

## DISSENTING OPINION OF JUDGE LACHS

A disagreement has arisen concerning the delimitation of the continental shelf in the North Sea as between the Federal Republic of Germany and the Kingdom of the Netherlands. The two States have succeeded in reaching agreement only on the delimitation of the coastal continental shelf and concluded on 1 December 1964 a convention to this effect. They were, however, unable to agree on the further course of the boundary, negotiations to that end having failed.

A similar situation has arisen between the Kingdom of Denmark and the Federal Republic. They too concluded, on 9 June 1965, a convention concerning the delimitation of the coastal continental shelf. The question of the further boundary line has remained unresolved, as negotiations to this end have proved unsuccessful.

Thus important differences on the subject subsist and in order to solve them the three States, by two Special Agreements, have requested the Court to decide: "what principles and rules of international law are applicable to the delimitation as between the Parties of the areas of the continental shelf in the North Sea which appertain to each of them beyond the partial boundary" determined by the Conventions of 1 December 1964 and 9 June 1965 respectively. They have further declared that they shall delimit the continental shelf "by agreement in pursuance of the decision requested from the International Court of Justice" (Article 1, paragraph 2, of both Special Agreements).

### I

In the light of these requests the Court is obviously faced with a question of law. To that extent, its task is clear. To discharge it two methodological approaches are possible: it can address itself directly to the question of the law "applicable" "as between the Parties" or, alternatively, ascertain in general if there exist any "principles and rules of international law" on the subject, and, in the affirmative, decide as to their applicability in the cases before it.

The latter approach may be justified in cases where the law is of very recent origin and doubts may exist as to the real status of a principle or rule. This is, indeed, the situation in the cases before the Court.

The need for a legal regulation of the exploration and exploitation of

## OPINION DISSIDENTE DE M. LACHS

[Traduction]

Un désaccord a surgi au sujet de la délimitation du plateau continental de la mer du Nord entre la République fédérale d'Allemagne et le Royaume des Pays-Bas. Les deux Etats ne sont parvenus à un accord qu'en ce qui concerne la délimitation du plateau continental côtier et ils ont conclu une convention à ce sujet le 1<sup>er</sup> décembre 1964. Mais ils n'ont pu s'entendre sur le prolongement de la ligne de délimitation, les négociations entamées à cette fin ayant échoué.

Le Royaume du Danemark et la République fédérale se sont trouvés dans une situation analogue. Ces deux Etats ont également conclu, le 9 juin 1965, une convention relative à la délimitation du plateau continental côtier. La question du prolongement de cette ligne de délimitation n'a pas été réglée, les négociations entreprises à cette fin s'étant soldées par un échec.

Ainsi des divergences importantes subsistent en la matière et, pour les résoudre, les trois Etats ont demandé à la Cour, dans deux compromis, de dire « quels sont les principes et les règles du droit international applicables à la délimitation entre les Parties des zones du plateau continental de la mer du Nord relevant de chacune d'elles, au-delà de la ligne de délimitation partielle » déterminée par les conventions du 1<sup>er</sup> décembre 1964 et du 9 juin 1965 respectivement. D'autre part, ils ont déclaré qu'ils délimiteront le plateau continental « par voie d'accord conclu conformément à la décision demandée à la Cour internationale de Justice » (art. 1, par. 2, des deux compromis).

### I

D'après ces demandes, il est évident que la Cour est appelée à trancher un point de droit. Jusque-là sa tâche est claire. Pour s'en acquitter, la Cour a le choix entre deux méthodes: elle peut soit étudier directement la question du droit « applicable » « entre les Parties », soit rechercher, d'une façon générale, s'il existe des « principes et des règles du droit international » à ce sujet et, dans l'affirmative, se prononcer sur leur applicabilité aux affaires dont elle est saisie.

La deuxième méthode semble justifiée lorsque le droit est d'origine très récente et qu'il peut exister des doutes quant au statut réel d'un principe ou d'une règle. Or telle est la situation en l'espèce.

La nécessité d'une réglementation juridique en matière d'exploration

the continental shelf has only recently become imperative as a result of the great strides of technology, which have enabled man to reach out for many of the treasures so jealously guarded by nature. Thus the law on the continental shelf is one of the newest chapters of international law.

The point of departure for any analysis of the issues involved is the Geneva Convention of 1958 on the Continental Shelf. The question of its applicability—and in particular of the applicability of its Article 6, paragraph 2, dealing with determination of the boundary of the continental shelf adjacent to the territories of two adjacent States—has dominated the whole proceedings in the present cases: it was raised in the written pleadings and again in the course of the oral proceedings. Thus it seems only logical to deal with this issue first. Moreover, the need to seek solutions outside Article 6, paragraph 2, or outside the Convention as a whole, will arise only if the reply as to their applicability is negative.

The substance and meaning of Article 6, paragraph 2, are determined by the interrelation of its three elements: agreement—equidistance—special circumstances. To consider them in that order:

(a) The paragraph specifies that in the first place it is by agreement, that the boundary is to be determined. This does not mean, however, that it imposes any more far-reaching obligation than the duty to negotiate of which certain other instruments speak and which, as is well-known, constitutes one of the general principles of contemporary international law. Thus this provision may not be construed as imposing an absolute obligation to reach agreement, but rather as emphasizing the obligation to make every possible effort in that direction: the parties concerned are to endeavour to resolve their differences round a conference table.

It is, then, essential that they open negotiations. The substance of the agreement is left to their discretion; they are perfectly free to decide on its basis and constituents. They may agree to apply one of the other two elements of Article 6, or find another basis for determining the boundary. The law on the subject does not impose any restrictions upon them except those that are essential in all negotiations; in other words, all that is required is that the negotiations be conducted in good faith. Hence the parties can move within the general limits imposed by law.

(b) The second element of Article 6, paragraph 2, is that of equidistance. The words “shall be determined” are used twice in that paragraph: once in relation to the agreement between the parties, and a second time providing for the application of equidistance “in the absence of agreement”. This latter term obviously refers to two situations: either the failure of negotiations or the fact that none took place. For one can very well imagine that two neighbouring States may not even enter into negotiations; there may be compelling reasons which prevent both, or

et d'exploitation du plateau continental ne s'est imposée que récemment à la suite des énormes progrès de la technique qui ont rendu accessibles à l'homme nombre des trésors si jalousement gardés par la nature. Le droit relatif au plateau continental est ainsi l'un des chapitres les plus nouveaux du droit international.

Pour analyser les problèmes en jeu, il faut partir de la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental. La question de l'applicabilité de la Convention, en particulier de l'applicabilité du paragraphe 2 de son article 6, qui a trait à la délimitation du plateau continental adjacent aux territoires de deux Etats limitrophes, a dominé toute l'affaire, que ce soit dans la procédure écrite ou dans la procédure orale. Il semble donc logique d'examiner cette question en premier, d'autant que la nécessité de rechercher des solutions en dehors du paragraphe 2 de l'article 6 ou en dehors de la Convention dans son ensemble ne se présentera que si l'on répond par la négative à la question de l'applicabilité.

Le contenu et le sens du paragraphe 2 de l'article 6 sont déterminés par les rapports qui existent entre ses trois éléments: accord - équidistance - circonstances spéciales, éléments que l'on examinera successivement:

a) Le paragraphe en question stipule que c'est en priorité par voie d'accord que la délimitation doit être déterminée. Cela ne signifie pas, cependant, qu'il impose une obligation dépassant celle de négocier, qui est énoncée dans d'autres instruments et qui constitue comme chacun sait un des principes généraux du droit international contemporain. Cette disposition ne peut donc être interprétée comme imposant une obligation absolue d'aboutir à un accord, mais plutôt comme mettant en relief l'obligation de déployer tous les efforts possibles en ce sens: les parties doivent s'efforcer de résoudre leurs différends autour d'une table de conférence.

Il est donc essentiel qu'elles ouvrent des négociations. Le contenu de l'accord est laissé à leur discrétion; elles sont parfaitement libres d'en déterminer le fondement et les éléments constitutifs. Elles peuvent convenir d'appliquer l'un des deux autres éléments de l'article 6, ou trouver une autre base pour déterminer la limite. Dans ce domaine, le droit ne leur impose aucune restriction, si ce n'est celles qui sont de l'essence de toute négociation; autrement dit, tout ce qui est exigé, c'est que les négociations soient menées de bonne foi. Les parties sont donc libres à l'intérieur des limites générales qu'impose le droit.

b) Le deuxième élément du paragraphe 2 de l'article 6 est celui de l'équidistance. On a utilisé dans ce paragraphe les mots « est déterminée par » à propos de l'accord entre les parties, et « s'opère par » s'agissant de l'application du principe de l'équidistance « à défaut d'accord » [en anglais: « shall be determined » dans les deux cas]. Il est évident que l'expression « à défaut d'accord » recouvre deux situations: échec des négociations ou absence de négociations. En effet, on peut même fort bien imaginer que deux Etats voisins puissent ne pas entamer de négociations, par

one of them, from doing so. Should the boundary in such event remain uncertain, with all the resulting inconveniences, or even risks? There is no juridical basis for such an inference. Equidistance is also applicable if there are no "special circumstances" justifying another solution.

Not only the text but also the discussion that took place in the International Law Commission should dispel all doubts as to the true bearing of the notion of equidistance. When the Special Rapporteur suggested the addition of the words "as a general rule", one of the members of the Commission (Lauterpacht) opposed it as "it was at least arguable that they deprived the rule of its legal character". He argued that "No judge or arbitrator could interpret a text so worded, because any party to a dispute could always argue that its case did not fall within the general rule, but formed an exception to it". It was then that the words "unless special circumstances should justify . . . [another] delimitation" were introduced. They were linked with the deletion of the words "as a rule". And the chairman made the point quite clear by stating that the amendment "stressed the exceptions rather than the rule" (*Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. I, pp. 128, 131, 133). The intention of the drafters is further elucidated in the commentary of the Commission:

"The rule thus proposed is subject to such modifications as may be agreed upon by the parties. Moreover, while . . . the rule of equidistance is the general rule, it is subject to modification in cases in which another boundary line is justified by special circumstances." (*Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. II, p. 216, para. 82.)

The decision taken at the Geneva Conference is based on the conclusions of the International Law Commission. The rejection of the Venezuelan amendment ("the boundary of the continental shelf appertaining to such States shall be determined by agreement between them or by other means recognized by international law") demonstrated the determination of States to accept a clear and definitive rule; no uncertainty was to be allowed on the subject. In no way did it affect the basic concept of what was to become Article 6 of the Convention.

(c) In the logical order I ought now to deal with the third element of Article 6, paragraph 2, namely "special circumstances". However, this being an exception to the general rule, I shall dwell on its applicability at a later stage.

\*

suite de raisons impérieuses qui empêchent l'un et l'autre, ou encore l'un ou l'autre de le faire. La limite devra-t-elle en pareil cas rester incertaine, avec tous les inconvénients, ou même les risques, que cela comporte? On ne peut trouver aucun fondement juridique à pareille conclusion. L'équidistance est aussi applicable s'il n'y a pas de « circonstances spéciales » qui justifient une autre solution.

Tous les doutes concernant la portée véritable de la notion d'équidistance devraient être dissipés non seulement par le texte, mais aussi par la discussion qui a eu lieu au sein de la Commission du droit international. Lorsque le rapporteur spécial a proposé d'ajouter les mots « en règle générale », un des membres de la Commission (Lauterpacht) s'est élevé contre l'adjonction de ces mots en déclarant: « on peut soutenir non sans quelque apparence de raison qu'ils retirent tout caractère juridique à la disposition ». Il a fait valoir qu'« aucun juge, aucun arbitre ne pourrait interpréter un texte ainsi rédigé parce qu'une partie à un différend pourrait toujours soutenir que son cas ne rentre pas dans la règle générale et constitue une exception ». C'est alors que les mots « à moins que des circonstances spéciales ne justifient une autre délimitation » ont été introduits. Ils étaient liés à la suppression des mots « en règle générale ». Le président a bien mis les choses au point en précisant à propos de cette modification qu'elle « insiste sur les exceptions plutôt que sur la règle même » (*Yearbook* de la Commission du droit international, 1953, vol. I, p. 128, 131, 133). L'intention des rédacteurs est encore élucidée par le commentaire de la Commission du droit international:

« La règle ainsi proposée peut être modifiée par accord entre les parties. Au surplus si . . . les limites sont déterminées, en général, par la règle de l'équidistance, des modifications peuvent être apportées à cette règle lorsque des circonstances spéciales justifient le tracé d'une autre limite. » (*Yearbook* de la Commission du droit international, 1953, vol. II, p. 216, par. 82.) [Texte français dans: *Rapport de la Commission du droit international*, 1953, par. 82, p. 16.]

La décision prise à la conférence de Genève est fondée sur les conclusions de la Commission du droit international. Le rejet de l'amendement du Venezuela (« la délimitation du plateau continental entre ces Etats est déterminée par accord entre ces Etats ou par les autres moyens admis en droit international ») montre que les Etats étaient résolus à accepter une règle claire et définitive qui ne laisserait place à aucune incertitude à ce sujet. L'idée de base du texte qui allait devenir l'article 6 de la Convention n'en a aucunement été atteinte.

c) Logiquement, je devrais traiter à présent du troisième élément du paragraphe 2 de l'article 6, à savoir les « circonstances spéciales ». Cependant, comme il s'agit d'une exception à la règle générale, j'examinerai la question de son applicabilité à un stade ultérieur.

\*

These clarifications seem to go to the essence of the matter. Their purpose, as suggested above, is to elicit the true significance of the notion of equidistance within the framework of Article 6, while placing the latter in its true perspective and establishing its proper relationship to Articles 1 and 2 of the Convention.

For, in cases "where the same continental shelf is adjacent to the territories of two adjacent States", thus where a boundary problem arises, the exercise of the rights defined in Article 2 is conditioned (if not wholly, certainly in some degree) by the application of Article 6, paragraph 2. One may therefore view it as laying down the rules concerning the implementation of Article 2 in specific circumstances. To this extent it has an inescapable impact on Article 2.

Having analysed what to my mind is the real meaning and scope of the notion of equidistance, I do not propose to dwell on its virtues or advantages. It may suffice to say that it is practical and concrete. It thus qualifies as a rule, and I shall henceforth so term it. It is admitted that no other principle or rule of delimitation partakes of the same facility and convenience of application and certainty of results. At this stage I would merely add that by the entry into force of the Convention on the Continental Shelf the equidistance rule has become part of the treaty law on the subject.

## II

Only two States (the Kingdom of Denmark and the Kingdom of the Netherlands) appearing before the Court in the present cases are parties to the Convention. The Federal Republic, not having ratified it, is not contractually bound by it. In fact no claim in that sense has been advanced.

The question which arises, therefore, is whether the rules expressed in Article 6, paragraph 2, of the Geneva Convention of 1958 on the Continental Shelf have acquired a wider status, so as to be applicable to States not parties to the Convention, in particular whether they were susceptible of becoming and have in fact become part of general international law.

Both these contentions have been advanced, and both have been denied. To substantiate these denials the history of the Article has been invoked. Special stress is laid on the facts that hesitations accompanied the adoption of the equidistance rule, that other possible solutions were discussed and that the equidistance rule was adopted only at a later stage, on the basis of non-legal considerations.

Ces explications me paraissent aller au fond du problème. Elles ont pour but, comme on l'a indiqué plus haut, de mettre en lumière la portée véritable de la notion d'équidistance dans le cadre de l'article 6, en plaçant cet article sous son vrai jour et en précisant ses rapports exacts avec les articles 1 et 2 de la Convention.

En effet, « dans le cas où un même plateau continental est adjacent aux territoires de deux Etats limitrophes », c'est-à-dire lorsque se pose un problème de délimitation, l'exercice des droits définis à l'article 2 est conditionné (sinon entièrement, en tout cas dans une certaine mesure) par l'application du paragraphe 2 de l'article 6. On peut donc considérer que ce paragraphe énonce les règles relatives à l'application de l'article 2 dans des circonstances particulières. Dans cette mesure, il a inévitablement une incidence sur l'article 2.

Ayant ainsi analysé ce qui me paraît être la signification et la portée véritables de la notion d'équidistance, je n'ai pas l'intention d'insister sur ses vertus ou ses avantages. Il suffira de dire qu'elle est pratique et concrète. Elle peut donc être considérée comme une règle, et c'est ainsi que je la qualifierai désormais. On a admis qu'aucun autre principe ni aucune autre règle n'offrait la même facilité et la même commodité d'application, ni la même certitude dans les résultats. A ce stade, j'ajouterai simplement que, du fait de l'entrée en vigueur de la Convention sur le plateau continental, la règle de l'équidistance est devenue partie intégrante du droit conventionnel en la matière.

## II

Sur les trois Etats Parties aux présentes affaires, deux seulement (le Royaume du Danemark et le Royaume des Pays-Bas) sont parties à la Convention. La République fédérale ne l'ayant pas ratifiée, la Convention ne la lie pas contractuellement. D'ailleurs, nul n'a prétendu que cela fût le cas.

Par conséquent, la question qui se pose est celle de savoir si les règles énoncées au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental ont acquis une portée plus large les rendant applicables à des Etats non parties à la Convention, et si, en particulier, elles étaient susceptibles de devenir, et sont en fait devenues, partie intégrante du droit international général.

Ces deux thèses ont été soutenues, et les deux se sont vu opposer des dénégations. A l'appui de ces dénégations, l'on a invoqué l'historique de l'article en question. On a insisté particulièrement, à cet égard, sur les hésitations qui ont accompagné l'adoption de la règle de l'équidistance, sur le fait que d'autres solutions ont été envisagées, et sur le fait que la règle de l'équidistance n'a été adoptée qu'à un stade ultérieur en vertu de considérations non juridiques.

True as these facts may be, they are not conclusive. They constitute but part of the history, above referred to, of how Article 6, paragraph 2, came into being. Doubts and hesitations did exist. But is the same not true of many new rules of law? Even in science, a successful experiment is frequently greeted with suspicion. Some laws of nature, self-evident today, were once viewed as heresy. How much more is this true in the sphere of man-made law, and in particular when a new chapter of law is brought into being?

It is all to the credit of the International Law Commission that it discussed the issues involved in Article 6 at such length before adopting its final text. Meanwhile the comments of governments were invited and received. In fact it took three years (from 1953 to 1956) until that text was finalized and submitted to the General Assembly of the United Nations. It passed through all the stages contemplated by the Statute of the International Law Commission for its work in implementation of Article 13, paragraph 1 (*a*), of the Charter. At the Geneva Conference itself it was the subject of further discussion—before being finally voted into the Convention.

Even if it be conceded that the Committee of Experts, in which the equidistance rule originated, was guided by considerations of practical convenience and cartography, this can have no effect on its legal validity. There are scores of rules of law in the formation of which non-legal factors have played an important part. Whenever law is confronted with facts of nature or technology, its solutions must rely on criteria derived from them. For law is intended to resolve problems posed by such facts and it is herein that the link between law and the realities of life is manifest. It is not legal theory which provides answers to such problems; all it does is to select and adapt the one which best serves its purposes, and integrate it within the framework of law. This, for example, is how *medium filum aquae* has been recognized as the boundary rule for non-navigable rivers, and the rule of the “*talweg*” for navigable rivers dividing two States. Geography, likewise, lies at the basis of the rules concerning bays (Article 7, paragraph 2, of the Convention on the Territorial Sea). Many illustrations can be derived from other chapters of international law.

Nor can the insertion of the primary obligation to determine the boundary by agreement cast doubt on the character of the provision. It is true that this general principle of international law is not normally stated. Yet one can find a similar stipulation in the *Projet de Convention sur la Navigation des Fleuves Internationaux* drafted 90 years ago: “In the absence of any stipulation to the contrary, the frontier of States separated by a river corresponds to the *talweg*, i.e., the median line of the channel” [*translation by the Registry*] (Engelhardt, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, Paris, 1879, pp. 228 f.). Reference may

Ces faits, pour véridiques qu'ils puissent être, ne sont pas concluants. Ils ne rendent compte que partiellement de la genèse, évoquée ci-dessus, du paragraphe 2 de l'article 6. Certes, des doutes et des hésitations se sont manifestés, mais ne pourrait-on en dire autant de bien des règles de droit nouvelles? Même dans le domaine scientifique, une expérience réussie est souvent accueillie avec scepticisme. Certaines lois de la nature, parfaitement évidentes aujourd'hui, ont été d'abord qualifiées d'hérésie. A plus forte raison en va-t-il ainsi de lois d'origine humaine, en particulier lorsqu'il s'agit de la naissance d'un chapitre nouveau du droit.

Il est tout à l'honneur de la Commission du droit international de s'être penchée aussi longuement sur les problèmes que posait l'article 6 avant d'en adopter le texte définitif, cependant qu'elle sollicitait et recevait les observations des gouvernements. En fait, il a fallu trois ans (de 1953 à 1956) pour mettre le texte au point et le présenter à l'Assemblée générale des Nations Unies. Il a passé par tous les stades prévus dans le statut de la Commission du droit international pour ses travaux visant à mettre en œuvre l'article 13, paragraphe 1 *a*), de la Charte. A la conférence de Genève même, ce texte a fait l'objet de nouvelles discussions, avant que la Convention ne soit finalement votée.

Même si l'on admet que le comité d'experts, qui est à l'origine de la règle de l'équidistance, s'est inspiré de considérations d'opportunité pratique et de cartographie, cela n'ôte rien à la validité juridique de cette règle. Il existe des dizaines de règles de droit dans la formation desquelles des facteurs non juridiques ont joué un rôle important. Lorsque le droit se heurte à des faits imposés par la nature ou la technique, les solutions qu'il propose doivent répondre à des critères qui en procèdent. Car le droit est destiné à résoudre les problèmes posés par ces faits et c'est en cela que le lien entre le droit et les réalités de la vie est manifeste. Ce n'est pas la théorie juridique qui offre une réponse à ces problèmes; elle ne fait que choisir et adapter celle qui sert le mieux ses fins et l'intégrer dans le cadre du droit. C'est ainsi, par exemple, que le *medium filum aquae* a été accepté comme règle de délimitation pour les fleuves non navigables, et la règle du « thalweg » pour les fleuves navigables séparant deux Etats. C'est également la géographie qui est à la base des règles concernant les baies (art. 7, par. 2, de la convention sur la mer territoriale). On pourrait citer encore bien des exemples tirés d'autres domaines du droit international.

Le fait d'avoir prévu l'obligation primordiale de déterminer la délimitation par voie d'accord ne saurait davantage jeter un doute sur le caractère de la disposition en question. Il est exact que, le plus souvent, ce principe général du droit international n'est pas énoncé. On trouve cependant une stipulation analogue dans le projet de convention sur la navigation des fleuves internationaux, établi il y a quatre-vingt-dix ans: « A moins de stipulations contraires, la frontière des Etats séparés par un fleuve est marquée par le thalweg, c'est-à-dire par la ligne médiane du chenal. » (Engelhardt, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*,

also be made to the provisions of Article 12 of the Geneva Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone.

It is also stated that the faculty of making reservations to Article 6, provided by Article 12, paragraph 1, of the Convention, while not preventing the equidistance rule from becoming general law, creates considerable difficulties in this respect. Here we touch the very essence of the institution of reservations. There can be little doubt that its birth and development have been closely linked with the change in the process of elaboration of multilateral treaties, the transition from the unanimity to the majority rule at international conferences.

This new institution reflected a new historical tendency towards a greater rapprochement and co-operation of States and it was intended to serve this purpose by opening the door to the participation in treaties of the greatest possible number of States. Within this process, reservations were not intended to undermine well-established and existing principles and rules of international law, nor to jeopardize the object of the treaty in question. Thus they could not imply an unlimited right to exclude or vary essential provisions of that treaty. Otherwise, instead of serving international co-operation the new institution would hamper it by reducing the substance of some treaties to mere formality.

Such was, indeed, the view of this Court when it stated that "the object and purpose of the Convention thus limit both the freedom of making reservations and that of objecting to them" (*Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, p. 24*).

These considerations apply to all multilateral treaties, the Convention on the Continental Shelf being no exception. Special attention should be drawn to the fact that it reflects elements of codification and progressive development of international law, both closely interwoven.

As for Article 6, paragraph 2, the right to make reservations is determined by the three elements of which it is composed. First: can a reservation be made to the provision that the boundary of the continental shelf "shall be determined by agreement between" the States concerned? Can any State contract out of the obligation to seek agreement by consent? Obviously not, for, as was indicated earlier, this stipulation should be read as the application *ad casum* of a general obligation of States.

Can the reservation apply to the remaining part of the paragraph? In view of a special situation a State may claim that in the relationship between rule (equidistance line) and exception (special circumstances) the latter should prevail. It may also be that a State recording a reservation aims at the exclusion of "special circumstances" and thus states its

Paris, 1879, p. 228.) Mentionnons aussi à cet égard les dispositions de l'article 12 de la convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë.

On a dit également que la faculté d'apporter des réserves à l'article 6, prévue au paragraphe 1 de l'article 12 de la Convention, sans empêcher la règle de l'équidistance de devenir du droit général, crée des difficultés considérables à cet égard. Nous touchons là à l'essence même de l'institution des réserves. Il ne fait guère de doute que la naissance et l'évolution de cette institution ont été étroitement liées au changement intervenu dans le processus d'élaboration des traités multilatéraux, c'est-à-dire au remplacement de la règle de l'unanimité par la règle de la majorité dans les conférences internationales.

Cette nouvelle institution, qui reflétait une tendance historique nouvelle vers une coopération et un rapprochement accrus entre les Etats, visait à permettre au plus grand nombre possible d'Etats de devenir parties à des traités. Cependant, les réserves ne devaient pas avoir pour but de porter atteinte à des principes et des règles existants et bien établis du droit international ou de faire échec à l'objet du traité en cause. Elles ne pouvaient donc impliquer un droit illimité d'exclure ou de modifier des dispositions essentielles de ce traité. Si cela avait été le cas, loin de servir la cause de la coopération internationale, la nouvelle institution y aurait mis obstacle en réduisant certains traités à des actes de pure forme.

Tel était d'ailleurs l'avis de la Cour actuelle lorsqu'elle a déclaré: « l'objet et le but de [la Convention] assignent [ainsi] des limites tant à la liberté d'apporter des réserves qu'à celle d'y objecter » (*Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1951, p. 24*).

Ces considérations s'appliquent à tous les traités multilatéraux, et la Convention sur le plateau continental ne fait pas exception. Il convient de relever tout particulièrement, à cet égard, le fait qu'elle renferme des éléments de codification et des éléments de développement progressif du droit international, qui sont intimement liés.

Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 6, le droit de formuler des réserves dépend des trois éléments qui le composent. Tout d'abord, une réserve peut-elle être faite à la disposition selon laquelle la limite du plateau continental « est déterminée par accord » entre les Etats intéressés? Un Etat peut-il se dégager de l'obligation de rechercher un accord? Evidemment non, car cette disposition, ainsi qu'on l'a vu plus haut, doit être interprétée comme l'application *ad casum* d'une obligation générale des Etats.

La réserve peut-elle s'appliquer au reste du paragraphe? Devant une situation spéciale, un Etat peut prétendre que, dans la relation entre la règle (ligne d'équidistance) et l'exception (circonstances spéciales), cette dernière doit l'emporter. Un Etat peut aussi, en formulant une réserve, viser à exclure les « circonstances spéciales » et se déclarer ainsi opposé à toute

opposition to any exception from the rule. No better proof can be offered that the possibilities of reservation are limited to these two than the practice of States. Such was, indeed, the object of the reservations made by Venezuela and France on the one hand (a special definition of "special circumstances" is reflected in the reservation made by Iran). On the other hand the reservation made by Yugoslavia shows the desire to strengthen the rule by excluding any exceptions to it. (But even here the scope of the reservations is not unlimited, as objections to some of them indicate.)

These considerations lead to the conclusion that the very substance of paragraph 2 of Article 6 does not admit of reservations which purport "to exclude . . . the legal effects" of its provisions, but only of those which may "vary" those legal effects (Draft Articles of the Law of Treaties, Article 2).

The right to make reservations to Article 6 could not have been intended as creating an unlimited freedom of action of the parties to the Convention. This would have opened the door to making it wholly ineffective, with the obvious result of creating a serious loophole in the Convention.

This is confirmed by the practice, covering as it does a period of ten years.

This practice:

- (a) constitutes important evidence as to the interpretation of the faculty to make reservations to Article 6;
- (b) indicates that the provisions of Article 6 have been generally accepted without reservation by the parties to the Convention.

As to the wider issue, there is evidence that reservations made to important law-making or codifying conventions have not prevented their provisions from being generally accepted as law. Five States made reservations to the Fourth Hague Convention (1907), yet the principles it incorporated have with the passage of time become part of general international law, binding upon all States.

The Geneva Convention on the High Seas is another case in point. It contains no clause expressly permitting reservations, but neither does it follow the example of the Convention on Slavery of 7 September 1956 (Article 9) and prohibit them. In fact, more reservations have been made to it than to the Continental Shelf Convention. Yet the Geneva Convention on the High Seas is obviously a codifying instrument par excellence: its Preamble speaks of "desiring to codify the rules" and describes the ensuing provisions as "generally declaratory of established principles of international law".

The Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, signed at The Hague on 12 April 1930 (*League of Nations Treaty Series*, Vol. 179, pp. 91-113, No. 4137), was, to use its

exception à la règle. On ne saurait fournir de meilleure preuve que la pratique des Etats pour démontrer que les possibilités de réserves se limitent à ces deux hypothèses. Tel était bien d'ailleurs l'objet des réserves faites par le Venezuela et la France d'une part (la réserve formulée par l'Iran traduit une conception particulière des « circonstances spéciales »), et par la Yougoslavie d'autre part, la réserve de cette dernière indiquant le désir de renforcer la règle en excluant toute exception. (Même dans ce cas, cependant, la portée des réserves n'est pas illimitée, comme en témoignent les objections qui ont été faites à certaines d'entre elles.)

Ces considérations permettent de conclure qu'en raison de sa substance même, le paragraphe 2 de l'article 6 n'est pas susceptible de réserves visant « à exclure . . . l'effet juridique » de ses dispositions; seules sont admissibles celles qui pourraient « modifier » cet effet juridique (projet d'articles sur le droit des traités, art. 2).

Le droit de faire des réserves à l'article 6 ne pouvait avoir pour but de donner aux parties à la Convention une liberté d'action illimitée, ce qui aurait ôté toute efficacité à l'article et aurait évidemment entraîné une grave lacune dans la Convention.

Cela se trouve confirmé par la pratique, qui s'étend sur une période de dix ans.

Cette pratique:

- a) constitue un élément de preuve important pour l'interprétation de la faculté de faire des réserves à l'article 6;
- b) montre que les dispositions de l'article 6 ont été généralement acceptées sans réserve par les parties à la Convention.

D'un point de vue plus général, on constate que les réserves apportées à diverses conventions normatives ou de codification importantes n'ont pas empêché leurs dispositions d'être généralement acceptées comme étant le droit. Cinq Etats ont fait des réserves à la quatrième convention de La Haye (1907), et pourtant les principes qu'elle énonce sont devenus, avec le temps, partie intégrante du droit international général s'imposant à tous les Etats.

La convention de Genève sur la haute mer fournit un autre exemple en ce sens. Elle ne contient aucune disposition autorisant expressément les réserves, mais elle n'en renferme non plus aucune qui les interdise, à la différence de la convention relative à l'esclavage en date du 7 septembre 1956 (art. 9). D'ailleurs, elle a fait l'objet de plus de réserves que la Convention sur le plateau continental. Or, la convention de Genève sur la haute mer est de toute évidence un instrument de codification par excellence: son préambule commence par les mots « désireux de codifier les règles » et précise que les dispositions qui y sont contenues « sont pour l'essentiel déclaratoires de principes établis du droit international ».

La convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, signée à La Haye le 12 avril 1930 (Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. 179, p. 90 à 112, n° 4137), était, pour

own words, "a first attempt at progressive codification" (Preamble, para. 4) in that field. Yet its Article 20 authorized reservations to all of its substantive provisions. After a lapse of over 38 years, no more than 14 States are parties to it—with six reservations and two declarations. This notwithstanding, this Court has relied on the practice based, *inter alia*, on its provisions (Articles 1 and 5), even though the parties to the case were not parties to the Convention (*Nottebohm, Second Phase, Judgments, I.C.J. Reports 1955*, pp. 22 f.). It was also relied upon by the Italian/United States Conciliation Commission (*Merigé claim (I.L.R., 22 (1955), p. 450)* and also *Flegenheimer claim (I.L.R., 25 (1958—I), p. 149)*).

A further illustration is provided by Article 20 of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, adopted by the General Assembly on 21 December 1965: the new test therein introduced concerning the incompatibility of reservations with the object and purpose of the Convention has no bearing on the principle itself.

To summarize the foregoing observations: from the manner in which the Convention as a whole was prepared, from its obvious purpose to become universally accepted, from the structure and clear meaning of Article 6, paragraph 2, as a whole, from the genesis of the equidistance rule and from the fact that it has been enshrined in no less than four provisions of three conventions signed in Geneva in 1958, I find it difficult to infer that it was proposed by the International Law Commission in an impromptu and contingent manner or on an experimental basis, and adopted by the Geneva Conference on that understanding. Nor is there anything—including Article 12—that can disqualify the equidistance rule from becoming a rule of general law or constitute an obstacle to that process. Furthermore, there are no other known factors which may have had this effect.

### III

It is generally recognized that provisions of international instruments may acquire the status of general rules of international law. Even unratified treaties may constitute a point of departure for a legal practice. Treaties binding many States are, *a fortiori*, capable of producing this effect, a phenomenon not unknown in international relations.

I shall therefore now endeavour to ascertain whether the transformation of the provisions of Article 6, paragraph 2, of the Geneva Convention on the Continental Shelf, and in particular the equidistance rule, into generally accepted law has in fact taken place. This calls for an analysis of State practice, of the time factor, and of what is traditionally understood to constitute *opinio juris*.

reprendre les termes mêmes qui y figurent, un « premier essai de codification progressive » (préambule, 4<sup>e</sup> al.) dans ce domaine. Son article 20 autorisait cependant les réserves à toutes les dispositions de fond. Après plus de trente-huit ans, quatorze Etats seulement y sont parties — avec six réserves et deux déclarations. Malgré tout, la Cour actuelle a tenu compte de la pratique fondée, notamment, sur les dispositions de cette convention (art. 1 et 5), bien que les parties à l'affaire ne fussent pas parties à la convention (affaire *Nottebohm, deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1955*, p. 22-23). La commission de conciliation Italie/Etats-Unis l'a également prise en considération (affaire *Merigé* [I.L.R., 22 (1955), p. 450] et affaire *Flegenheimer* [I.L.R., 25 (1958-1), p. 149]).

Un exemple supplémentaire est fourni par l'article 20 de la convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée par l'Assemblée générale le 21 décembre 1965: le nouveau critère introduit dans cette disposition, qui concerne l'incompatibilité des réserves avec l'objet et le but de la convention, n'a pas d'incidence sur le principe lui-même.

Pour résumer les observations qui précèdent: si l'on considère la façon dont la Convention dans son ensemble a été élaborée, l'intention manifeste de ses auteurs de la voir universellement adoptée, la structure et la signification sans équivoque du paragraphe 2 de l'article 6 dans son ensemble, la genèse de la règle de l'équidistance, et le fait que cette règle a été consacrée dans quatre dispositions des trois conventions signées à Genève en 1958, je crois qu'il est difficile de conclure qu'elle a été proposée par la Commission du droit international à titre expérimental ou de manière improvisée et contingente et que la conférence de Genève l'a adoptée dans cet esprit. Rien non plus — pas même l'article 12 — n'interdit à la règle de l'équidistance de devenir une règle de droit général ni ne fait obstacle à ce processus. Par ailleurs, on ne connaît pas d'autres facteurs qui aient pu avoir cet effet.

### III

On reconnaît généralement que les dispositions d'instruments internationaux peuvent acquérir le statut de règles générales du droit international. Même des traités non ratifiés peuvent constituer le point de départ d'une pratique juridique. A plus forte raison des traités liant un grand nombre d'Etats sont-ils capables de produire cet effet, phénomène qui n'est pas inconnu dans les relations internationales.

Je me propose donc maintenant de déterminer s'il y a eu effectivement transformation des dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention de Genève sur le plateau continental, notamment de la règle de l'équidistance, en droit généralement accepté. Pour cela, il est nécessaire de procéder à une analyse de la pratique des Etats, du facteur temps, et de ce qui est traditionnellement considéré comme constituant l'*opinio juris*.

Ten years have elapsed since the Convention on the Continental Shelf was signed, and 39 States are today parties to it.

Delay in the ratification of and accession to multilateral treaties is a well-known phenomenon in contemporary treaty practice. (According to a recent study conducted by the United Nations Institute for Training and Research, 55 out of 179 multilateral treaties in respect of which the Secretary-General of the United Nations performs depositary functions had received an average of only about 27 per cent. of possible acceptances.) It is self-evident that in many cases substantive reasons are at the root of these delays. However, experience indicates that in most cases they are caused by factors extraneous to the substance and objective of the instrument in question. Often the slowness and inherent complication of constitutional procedures, the need for interdepartmental consultations and co-ordination, are responsible (lack of ratification does not, however, prevent States from applying the provisions of such conventions). Frequently, again, there is procrastination, due to the lack of any sense of urgency, or of immediate interest in the problems dealt with by the treaty, for so long as there are other important issues to deal with. This may be illustrated by a comparison between the Convention on Diplomatic Relations (signed at Vienna on 24 April 1961) and the Convention on the High Seas (signed at Geneva on 29 April 1958). Both are eminently instruments which codify existing law. Yet the first, within a period of about seven years, had received 77 ratifications, accessions or notifications of succession, while after a lapse of ten years only 42 States had become parties to the latter. The reasons seem self-evident: the Convention on Diplomatic Relations is of direct, daily interest for every State. It took ten years for an instrument codifying existing law, the Convention on the Prevention and Repression of the Crime of Genocide (adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1948), to obtain 59 ratifications and accessions, while by the end of 1967—20 years after its adoption—71 States had become parties to it.

These overlong delays in ratification and their causes, not related to the substance of the instruments concerned, are factors for which due allowance has to be made.

I may have dwelt on this point at excessive length. I have done so because it is relevant to the issue now before the Court. For it indicates that the number of ratifications and accessions cannot, in itself, be considered conclusive with regard to the general acceptance of a given instrument.

In the case of the Convention on the Continental Shelf, there are other elements that must be given their due weight. In particular, 31 States came into existence during the period between its signature (28 June 1958) and its entry into force (10 June 1964), while 13 other nations have since acceded to independence. Thus the time during which these

Dix ans se sont écoulés depuis la signature de la Convention sur le plateau continental et 39 Etats y sont aujourd'hui parties.

Le retard avec lequel se produisent la ratification des traités multilatéraux et l'adhésion à ces traités est un phénomène bien connu dans la pratique contemporaine en la matière. (Selon une étude récente entreprise par l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies, sur les 179 traités multilatéraux à l'égard desquels le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies exerce les fonctions de dépositaire, 55 n'ont reçu en moyenne que 27% des acceptations possibles.) Bien entendu, ce retard s'explique dans de nombreux cas par des raisons de fond. Cependant, l'expérience montre qu'il est dû le plus souvent à des facteurs étrangers au contenu et à l'objectif de l'instrument intéressé. Il est fréquemment attribuable à la lenteur et à la complication inhérentes aux procédures constitutionnelles, à la nécessité de consultations et d'une coordination interministérielles (le défaut de ratification n'empêche toutefois pas les Etats d'appliquer les dispositions de ces conventions). Souvent aussi, le retard vient de ce que les Etats n'éprouvent pas de sentiment d'urgence, ou d'intérêt immédiat pour les problèmes qui font l'objet du traité, aussi longtemps que d'autres questions importantes retiennent leur attention. On peut établir, à cet égard, une comparaison entre la convention sur les relations diplomatiques (signée à Vienne le 24 avril 1961) et la convention sur la haute mer (signée à Genève le 29 avril 1958), qui sont par excellence des instruments de codification du droit existant. Or la première convention a, en l'espace de sept ans environ, reçu 77 ratifications, adhésions ou notifications de succession, tandis qu'au bout de dix ans, 42 Etats seulement sont devenus parties à la deuxième. La raison paraît évidente: c'est que la convention sur les relations diplomatiques présente pour tout Etat un intérêt direct et quotidien. Il a fallu dix ans pour qu'un instrument codifiant le droit existant, la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1948), obtienne 59 ratifications et adhésions, et à la fin de 1967 — soit vingt ans après son adoption — 71 Etats y étaient devenus parties.

Les délais prolongés qui interviennent ainsi dans la ratification, de même que leurs causes, qui ne sont pas liées au contenu des instruments intéressés, sont des facteurs dont il y a lieu de tenir dûment compte.

Si je me suis étendu peut-être un peu trop longuement sur ce point, c'est à cause de sa pertinence pour la question dont la Cour est saisie. En effet, il en découle que le nombre des ratifications et adhésions ne saurait en soi être considéré comme probant en ce qui concerne l'acceptation générale d'un instrument donné.

Dans le cas de la Convention sur le plateau continental, d'autres éléments sont en cause auxquels il convient d'accorder tout leur poids. En particulier, 31 Etats sont nés pendant la période qui a séparé la signature de cette convention (28 juin 1958) et son entrée en vigueur (10 juin 1964), tandis que 13 autres nations ont depuis lors accédé à l'indépendance. Le

44 States could have completed the necessary procedure enabling them to become parties to the Convention has been rather limited, in some cases very limited. Taking into account the great and urgent problems each of them had to face, one cannot be surprised that many of them did not consider it a matter of priority. This notwithstanding, nine of those States have acceded to the Convention. Twenty-six of the total number of States in existence are moreover land-locked and cannot be considered as having a special and immediate interest in speedy accession to the Convention (only five of them have in fact acceded).

Finally, it is noteworthy that about 70 States are at present engaged in the exploration and exploitation of continental shelf areas.

It is the above analysis which is relevant, not the straight comparison between the total number of States in existence and the number of parties to the Convention. It reveals in fact that the number of parties to the Convention on the Continental Shelf is very impressive, including as it does the majority of States actively engaged in the exploration of continental shelves.

Again, it is noteworthy that while 39 States are parties, initial steps towards the acceptance of the Convention have been taken by 46 States, who have signed it: half of them have ratified it. Thus to the figure of 39 that of 23 States is to be added, i.e., those States which by signing it have acquired a provisional status vis-à-vis the Convention, each of them being "obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of the treaty . . ." until it "shall have made its intention clear not to become a party to the treaty" (Article 15a of the Draft Articles of the Law of Treaties, prepared by the I.L.C., as amended and adopted by the Committee of the Whole of the Conference on the Law of Treaties; Doc. A/CONF. 39/C.1/L.370/Add. 4, p. 8).

This mathematical computation, important as it is in itself, should be supplemented by, so to speak, a spectral analysis of the representativity of the States parties to the Convention.

For in the world today an essential factor in the formation of a new rule of general international law is to be taken into account: namely that States with different political, economic and legal systems, States of all continents, participate in the process. No more can a general rule of international law be established by the fiat of one or of a few, or—as it was once claimed—by the consensus of European States only.

This development was broadly reflected in the composition of the Geneva Conference on the Law of the Sea; it is now similarly reflected within the number of States which are parties to the Convention on the Continental Shelf. These include States of all continents, among them States of various political systems, with both new and old States representing the main legal systems of the world.

temps que ces 44 Etats ont eu à leur disposition pour accomplir les formalités leur permettant de devenir parties à la Convention a donc été assez limité et même, dans certains cas, très limité. Compte tenu des problèmes importants et urgents auxquels chacun d'eux a eu à faire face, il n'est pas surprenant que beaucoup de ces Etats aient estimé qu'il ne s'agissait pas d'une question prioritaire. Néanmoins, 9 d'entre eux ont adhéré à la Convention. Par ailleurs, sur le nombre total d'Etats existants, 26 sont dépourvus d'accès à la mer et ne peuvent donc être considérés comme ayant un intérêt spécial et immédiat à adhérer rapidement à la Convention (5 d'entre eux seulement l'ont fait).

Enfin, il y a lieu de noter qu'environ 70 Etats se livrent actuellement à l'exploration et à l'exploitation de zones de plateau continental.

C'est l'analyse qu'on vient de faire qui importe et non une comparaison pure et simple entre le nombre total d'Etats existants et le nombre de parties à la Convention. Cette analyse montre qu'en fait, le nombre des parties à la Convention sur le plateau continental est remarquablement élevé, si l'on considère qu'il inclut la majorité des Etats qui se livrent activement à l'exploration de plateaux continentaux.

Il y a également lieu de noter que, si le nombre des parties est de 39, 46 Etats ont fait un premier pas vers l'acceptation de la Convention en la signant; la moitié l'ont ratifiée. Au chiffre de 39, il faut donc ajouter 23 Etats qui, en signant la Convention, ont acquis au regard de celle-ci un statut provisoire, chacun d'eux devant « s'abstenir d'actes qui priveraient [le] traité de son objet et de son but » . . . « tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité » (art. 15 *a*) du projet d'articles sur le droit des traités établi par la Commission du droit international, tel qu'il a été modifié et adopté par la commission plénière de la conférence sur le droit des traités; doc. des Nations Unies A/CONF.39/C.1/L.370/Add. 4, p. 7).

Ce calcul mathématique, si important qu'il soit déjà en lui-même, doit être complété par une analyse spectrale, pour ainsi dire, de la représentativité des Etats parties à la Convention.

Dans le monde d'aujourd'hui, en effet, il faut tenir compte d'un facteur essentiel dans la formation d'une nouvelle règle de droit international général, à savoir le fait que des Etats ayant des systèmes politiques, économiques et juridiques différents, des Etats de tous les continents, participent à ce processus. Le temps est révolu où une règle générale de droit international pouvait être établie par la volonté d'un seul ou de quelques-uns, ou encore — comme on l'a prétendu à un moment donné — par le consensus des seuls Etats d'Europe.

Cette évolution s'est en gros reflétée dans la participation à la conférence de Genève sur le droit de la mer; de même l'observe-t-on aujourd'hui dans la composition du groupe d'Etats parties à la Convention sur le plateau continental. Ce groupe compte en effet des Etats de tous les continents, ayant des systèmes politiques divers, des Etats aussi bien nouveaux qu'anciens représentant les principaux systèmes juridiques du monde.

It may therefore be said that, from the viewpoints both of number and of representativity, the participation in the Convention constitutes a solid basis for the formation of a general rule of law. It is upon that basis that further, more extensive practice has developed:

(a) A considerable number of States, both parties and not parties to the Convention (and quite apart from the Parties to the present cases), have concluded agreements delimiting their continental shelves. Several of these make specific reference to the Geneva Convention ("having regard to . . .", "bearing in mind . . ." or "in accordance with the Geneva Convention on the Continental Shelf", "bearing in mind Article 6 of the Geneva Convention on the Continental Shelf" or "in accordance with the principles laid down in the Geneva Convention on the Continental Shelf of 1958, in particular its Article 6"). At least six other agreements (registered with the United Nations) have accepted as a basis the equidistance or median lines, though without actually referring to the Convention. (Texts: United Nations Doc. A/AC.135/11, and Add. 1.)

(b) A considerable number of States (both parties and not parties to the Convention) have passed special legislation concerning their continental shelves, or included provisions on the subject in other instruments. Some of them have enacted a unilateral delimitation of their continental shelf on the basis of the equidistance rule. Fifteen have referred specifically to the Convention of 1958, invoking it in a preamble or in individual articles, or employing definitions derived from it (sometimes with slight modifications). One instrument refers to "law and the provisions of international treaties and agreements", "law or ratified international treaties" (Guatemala), and another accepts the median line as a definitive boundary (Norway). Another (U.S.S.R.) reproduces *mutatis mutandis* the full text of Article 6 of the Convention, while three (Finland, Denmark and Malaysia) make specific reference to that Article. Another, yet again, invokes "established international practice sanctioned by the law of nations" (Philippines). (Texts: U.N. Doc. A/AC.135/11, and Add. 1.)

(c) In some cases the unilateral adoption of the equidistance rule has had a direct bearing on its recognition by other States. To give but one instance: Australia's Federal Petroleum (Submerged Lands) Act, 1967, which defines adjacent areas (section 5) and their delimitation (Second Schedule), is based on the application of the equidistance rule. This delimitation appears to have been effected on the assumption that a neighbouring State could not advance any claim beyond the equidistance line.

All this leads to the conclusion that the principles and rules enshrined in the Convention, and in particular the equidistance rule, have been

On peut donc dire que, du point de vue du nombre comme du point de vue de la représentativité, la participation à la Convention offre une base solide pour la formation d'une règle de droit générale. C'est sur cette base que la pratique a continué à se développer :

a) Un très grand nombre d'Etats, tant parties que non parties à la Convention (en dehors des Parties aux présentes affaires), ont conclu des accords de délimitation de leur plateau continental. Plusieurs de ces accords contiennent une référence expresse à la Convention de Genève (« eu égard à... », « tenant compte de... », « conformément à la Convention de Genève sur le plateau continental », « vu l'article 6 de la Convention de Genève sur le plateau continental » ou « conformément aux principes énoncés dans la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental, et notamment dans son article 6 »). Six autres accords au moins (enregistrés auprès de l'Organisation des Nations Unies) ont pris pour base la ligne d'équidistance ou la ligne médiane, sans toutefois faire expressément référence à la Convention. (Textes dans le doc. des Nations Unies A/AC.135/11 et son Add. 1.)

b) Un grand nombre d'Etats (tant parties que non parties à la Convention) ont adopté une législation spéciale concernant leur plateau continental, ou fait figurer des dispositions à ce sujet dans d'autres instruments. Certains d'entre eux ont édicté des textes délimitant unilatéralement leur plateau continental suivant la règle de l'équidistance. Quinze Etats se sont référés expressément à la Convention de 1958, soit qu'ils l'aient invoquée dans un préambule ou dans certains articles, soit qu'ils aient utilisé des définitions tirées de la Convention (moyennant parfois de légères modifications). Par exemple, il est question dans un instrument des « lois et [des] dispositions des traités et des accords internationaux », des « lois ou [des] traités et accords internationaux ratifiés » (Guatemala), et un autre accepte la ligne médiane comme limite définitive (Norvège). Un autre Etat (U.R.S.S.) reproduit *mutatis mutandis* le texte complet de l'article 6 de la Convention et trois Etats (Finlande, Danemark et Malaisie) mentionnent expressément cet article. Un autre encore fait mention d'une « pratique internationale établie consacrée par le droit des gens » (Philippines) (textes : doc. des Nations Unies A/AC.135/11 et Add. 1).

c) Dans certains cas, l'adoption unilatérale de la règle de l'équidistance a influé directement sur sa reconnaissance par d'autres Etats. Pour n'en donner qu'un exemple : en Australie, la loi fédérale de 1967 sur le pétrole (terres submergées), qui définit les zones limitrophes (par. 5) et leur délimitation (seconde annexe), se fonde sur l'application de la règle de l'équidistance. Pour effectuer cette délimitation, on semble en effet être parti du principe qu'un Etat voisin ne pouvait rien revendiquer au-delà de la ligne d'équidistance.

Tout ce qui précède porte à conclure que les principes et règles consacrés par la Convention, et tout particulièrement la règle de l'équidistance,

accepted not only by those States which are parties to the Convention on the Continental Shelf, but also by those which have subsequently followed it in agreements, or in their legislation, or have acquiesced in it when faced with legislative acts of other States affecting them. This can be viewed as evidence of a practice widespread enough to satisfy the criteria for a general rule of law.

For to become binding, a rule or principle of international law need not pass the test of universal acceptance. This is reflected in several statements of the Court, e.g.: "generally . . . adopted in the practice of States" (*Fisheries, Judgment, I.C.J. Reports 1951*, p. 128). Not all States have, as I indicated earlier in a different context, an opportunity or possibility of applying a given rule. The evidence should be sought in the behaviour of a great number of States, possibly the majority of States, in any case the great majority of the interested States.

Thus this test cannot be, nor is it, one endowed with any absolute character: it is of its very nature relative. Criteria of frequency, continuity and uniformity are involved. However, not all potential rules are susceptible to verification by all these criteria. Frequency may be invoked only in situations where there are many and successive opportunities to apply a rule. This is not the case with delimitation, which is a one-time act. Furthermore, as it produces lasting consequences, it invariably implies an intention to satisfy the criterion of continuity.

As for uniformity, "too much importance need not be attached to" a "few uncertainties or contradictions, real and apparent" (*Fisheries, Judgment, I.C.J. Reports 1951*, p. 138).

Nor can a general rule which is not of the nature of *jus cogens* prevent some States from adopting an attitude apart. They may have opposed the rule from its inception and may, unilaterally, or in agreement with others, decide upon different solutions of the problem involved. Article 6, paragraph 2, of the Convention on the Continental Shelf, by virtue of the built-in exceptions, actually opens the way to occasional departures from the equidistance rule wherever special circumstances arise. Thus the fact that some States, as pointed out in the course of the proceedings, have enacted special legislation or concluded agreements at variance with the equidistance rule and the practice confirming it represents a mere permitted derogation and cannot be held to have disturbed the formation of a general rule of law on delimitation.

\* \* \*

ont été acceptés non seulement par les Etats qui sont parties à la Convention sur le plateau continental mais aussi par ceux qui ont ultérieurement suivi cette règle dans des accords ou dans leur législation, ou qui y ont acquiescé lorsqu'ils se sont trouvés placés devant des actes législatifs d'autres Etats dont les effets les concernaient. On peut y voir la preuve d'une pratique assez répandue pour satisfaire aux critères d'une règle générale de droit.

En effet, pour devenir obligatoire, une règle ou un principe de droit international n'a pas besoin d'être sanctionné par une acceptation universelle. Cela ressort de plusieurs déclarations de la Cour, qui a employé des expressions comme: «généralement adoptée par la pratique des Etats» (affaire des *Pêcheries*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1951*, p. 128). Les Etats n'ont pas tous, comme je l'ai indiqué plus haut dans un contexte différent, l'occasion ni la possibilité d'appliquer une règle donnée. L'élément d'appréciation déterminant doit être le comportement d'un grand nombre d'Etats, éventuellement de la majorité des Etats, en tout cas de la grande majorité des Etats intéressés.

Cet élément d'appréciation ne peut donc avoir et n'a aucun caractère absolu: il est, par sa nature même, relatif. Il met en jeu des critères comme la fréquence, la continuité et l'uniformité. Or, les règles virtuelles ne se prêtent pas toutes à une vérification selon tous ces critères. La fréquence ne peut être invoquée que dans des situations où il est possible d'appliquer à maintes reprises et successivement la même règle. Ce n'est pas le cas pour la délimitation, qui est un acte unique. En outre, comme elle produit des effets durables, elle suppose invariablement l'intention de satisfaire au critère de continuité.

Pour ce qui est de l'uniformité, «il n'y a pas lieu d'attacher trop d'importance» à «quelques incertitudes ou contradictions apparentes ou réelles» (affaire des *Pêcheries*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1951*, p. 138).

Par ailleurs, une règle générale qui ne relève pas du *jus cogens* ne saurait empêcher certains Etats d'adopter une attitude qui s'écarte de ladite règle. Ces Etats se sont parfois opposés à la règle dès le début — et ils peuvent donner, unilatéralement ou en accord avec d'autres Etats, des solutions différentes au problème en jeu. Le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention sur le plateau continental, en vertu des exceptions prévues dans la disposition elle-même, ouvre en fait la voie à des dérogations occasionnelles à la règle de l'équidistance chaque fois qu'il existe des circonstances spéciales. Ainsi, le fait que certains Etats, comme on l'a fait observer au cours de la procédure, aient promulgué des lois spéciales ou conclu des accords qui s'écartent de la règle de l'équidistance et de la pratique confirmant cette règle représente simplement une dérogation autorisée et ne saurait être considéré comme ayant perturbé le processus de formation d'une règle générale de droit sur la délimitation.

\* \* \*

With regard to the time factor, the formation of law by State practice has in the past frequently been associated with the passage of a long period of time. There is no doubt that in some cases this may be justified.

However, the great acceleration of social and economic change, combined with that of science and technology, have confronted law with a serious challenge: one it must meet, lest it lag even farther behind events than it has been wont to do.

To give a concrete example: the first instruments that man sent into outer space traversed the airspace of States and circled above them in outer space, yet the launching States sought no permission, nor did the other States protest. This is how the freedom of movement into outer space, and in it, came to be established and recognized as law within a remarkably short period of time. Similar developments are affecting, or may affect, other branches of international law.

Given the necessity of obviating serious differences between States, which might lead to disputes, the new chapter of human activity concerning the continental shelf could not have been left outside the framework of law for very long.

Thus, under the pressure of events, a new institution has come into being. By traditional standards this was no doubt a speedy development. But then the dimension of time in law, being relative, must be commensurate with the rate of movement of events which require legal regulation. A consequential response is required. And so the short period within which the law on the continental shelf has developed and matured does not constitute an obstacle to recognizing its principles and rules, including the equidistance rule, as part of general law.

\* \* \*

Can the practice above summarized be considered as having been accepted as law, having regard to the subjective element required? The process leading to this effect is necessarily complex. There are certain areas of State activity and international law which by their very character may only with great difficulty engender general law, but there are others, both old and new, which may do so with greater ease. Where continental shelf law is concerned, some States have at first probably accepted the rules in question, as States usually do, because they found them convenient and useful, the best possible solution for the problems involved. Others may also have been convinced that the instrument elaborated within the framework of the United Nations was intended to become and would in due course become general law (the teleological element

En ce qui concerne le facteur temps, on a souvent, dans le passé, associé la formation du droit par l'effet de la pratique des Etats à l'écoulement d'une longue période de temps. Il n'est pas douteux que, dans certains cas, cela peut se justifier.

Toutefois, l'accélération considérable des transformations sociales et économiques, s'ajoutant à celle du progrès scientifique et technique, place le droit devant un véritable défi — défi qu'il devra relever, sous peine d'accroître encore son retard sur les événements.

J'en donnerai un exemple concret: les premiers engins envoyés dans l'espace extra-atmosphérique ont traversé l'espace aérien des Etats et ont survolé ceux-ci dans l'espace extra-atmosphérique; néanmoins, les Etats qui ont procédé au lancement n'ont demandé aucune autorisation, et les autres Etats n'ont émis aucune protestation. C'est ainsi que la liberté de circulation jusqu'à l'espace extra-atmosphérique et dans cet espace a été établie et reconnue comme étant le droit en un laps de temps remarquablement bref. Des faits nouveaux de ce genre influent actuellement, ou pourraient influencer, sur d'autres branches du droit international.

Vu la nécessité d'éviter entre les Etats les contestations sérieuses, risquant de conduire à des litiges, on ne pouvait tenir très longtemps à l'écart du domaine juridique le nouveau chapitre des activités humaines concernant le plateau continental.

Ainsi, sous la pression des événements, une nouvelle institution a vu le jour. Selon les normes traditionnelles, son évolution a sans doute été rapide. Mais en droit, la dimension temporelle, relative par nature, doit être en rapport avec le rythme des événements qui appellent une réglementation juridique, et c'est en fonction de ceux-ci qu'il faut agir. Par conséquent, le fait que le droit du plateau continental se soit créé et développé en aussi peu de temps ne doit pas empêcher d'en reconnaître les principes et les règles, notamment la règle de l'équidistance, comme faisant partie du droit général.

\* \* \*

Peut-on dire que la pratique que j'ai résumée ci-dessus a été acceptée comme étant le droit, compte tenu de l'élément subjectif requis? Le processus qui aboutit à un tel effet est nécessairement complexe. Il y a, dans l'activité des Etats et le droit international, certains domaines qui par leur nature même n'engendrent que très difficilement un droit général, tandis qu'il en est d'autres, anciens et nouveaux, où cela est plus facile. En ce qui concerne le droit du plateau continental, certains Etats ont probablement accepté au début les règles en cause, comme cela se passe généralement, parce qu'ils les trouvaient commodes et utiles et qu'elles constituaient la meilleure solution possible des problèmes qui se posaient. D'autres étaient peut-être convaincus que l'instrument élaboré dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies était censé devenir, et devien-

is of no small importance in the formation of law). Many States have followed suit under the conviction that it was law.

Thus at the successive stages in the development of the rule the motives which have prompted States to accept it have varied from case to case. It could not be otherwise. At all events, to postulate that all States, even those which initiate a given practice, believe themselves to be acting under a legal obligation is to resort to a fiction—and in fact to deny the possibility of developing such rules. For the path may indeed start from voluntary, unilateral acts relying on the confident expectation that they will find acquiescence or be emulated; alternatively, the starting-point may consist of a treaty to which more and more States accede and which is followed by unilateral acceptance. It is only at a later stage that, by the combined effect of individual or joint action, response and interaction in the field concerned, i.e., of that reciprocity so essential in international legal relations, there develops the chain-reaction productive of international consensus.

In view of the complexity of this formative process and the differing motivations possible at its various stages, it is surely over-exacting to require proof that every State having applied a given rule did so because it was conscious of an *obligation* to do so. What can be required is that the party relying on an alleged general rule must prove that the rule invoked is part of a general practice accepted as law by the States in question. No further or more rigid form of evidence could or should be required.

In sum, the general practice of States should be recognized as *prima facie* evidence that it is accepted as law. Such evidence may, of course, be controverted—even on the test of practice itself, if it shows “much uncertainty and contradiction” (*Asylum, Judgment, I.C.J. Reports 1950*, p. 277). It may also be controverted on the test of *opinio juris* with regard to “the States in question” or the parties to the case.

In approaching this issue one has to take into account the great variety of State activity—manifesting itself as it does today in many forms of unilateral act or international instrument or in the decisions of international organizations—, the multiplicity and interdependence of these processes.

With the ever-increasing activities of States in international relations, some rules of conduct begin to be accepted even before reaching that state of precision which is normally required for a rule of law. If their binding force is contested, courts operating within the traditional framework of certitude may apply tests of perfection and clarity they could not possibly pass. The alternative would be to fall back on some general and, it may be, elusive principle. This may not be conducive to strengthening the edifice of international law, which is so important for present-

drait en temps utile, le droit général (l'élément téléologique est loin d'être sans importance dans la formation du droit). De nombreux Etats ont suivi cet exemple, convaincus que c'était là le droit.

On constate donc qu'aux étapes successives de la création de la règle, les mobiles qui ont poussé les Etats à l'accepter ont varié d'un cas à l'autre. Il ne pouvait en être autrement. De toute façon postuler que tous les Etats, même ceux qui donnent le départ d'une pratique quelconque, sont convaincus d'agir en vertu d'une obligation juridique, c'est recourir à la fiction — et c'est en fait nier la possibilité de créer de telles règles. Car le départ peut être donné par des actes volontaires et unilatéraux, reposant sur le ferme espoir de voir ces actes acceptés ou imités; ou bien le point de départ peut être un traité auquel les Etats adhèrent de plus en plus nombreux et qui suscite une acceptation unilatérale. Ce n'est qu'à un stade ultérieur que, sous l'effet conjugué d'actions isolées ou concertées, de réactions et d'interactions dans le domaine en cause, c'est-à-dire par le jeu de cette réciprocité si fondamentale dans les relations juridiques internationales, se produit la réaction en chaîne aboutissant à un consensus international.

Vu la complexité de ce processus de formation et la multiplicité des mobiles possibles à ses différentes étapes, il serait excessif d'exiger la preuve que tout Etat qui a appliqué une règle donnée l'a fait parce qu'il avait conscience d'une *obligation* de le faire. Ce qu'on peut exiger, c'est que la partie qui dit invoquer une règle générale prouve que cette règle ressortit à une pratique générale acceptée comme étant le droit par les Etats en question. On ne peut ni ne doit exiger de preuve supplémentaire ou plus formelle que celle-là.

En somme, la pratique générale des Etats devrait être reconnue comme un commencement de preuve de ce que la règle est acceptée comme étant le droit. Cette preuve peut naturellement être contestée sur le plan de la pratique elle-même, si celle-ci comporte beaucoup « d'incertitude et de contradictions » (affaire du *Droit d'asile, arrêt, C.I.J. Recueil 1950, p. 277*), et sur le plan de l'*opinio juris* en ce qui concerne « les Etats en question » ou les parties à l'affaire.

Il faut, lorsqu'on aborde ce problème, tenir compte de la diversité de l'activité des Etats, qui se manifeste aujourd'hui de nombreuses façons sous forme d'actes unilatéraux ou d'instruments internationaux ou encore dans les décisions d'organisations internationales, ainsi que de la multiplicité et de l'interdépendance de ces processus.

Etant donné l'activité sans cesse croissante des Etats dans la sphère des relations internationales, certaines règles de conduite commencent à être acceptées avant même d'avoir atteint le degré de précision qui est normalement nécessaire à une règle de droit. Si leur force obligatoire est contestée, les tribunaux faisant appel à la notion traditionnelle de certitude risquent d'appliquer à ces règles des critères de perfection et de clarté auxquels il leur sera impossible de répondre. L'autre solution consisterait à se rabattre sur quelque principe général et peut-être difficile à

day international relations. One should of course avoid the risk of petrifying rules before they have reached the necessary state of maturity and by doing so endangering the stability of and confidence in law. It may, however, be advisable, without entering the field of legislation, to apply more flexible tests, which, like the substance of the law itself, have to be adapted to changing conditions. The Court would thus take cognizance of the birth of a new rule, once the general practice States have pursued has crossed the threshold from haphazard and discretionary action into the sphere of law.

As to the cases before the Court, the situation leaves little room for doubt. The conclusion by States of agreements in the field of continental-shelf delimitation has self-evidently expressed their willingness to accept the rules of the Convention "as law" and has in fact represented a logical furtherance of the provisions of Article 6, paragraph 2. As for the unilateral acts concerned, they also, by their reference to the Convention or borrowing of its very wording, have given recognition to its provisions. Other States have done so by acquiescence.

The foregoing analysis leads to the conclusion that the provisions of Article 6, paragraph 2, of the Geneva Convention on the Continental Shelf, and more especially the equidistance rule, have attained the identifiable status of a general law. This may be contested in a particular case by a State denying its opposability to itself. Then, of course, the matter becomes one of evidence.

#### IV

I now turn to the principal issue concerning the law applicable to the present cases. Is the Federal Republic bound by Article 6, paragraph 2, of the Geneva Convention?

The Federal Republic of Germany signed the Convention on the Continental Shelf on 30 October 1958. This fact, as indicated earlier, cannot remain without influence on that State's relationship to the Convention.

Admittedly it does not imply an obligation to ratify the instrument, nor is it in itself sufficient to bind the Federal Republic to observance of its provisions. However, it certainly implies a link between the State concerned and the treaty to which it is not as yet a party.

The Court has made this perfectly clear by stating that "Without going into the question of the legal effect of signing an international convention, which necessarily varies in individual cases, the Court considers that signature constitutes a first step to participation in the Convention"; and the Court continued: "It is evident that without ratification, signature

cerner, ce qui ne serait pas toujours propice au renforcement de l'édifice du droit international, si important dans les relations internationales actuelles. Il faut évidemment éviter de pétrifier les règles avant qu'elles aient atteint le stade de maturité nécessaire et de mettre en danger, ce faisant, la stabilité du droit et la confiance dont il jouit. Sans vouloir faire œuvre de législateur, il pourrait cependant être indiqué d'appliquer des critères plus souples qui, comme le contenu du droit lui-même, seraient adaptés à l'évolution des circonstances. De la sorte, la Cour prendrait acte de l'existence d'une nouvelle règle, une fois que la pratique générale des Etats serait passée du domaine de l'action fortuite et discrétionnaire à celui du droit.

En l'espèce, la situation ne laisse guère de place au doute. Les accords conclus par les Etats en matière de délimitation du plateau continental témoignent à l'évidence de leur volonté d'accepter les règles de la Convention « *comme étant le droit* » et découlent d'ailleurs logiquement des dispositions du paragraphe 2 de l'article 6. Quant aux actes unilatéraux, ils prouvent eux aussi, du fait qu'ils se réfèrent à la Convention ou en reprennent les termes mêmes, que leurs auteurs ont reconnu les dispositions de la Convention. D'autres Etats ont fait de même par acquiescement.

L'analyse qui précède conduit à la conclusion que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention de Genève sur le plateau continental, et notamment la règle de l'équidistance, ont acquis le statut nettement identifiable de droit général. Cela peut être contesté dans tel ou tel cas particulier par un Etat qui niera que cette règle lui soit opposable. Il s'agira alors bien entendu d'une question de preuve.

#### IV

J'en viens maintenant à la question principale, relative au droit applicable aux présentes affaires. La République fédérale est-elle liée par le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention de Genève?

La République fédérale d'Allemagne a signé la Convention sur le plateau continental le 30 octobre 1958. Ce fait, comme je l'ai indiqué plus haut, ne saurait être sans influence sur les relations entre cet Etat et la Convention.

Certes, il n'implique pas l'obligation de ratifier la Convention et ne suffit pas en soi à obliger la République fédérale à se conformer à ses dispositions. Toutefois, il implique assurément un lien entre l'Etat en question et le traité auquel cet Etat n'est pas encore partie.

La Cour l'a dit de manière parfaitement claire lorsqu'elle a déclaré que, « sans entrer dans l'examen de la portée juridique de la signature des conventions internationales, portée essentiellement variable, suivant les cas, la Cour estime que la signature constitue la première étape dans la participation à la convention »; elle a poursuivi: « Il est évident que sans

does not make the signatory State a party to the Convention; nevertheless it establishes a provisional status in favour of that State" (*Reservations to Genocide Convention, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951*, p. 28). Consequently the Court recognized, in the context of the case it was dealing with at the time, certain rights which "the signature confers upon the signatory". This obviously also implies some obligations.

Now, at no time did the Federal Republic make a statement which could be interpreted as a repudiation of the Convention or the abandonment of its intention to ratify it. This was made clear even in the course of the proceedings before the Court, by the admission that it had not "yet" ratified the Convention (hearing of 23 October 1968).

There is no need to stress the obvious. As long as this ratification has not been forthcoming, the Federal Republic cannot be considered as a party to the Convention. The Government may have changed its view, as governments do; parliament may eventually refuse ratification. However, the act of signature has to be viewed in the context of other voluntary and positive acts of the Federal Republic in this domain.

On 22 January 1964 the Federal Government issued a Proclamation which stated, *inter alia*:

"The Federal Government will shortly submit to the Legislature an Accession Bill on this Convention in order to create the constitutional basis for ratification by the Federal Republic of Germany";

and further:

"In order to eliminate legal uncertainties that might arise in the present situation until the Geneva Convention on the Continental Shelf comes into force and until its ratification by the Federal Republic of Germany, the Federal Government deems it necessary to affirm the following now:

1. In virtue of the development of general international law, as expressed in recent State practice and in particular in the signing of the Geneva Convention on the Continental Shelf, the Federal Government regards the exploration and exploitation of the natural resources of the seabed and subsoil of the submarine areas adjacent to the German coast but outside the German territorial sea, to a depth of 200 metres and also—so far as the depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the natural resources—beyond that, as an exclusive sovereign right of the Federal Republic of Germany. In the individual case the delimitation of the German continental shelf vis-à-vis the continental shelves of foreign States

la ratification, la signature ne rend pas l'Etat signataire partie à la convention; elle établit néanmoins au profit de cet Etat un statut provisoire » (*Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1951, p. 28*). La Cour a donc reconnu, dans l'affaire dont elle s'occupait alors, certains droits que « la signature confère aux signataires ». Il en découle aussi, évidemment, certaines obligations.

Or la République fédérale n'a fait à aucun moment de déclaration qui puisse être interprétée comme une répudiation de la Convention ou comme l'abandon de son intention de la ratifier. Ce point a encore été mis en lumière au cours de la procédure devant la Cour, lorsqu'il a été déclaré que la République fédérale n'avait « pas encore » ratifié la Convention (audience du 23 octobre 1968).

Il n'est pas nécessaire d'insister sur ce qui est évident. Tant que cette ratification n'a pas eu lieu, la République fédérale ne peut être considérée comme une partie à la Convention. Il se peut en effet que le gouvernement ait changé d'avis, comme cela arrive aux gouvernements, ou que le parlement refuse en fin de compte la ratification. Toutefois, l'acte de signature doit être examiné dans le contexte d'autres actes volontaires et positifs accomplis par la République fédérale dans ce domaine.

Le 22 janvier 1964, le Gouvernement fédéral a publié une proclamation où il était déclaré notamment :

« Le Gouvernement fédéral soumettra prochainement aux corps législatifs un projet de loi d'adhésion à cette convention afin de créer la base constitutionnelle de ratification par la République fédérale d'Allemagne; »

et plus loin :

« Afin d'éliminer les incertitudes d'ordre juridique qui pourraient surgir dans la situation actuelle, en attendant l'entrée en vigueur de la Convention de Genève sur le plateau continental et sa ratification par la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement fédéral estime nécessaire de faire dès à présent la déclaration suivante :

1. En raison de l'évolution du droit international général, telle qu'elle s'exprime dans la pratique récente des Etats et en particulier dans la signature de la Convention de Genève sur le plateau continental, le Gouvernement fédéral considère l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles du lit de la mer et du sous-sol des régions sous-marines adjacentes à la côte allemande, mais situées en dehors de la mer territoriale allemande, jusqu'à une profondeur de 200 mètres et — pour autant que la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles — même au-delà de cette limite, comme un droit souverain exclusif de la République fédérale d'Allemagne. Dans le cas particulier, la délimi-

remains subject to agreement with those States." [*Translation by the Registry*<sup>1</sup>].

In the *exposé des motifs* of the Bill on the Continental Shelf, 25 July 1964, special reference is made to the Convention, as a manifest expression of a change in the general approach to the problem of the continental shelf:

"For a long time the possibility of individual States' acquiring special rights over the parts of the continental shelf lying off their coast had been denied in the theory and practice of international law. In recent years the opposite view, that the extraction and appropriation of the resources of the marine subsoil are not free but reserved to the coastal States, has come to prevail. A manifest expression of this change can in particular be seen in the Convention on the Continental Shelf of 29 April 1958 (reproduced in *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 7, 1958-59, pp. 325 ff.), adopted at the Geneva Conference on the Law of the Sea, which was signed by the Federal Republic of Germany together with 45 other States and has since been ratified by 21 of those States. According to its Article 11 this Convention will come into force as soon as the next instrument of ratification is deposited.

Considering the above, one may proceed on the assumption that, at least since the Federal Government's Proclamation of 20 January 1964, which has remained unchallenged, the Federal Republic holds sovereign rights, coinciding as to content with those established for coastal States by the Geneva Convention, in the domain of the German continental shelf." [*Translation by the Registry*<sup>2</sup>].

---

<sup>1</sup> "Die Bundesregierung wird den gesetzgebenden Körperschaften in Kürze den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu dieser Konvention vorlegen, um die verfassungsrechtliche Grundlage für die Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland zu schaffen." "Um Rechtsunklarheiten zu beseitigen, die sich in der gegenwärtigen Situation bis zum Inkrafttreten der Genfer Konvention über den Festlandsockel und bis zu ihrer Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland ergeben könnten, hält es die Bundesregierung für erforderlich, schon jetzt folgendes festzustellen:

1. Die Bundesregierung sieht auf Grund der Entwicklung des allgemeinen Völkerrechts, wie es in der neueren Staatenpraxis und insbesondere in der Unterzeichnung der Genfer Konvention über den Festlandsockel zum Ausdruck kommt, die Erforschung und Ausbeutung der Naturschätze des Meeresgrundes und des Meeresuntergrundes der an die deutschen Meeresküsten grenzenden Unterwasserzone ausserhalb des deutschen Küstenmeeres bis zu einer Tiefe von 200 m und—soweit die Tiefe des Darüber befindlichen Wassers die Ausbeutung der Naturschätze gestattet—auch hierüber hinaus als ein ausschliessliches Hoheitsrecht der Bundesrepublik Deutschland an. Im einzelnen bleibt die Abgrenzung des deutschen Festlandsockels gegenüber dem Festlandsockel auswärtiger Staaten Vereinbarungen mit diesen Staaten vorbehalten." (*Bundgesetzblatt, Teil II, Nr. 5, 6 February 1964.*)

<sup>2</sup> "Lange Zeit hindurch war in der volkerrechtlichen Lehre und Praxis die Mög-

tation du plateau continental allemand reste soumise à des accords à conclure avec ces Etats.» [*Traduction du Greffe.*] <sup>1</sup>

Dans l'exposé des motifs du projet de loi sur le plateau continental du 25 juillet 1964, il est dit en termes clairs que la Convention est l'expression même d'un changement général d'attitude à l'égard de la question du plateau continental:

« Pendant longtemps, la possibilité pour les Etats d'acquérir des droits spéciaux sur les parties du plateau continental situées au large de leur côte avait été niée tant par la doctrine que dans la pratique du droit international. Au cours des dernières années, la conception contraire a fini par l'emporter, savoir que l'extraction et l'appropriation des ressources du sous-sol maritime ne sont pas libres mais sont réservées aux Etats riverains. Comme expression manifeste de ce changement l'on peut surtout faire état de la Convention sur le plateau continental, adoptée le 29 avril 1958 à la conférence de Genève sur le droit de la mer (et reproduite dans l'*Archiv des Völkerrechts*, vol. 7, 1958-1959, p. 325 et suiv.), qui fut signée par la République fédérale d'Allemagne ainsi que par 45 autres Etats et a été ratifiée depuis par 21 d'entre eux. D'après l'article 11 de la Convention, celle-ci entrera en vigueur dès que le prochain instrument de ratification aura été déposé.

Cela étant, on peut tenir comme établi que, du moins depuis le 20 janvier 1964, date de la proclamation du Gouvernement fédéral qui est restée incontestée, la République fédérale d'Allemagne détient des droits souverains en ce qui concerne le plateau continental allemand, droits dont la teneur coïncide avec celle des droits que la Convention de Genève a reconnu aux Etats riverains.» [*Traduction du Greffe.*] <sup>2</sup>

<sup>1</sup> « Die Bundesregierung wird den gesetzgebenden Körperschaften in Kürze den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu dieser Konvention vorlegen, um die verfassungsrechtliche Grundlage für die Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland zu schaffen.» « Um Rechtsunklarheiten zu beseitigen, die sich in der gegenwärtigen Situation bis zum Inkrafttreten der Genfer Konvention über den Festlandsockel und bis zu ihrer Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland ergeben könnten, hält es die Bundesregierung für erforderlich, schon jetzt folgendes festzustellen:

1. Die Bundesregierung sieht auf Grund der Entwicklung des allgemeinen Völkerrechts, wie es in der neueren Staatenpraxis und insbesondere in der Unterzeichnung der Genfer Konvention über den Festlandsockel zum Ausdruck kommt, die Erforschung und Ausbeutung der Naturschätze des Meeresgrundes und des Meeresuntergrundes der an die deutschen Meeresküsten grenzenden Unterwasserzone ausserhalb des deutschen Küstenmeeres bis zu einer Tiefe von 200 m und — soweit die Tiefe des Darüber befindlichen Wassers die Ausbeutung der Naturschätze gestattet — auch hierüber hinaus als ein ausschliessliches Hoheitsrecht der Bundesrepublik Deutschland an. Im einzelnen bleibt die Abgrenzung des deutschen Festlandsockels gegenüber dem Festlandsockel auswärtiger Staaten Vereinbarungen mit diesen Staaten vorbehalten.» (*Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 5, 6 February 1964.*)

<sup>2</sup> « Lange Zeit hindurch war in der volkerrechtlichen Lehre und Praxis die Mög-

The Proclamation of the Federal Government of 22 January 1964 refers, then, to "the development of general international law, as expressed in recent State practice and in particular in the signing of the Geneva Convention on the Continental Shelf". Here an opinion is expressed as to the character and scope of the law on the continental shelf. It constitutes in fact a value-judgment on the state of the law on the subject. Indeed it is emphatically implied that the mere signing of that instrument, at a time when it had not yet entered into force, was evidence of general international law. The Federal Republic viewed its own signature as a constituent element of that evidence, thus attaching to it far more importance than is normal in the case of signatures to instruments requiring ratification. If words have any meaning, these could be understood solely as the recognition by the Federal Republic that the Geneva Convention reflected general international law. Specific reference was made to State practice. It deemed this practice, covering, up to the date of the Proclamation, a period of over five years, to be adequate and sufficiently uniform to be considered as evidence of general international law, for if there had been variations within it, or it had been inadequate, no such conclusion as to the definitive state of the law could have been drawn. The Federal Government also linked the practice with the Geneva Convention. Events after 22 January 1964 could in no circumstances be held to weaken an official statement of this kind, but in fact they have only added to its force. For the Geneva Convention has become law, and subsequent practice has corroborated it further.

The Proclamation is, therefore, as binding upon the Federal Republic today as it was at the time it was made. A value-judgment of so final a nature may not be revoked. It should therefore be viewed as an unqui-

---

lichkeit des Erwerbs von Sonderrechten einzelner Staaten an den ihrer Küste vorgelagerten Teilen des Festlandssockels verneint worden. In den letzten Jahren setzte sich die gegenteilige Auffassung durch, dass die Gewinnung und Aneignung der Schätze des Meeresuntergrundes nicht frei, vielmehr den Küstenstaaten vorbehalten seien. Als sichtbarer Ausdruck dieser Wandlung kann namentlich die auf der Genfer Seerechtskonferenz zustande gekommene Konvention über den Festlandssockel vom 29. April 1958 (abgedruckt in Archiv des Völkerrechts Bd. 7 [1958/59] S. 325 ff.) gewertet werden, die neben 45 anderen Staaten auch von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet und in der Zwischenzeit von 21 dieser Staaten ratifiziert worden ist. Nach ihrem Artikel 11 wird diese Konvention bereits mit der Hinterlegung der nächsten Ratifikationsurkunde in Kraft treten.

Es kann angesichts dessen davon ausgegangen werden, dass der Bundesrepublik spätestens seit der ohne Widerspruch gebliebenen Proklamation der Bundesregierung vom 20. Januar 1964 im Bereich des deutschen Festlandssockels Hoheitsrechte zustehen, die sich inhaltlich mit den in der Genfer Konvention zugunsten der Küstenstaaten festgelegten Rechten decken." (*Verhandlungen des deutschen Bundestages, 1964, Vol. 91, Drucksache IV/2341.*)

La proclamation du Gouvernement fédéral du 22 janvier 1964 fait donc état de « l'évolution du droit international général telle qu'elle s'exprime dans la pratique récente des Etats et en particulier dans la signature de la Convention de Genève sur le plateau continental ». Une opinion est ainsi exprimée sur le caractère et la portée du droit sur le plateau continental. Elle constitue en fait un jugement de valeur sur l'état du droit en la matière. On laisse même nettement entendre que la simple signature de cette convention, à une époque où elle n'était pas encore entrée en vigueur, montrait que celle-ci traduisait le droit international général. La République fédérale a considéré sa propre signature comme un élément constitutif de cette preuve, en y attachant donc beaucoup plus d'importance qu'on n'en attache normalement à la signature d'instruments soumis à ratification. Si les mots ont un sens, on ne peut interpréter ceux-là que comme la reconnaissance par la République fédérale du fait que la Convention de Genève était l'expression du droit international général. La République fédérale a cité expressément la pratique des Etats. Elle estimait donc que cette pratique, qui, à la date de la proclamation, s'étendait sur une période de plus de cinq ans, était adéquate et suffisamment uniforme pour pouvoir être considérée comme apportant la preuve de l'état du droit international général car, si elle avait comporté des variations ou si elle avait été inadéquate, la République fédérale n'aurait pu en tirer cette conclusion quant à l'état définitif du droit. Le Gouvernement fédéral a aussi établi un lien entre la pratique et la Convention de Genève. Les événements postérieurs au 22 janvier 1964 ne sauraient en aucun cas être considérés comme affaiblissant une déclaration officielle de cette sorte; en réalité, ils n'ont fait que la renforcer. En effet, la Convention de Genève est devenue le droit et la pratique ultérieure est encore venue la corroborer.

La proclamation est donc tout aussi obligatoire aujourd'hui pour la République fédérale qu'elle l'était à l'époque où elle a été faite. Il n'est pas possible de rétracter un jugement de valeur de caractère aussi défini-

lichkeit des Erwerbs von Sonderrechten einzelner Staaten an den ihrer Küste vorgelagerten Teilen des Festlandssockels verneint worden. In den letzten Jahren setzte sich die gegenteilige Auffassung durch, dass die Gewinnung und Aneignung der Schätze des Meeresuntergrundes nicht frei, vielmehr den Küstenstaaten vorbehalten seien. Als sichtbarer Ausdruck dieser Wandlung kann namentlich die auf der Genfer Seerechtskonferenz zustande gekommene Konvention über den Festlandssockel vom 29. April 1958 (abgedruckt in Archiv des Völkerrechts Bd. 7 [1958/59] S. 325 ff.) gewertet werden, die neben 45 anderen Staaten auch von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet und in der Zwischenzeit von 21 dieser Staaten ratifiziert worden ist. Nach ihrem Artikel 11 wird diese Konvention bereits mit der Hinterlegung der nächsten Ratifikationsurkunde in Kraft treten.

Es kann angesichts dessen davon ausgegangen werden, dass der Bundesrepublik spätestens seit der ohne Widerspruch gebliebenen Proklamation der Bundesregierung vom 20. Januar 1964 im Bereich des deutschen Festlandssockels Hoheitsrechte zustehen, die sich inhaltlich mit den in der Genfer Konvention zugunsten der Küstenstaaten festgelegten Rechten decken » (*Verhandlungen des deutschen Bundestages, 1964, Vol. 91, Drucksache IV/2341.*)

vocal expression of *opinio juris*, with all the consequences flowing therefrom. Indeed, if it may be claimed that the *opinio juris* of certain other States is in doubt or not fully proven, this is certainly not the case of the Federal Republic. This is a decisive point in the present cases.

As for the *exposé des motifs* of the Bill on the Continental Shelf, it stands on the Geneva Convention and the Federal Government's Proclamation of 20 January 1964, and states that: "The rules provided for in this Bill are to be the municipal supplement to the effects of the Proclamation in the field of international law" (*Verhandlungen des deutschen Bundestages, 1964, Vol. 91, Drucksache IV/2341*). It refers to the Convention as a whole with no exception or reservation. The great evidential weight attaching to documents of this nature is surely incontrovertible. This Court has held a number of *exposé des motifs* "conclusive" in a case before it (*Fisheries, Judgment, I.C.J. Reports 1951*, p. 135).

States may obviously change their intentions, conduct and policy, but it would seriously undermine the worth of and reliance upon statements made by governments if value-judgments of so important a nature were disregarded or held as not binding upon the governments which made them. For, to use the words which the Court employed in another context: "Language of this kind can only be construed as the considered expression of a legal conception . . ." (*Fisheries, Judgment, I.C.J. Reports 1951*, p. 136).

It has been submitted that the two official statements did not specifically cite Article 6. This is true; however, they did not exclude it either. The Convention as a whole is referred to, and that undoubtedly implicates Article 6. And although the actual wording of the first part of Article 6, paragraph 2, was employed, this cannot be understood as excluding its remaining provisions. Only a specific exclusion of the other parts of the paragraph could have had the effect alleged by the Federal Government. Any doubt as to this reasoning should be dispelled by the Proclamation's specific statement that "The Federal Government will shortly submit an Accession Bill on this Convention". There was no hint of any objections the Federal Republic might raise to any provisions of the Convention—more particularly Article 6, paragraph 2—, though this was surely the time and context for placing them on record. There is not even the slightest evidence that reservations to the paragraph, of whatever scope or nature, had been contemplated. If agreement between the parties was mentioned, this, as the Federal Republic has itself indicated (*ut infra*), was because the paragraph in question refers to it "in the first place". This view is confirmed by a further recognition of Article 6, to be found in the joint minutes of the delegations of the Federal Republic and the

tif. Aussi convient-il de la considérer comme l'expression sans équivoque d'une *opinio juris*, avec toutes les conséquences qui en découlent. En vérité, si l'on peut prétendre que l'*opinio juris* de certains autres Etats est douteuse ou n'est pas entièrement prouvée, ce n'est certainement pas le cas de la République fédérale. Il s'agit là d'un point décisif pour les présentes affaires.

Quant à l'exposé des motifs du projet de loi sur le plateau continental, il se fonde sur la Convention de Genève et sur la proclamation du Gouvernement fédéral en date du 20 janvier 1964, et déclare: « Les dispositions prévues dans le présent projet sont destinées à compléter, sur le plan du droit interne, les effets de la proclamation dans le domaine du droit international. » (*Verhandlungen des deutschen Bundestages, 1964, vol. 91, Drucksache IV/2341.*) Il se réfère à la Convention dans son ensemble, sans faire d'exception ni de réserve. La grande force probante qui s'attache à des documents de cette nature est assurément incontestable. Dans une autre affaire (affaire des *Pêcheries*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1951*, p. 135), la Cour a considéré un certain nombre d'exposés des motifs comme « décisifs ».

Il est évident que les intentions, le comportement et la politique des Etats peuvent changer, mais la valeur et le crédit des déclarations faites par les gouvernements seraient sérieusement ébranlés si l'on méconnaissait des jugements de valeur d'une telle importance ou si l'on considérait qu'ils ne lient pas les gouvernements qui les ont émis. En effet, pour reprendre les termes employés par la Cour dans d'autres circonstances: « On ne saurait interpréter un tel langage que comme l'expression réfléchie d'une conception juridique... » (affaire des *Pêcheries*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1951*, p. 136).

On a fait valoir que les deux déclarations officielles ne citaient pas expressément l'article 6. Cela est vrai; mais elles ne l'ont pas exclu non plus. La Convention dans son ensemble y est mentionnée et cela comprend à n'en pas douter l'article 6. Et le fait d'avoir repris le texte même de la première partie du paragraphe 2 de l'article 6 ne saurait s'interpréter comme excluant le reste de cette disposition. Seule une exclusion expresse des autres parties de ce paragraphe aurait pu avoir l'effet allégué par le Gouvernement fédéral. Les doutes auxquels ce raisonnement pourrait donner lieu devraient être dissipés par le passage de la proclamation où il est dit expressément: « Le Gouvernement fédéral soumettra prochainement au corps législatif un projet de loi d'adhésion à cette convention. » Il n'est fait aucune allusion à des objections que la République fédérale pourrait élever contre telle ou telle disposition de la Convention — notamment le paragraphe 2 de l'article 6 — alors que c'étaient à n'en pas douter le moment et le lieu de les formuler. Il n'y a même pas la moindre indication donnant à penser que des réserves à ce paragraphe, de quelque portée ou nature que ce soit, aient jamais été envisagées. Si l'accord entre les parties a été mentionné c'est, comme la République fédérale l'a elle-même indiqué (*ut infra*), parce que le para-

Netherlands, dated 4 August 1964 (Memorial, Annex 4). Though here, too, reference is specifically made to the determination of the continental shelf "by agreement", this is because agreement was the obvious objective of the conference contemplated at the time by the Federal Government (which in no way implies rejection of the other components of Article 6, paragraph 2).

This point has been confirmed by the Federal Government itself:

"At that time the Federal Republic could still expect to come to an amicable agreement with its neighbours on the delimitation of the continental shelf before its coast on equitable lines inasmuch as Article 6 expressly refers the Parties to a settlement by agreement in the first place" (Reply, para. 27).

The Reply continues:

"the insistence on the equidistance line as the only valid rule for the delimitation of the continental shelf, and the reliance on Article 6, paragraph 2, of the Convention for this purpose by the Kingdom of Denmark and the Kingdom of the Netherlands in the negotiations taken up on the instance of the Federal Republic of Germany . . . caused the Government of the Federal Republic to reconsider the advisability of ratifying the Continental Shelf Convention as long as the interpretation of Article 6, paragraph 2, is uncertain" (*ibid.*).

And yet the Federal Republic denies that it has *ever* recognized Article 6, paragraph 2 (Reply, para. 28).

These statements call for some comment. For to refuse to recognize provisions, and to take exception to a given interpretation of them, are mutually exclusive positions. An interpretation is disputed in the name of a contrary conception, in upholding which one in fact defends the provisions as such. Thus *either* the Federal Republic has, as it claims, refused to recognize Article 6, paragraph 2, of the Convention beyond its first component (though this refusal leaves the binding force of its two official statements wholly intact), *or* it must have held a conception thereof which caused it to contest a particular interpretation. The two positions cannot be equated, for interpretation must needs concern the paragraph as a whole, which in no imaginable conception could have been reduced to a single element, i.e., the determination of the boundary by agreement. The difference of interpretation could in fact only have concerned the relationship between the rule and the exception, between equidistance and special circumstances.

graphe en question en fait mention « en premier lieu ». Ce point de vue est confirmé par la reconnaissance de l'article 6 que fait également ressortir le procès-verbal commun des délégations allemande et néerlandaise en date du 4 août 1964 (mémoire, ann. 4). Ce texte aussi mentionne expressément la délimitation du plateau continental effectuée « d'un commun accord », mais cela s'explique par le fait que les négociations par voie d'accord constituaient évidemment l'objectif de la conférence envisagée à l'époque par le Gouvernement fédéral et n'implique en aucune manière le rejet des autres éléments du paragraphe 2 de l'article 6.

Le Gouvernement de la République fédérale lui-même a confirmé ce point :

« A l'époque, la République fédérale pouvait encore espérer parvenir à un accord amiable avec ses voisins sur la délimitation sur une base équitable du plateau continental situé devant son littoral, d'autant que l'article 6 renvoie expressément les parties, en premier lieu, à une solution négociée » (réplique, par. 27).

La réplique poursuit :

« l'insistance mise à déclarer que la ligne d'équidistance est la seule règle valable pour la délimitation du plateau continental et l'importance accordée, à cet effet, par le Royaume du Danemark et le Royaume des Pays-Bas à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention lors des négociations engagées sur l'initiative de la République fédérale d'Allemagne . . . ont déterminé le Gouvernement de la République fédérale à remettre en question l'opportunité de ratifier la Convention sur le plateau continental aussi longtemps que l'interprétation de l'article 6, paragraphe 2, demeurerait douteuse » (*ibid.*).

La République fédérale nie cependant avoir *jamais* reconnu le paragraphe 2 de l'article 6 (réplique, par. 28).

Ces affirmations appellent quelques commentaires. En effet, refuser de reconnaître une certaine disposition et s'élever contre une interprétation particulière qui en est donnée sont des attitudes qui s'excluent réciproquement. On conteste une interprétation en faisant valoir une conception opposée, mais défendre cette conception équivaut en fait à défendre la disposition elle-même. Ainsi donc, *ou bien* la République fédérale a, comme elle le prétend, refusé de reconnaître le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, hormis son premier élément (encore que ce refus ne porte aucunement atteinte à la force obligatoire de ses deux déclarations officielles), *ou bien* elle devait en avoir une conception qui l'a amenée à contester une certaine interprétation. Ces deux attitudes ne peuvent être considérées comme équivalentes car l'interprétation porte nécessairement sur l'ensemble du paragraphe, qu'il serait absolument inconcevable de réduire à un élément unique, à savoir la délimitation par voie d'accord. La différence d'interprétation ne pouvait en fait porter que sur la relation

In sum, the fragility of the claim to have withheld recognition from Article 6, paragraph 2, as a whole is manifest. It is a claim which has been argued from a change of position on the ratification issue the very purpose of which was to explain away definitive and unambiguous statements conveying such recognition. In fact the Federal Republic made clear its intention to ratify the Convention simultaneously with the Proclamation acknowledging it and the practice as expressive of "general international law". The link between such recognition and ratification may have been more than merely chronological, e.g. (the latter resulting from the former), one of cause and effect. Subsequently the Federal Government had second thoughts about ratifying the Convention. But, given the unreserved nature of the Proclamation and *exposé des motifs*, the expression of such second thoughts cannot alter the fact that the Federal Republic—whether or not it ratifies the Convention—has recognized the binding character of the rules concerned.

The whole of the Federal Republic's reasoning on the subject bears all the marks of an *ex post facto* construction. It has obscured the true legal issue in the present cases. It can have no effect on the recognition of the Convention (and within it of Article 6, paragraph 2) and of State practice, reflected in the two official statements placed on record by the Federal Government.

\* \* \*

Having thus analysed the position taken by the Federal Republic, I reach the conclusion that it has recognized the provisions of the Convention on the Continental Shelf and in particular its Article 6, paragraph 2, as binding. Subsequent changes in its attitude, in view of the nature of its unequivocal statements, can have no legal effect. For, in the circumstances, its situation cannot be assimilated with that of a country which "has always opposed any attempt to apply" a rule (*Fisheries, Judgment, I.C.J. Reports 1951*, p. 131), nor with that of one having "repudiated" the relevant treaty (*Asylum, Judgment, I.C.J. Reports 1950*, p. 278).

\* \* \*

In the light of all these facts and of the law, the real legal problem with which the Court has been confronted is not that of the binding effect of the equidistance rule upon the Federal Republic, for this is established, but the question of whether there are special circumstances

entre la règle et l'exception, entre l'équidistance et les circonstances spéciales.

En résumé, la fragilité de la thèse selon laquelle l'ensemble du paragraphe 2 de l'article 6 n'aurait fait l'objet d'aucune reconnaissance est manifeste. Cette thèse se fonde sur un changement d'attitude concernant la question de la ratification, changement qui visait précisément à écarter des déclarations définitives et sans équivoque exprimant cette reconnaissance. En fait, la République fédérale a manifesté l'intention de ratifier la Convention lorsqu'elle a publié la proclamation, dans laquelle elle considérait la Convention ainsi que la pratique des Etats comme l'expression du « droit international général ». Il se peut que le lien entre cette reconnaissance et la ratification n'ait pas été purement chronologique mais, par exemple, la seconde découlant de la première, ait constitué un lien de cause à effet. Par la suite, le Gouvernement fédéral a changé d'avis au sujet de la ratification de la Convention. Mais, étant donné le caractère inconditionnel de la proclamation et de l'exposé des motifs, le fait d'avoir ainsi changé d'avis n'empêche pas que la République fédérale — qu'elle ratifie ou non la Convention — a reconnu le caractère obligatoire des règles dont il s'agit.

Tout le raisonnement de la République fédérale à ce sujet présente toutes les apparences d'une construction à posteriori. Il a masqué le point de droit véritablement en jeu dans les présentes affaires. Ce raisonnement ne saurait influencer sur la reconnaissance de la Convention (et par conséquent du paragraphe 2 de son article 6) et de la pratique des Etats, qui s'est manifestée dans les deux déclarations officielles publiées par le Gouvernement de la République fédérale.

\* \* \*

Ayant ainsi analysé la position prise par la République fédérale, j'arrive à la conclusion que celle-ci a reconnu aux dispositions de la Convention sur le plateau continental, et en particulier au paragraphe 2 de son article 6, un caractère obligatoire. Les changements intervenus ultérieurement dans son attitude ne sauraient avoir d'effet juridique, vu la nature des déclarations sans équivoque qu'elle a faites. En effet on ne peut pas, en l'occurrence, assimiler la situation de la République fédérale à celle d'un pays qui se serait « toujours [élevé] contre toute tentative » d'appliquer une règle (affaire des *Pêcheries*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1951*, p. 131) ni à celle d'un pays ayant « répudié » le traité en cause (affaire du *Droit d'asile*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1950*, p. 278).

\* \* \*

Compte tenu de tous ces faits et du droit, le véritable problème juridique posé à la Cour n'est pas celui de l'effet obligatoire de la règle de l'équidistance pour la République fédérale, car cet effet est établi, mais la question de savoir s'il existe des circonstances spéciales justifiant une

which would justify a departure from it in the present cases. Indeed, notwithstanding all that may have been alleged to the contrary, this is the implicit burden of the Federal Republic's claim.

Are there in fact any special circumstances justifying a departure from the equidistance rule? Within the meaning of Article 6, paragraph 2, "special circumstances" is to be understood as constituting merely an exception to the general rule. This should not be interpreted otherwise than in a restrictive manner. Indications to this effect were given by the International Law Commission: "As in the case of the boundaries of coastal waters, provision must be made for departures necessitated by any exceptional configuration of the coast, as well as the presence of islands or navigable channels" (*Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. II, p. 216, para. 82. Similar and other views were expressed at the Geneva Conference). There is furthermore room for the view that the presence of natural resources should not be overlooked.

What are called "special circumstances" should at all events rest on sound criteria. The term should not be made subject to vague and arbitrary interpretation (Conference on the Law of the Sea, 1958, *Official Records*, II, p. 93; VI, p. 91).

Nor should the concept of "special circumstances" be allowed to substitute another rule for the equidistance rule. The provision should be thus understood: that a *special situation*, created by "*special circumstances*" calls for a *special, ad hoc* arrangement.

There must be, in other words, a combination of factual elements creating a situation to ignore which would give rise to obvious hardship or difficulties. Here, as elsewhere, the application of the rule, and the admission of possible exceptions from it, call for a reasonable approach. "Reasonableness" requires that the realities of a situation, as it affects all the Parties, be fully taken into account.

The mere fact that on the application of the equidistance rule the area of continental shelf allotted to the Federal Republic would be smaller than those of Denmark or the Netherlands does not create a qualitatively anomalous situation such as could be regarded as a "special circumstance". For the area falling to the Federal Republic would not be inconsiderable. Moreover, if the notion of "special circumstances" is to be taken to imply a slanting reference to comparative bases, a much wider spectrum of factors should be taken into account—e.g., the comparative wealth and economic potential of the States concerned.

The evidence produced in the cases before the Court is not in fact sufficient to justify an exemption from the rule. It has not been shown that its application would, on account of the bend in the coast, expose the Federal Republic to any special hardship, impose upon it any undue

dérogation à la règle dans les présentes affaires. En fait, malgré tout ce qu'on a pu avancer en sens contraire, c'est cela qui constitue implicitement le fond de la demande de la République fédérale.

Y a-t-il en fait des circonstances spéciales justifiant une dérogation à la règle de l'équidistance? Au sens du paragraphe 2 de l'article 6, les « circonstances spéciales » doivent s'entendre comme une simple exception à la règle générale. On ne saurait interpréter cette expression que d'une manière restrictive. La Commission du droit international a donné des indications en ce sens: « Comme pour les limites des eaux territoriales, il doit être prévu qu'on peut s'écarter de la règle lorsqu'une configuration exceptionnelle de la côte ou encore la présence d'îles ou de chenaux navigables l'exigent » (*Rapport de la Commission du droit international*, 1953, p. 16, par. 82). (Des opinions analogues et diverses ont été exprimées à la conférence de Genève.) On peut aussi être d'avis que la présence de ressources naturelles doit être prise en ligne de compte.

Ce que l'on appelle « circonstances spéciales » doit pour le moins se fonder sur des critères solides. Cette expression ne doit pas être susceptible d'une interprétation vague et arbitraire (conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, *Documents officiels*, vol. II, p. 106 et 107; *ibid.*, vol. VI, p. 110).

Il ne faut pas non plus qu'on puisse se servir de la notion de « circonstances spéciales » pour substituer une autre règle à celle de l'équidistance. Cette disposition doit donc s'entendre ainsi: *une situation spéciale* créée par des « circonstances spéciales » appelle un arrangement *spécial, ad hoc*.

En d'autres termes, il faut qu'il y ait une combinaison d'éléments de fait créant une situation qui, méconnue, entraînerait un préjudice évident ou des difficultés incontestables. Là encore, l'application de la règle et la possibilité d'exceptions doivent être envisagées de façon raisonnable. Or la raison exige que l'on tienne pleinement compte de toutes les réalités d'une situation, dans ses effets pour toutes les Parties.

Le simple fait que l'application de la règle de l'équidistance ait pour résultat d'attribuer à la République fédérale une zone de plateau continental plus petite que celle du Danemark et des Pays-Bas ne crée pas une situation qualitativement anormale susceptible d'être considérée comme une « circonstance spéciale ». En effet, la zone revenant à la République fédérale serait néanmoins importante. De plus, si la notion de « circonstances spéciales » doit être entendue comme impliquant une référence indirecte à des critères comparatifs, il faut prendre en considération une gamme de facteurs beaucoup plus large et notamment la richesse et le potentiel économique relatifs des Etats intéressés.

Les éléments de preuve produits dans les affaires dont la Cour est saisie ne suffisent pas à justifier une dérogation à la règle. Il n'a pas été établi que, du fait de la courbure de la côte de la République fédérale, l'application de la règle exposerait cette dernière à un préjudice spécial,

burdens or create for it any serious difficulties. Thus I find no adequate basis for exemption from the equidistance rule .

\* \* \*

In the light of the grounds I have set forth, I deem it unnecessary to deal with the other issues raised by the three Parties, or the Submissions made by them. In particular, the question of the combined effect of the delimitations concerned in each respective case does not arise, as each is to be determined on the basis of the equidistance rule.

I conclude that the delimitation as between the Parties of the areas of the continental shelf in the North Sea which appertain to each of them beyond the partial boundaries already determined by agreement is to be carried out in accordance with the provisions of Article 6, paragraph 2, of the Geneva Convention of 1958, and in particular by the application of the equidistance rule. There are no special circumstances which justify any departure from this rule.

To my great regret, therefore, I am unable to concur in the reasoning and conclusions of the Judgment.

*(Signed)* Manfred LACHS.

\_\_\_\_\_

lui imposerait des charges injustifiées ou lui créerait de graves difficultés. Je ne vois donc pas de raison qui justifie une dérogation à la règle.

\* \* \*

Pour les motifs que j'ai indiqués, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres questions soulevées par les trois Parties, ni les thèses qu'elles ont présentées. En particulier, la question de l'effet combiné des délimitations respectivement en cause dans chaque cas ne se pose pas, chaque délimitation devant être déterminée sur la base de la règle de l'équidistance.

J'en conclus que la délimitation entre les Parties des zones du plateau continental de la mer du Nord relevant de chacune d'elles, au-delà des lignes de délimitation partielle déjà déterminées par voie d'accord, doit s'effectuer conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention de Genève de 1958 et, en particulier, par application de la règle de l'équidistance. Il n'y a pas de circonstances spéciales qui justifient une dérogation à cette règle.

A mon grand regret, je ne peux donc m'associer au raisonnement ni aux conclusions de l'arrêt.

(Signé) Manfred LACHS.