Canada has granted a right to fish. Nonetheless, a prohibition against filleting, attached to a licence granted to other Saint-Pierre and Miquelon trawlers, would be valid for the same reasons adduced above when discussing the "La Bretagne" licence, as well as through the application of the equal footing clause in Article 4 (b) of the 1972 Agreement which will be discussed later.

63. As was properly underlined in the *North Atlantic Coast Fisheries Case* of 1910, the right to adopt regulations is always limited by the concept of reasonableness. Such regulations must be made *bona fide* and must not be in violation of the treaty (United Nations, *Reports of International Awards*, vol. XI, p. 189). This is as true today as it was then. The Court went on to say that "regulations which are (1) appropriate or necessary for the protection and preservation of such fisheries, or (2) desirable or necessary on grounds of public order or morals without unnecessarily interfering with the fishery itself... are not inconsistent with the obligations to execute the Treaty in good faith, and are therefore reasonable and not in violation of the Treaty" (p. 189). Whilst agreeing completely with this reasoning as it applied in 1910, one must take into account the evolution which has taken place in the regulatory authority of the coastal State before applying it today. True, the first justification (protection of the fishery) for a reasonable regulation has kept its importance, but the second (desirability or necessity on grounds of public order or morals without interfering with the fishery itself) has been developed considerably. International law now permits the coastal State, in its adoption of regulations, to take into

account the economic needs of its coastal fishing communities and its economic interests generally. The 1982 Convention goes so far as to impose an obligation on foreign fishermen to comply, not only with the conservation measures of the coastal State but also “with the *other terms and conditions* established in the laws and regulations of the coastal State” (Art. 62, paragraph 4; emphasis added). Of course, when there is a fishing agreement such as here, the regulations must not interfere with the grant of the right of fishing in such a way as to render the exercise of that right impossible or even unreasonably difficult.

64. Another point concerning the parameters of the regulatory authority of the coastal State, discussed in the *Fisheries Case* of 1910, is of considerable relevance to this dispute since it concerns processing. The United States had argued that, since the Treaty granted them “the liberty to fish”, as well as “the liberty forever to dry and cure fish” in specified unsettled parts of the Newfoundland coast, their fishermen were exempt from local regulations in the latter respect. In rejecting the argument, the Tribunal stated : “*the liberty to dry and cure* is, pursuant to the terms of the Treaty, provisional and not permanent, and is nevertheless, in respect of the liability to regulation, *identical in its nature with, and never distinguished from, the liberty to fish*” (p. 181, emphasis added). In the opinion of this five-member tribunal, processing was already subject to the regulatory authority of the coastal State in the same way as the liberty to fish itself. Or, to put it another way, processing was already considered in 1910 an incident to the act of fishing. Paradoxically, the present Tribunal has taken the view that the “sens commun” of fishery regulations no longer permits the control of processing (Award, paragraph 37).

65. For the reasons already advanced, it remains simply to conclude that the Canadian fishery regulations applied to “La Bretagne” in 1985 were valid in international law, in spite of the limitations to Canada’s regulatory authority contained in the 1972 Agreement, and they were applied without discrimination in fact or in law pursuant to Article 6 of the Agreement. Of course, the same conclusion applies generally to the trawlers envisaged by Article 4 (b) of that same Agreement. An additional basis for the filleting prohibition attached to the licence issued to “La Bretagne” is found also in Article 4 (b), which will now be discussed.

III. THE « EQUAL FOOTING » CLAUSE IN ARTICLE 4 (b) OF THE 1972 AGREEMENT

66. The “equal footing” clause inserted in Article 4 (b), quoted at the beginning of this opinion, has posed a problem of interpretation as to its meaning and scope of application. The Article provides for a maximum of ten Saint-Pierre and Miquelon trawlers, of a maximum length of 50 metres, to “continue to fish... in the Canadian fishing zone within the Gulf of St. Lawrence, on an equal footing with Canadian trawlers”. Aside from the limitations as to number and length of the trawlers, the equal footing clause constitutes the only qualification as to the nature of the right to fish granted by the Agreement. This was the clause invoked by Canada as part of the legal basis to prohibit “La Bretagne” from filleting in the Gulf of St. Lawrence. Understandably enough, a

considerable part of the written and oral pleadings of both Parties was devoted to the interpretation of this expression.

67. To determine if the equal footing clause may be invoked as a basis for the prohibition against filleting, it will be necessary to search for the intention of the Parties and determine the meaning and scope of application of that expression in international law. This will be done by following the general rule of interpretation of giving the expression its ordinary meaning in its context and, if need be, by resorting to the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion.

*

68. The contention of France was that "equal footing" constituted an access clause, whereby Saint-Pierre and Miquelon trawlers were given the right to competitive fishing in the Gulf of St. Lawrence; the clause was equivalent to an anti-monopoly provision. France's contention was based mainly on its interpretation of a similar "equal footing" provision, in the London Convention of 1904 between itself and the United Kingdom, whereby French subjects retained the right of fishing with British subjects along part of the coast of Newfoundland. (French Counter-Memorial, p. 38 and Procès-Verbal No. 3 of Oral Pleadings, p. 42).

69. Canada also relied on the 1904 Convention for its interpretation of the "equal footing" clause, contending that it obligated the Parties to equality of treatment and non-discrimination with respect to the conditions for the exploitation of the fishery. (Canadian Memorial, paragraphs 73 and 75). In practice, this meant that, except for the allocation of quotas, the Saint-Pierre and Miquelon trawlers were to be treated in exactly the same way as Canada treated its own trawlers. It contended that this interpretation justified imposing on "La Bretagne" the prohibition against filleting which it applied to its own trawlers.

70. Dictionary definitions constitute a good starting point to search for the meaning of "equal footing". The French dictionary on international law terminology defines "equality" as "l'absence de toute discrimination ou traitement différentiel au détriment de celui qui en bénéficie et de tout traitement préférentiel au profit d'autrui dans les matières auxquelles cette notion est applicable" (*Dictionnaire de la terminologie du droit international*, 1959, p. 248). The Oxford Dictionary gives as one of the definitions of footing "the position or status due or assigned to a person, etc. in estimation or treatment. One the same, on one or a footing (with) : on an equality" (Vol. IV, 1978, p. 406). These definitions are helpful to indicate that "equal footing" relates to treatment, but not to reveal any basic difference between that expression and non-discrimination.

71. As for the practice of States, the Tribunal was presented with a number of examples of treaties where the expression "equal footing" was used, and those treaties show that the meaning varies from one treaty to another. Depending on the circumstances, the expression might import the notion of national treatment or it might not. For instance, with reference to the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the expression "equal footing" with men was used simply in the sense

of non-discrimination. However, in the European Social Charter of 1961, “equal footing” implies national treatment. The Charter provides that “the nationals of any one of the Contracting Parties have the right to engage in any gainful occupation in the territory of any one of the others on a footing of equality with the nationals of the latter” (Part I, paragraph 18). Although “equal footing”, in the treaties examined, normally implied legal equality between the subjects or objects being compared, this equality might or might not be related to national treatment.

*

72. To determine what the Parties had in mind when using this expression, reference may be made to the Minutes kept by Canada on the talks and negotiations leading to the conclusion of the Agreement. These Minutes show that the negotiators took as a starting-point the 1904 Convention, which was perfectly normal since it was the treaty being replaced. In 1964, when discussing the possible departure from ICNAF standards by Canadian fishery regulations, Mr. Cadieux observed that the language of the 1904 Convention was to the effect that France retained for her citizens the right of fishing on a footing of equality with British subjects. He added : “this worked both ways. It implied the notion of non-discrimination, which could be written into the Agreement”. And “Mr. Girard agreed” (Annex 41, Canadian Memorial, p. 9).

73. During the negotiating talks of 1971 which led to the Agreement, both leading negotiators commented on the “equal footing” clause. Mr. Girard stated that “the French side understood that trawlers and dories from Saint-Pierre and Miquelon under a reciprocal agreement would benefit from an equality of treatment — both inside and outside the Gulf”. (Annex 43, Canadian Memorial, p. 6). Mr. Beesley, for his part, stated that he did not foresee any difficulty “with respect to the Saint-Pierre and Miquelon fishermen fishing on an equal footing — on a reciprocal basis”. (Annex 43, Canadian Memorial, p. 8).

74. It would thus appear from the Minutes of the negotiations that, in the mind of the negotiators, two elements stood out in their understanding of the expression “equal footing” : reciprocity and equal treatment. These indications, however, must be verified against the background of Article II of the 1904 Convention which they obviously took as a basis for their drafting of Articles 4 (b) and 6.

75. Article II of the London Convention of 1904 provided that “France retains for her citizens, on a *footing of equality* with British subjects, the right of fishing in the territorial waters” on what was known as the French shore of Newfoundland (paragraph 1), as well as the consequent right of the French to fish for bait and obtain supplies “on the *same conditions* as the inhabitants of Newfoundland, but... subject to the local regulations” (paragraph 2, emphasis added). The same Article then provided that “British subjects and French citizens shall be *subject alike* to the laws and Regulations now in force, or which may hereafter be passed” (paragraph 4, emphasis added). The same paragraph provided for a notice of three months to be given before any fresh laws or regulations could come into operation.

76. France argued that "footing of equality with British subjects" was intended to have the meaning of "in common with British subjects". The reason advanced was that, at the time of the negotiation of the 1904 Convention, the British had given France the choice between those two expressions and, according to France, "in common" means simply common access to fishing. As it so happens, the expression "in common with the subjects of His Britannic Majesty" is found in a previous fishing treaty, the London Convention between Great Britain and the United States of 1818, and it was interpreted in the *North Atlantic Coast Fisheries Case* of 1910. In that case, the five-member tribunal rejected the American interpretation that the liberty to take fish in common with British subjects gave them a concurrent right to fish. Two of the many reasons given by the Tribunal were that "the inhabitants of the United States were admitted to a regulated fishery" and "the Treaty does not convey a common right of fishery, but a liberty to fish in common" (United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. XI, pages 183 and 186). The rest of that decision, as it pertains to the interpretation of equal footing, confirms the view that the intention of the Parties in the 1904 Convention was to lay down a rule of equal treatment between the citizens of both countries in the exercise of their right of fishing.

77. As for the meaning of paragraph 4 of the same 1904 Convention, which provides that British and French citizens "shall be subject alike" ("seront soumis sur le pied d'égalité") to the British laws and regulations, the Parties to the present dispute seem to agree that the expression "subject alike to" in this Convention is equivalent to "without discrimination in fact or in law" in the 1972 Agreement.

*

78. Against this historical background of treaty use of the expression "equal footing", the question to be answered is : what was it intended to mean in the 1972 Agreement? The inescapable conclusion from the above analysis would seem to be that an equal treatment between Saint-Pierre and Miquelon trawlers and Canadian trawlers, with respect to the exercise of their right of fishing, was intended. Since there is an element of reciprocity underlying this concept, all conditions relating to the use of such trawlers must be the same. Although in this case, there are special laws and regulations applicable to France, as to other foreign fishing States, the laws and regulations applicable to Canadian fishermen must ensure that the trawlers of both countries are treated in the same way. More specifically, the Saint-Pierre and Miquelon trawlers must benefit from exactly the same treatment as do the Canadian trawlers. Conversely, if there is an obligation imposed by Canada on its own trawlers, such as the prohibition from filleting in the Gulf, that obligation must be respected by the Saint-Pierre and Miquelon trawlers. Canadian trawlers constitute the point of reference for the equality of treatment to be applied.

79. It should be understood that the element of reciprocity, as part of the equal footing clause in the 1972 Agreement, afforded a mutual protection to both Canada and France. As for France, it was protected against any Canadian fishery regulation which would attempt to prohibit a fishery activity, such as filleting, to Saint-Pierre and Miquelon trawlers only. Such a prohibition would

be contrary to the non-discriminatory component of the “equal footing” clause of Article 4 (b), as well as to Article 6 which prohibits discrimination in the application of Canadian fishery. In addition, the “equal footing” clause being wider in scope, Canada could not apply to Saint-Pierre and Miquelon trawlers non-fishery regulations, such as those on pollution prevention, intended for foreign vessels generally. This would not be prohibited by Article 6, which pertains to fishery regulations only, but it would be under Article 4 (b) unless the regulations applied to Canadian trawlers also.

80. As for Canada’s benefit, the “equal footing” clause affords protection against possible over-exploitation of the Gulf fishery by Saint-Pierre and Miquelon trawlers, as well as any exploitation which might not take sufficiently into account its economic interests in general and those of the coastal fishing communities in particular. Relating to this latter consideration, if Canada were to permit Saint-Pierre and Miquelon trawlers to fillet in the Gulf, it would have to give similar permission to its own trawlers so as not to discriminate against them, and the cumulative effect on the fishery and the small processing plants around the Gulf could be disastrous.

81. It follows from the above analysis that, even accepting as a hypothesis France’s argument that filleting is not related enough to fishing to be controlled by Canadian fishery regulations under Article 6, the equal footing clause of Article 4 (b) operates to make the filleting prohibition applicable to Saint-Pierre and Miquelon trawlers the moment such a prohibition applies to Canadian trawlers. If the latter are prohibited from filleting, so are the Saint-Pierre and Miquelon trawlers.

*

82. For the reasons just presented, I do not find it possible to agree with the Tribunal that the “equal footing” clause does not import an equal treatment between Saint-Pierre and Miquelon trawlers and Canadian trawlers, in the sense that the treatment applicable to Canadian trawlers must also apply to Saint-Pierre and Miquelon trawlers (Award, paragraph 34). It seems to me that the position of the Tribunal could permit a preferential treatment being given to Saint-Pierre and Miquelon trawlers in certain circumstances. This would be contrary to the very nature of the “arrangement between neighbours” embodied in Article 4 of the Agreement.

IV. ARTICLE 4 (b) AS AN “ARRANGEMENT BETWEEN NEIGHBOURS”

83. My difference of opinion with the other members of the Tribunal, relating to Article 4 (b) as an “arrangement between neighbours”, bears on the particular purpose of that arrangement and the consequent intention of the Parties as to how and for whose benefit, the fishery of the Gulf of St. Lawrence should be exploited. I realize that the other members of the Tribunal have made considerable efforts to allay my fears on this point and my dissent should not be interpreted as a lack of appreciation on my part. Those fears have been mitigated but, unfortunately, an important difference of opinion remains.

*

84. In determining the purpose and nature of the arrangement, it should be recalled that the full expression "arrangement between neighbours" is found in a special preamble to Article 4, which states "in view of the special situation of Saint-Pierre and Miquelon and as an arrangement between neighbours". Paragraph (a) of the Article deals with coastal fishing boats of Saint-Pierre and Miquelon, which are not in issue here, and paragraph (b) provides for the Saint-Pierre and Miquelon trawlers to continue fishing in the Gulf on an equal footing with Canadian trawlers. So that the whole of Article 4 deals only with Saint-Pierre and Miquelon vessels.

85. The Parties presented differing views as to the nature and purpose of this provision. Canada argued that Article 4 (b) had a special object of its own, which was to benefit Saint-Pierre and Miquelon, and constituted a provision of exception to be given a restrictive interpretation (Canadian Memorial, paragraphs 85-88, and Procès-Verbal of oral pleadings, No. 4, 5 June 1986, pp. 24/30). France argued that there was only one object and purpose to the whole Agreement and that the only beneficiaries envisaged in that provision were the French vessels registered in Saint-Pierre and Miquelon. (Procès-Verbal of oral pleadings No. 3, 5 June 1986, p. 33). France did say in its Memorial, however, that Article 4 contained a particular régime in favour of Saint-Pierre and Miquelon. (French Memorial, p. 56).

86. There is indeed room for different views as to the meaning of an "arrangement between neighbours" in international law, since the concept is not yet well developed. True, a certain number of treaties have been characterized as "traités de voisinage" or "de bon voisinage", but they do not permit to conclude that the expression in either form represents a legal concept. It is probably more accurate to speak of the existence of a good neighbour policy than a good neighbour principle.

87. In the circumstances, one is left to apply the ordinary rule of interpretation and view this provision in the context of the Agreement as a whole, of which, of course, the provision is a part. However, whilst it is part of the wider agreement, the general object of which was to adapt the mutual relations of the Parties in fishery matters (Preamble), this particular provision was agreed upon "in view of the special situation of Saint-Pierre and Miquelon" and the Parties must have had a special purpose in mind.

88. The first question to be answered is : what was meant by "special situation"? Does it mean "special" historically, geographically or economically? It would seem from the pleadings as a whole that the three were envisaged. Historically, great emphasis was laid in France's pleadings, particularly the written ones, on its historical presence on the Atlantic coast of Canada and, of course, this is a fact which makes it a special situation. Geographically, it appears that this is what France had in mind primarily in the Preliminary Draft of the Agreement it submitted at the Paris talks of July 1964. There, we find the expression "geographic situation", instead of "special situation" (Annex 44, Canadian Memorial, p. 2, paragraph 6). This, too, is also a fact, since the Islands are situated on the doorstep of Newfoundland. Economically, the Islands could also be considered as constituting a special situation and, indeed, Mr. Leurquin, the Prefect of Saint-Pierre and Miquelon, made an extensive

presentation to the Tribunal, to demonstrate the extent of the Islands' dependency on fishing.

89. The next question is whether these special characteristics resulted in a special legal régime being incorporated in Article 4 (b). In summarizing the main components of the 1972 Agreement, France concluded in its Memorial that one of the components of the compromise contained in the Agreement has "la garantie d'un régime particulier en faveur de Saint-Pierre et Miquelon" (French Memorial, p. 56). On this point, both Parties seemed to agree. Indeed, it would seem that the description by France is quite accurate, in that Article 4 (b) is special in two respects : first, it incorporates a particular or special régime for Saint-Pierre and Miquelon trawlers, as distinguished from those of metropolitan France which are dealt with separately in another Article, and second, the régime was to be in favour of Saint-Pierre and Miquelon, again as distinguished from metropolitan France.

90. Of course, the Islands are part of France and, in international law, the French State is the only holder of the treaty rights. It is also true that France has the exclusive jurisdiction to decide on the conditions of registration of French ships in a particular port. This is the position which the Tribunal was taken on these two points and it is strictly correct. However, it must be recognized that the Parties intended a special or particular fishing régime to benefit Saint-Pierre and Miquelon and its inhabitants. After all, these inhabitants are the real "neighbours", for whose benefit the arrangement was made. To say that "the beneficiaries of the right to fish are the fishing vessels" (Statement by Agent of France, 4 June 1986, Procès-Verbal No. 3, 4 June 1986, p. 33; my translation) is not tenable, in the present circumstances.

*

91. Keeping in mind the nature of the special arrangement and the intention of the Parties, it seems to me perfectly legitimate for the Tribunal to appraise indications that the common intention might not be respected, in spite of compliance with the letter of the Agreement. This is all the more legitimate that Canada has alleged, and advanced a number of arguments in support of its allegation, that France is preparing "the development of a factory freezer trawler fleet under Saint-Pierre and Miquelon registry with the objective of operating in the Gulf" (Canadian Memorial, p. 61). If this were so, not only would it be contrary to the intention of the Parties in 1972, but it would pose a major threat to the Gulf fishery.

92. In support of its allegation, Canada brought a number of matters to the attention of the Tribunal. Firstly, it pointed to the appearance of "La Bretagne" just prior to the withdrawal of French metropolitan trawlers from the Gulf, the new vessel being a factory freezer trawler manned by a metropolitan crew although registered in Saint-Pierre and Miquelon, and just under 50 metres in length, as required by Article 4 (b). Secondly, as revealed by Professor McRae in his pleading of June 12, the *Société nouvelle des pêches lointaines* of Metropolitan France has recently purchased a one-third interest in *Interpêche* of Saint-Pierre and Miquelon and is preparing to sell two of its factory freezer trawlers to finance the construction of two similar trawlers, but of less than 50 metres in length. (Procès-Verbal No. 10, 12 June 1986, p. 95).

Professor McRae specified that this information was obtained from a Saint-Pierre weekly newspaper, *L'Écho des caps*, in an article published on June 6 by Marc Plantegeest, the Senator for the Islands, and the Tribunal was provided with a copy of the article in question. Professor McRae added that, in the same article, the author maintains that the Gulf fishery should be exploited with wetfish trawlers rather than factory freezer trawlers, in order to develop employment in processing plants on shore (Procès-Verbal No. 10, 12 June 1986, p. 101). The Tribunal was also informed by Mr. Leurquin that the intention was to reach rapidly the maximum of 10 trawlers envisaged by the 1972 Agreement (Procès-Verbal No. 1, 3 June 1986, p. 81). He did not specify the kind of trawlers intended and did not discuss the effect on onshore employment.

93. On the question of the economic benefits and employment which factory freezer trawlers like "La Bretagne" would bring to the Islands, Professor Coussirat-Coustère stated that the operation of "La Bretagne" had resulted in the consolidation of 19 jobs and a new distribution of functions for 40 longshoremen (Procès-Verbal No. 2, 3 June 1986, p. 123). He also informed the Tribunal that the metropolitan crew of "La Bretagne" would be gradually replaced by inhabitants of Saint-Pierre and Miquelon, adding that "il a été formellement convenu que l'équipage serait remplacé par des marins de l'Archipel, en application de promesses écrites" (page 122). No more information was provided on this assurance. Of more importance, however, is the assurance given by the Agent for France on June 10 that "la France n'a pas l'intention de réintroduire la pêche métropolitaine dans le Golfe" (Procès-Verbal No. 1, 10 June 1986, p. 53).

94. In spite of the above assurances, Professor McRae argued that, "if 'La Bretagne' is permitted to operate as a factory freezer trawler in the Gulf, there is nothing to stop a whole-scale transfer of the French metropolitan fleet into factory freezer trawlers less than 50 metres in length, up to a maximum of 10, all claiming a right to fish and fillet in the Gulf under Article 4 (b)" (Procès-Verbal No. 10, 12 June 1986, p. 104). Professor McRae's reasoning was that this kind of result is quite possible, considering that the conditions for the registration of a vessel are under the complete control of the flag State. This control had been emphasized the day before by the Agent for France when he stated, toward the end of his concluding statement, that "la seule condition pour qu'un chalutier puisse bénéficier des dispositions de l'article 4 (b), c'est l'immatriculation de ce chalutier à Saint-Pierre et Miquelon. Ce ne sont pas les intérêts des habitants des Îles. C'est l'immatriculation" (Procès-Verbal No. 9, 11 June 1986, p. 142).

*

95. In the circumstances, it is not beyond reason for Canada to entertain a fear of seeing factory freezer trawlers re-appear in the Gulf for which it had arranged for a phasing-out by 1986, thus reserving the Gulf fishery for Canadian and Saint-Pierre and Miquelon wetfish trawlers along with the small coastal fishing boats. The Tribunal has recognized the existence of this fear and has attempted to re-assure Canada that its control over quotas should constitute an adequate answer. It points, in particular, to the assurance given by the Agent of France on June 4, 1986 that whether French vessels fillet or not

they will not take one kilogramme of cod more than the authorized quota (Procès-Verbal No. 3, 4 June 1986, p. 112). However, as was shown already, Canada's fear for the Gulf fishery persists in spite of the assurances and its decision-making authority over quotas. It seems that it is not so much the observance of the quotas which poses a problem, but rather the actual setting of such quotas. This is where the potential for future disputes lies. Although, in principle, Canada sets the quotas unilaterally, in practice there are extensive consultations with France and, in the past, these have sometimes come close to being agreements.

96. In 1977, for instance, Canadian and French representatives met in Ottawa to discuss the global French allocation for the following year and the Procès-Verbal of the discussions is signed by the two officials. The Procès-Verbal specifies that "they have *agreed* on the following points" (Annex 50, Canadian Memorial; emphasis added). In 1978, consultation meetings were again held in Ottawa to set the quotas for the following year, this time France being represented by the European Economic Community in view of its delegation of negotiation powers to the Community. The consultations resulted in formal proposals in a Procès-Verbal signed by the three officials, one for the Canadian side and the other for France and the Community. The same procedure was followed in 1979 for setting the quotas for 1980 (Annex 51, Canadian Memorial).

97. In 1980, two series of discussions were held to fix global quotas for the following six years. The Procès-Verbal states that "discussions were held in Paris February 28-29 1980 and in Ottawa October 1, 2 and 3, 1980 between a Canadian delegation led by Mr. L. Clark and a French delegation led by Mr. L. Roudié". It adds that "following these discussions, the two delegations reached the following *conclusions*" (Annex 53, Canadian Memorial; emphasis added). The document then specifies the annual allocation of quotas in metric tons, and provides that these allocations will not be reduced, except in proportion to any reduction in the TAC below a specified number of tons and adding that further consultations would take place in advance of any decision by the Government of Canada to reduce either of the TACs mentioned. This Procès-Verbal is signed by the two Heads of delegation.

*

98. This review of the consultations held by Canada, before its allocation of quotas, shows that they are quite extensive and similar in nature to ordinary negotiations. It indicates also that, whilst the Government of Canada is subjected to numerous pressures internally from the various competing groups at stake, the potential for external diplomatic pressures is not insignificant. However, the Tribunal has recognized that the fixing of quotas does fall under Canada's authority (Award, paragraph 61) and that it has the exclusive responsibility for the conservation, protection and management of biological resources in its fishing zone (paragraph 63).

99. In addition, the Tribunal has stated that, if the intention of the Parties in 1972 was to set a global fishing capacity represented by a maximum of 10 wetfish trawlers, Canada could prohibit factory freezer trawlers from filleting in the event that their operation would necessarily result in fishing

beyond the portion of the TAC which would normally be allotted to 10 wetfish trawlers (paragraph 63). The Tribunal also considered that any violation by France of its allotted quota would constitute a breach of good faith, potentially engaging its international responsibility, particularly in the light of the declaration made by the Agent of France during the oral proceedings that French factory freezer trawlers, filleting or not, would not take one kilogramme of cod beyond the authorized quota (paragraph 63).

100. Should the guarantees contained in this Award, particularly those summarized in the preceding paragraph, not succeed in preventing the return in force of French factory freezer trawlers to the Gulf of St. Lawrence, Canada might well be justified in invoking a fundamental change of circumstances with regard to those existing at the time of the conclusion of the Agreement in 1972. One can only hope that such a step will never prove to be necessary and that an atmosphere of mutual trust will prevail in the implementation of this "arrangement between neighbours".