

OPINION DISSIDENTE DE M. GROS

J'estime que la prétention de l'Islande d'établir une zone de pêche exclusive sur les eaux surjacentes du plateau continental est contraire aux règles du droit international, mais le raisonnement qui me conduit à cette opinion et l'analyse que je fais du différend lui-même sont différents du contenu de l'arrêt, tant de la motivation que de la décision adoptées par la Cour; un arrêt de la Cour est constitué par les motifs et le dispositif, aucun de ces éléments n'étant séparable de l'autre pour la compréhension de la portée de l'arrêt, et un dispositif elliptique ne prend son sens que confronté aux motifs qui l'annoncent. Me pliant à la méthode adoptée par la Cour je me suis prononcé par un vote négatif sur les questions par elle retenues; il me faut exposer comment j'entendais la mission de la Cour en la présente affaire, le sens de la question posée, la réponse à lui donner, et ainsi les motifs à l'appui de mon opinion dissidente.

1. La première question qui se posait à la Cour dans cette phase du fond de l'affaire était de déterminer quelle était sa mission. La Cour a reconnu dans son arrêt du 2 février 1973 sur la compétence que l'échange de notes du 11 mars 1961 contenait dans son avant-dernier alinéa une « clause compromissoire » qui attribuait compétence à la Cour pour juger un différend éventuel concernant l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries autour de l'Islande. L'examen de cet accord et de la négociation qui conduisit à sa conclusion m'amène à une interprétation différente de celle de l'arrêt quant à la définition des différends dont la Cour pouvait être saisie.

2. Le principe de base de la juridiction de la Cour est l'acceptation de cette juridiction par les Parties; qu'il s'agisse d'une clause compromissoire prévoyant la juridiction ou d'un compromis la règle est que l'interprétation ne peut étendre la compétence reconnue. Il convient d'ajouter dans le cas présent que, l'Islande ayant fait défaut et la Cour appliquant l'article 53 du Statut, il est particulièrement nécessaire de s'assurer que la Cour juge bien un différend défini comme justiciable par l'Islande et le Royaume-Uni, non pas un autre différend construit au cours de l'examen de l'affaire par la Cour. Une obligation de porter un différend au juge est toujours réciproque et égale pour les Etats qui l'ont acceptée, d'où la nécessité d'une vérification particulière ici, l'Islande n'ayant pas contribué à la détermination exacte du différend. J'ai indiqué en une autre occasion que je m'écartais de la conception pénalisatrice de la Cour dans son interprétation de l'article 53 à l'égard de l'Etat qui fait défaut (*Compétence en matière de pêcheries, C.I.J. Recueil 1973, p. 307*); la phase actuelle a renforcé cette conviction.

3. L'échange de notes de 1961 ne semble pas laisser de place au doute et je citerai le texte anglais qui fait foi :

«The Icelandic Government will continue to work for the implementation of the Althing Resolution of May 5, 1959, regarding the extension of fisheries jurisdiction around Iceland, but shall give to the United Kingdom Government six months' notice of such extension and, in case of a dispute in relation to such extension, the matter shall, at the request of either party, be referred to the International Court of Justice.»

Il s'agit donc d'un différend éventuel concernant l'extension par le Gouvernement islandais de sa compétence sur les pêcheries autour de l'Islande par rapport aux limites reconnues dans l'accord de 1961. La Cour, dans son arrêt du 2 février 1973, a déclaré dans le dernier paragraphe explicatif sur ce point :

«The compromissory clause enabled either of the parties to submit to the Court any dispute between them *relating to an extension of Icelandic fisheries jurisdiction in the waters above its continental shelf beyond the 12-mile limit. The present dispute is exactly of the character anticipated in the compromissory clause of the Exchange of Notes.*» (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 21, par. 43; les italiques sont de moi.)

Il est important de noter que la même formule reproduite en italiques se retrouve aux paragraphes 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 27, 28, 40 et 41 de l'arrêt. Lorsqu'on invoque la formule du dispositif de l'arrêt de 1973 pour dire que la Cour s'est déclarée compétente pour connaître de la requête, sous-entendant que le contenu de cette requête lie la Cour, on méconnaît d'une part le lien inhérent entre le raisonnement de cet arrêt de 1973 fondé uniquement sur la notion d'extension de la compétence sur les pêcheries et la formule du dispositif, d'autre part la règle selon laquelle c'est le traité de 1961 qui détermine l'objet du différend justiciable, non pas la requête ni les conclusions d'une Partie. La Cour doit juger l'étendue de sa compétence sans être liée par l'exposé qui lui en est présenté.

J'ai reproduit le texte original de l'arrêt pour éviter toute ambiguïté de la traduction et pour indiquer que je ne puis accepter l'argument qu'une formule aussi précise: différend concernant [ou au sujet de, ou relatif à, quelque traduction qu'on choisisse] un élargissement de la compétence sur les pêcheries puisse être interprétée comme impliquant toute question annexe dont l'une des Parties a pu avoir l'occasion de parler dans la négociation préalable à l'accord de 1961, si l'autre Partie a refusé d'en faire le sujet de l'accord lui-même. Il ne suffit pas d'avoir avancé une idée

ou même une proposition dans le cours d'une négociation pour qu'elles survivent à leur rejet et à l'acceptation de ce rejet par l'auteur de ces propositions; une autre vue des choses permettrait de créer artificiellement des différends multiples par la seule introduction dans une négociation, pour le principe, de problèmes divers. Aucune négociation ne pourrait être utilement menée si l'amplification de ses résultats devenait ainsi libre entre les mains du juge. On rendrait alors nécessaire la rédaction de procès-verbaux d'accord sur le sens des articles les plus importants, puis, la suspicion augmentant, sur tous les articles d'une convention.

Dans le cas présent, il est clair que l'accord de 1961 n'envisage comme justiciable qu'une seule espèce de différend, l'élargissement de la compétence de l'Islande en matière de pêcheries.

4. Si une confirmation de texte était nécessaire sur ce point il faudrait rappeler que le seul passage où une considération de caractère plus général est mentionnée est dans la réponse du Royaume-Uni à la note islandaise du 11 mars 1961, au dernier paragraphe et sous la forme suivante:

«J'ai l'honneur de confirmer qu'étant donné que la nation islandaise est exceptionnellement tributaire de ses pêcheries côtières pour sa subsistance et son développement économique et sans préjudice des droits du Royaume-Uni, conformément au droit international, à l'égard des Etats tiers, les dispositions de la note de Votre Excellence rencontrent l'agrément du Royaume-Uni et que le différend se trouve donc réglé dans les conditions indiquées dans ladite note.» (Requête, p. 25.)

Il n'y a rien à ajouter; c'est une opinion du Gouvernement du Royaume-Uni non un terme de l'accord.

5. L'espèce de différend que les parties à l'accord de 1961 ont envisagé et accepté de porter devant la Cour a été fixée sur un point de droit spécialement déterminé, de façon restreinte et parce que des assurances données également de façon spéciale et précise avaient été demandées et obtenues sur ce seul point. Si, comme je le crois, cette détermination du différend justiciable n'a pas été appliquée dans le présent arrêt la Cour a excédé les termes de sa compétence.

L'Islande, absente, a contesté dès l'origine toute compétence à la Cour et l'arrêt du 2 février 1973 a rejeté cette contestation presque unanimement en disant que le différend était précisément tel que le prévoyait l'accord de 1961 (cf. par. 3 ci-dessus) et que cet accord était toujours en vigueur et applicable. L'arrêt sur le fond, par contre, s'écarte de la définition du différend à juger sur deux points:

a) en ne tranchant pas la question de droit précise envisagée dans la clause compromissoire de 1961, c'est-à-dire la conformité avec le

droit international de l'extension à 50 milles de la compétence de l'Islande sur les pêcheries;

- b) en interprétant l'accord de 1961 sur l'étendue de la compétence de la Cour d'une manière extensive par rapport au texte comme s'il avait dit: tout différend portant sur toute question quelconque en rapport avec une modification du régime des pêcheries fixé dans le présent accord.

Par une contradiction interne l'arrêt a en même temps décliné d'exercer la compétence telle qu'elle est attribuée à la Cour par l'accord de 1961 et exercé une compétence que cet accord n'a pas établie. L'étude des comptes rendus de la négociation qui aboutit à l'accord de 1961 montre qu'il en est bien ainsi.

6. Une première série d'entretiens eut lieu entre le 1^{er} octobre et le 4 décembre 1960, une seconde du 17 décembre au 20 décembre 1960 (documents déposés par le Royaume-Uni au Greffe de la Cour le 13 octobre 1972¹).

A la première réunion les vues du Gouvernement islandais ont été exposées de façon fort nette comme une demande de juridiction exclusive sur les pêcheries mais «conformément au droit international» et pour le moment il s'agit de faire admettre par le Royaume-Uni la limite de 12 milles. Ces conversations montrent aussi que le Gouvernement islandais parle déjà d'établir une ceinture plus ou moins continue d'eaux réservées autour de l'Islande, peut-être de 12 autres milles dont les navires britanniques seraient exclus pour la navigation comme pour la pêche et c'est alors qu'apparaît l'idée britannique de la garantie nécessaire contre une nouvelle extension de la zone de pêche, au cas où 12 milles seraient admis dans la négociation en cours.

Délégation du Royaume-Uni:

«Au surplus, il faudrait que tout accord auquel nous parviendrions contienne une disposition garantissant qu'après la période transitoire le Gouvernement islandais ne cherchera pas à exclure nos navires des eaux, d'aucune partie des eaux situées au-delà de la limite des 12 milles, à moins, bien entendu, qu'un changement de la règle générale de droit international ne soit décidé sous les auspices des Nations Unies. Votre gouvernement serait-il prêt à nous donner une telle garantie dans un accord?» (Compte rendu, p. 14.)

Cette demande de garantie est dès lors sans cesse reprise (cf. compte rendu, p. 17, par. 8, et par. 14: «une assurance qu'il n'y aura pas de nouvelles extensions jusqu'au plateau continental») et la première formulation d'une garantie est apportée par le Gouvernement islandais en ces termes:

¹ Je note que le Gouvernement islandais, informé du dépôt de ces comptes rendus et de la possibilité de les consulter au Greffe de la Cour n'a pas fait usage de cette offre. Les comptes rendus préparés par la délégation du Royaume-Uni à ces négociations ont été utilisés largement par le Royaume-Uni dans les écritures et par la Cour dans l'arrêt du 2 février 1973. Aucun document analogue émanant de l'Islande n'a pu être connu de la Cour.

«Le Gouvernement islandais se réserve le droit d'étendre sa compétence en matière de pêcheries dans les eaux islandaises conformément au droit international. Cette extension serait néanmoins fondée soit sur un accord (bilatéral ou multilatéral), soit sur des décisions du Gouvernement islandais qui seraient soumises à un arbitrage à la demande des parties intéressées.» (Compte rendu, p. 20.)

(Cf. aussi page 27 où le lien entre le contenu de l'accord projeté et la «garantie» est formellement reconnu, et le contenu de l'accord n'est que l'aménagement de la compétence de l'Islande dans une zone de pêche de 12 milles; de même, le délégué islandais ne parle de l'«assurance» que contre un élargissement éventuel de la compétence après l'accord, jamais pour autre chose, cf. page 31.)

7. L'élément de fond sur lequel porte la garantie envisagée était donc bien l'extension du droit de pêche revendiqué par l'Islande dans les eaux au-delà de 12 milles conformément à ce que serait, au moment choisi, l'état du droit international; les méthodes envisagées par l'Islande étaient la négociation, bilatérale ou multilatérale, ou une décision unilatérale du Gouvernement islandais qui pourrait être soumise à l'arbitrage. Il n'apparaît à aucun moment dans la suite des entretiens sur ce point de la garantie qu'ait été modifiée cette position de l'Islande quant au contenu de l'engagement qu'elle envisageait de prendre, et la formule présentée par la délégation islandaise et reproduite au paragraphe 6 ci-dessus a été affinée dans sa rédaction jusqu'à devenir l'avant-dernier paragraphe de l'échange de notes de 1961 (texte ci-dessus, par. 3). La position du Royaume-Uni a été de reconnaître immédiatement qu'une extension éventuelle des limites de pêche effectuée selon le droit international serait opposable au Royaume-Uni; par contre il faudrait un accord et non pas une décision unilatérale, même avec possibilité d'arbitrage. La contre-proposition britannique était donc:

«Le Gouvernement islandais ne prendra aucune mesure pour exclure les navires immatriculés dans le territoire du Royaume-Uni de la pêche dans toute zone située au-delà de la limite des 12 milles, si ce n'est conformément aux termes d'un accord ultérieur entre le Royaume-Uni et l'Islande, ou d'une convention multilatérale ultérieure qui consacrerait une règle de droit généralement acceptée au sujet des limites de pêche.» (Compte rendu, p. 33.)

8. La réponse immédiate du délégué islandais après examen de ce texte fut que le Gouvernement islandais devait avoir «les mains libres» pour une extension ultérieure lorsqu'elle serait possible, notamment, disait-il, en application du droit coutumier qui évolue plus facilement que le droit conventionnel ainsi que les deux conférences de Genève l'ont montré (*ead. loc.*, p. 33, dernier paragraphe). Et le point est repris par un délégué

britannique qui dit qu'une extension unilatérale ne pourrait être acceptée, même fondée sur la coutume; la Partie islandaise confirme alors l'opposition de vues en disant qu'«une extension ultérieure au-delà de 12 milles ne se ferait que sur la base d'un changement du droit international ou du droit coutumier» (*eod. loc.*, p. 34, par. 2).

9. A la séance suivante le point débattu est ainsi précisé par la délégation du Royaume-Uni:

«La délégation du Royaume-Uni n'ignore pas que M. Andersen souhaite que le projet prévoie la possibilité d'une extension future de la zone de pêche islandaise en conformité d'une nouvelle règle de droit coutumier, indépendamment de toute convention internationale. Mais comment établir l'existence d'une telle règle de droit coutumier? Là est la difficulté. De l'avis du Royaume-Uni, il ne suffirait pas qu'une telle règle traduise la pratique d'un certain nombre d'Etats, il faudrait aussi qu'elle soit généralement acceptée, en d'autres termes qu'elle soit établie par consentement général et reconnue comme telle par la Cour internationale de Justice.» (Compte rendu, p. 38.)

Et le même jour la délégation du Royaume-Uni remettait à l'autre Partie le projet suivant:

«Assurances données par le Gouvernement islandais qu'il n'étendra pas les limites de pêche au-delà des 12 milles

Le Gouvernement islandais ne prendra aucune mesure pour exclure les navires immatriculés au Royaume-Uni de la pêche dans toute zone située au-delà de la limite des 12 milles, si ce n'est conformément aux termes d'un accord international ultérieur consacrant une règle de droit généralement acceptée au sujet des limites de pêche, ou à une règle de droit international établie par consentement général et reconnue comme telle par la Cour internationale de Justice, autorisant un tel élargissement de la compétence en matière de pêcheries.» (Compte rendu, p. 40.)

10. Il ne peut donc y avoir de doute sur la concrétisation du point de droit en litige entre les deux Etats; l'Islande se propose de prendre une décision unilatérale, fondée sur le droit international, conventionnel ou coutumier, selon sa propre appréciation de l'état du droit au moment d'une extension nouvelle des limites de pêche, le Royaume-Uni demande que l'existence de la règle permettant l'extension puisse être décidée par la Cour (cf. un projet ultérieur des assurances citées au paragraphe 9 précédent: «Tout différend sur la question de savoir si une telle règle existe pourra être porté devant la Cour internationale de Justice à la demande de l'une ou l'autre Partie.» (Compte rendu, annexe 2, par. 6, p. 40)). D'après la délégation du Royaume-Uni la garantie doit couvrir trois points essentiels:

«1) Le Gouvernement islandais ne demandera pas à repousser les

limites de pêche au-delà de 12 milles, si ce n'est conformément à une règle de droit international clairement établie *a)* du fait de son insertion dans un accord international ou *b)* généralement acceptée comme règle de droit international coutumier.

2) *Tout différend sur le point de savoir si une règle de droit international s'est ainsi établie sera soumis à la Cour internationale de Justice* et, dans l'attente de la décision de la Cour, toute mesure prise pour donner effet à une telle règle ne s'appliquera pas aux navires britanniques.

3) Les assurances sur ce point formeront une partie essentielle de l'accord.

Si ces trois points peuvent être acceptés, le Gouvernement de Sa Majesté fera tout son possible pour assister le Gouvernement islandais quant à la forme et à la présentation de ces assurances. En particulier, s'il est important de se référer à la résolution de l'Althing du 5 mai 1959, il ne verra pas d'objection à ce qu'il en soit fait mention. » (Compte rendu, p. 42, les italiques dans l'alinéa 2 sont de moi.)

Je note la mention de la résolution du 5 mai 1959 contre laquelle le Royaume-Uni ne fait pas d'objection mais qui est laissée entièrement à la responsabilité de l'Islande et n'est pas incorporée dans l'accord pour devenir l'un des termes de cet accord. La loi islandaise demeure ce qu'elle était sans que le Royaume-Uni puisse l'invoquer, si elle n'était pas observée par l'Islande, comme base d'une réclamation internationale fondée sur l'idée qu'une extension de la juridiction islandaise ne serait licite que si elle se faisait sur la base et dans l'esprit de la loi de 1948.

Le délégué islandais répond au texte britannique que si le texte de garantie de Londres n'est pas acceptable pour son gouvernement

«il ne semble pas y avoir de véritables différences d'opinion entre les deux parties. Le Gouvernement islandais doit déclarer que son but est le plateau continental. Il est cependant prêt à déclarer que son intention est de fonder son action sur les règles du droit international et aussi son acceptation de la soumission de tout différend à la Cour internationale de Justice.» (Compte rendu, p. 42 et 43, par. 7.)

Il s'agit bien de différend sur une action future de l'Islande, annoncée sans ambages, tendant à la compétence exclusive sur les eaux du plateau continental, et de faire juger une telle action selon le droit international, rien de plus mais c'est ce que demande la Partie britannique. Le 2 décembre 1960 le délégué islandais indique que la plus grande difficulté dans ce problème de la garantie est de répondre à la demande britannique qu'aucune mesure d'extension nouvelle ne soit mise en application pendant que la Cour est saisie d'un différend sur cette mesure (compte rendu, p. 44, par. 5 *in fine*).

11. La dernière réunion de la première série d'entretiens confirme que l'essentiel de la garantie sera qu'«il appartiendra à la Cour internationale de Justice de décider si [tout acte étendant la juridiction islandaise] est en fait conforme au droit international» (compte rendu, p. 46, par. 3).

C'est alors qu'apparaît la proposition britannique d'un préavis de six mois avant toute extension, permettant de saisir la Cour avant que la mesure soit appliquée (compte rendu, p. 46, par. 6) et l'élaboration de l'avant-dernier paragraphe de l'échange de notes de 1961 se poursuit dès lors plus facilement. La délégation du Royaume-Uni propose trois projets de texte et chacun contient d'une manière ou d'une autre l'idée de base que les différends éventuels porteront sur le point de savoir s'il existe une règle de droit international qui permette une extension de la compétence islandaise sur les pêcheries (compte rendu, p. 48 et p. 49, par. 5). Une annexe A, page 50, donne la dernière version du texte concrétisant les vues britanniques sur la garantie devant résulter de la saisine de la Cour pour assurer la conformité avec le droit international d'une nouvelle extension de compétence de l'Islande.

12. Cet examen détaillé des négociations est nécessaire pour lever tout doute sur le contenu de l'engagement juridictionnel pris par l'Islande et le Royaume-Uni en mars 1961. Il n'a jamais été question de «garantir» le Royaume-Uni contre autre chose que des mesures islandaises éventuelles d'extension de la compétence sur les pêcheries déjà connues de la partie britannique et devant porter sur les eaux du plateau continental par un recours juridictionnel limité à la question de la conformité de telles mesures avec le droit international. Tous les projets discutés sont formels sur ce point jusqu'au texte final de l'échange de notes de mars 1961 où la conformité des mesures avec le droit international disparaît. L'examen des comptes rendus à propos de la disparition de ces termes en donne l'explication. Le Royaume-Uni a obtenu ce qu'il a toujours demandé mais, pour épargner les susceptibilités islandaises, a accepté une formule moins explicite que les projets discutés: c'est ce que rapporte *expressis verbis* le compte rendu du 5 décembre 1960 au paragraphe 1, page 48.

On voit combien il serait peu conforme à la vérité historique de déduire de cette concession purement formelle du Gouvernement britannique la transformation et l'extension du système de garantie juridictionnelle que ce gouvernement n'avait cessé de réclamer comme condition *sine qua non* de tout accord avec l'Islande. Le Royaume-Uni voulait une garantie d'examen par la Cour, selon le droit international, de toute mesure ultérieure étendant la compétence de l'Islande telle qu'elle allait être reconnue dans l'accord envisagé; il a obtenu cette garantie telle qu'elle avait été négociée, et acceptée finalement par l'Islande sous réserve d'une présentation sans éclat.

13. La deuxième série d'entretiens, entre le 17 et le 20 décembre 1960, confirme la recherche par le Royaume-Uni d'un accord « sans faille » sur la garantie que l'Islande « n'étendrait pas ses limites de pêche au-delà de 12 milles ... autrement qu'avec l'accord de la Cour internationale de Justice » (compte rendu du 17 décembre, p. 3, par. 15; de nouveau le 18 décembre, p. 4, par. 3, dans les mêmes termes exactement). En plus le délégué islandais indique que cette forme de garantie acceptée en principe par l'Islande « aurait cet avantage additionnel, du point de vue britannique, d'inclure un engagement du Gouvernement islandais de ne pas modifier les lignes de base existantes autrement qu'avec l'accord de la Cour internationale ». Ce qui confirme, s'il en était encore besoin, que le différend envisagé est l'examen selon le droit international de l'extension des limites, rien d'autre. C'était s'inspirer d'ailleurs de l'arrêt de la Cour sur les *Pêcheries* en 1951 où il fut déclaré: « que la méthode employée pour la délimitation de la zone de pêche ... n'est pas contraire au droit international » (*C.I.J. Recueil 1951*, p. 143). Pour être complet il faut signaler les termes identiques employés le 19 décembre 1960 par le ministre des Affaires étrangères d'Islande:

« une garantie contre une nouvelle extension en échange de la reconnaissance par le Gouvernement de Sa Majesté de la juridiction de pêche de l'Islande de 12 milles » (compte rendu, p. 5, par. 1).

14. L'arrêt dans son paragraphe 32 invoque aussi les tentatives de négociation d'un accord provisoire en 1972, qui n'aboutirent pas, pour appuyer la thèse que l'Islande a accepté de négocier sur la base d'un droit préférentiel. En 1972 l'Islande n'a entamé de négociations avec plusieurs Etats que pour fixer des délais très brefs d'accommodement à son règlement de juridiction exclusive jusqu'à 50 milles dont, à aucun moment, elle n'envisage le retrait ou la modification (cf. par. 25 ci-après) et, en ce qui concerne le Royaume-Uni, le genre de discussion qui eut lieu est éclairé par la note du Gouvernement islandais du 11 août 1972 (mémoire Royaume-Uni, annexe 10), celle même où l'on prétend trouver une demande de discussion sur des droits préférentiels de la part de l'Islande, car elle se termine par ces mots: « (c) l'accord viendrait à expiration le 1^{er} juin 1974 ». Cette note du 11 août 1972 est postérieure à l'audience de la Cour tenue en l'absence de l'Islande le 1^{er} août 1972, sur la demande de mesures conservatoires, et antérieure à l'ordonnance du 17 août 1972 que l'Islande n'a pas acceptée; le texte et le contexte ne laissent donc aucune place au doute: on envisage un accord pour moins de deux ans et le Gouvernement islandais indique qu'il entend « avoir pleinement le droit d'appliquer le règlement [du 14 juillet 1972] ... à l'intérieur de la limite de 50 milles ».

La négociation sans résultat de 1972 est dénuée de toute pertinence pour la délimitation de l'objet du différend; elle tendait du côté islandais à conclure un accord amenant à l'extinction des droits du Royaume-Uni en 1974 en organisant jusque-là un régime transitoire, le règlement du

14 juillet étant maintenu et cela en application de la résolution de l'Althing du 15 février 1972 qui ne vise que des accords provisoires. Confirmation est donnée par un mémorandum islandais du 19 janvier 1973 (mémoire, annexe 13) proposant encore un accord provisoire jusqu'au 1^{er} septembre 1974, donc pour dix-huit mois seulement. Enfin le fait que l'accord finalement conclu le 13 novembre 1973 réserve entièrement la position juridique de chacun ne peut pas être négligé, et pour l'Islande cette position n'est pas une réclamation de droits préférentiels mais d'une juridiction exclusive allant jusqu'à 50 milles. Que le Royaume-Uni ait une conception différente des droits de l'Islande n'est pas un élément d'interprétation de la position de cet Etat.

15. La négociation du texte qui établit la compétence de la Cour en la présente affaire explique la clause laconique de l'avant-dernier paragraphe de l'accord de 1961, s'il en était besoin puisque le texte est clair. Lorsque l'Islande s'est engagée en 1961 elle l'a fait dans un cadre limité. La Cour devait répondre à la seule question qui pouvait lui être soumise; ne l'ayant pas fait, elle n'a pas exercé la compétence conférée par l'accord. J'ai indiqué pour ma part que je considérais l'extension de 12 à 50 milles comme contraire au droit international général et, de ce fait, inopposable à tout Etat qui pêcherait dans les eaux adjacentes à la limite de 12 milles autour de l'Islande. La Cour a dit dans son arrêt sur le *Plateau continental de la mer du Nord*: «l'Etat [riverain] n'a aucune juridiction sur les eaux surjacentes» (*C.I.J. Recueil 1969*, p. 37, par. 59). La prétention explicite de l'Islande porte sur ces eaux. Quant à la licéité d'une emprise sur des espaces maritimes que tous les Etats qui pêchent dans ces parages estimaient, sans exception, à la date du 1^{er} septembre 1972, faire partie de la haute mer, elle n'est pas soutenable; les articles 1 et 2 de la Convention sur la haute mer et l'article 24 de la Convention sur la mer territoriale sont des dispositions en vigueur et l'argument invoqué pour les écarter n'ayant été que leur caractère démodé aucune réponse n'est requise, la réunion d'une troisième Conférence de codification en juillet 1974 montrant à l'évidence qu'il faut des procédures et un accord pour remplacer des textes de codification. Tant que des textes différents n'ont pas été régulièrement adoptés, le droit de la mer est inscrit dans les textes en vigueur.

On dit aussi qu'une revendication au-delà de 12 milles n'est pas illicite de plein droit parce qu'il y a beaucoup de revendications de ce genre; mais en reconnaissant que ces revendications ne sont pas non plus licites de plein droit on admet qu'il faut l'acceptation d'autrui pour les rendre opposables. Que serait une revendication contestée par tous les Etats concernés par une situation juridique donnée, sinon illicite; or tous les Etats qui pêchent dans les parages de l'Islande en cause sont opposés à l'extension, où est la raison pour ne pas le constater et en tirer la conséquence?

Il n'y a pas d'échappée; si les Etats qui s'opposent à l'extension ne peuvent se fonder sur une règle de droit international, leur opposition est sans effet et il faut le dire, mais s'ils peuvent se fonder sur une telle règle il faut aussi ne pas hésiter à le dire. C'est la somme et la constance

des oppositions qui aurait dû obliger la Cour à un prononcé de caractère général dans la présente affaire.

C'était d'ailleurs le but de la première conclusion du Royaume-Uni à laquelle l'arrêt ne donne pas réponse; or l'agent avait été amené par une question à répondre à l'audience qu'il était entendu et évident « que les conclusions *b)* et *c)* sont fondées sur le droit international général et, bien sûr, ne concernent pas uniquement les effets de l'échange de notes ». La Cour en a décidé tout autrement. Le refus de juger la conformité de l'extension à 50 milles en fonction du droit international général a amené la Cour à faire de l'accord de 1961 le seul motif de l'inopposabilité de cette extension au Royaume-Uni en construisant cet accord comme une reconnaissance par l'Islande d'une compétence de la Cour pour tout différend relatif à une mesure quelconque en rapport avec la pêche.

16. Au-delà des événements de 1961 il faut ajouter que l'analyse de la position de l'Islande sur le problème de ses pêcheries depuis plus d'un quart de siècle conduit à la conclusion que cet Etat a sans relâche soutenu et obtenu la reconnaissance d'une thèse selon laquelle les revendications portant sur l'étendue de la zone de pêche étaient entièrement séparées des problèmes de conservation. Ainsi dans la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest, du 8 février 1949 (art. I, par. 2), puis dans la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-est, du 24 janvier 1959 (art. 2), l'Islande devait être parmi les parties l'une de celles qui attachaient le plus d'intérêt à la réserve formelle que ces conventions ne portaient aucune atteinte aux droits, revendications ou points de vue de tout Etat contractant concernant l'étendue de la compétence en matière de pêcheries.

La constante de la politique islandaise me paraît être de distinguer les limites d'une zone de pêche exclusive et la revendication de droits préférentiels *au-delà* de cette zone. Les deux problèmes sont clairement différents; en affirmant par son règlement du 14 juillet 1972 une juridiction exclusive de pêche jusqu'à 50 milles l'Islande se plaçait sur le terrain de ses revendications sur l'étendue de sa zone de pêche exclusive, comme les deux parties à l'accord de 1961 l'avaient prévu; c'est le point de droit que la Cour devait trancher.

*

* *

17. Le sous-paragraphe 3 du dispositif de l'arrêt décide qu'il y a obligation de négocier entre l'Islande et le Royaume-Uni « pour aboutir à la solution équitable de leurs divergences concernant leurs droits de pêche respectifs... » et le sous-paragraphe 4 indique diverses considérations comme directives pour cette négociation. Je tiens que la mission de la Cour ne lui permet pas de rendre une décision avec force obligatoire sur ces deux points et que, ce faisant, la Cour a dépassé les limites de sa compétence.

18. Le sous-paragraphe 3 parle des divergences concernant les droits de pêche « respectifs » des deux Etats. Certes, il y a divergences puisque l'Islande prétend exclure définitivement le Royaume-Uni jusqu'à 50 milles mais la prétention est *erga omnes* et il est quelque peu irréal de traiter comme un problème bilatéral, susceptible d'une solution bilatérale, les effets du règlement islandais du 14 juillet 1972 portant juridiction exclusive sur les eaux surjacentes du plateau continental, après avoir décliné de répondre à la question posée sur le caractère illicite en droit international d'une telle réglementation. Bien qu'il y ait dans le sous-paragraphe 4 des précautions de forme quant à la situation des autres Etats, la Cour a estimé possible d'isoler en quelque sorte la divergence bilatérale et de la régler par l'arrêt. C'est le premier point que je dois traiter avant d'examiner le fond des sous-paragraphe 3 et 4 du dispositif de l'arrêt.

19. L'origine de ces sous-paragraphe 3 et 4 du dispositif se trouve dans la dernière partie des conclusions du Royaume-Uni (conclusion finale *d*) qui a donné au différend une portée plus large que la seule question de licéité de l'extension unilatérale de la compétence et sur la base de cette conclusion les problèmes de conservation ont été largement plaidés. Mais les limites d'un arrêt ne sont pas fixées par une partie dans sa requête ni dans ses conclusions finales ni à fortiori dans son argumentation, lorsqu'il s'agit d'une compétence spécialement prévue par un traité pour saisir la Cour d'une question de droit précise. Particulièrement en l'absence de l'autre Partie la Cour ne peut à la fois décliner de répondre à la demande commune de jugement déclaratoire incontestablement faite dans l'accord de 1961 et décider les conditions d'une négociation de conservation sur laquelle, personne d'autre que le demandeur ne lui a demandé un avis, car il faut rappeler que, d'après l'Islande, onze Etats pêchent de façon régulière dans les eaux islandaises (cf. *Jurisdiction sur les pêcheries en Islande*, Reykjavik, février 1972, tableau I, p. 7). Le conseil du Royaume-Uni de son côté, répondant à une question le 29 mars 1974, a déclaré que, dans les écritures du Royaume-Uni, n'étaient considérés comme intéressés, affectés et concernés par la question des pêcheries autour de l'Islande que les Etats qui y pêchaient dans le passé, c'est-à-dire outre le Royaume-Uni et l'Islande, l'Allemagne fédérale, les Féroé, la Belgique et la Norvège. Des questions se posaient donc aussi sur les caractères de l'intérêt dans les pêcheries de la région géographique en cause, questions que l'arrêt n'envisage ni ne résout.

20. Depuis longtemps déjà on a signalé les difficultés qu'entraîne la rédaction de certaines conclusions à la fois comme un rappel de l'argumentation à l'appui de la demande, et comme la définition finale de ce qu'il est demandé à la Cour de dire et juger (cf. « Quelques mots sur les « conclusions » en procédure internationale », M. J. Basdevant, *Mélanges Tomaso Perassi*, p. 175). L'affaire actuelle en présente un nouvel exemple. La Cour qui est seule juge de sa compétence doit donc trier dans des

conclusions ce qui est exposé d'arguments et ce qui est l'exposé précis de la demande; la demande ne peut outrepasser l'objet de la compétence attribuée à la Cour et cette compétence était limitée à une décision déclaratoire sur la conformité avec le droit international positif de l'extension unilatérale de la compétence de l'Islande de 12 à 50 milles, le 1^{er} septembre 1972, date de la mise en vigueur du règlement islandais.

21. La lecture de la deuxième conclusion de la requête du Royaume-Uni montre que sa deuxième partie était ainsi rédigée qu'il ne pouvait s'agir d'une demande mais seulement d'une argumentation à l'appui de la première partie de cette même conclusion qui demandait à la Cour de dire qu'on ne peut régler des questions de conservation par une extension unilatérale de limites à 50 milles comme une sorte de conséquence de la déclaration sollicitée sur la non-conformité de la réglementation islandaise avec le droit international général dans la première conclusion du Royaume-Uni. Puis venait ce passage :

« que ces questions [de conservation] peuvent être réglées entre l'Islande et le Royaume-Uni par des arrangements conclus entre ces deux pays, *avec ou sans la participation des autres pays intéressés*, et soit sous forme d'arrangements réalisés conformément à la convention du 24 janvier 1959 sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-est soit sous forme d'arrangements organisant leur collaboration conformément à la résolution du 26 avril 1958 sur les situations spéciales touchant les pêcheries côtières *soit encore sous forme d'arrangements qui seraient convenus entre eux* et qui donneraient effet aux droits et intérêts constants des deux pays dans les pêcheries des eaux en question » (requête, par. 21 ; les italiques sont de moi).

Une nouvelle version de cette conclusion fut donnée dans le mémoire sur le fond (reproduite au paragraphe 11 de l'arrêt) où apparaît l'obligation de négocier en termes formels, qui sera maintenue comme conclusion finale. La Cour eut épuisé sa compétence en disant, en réponse à la première partie de la conclusion, que les problèmes de conservation ne peuvent être réglés par une extension unilatérale des limites à 50 milles et la revendication d'une compétence exclusive de l'Islande dans cette zone.

Comment une question de droit aussi générale que la conservation, mettant en cause au moins onze Etats qui pêchent, peut-elle être judiciairement réglée « entre l'Islande et le Royaume-Uni ... avec ou sans la participation des autres pays intéressés » ? S'il était possible en 1961 à l'Islande et au Royaume-Uni de se mettre d'accord sur une garantie contre une nouvelle extension de juridiction dont l'effet serait suspendu entre ces deux Etats par un recours à la Cour, il n'est pas raisonnable d'imaginer qu'un statut de conservation des ressources halieutiques intéressant onze Etats puisse être élaboré par deux. L'importance des intérêts du Royaume-Uni dans les pêcheries autour de l'Islande est reconnue. Mais la question posée à la Cour n'est pas de répartir équitablement les ressources de ces pêcheries, proposition analogue à celle que la Cour a rejetée dans son

arrêt sur la délimitation du *Plateau continental de la mer du Nord* (C.I.J. Recueil 1969, p. 13, par. 2, p. 21 à 23, par. 18 à 20), arrêt où je reprendrai la formule qu'il n'y a, en la présente affaire, rien d'« indivis à partager » entre le Royaume-Uni et l'Islande. L'idée des droits de pêche « respectifs » ne correspond pas à une description exacte de la situation de fait et de droit. Le statut juridique des pêcheries entre 12 et 50 milles de l'Islande ne peut être qu'un statut objectif, tenant compte des intérêts de tous Etats qui pêchent dans ces parages. Les problèmes de « droit de pêche » dans les eaux autour de l'Islande ont d'ailleurs été étudiés depuis longtemps avec les Etats intéressés et l'Islande a reconnu la nécessité de les résoudre avec eux, comme le Royaume-Uni, d'ailleurs.

22. Le 22 juillet 1972 — en pleine crise sur la question des pêcheries autour de l'Islande, une semaine après la parution du règlement islandais du 14 juillet 1972 qui est l'acte attaqué dans la requête du Royaume-Uni — était signé à Bruxelles un accord entre la Communauté économique européenne et l'Islande « pour consolider et étendre les relations économiques mutuelles ». L'article premier décide qu'il s'agit de « favoriser dans la Communauté et en Islande l'essor de l'activité économique, l'amélioration des conditions de vie et des conditions d'emploi ». L'accord s'applique aux produits de la pêche (art. 2) et un protocole n° 6 concerne spécialement ces produits; l'article 2 de ce protocole décide:

« La Communauté se réserve de ne pas appliquer le présent protocole dans le cas où une solution satisfaisante pour les Etats membres de la Communauté et l'Islande n'aurait pas été apportée aux difficultés économiques résultant des mesures adoptées par l'Islande en matière de droit de pêche. » (Les italiques sont de moi.)

Par application de cet article du protocole n° 6, et sur la demande ou avec l'approbation d'Etats membres de la Communauté (parmi lesquels le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne), bien que l'accord avec l'Islande soit entré en vigueur dès le 1^{er} avril 1973, le protocole sur les produits de la pêche de l'Islande a été reporté déjà cinq fois, la dernière fois le 1^{er} avril 1974. Empêcher l'Islande de bénéficier du traitement douanier qui lui est accordé dans un traité parce qu'il y a un différend non réglé sur le « droit de pêche » c'est, pour le moins, se déclarer concerné ou affecté par ce différend. La Communauté économique européenne a donc déclaré cinq fois son intérêt direct au règlement du droit de pêche autour de l'Islande et cela en refusant d'accorder à l'Islande l'application du traitement douanier prévu à l'accord du 22 juillet 1972. Cet accord est d'ailleurs mentionné dans le *Livre blanc* du Royaume-Uni sur le différend de pêche, de juin 1973 (*Cmnd. 5341*), au paragraphe 22, immédiatement après un paragraphe sur la coopération anglo-allemande, où on lit:

« Il appartiendra à la Communauté de déclarer quand une solution satisfaisante du différend de pêche a été obtenue et, en conséquence, de décider du moment de l'entrée en application des termes du Protocole. »

23. L'intérêt commun manifesté par les Etats membres de la Communauté économique européenne comme les termes de l'article 2, paragraphe 1, du protocole n° 6 cité ci-dessus montrent que ces Etats ne sont pas indifférents à l'élaboration d'un statut des pêcheries d'Islande. De son côté l'Islande, en acceptant l'accord et le protocole n° 6, a reconnu l'intérêt de la Communauté économique européenne au règlement de la question du droit de pêche. Ainsi, l'exposé des motifs de la première proposition de report de l'application du protocole n° 6, le 20 mars 1973, présentée par la Commission au Conseil indique que « l'Islande a introduit des mesures en matière de droits de pêche qui présentent des difficultés économiques pour les Etats membres de la Communauté ». Il faut rapprocher de cette situation de l'Islande vis-à-vis de la CEE celle de la Norvège dans son accord du 14 mai 1973 avec la CEE, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1973, où les concessions accordées par la CEE ne valent que dans le cas où la Norvège respecterait « les conditions équitables de concurrence »; la Commission a donné, le 16 avril 1973, jour du paraphe de cet accord, l'indication que toutes les réductions de droits de douane accordées sur certains produits de la pêche originaires de Norvège étaient faites sous réserve du respect des conditions actuelles de concurrence générale dans le secteur de la pêche, ce qui vise l'hypothèse d'une extension unilatérale de la limite de la zone de pêche.

On sait que les Etats membres de la Communauté européenne constituent une majorité à la Commission internationale pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Est; au surplus, la Communauté prend part aux travaux avec un observateur, comme dans la Commission pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest. Les quotas de capture à partager entre les Etats participants pourraient, selon une proposition de la Commission au Conseil, être négociés et gérés de manière communautaire.

24. Il semble qu'un accord où l'Islande accepte formellement qu'un chapitre de traité dont l'importance économique est certaine pour elle soit suspendu tant que le problème des difficultés économiques résultant de ses mesures en matière de droit de pêche n'est pas résolu constitue une reconnaissance par l'Islande et par la CEE d'une obligation de négocier. La négociation a pour objet les conséquences économiques de la prétention de juridiction exclusive de l'Islande et le cadre de la négociation n'est plus directement le droit de pêche mais on a vu pour la Norvège ce qu'entendait la CEE dans une situation analogue et on ne doit pas exagérer la nuance. Le droit de pêche est nécessairement affecté par toute décision sur les conséquences économiques, quels que soient le règlement des conséquences économiques et la méthode choisie, mais le débat est élargi aux relations économiques générales entre tous les pays concernés. Alors que la Cour n'a cherché à définir dans le sous-paragraphe 4 du dispositif de

l'arrêt que l'aspect conservation du droit de pêche sous forme de directives adressées au Royaume-Uni et à l'Islande, c'est le tableau exact des différents aspects du problème de la pêche autour de l'Islande que donnent les travaux de la Communauté. Un exemple encore: un mémorandum danois sur la pêche remis au Conseil le 20 mars 1973 recommande après étude du problème de régions qui dépendent quasi exclusivement de la pêche (Groenland, Féroé) des mesures particulières d'ordre à la fois structurel et régional.

La Cour prononçant dans l'arrêt qu'il y a une obligation bilatérale de négocier sur des droits «respectifs» de caractère bilatéral alors que l'Islande a accepté une obligation de négocier multilatérale selon des bases beaucoup plus larges auprès d'institutions et d'organismes internationaux qui ne relèvent pas de la juridiction de la Cour a, de ce fait, élaboré une obligation qui est dépourvue de portée utile.

25. La nécessité de traiter le problème des pêcheries autour de l'Islande de manière complète et avec les Etats particulièrement intéressés est également marquée par le fait que certains Etats ont, comme le Royaume-Uni le fit le 13 novembre 1973, conclu des accords de caractère provisoire avec l'Islande pour aménager les difficultés que leur causait l'application du règlement islandais du 14 juillet 1972. La première négociation fut menée avec le gouvernement local des Féroé et permit aux pêcheurs de ces îles de pêcher dans la limite des 50 milles (accords de Reykjavik des 15-16 août sur la pêche à la palangre et à la ligne à la main et du 19 septembre 1972 sur la pêche au chalut). Une note verbale du Danemark du 23 août 1972 déclare que «les questions concernant la pêche dans l'Atlantique Nord doivent ... être réglées dans un cadre international» et exprime l'espoir que les négociations «avec les Parties dont les intérêts sont mis en cause par les nouvelles dispositions islandaises puissent être reprises aussi vite que possible» (cité dans la *Revue générale de droit international public*, 1974, p. 343 et suiv.).

La Belgique a conclu un accord avec l'Islande le 7 septembre 1972 qui a été renouvelé en mars 1974 pour dix-huit mois; l'article 1 réserve la position des parties sur l'étendue de la juridiction de pêche mais, en transmettant le texte au Conseil des Communautés, il a été indiqué que «le Gouvernement belge considère qu'en ce qui concerne la Belgique, cet accord constitue une solution satisfaisante, ne fût-ce qu'à titre temporaire, au sens de l'article 2 du protocole n° 6 annexé à l'accord CEE-Islande du 22 juillet 1972». Un autre accord est conclu avec la Norvège le 10 juillet 1973. Ces accords, même lorsqu'ils réservent la position juridique de chacun des Etats vis-à-vis de l'Islande, tiennent compte par nécessité du règlement de 1972 source du litige, et l'Islande les considère sans doute comme des aménagements provisoires de durée très limitée en attendant une acceptation générale de sa prétention. (L'accord du 19 septembre 1972

sur les Féroé est librement dénonçable par l'Islande, celui des 15-16 août après préavis de six mois.) On ne peut donc en déduire que l'affirmation de l'intérêt de ces Etats à un règlement objectif du problème. Ces accords, ajoutés au traité avec la CEE dont l'un d'eux fait mention, concrétisent la double constatation qu'il existe un ensemble d'Etats particulièrement intéressés dont la Cour n'a aucun moyen de connaître les intentions de négociation pour établir un statut objectif des pêcheries et qu'elle n'a aucune compétence pour leur dire le droit, fût-ce sous forme de directives de négociation. L'échec de toutes ces négociations bilatérales à obtenir autre chose que des accords d'extinction progressive (*phasing-out agreements*) laissant en dehors la question de fond montre que la situation ne sera réglée que par un accord multilatéral correspondant au caractère objectif du statut recherché.

26. Ce n'est pas une série de hasards qui fait que ces problèmes aient été examinés successivement sous les auspices de l'OECE (en 1956 pour mettre fin aux difficultés de déchargement du poisson capturé par les Islandais dans les ports du Royaume-Uni) et de l'OTAN (conversations officieuses de 1958 entre représentants de l'Islande, du Royaume-Uni, de l'Allemagne fédérale et de la France), avant la Communauté économique européenne et le traité de 1972, mais bien la reconnaissance du caractère objectif du statut de ces pêcheries.

Si en 1961 il a pu y avoir un accord bilatéral avec l'Islande c'est que le contenu de cet accord était essentiellement la reconnaissance de la limite de 12 milles par le Royaume-Uni; mais dans la dernière partie du dispositif de son arrêt la Cour juge d'une question de statut des pêcheries pour la conservation des ressources et cela n'a plus rien de bilatéral. L'Islande l'a dit nettement au Royaume-Uni dans les conversations des 3 et 4 novembre 1971 à Londres (mémoire du Royaume-Uni sur le fond, par. 23) avant de prendre son règlement de 1972: le but recherché par l'Islande était de protéger son industrie de la pêche contre la concurrence massive des chalutiers géants de l'Espagne, du Portugal, de la Pologne, de l'Union soviétique et du Japon et de faciliter une expansion planifiée de sa propre industrie (on remarque que l'Islande ajoute ici trois Etats à la liste des onze Etats mentionnés au paragraphe 19 ci-dessus mais, de toute manière, le cercle des Etats concernés n'est pas illimité, même si de telles variations existent; il est donc sans aucune pertinence de rechercher les prétentions d'Etats fort éloignés, tant de la zone des pêcheries d'Islande que des préoccupations de cet Etat). L'Islande a des buts plus larges que la conservation. Un exposé des problèmes économiques de l'Islande vus en fonction d'une extension de juridiction sur les pêcheries se trouve dans le rapport de 1972 de l'OCDE déjà cité (notamment p. 32-39). Cet aspect de la situation n'ayant pas été abordé par la Cour, je dirai seulement que la considération de ces problèmes eût été indispensable à un tribunal qui veuille étudier le statut des pêcheries de l'Islande; il ne suffit pas de dire

d'une manière générale que l'Islande est tributaire de ses pêcheries côtières « pour sa subsistance et son développement économique » si l'on ne cherche pas à saisir les réalités économiques sous la formule. L'absence de toute recherche sur ce point fait du prononcé de la Cour une réponse abstraite à une question abstraite. Même dans le système adopté par la Cour de prétendre régler un problème de statut objectif par une négociation bilatérale il eût fallu en tracer le cadre véritable au-delà du procédé de conservation qui, dans le cas unique de l'Islande, n'est vraisemblablement pas le seul qui puisse concilier les intérêts légitimes en présence (cf. par. 31 *infra*).

27. L'obligation de négocier dans la présente affaire ne trouve pas sa source dans une sorte d'engagement général tiré de l'article 33 de la Charte, lequel est avant tout une énumération de méthodes de règlement; cette théorie fait de l'obligation de négocier un remède universel mais incertain puisqu'une négociation sans but fixe laisse nécessairement aux Parties l'appréciation de son opportunité et des nécessités de sa réussite. L'article 33 ne prévoit qu'une obligation, celle de rechercher la solution d'un différend susceptible de menacer la paix et la sécurité, et laisse une liberté totale aux parties pour adopter les « moyens pacifiques de leur choix ». Rien ne permet de choisir l'une des méthodes, la négociation, pour en faire une obligation juridique, alors que toutes les autres méthodes sont ouvertes. Le danger de cette construction nouvelle est d'aboutir à imposer aux Etats qui sont devant la Cour pour un différend précis, sous la forme de directives pour une négociation à l'occasion de ce différend — et non sur le différend même — des règles de conduite qu'un médiateur ou une commission de conciliation pourraient proposer, mais sans force contraignante. Ainsi, en créant l'idée d'une obligation de négocier par effet de l'article 33 on voudrait donner à l'une des méthodes plus d'effet qu'aux autres. Cette interprétation permettrait à la Cour, pour tout différend sérieux, de se muer en arbitre, conciliateur ou médiateur, selon le cas, et c'est ce qu'elle a fait présentement. L'article 33 de la Charte ne permet pas cette évolution du rôle de la Cour qui est contraire à la fois à la Charte et au Statut de la Cour. Dans son arrêt de 1969, la Cour avait dit qu'il ne faut pas « systématiser à l'excès » (*C.I.J. Recueil 1969*, p. 54, par. 100).

La source de l'obligation de négocier dans cette affaire est la nature juridique du statut des pêcheries qui est l'objet du litige et dont la réalisation ne peut se faire que par la négociation entre tous les Etats concernés; c'est là seulement que la Cour aurait pu trouver la réponse à la question qu'elle avait choisi de se poser et constater qu'elle ne pouvait en faire un élément de décision mais, tout au plus, une part de son raisonnement dans les motifs de l'arrêt.

28. Pour conclure sur les sous-paragraphes 3 et 4 du dispositif, par son interprétation de l'accord de 1961 et de la négociation qui en permit la conclusion (notamment aux paragraphes 25 et 47 de l'arrêt) la Cour

considère que l'Islande a accepté que les problèmes de conservation (zones et méthodes), de droits préférentiels et de droits historiques étaient des catégories de différends qu'elle pourrait voir juger par la Cour. J'ai indiqué que la constante de la politique islandaise me paraissait partout et toujours de distinguer les problèmes de conservation et de droits préférentiels du problème de l'extension de la juridiction sur les pêcheries (par. 16 ci-dessus) et que l'accord de 1961 en était une preuve parmi d'autres. Si, en 1961, cette position avait évolué comment se fait-il que rien ne le révèle dans les comptes rendus? Et pourtant, de quelle concession s'agirait-il: de la reconnaissance que, à propos d'une extension éventuelle de la zone de pêche exclusive au-delà de 12 milles, tous problèmes de conservation, de droits préférentiels et historiques pourraient être aussi l'objet du recours au juge comme étant des éléments d'un différend sur l'extension de la zone. Je dois dire que ceci me paraît invraisemblable en l'absence de toute admission formelle de l'Islande et en tenant compte de son attitude constante d'opposition à toute confusion entre les problèmes de l'étendue de la zone de pêche exclusive et du régime de la pêche au-delà de cette zone.

*
* *

29. Un point reste à traiter. Quel est l'effet de cette dernière partie du dispositif de l'arrêt? L'accord provisoire du 13 novembre 1973 est un traité que la Cour ne peut évidemment modifier; or il s'applique comme accord provisoire jusqu'au 13 novembre 1975 «en attendant un règlement du différend au fond et sans préjuger la position juridique ou les droits de chaque gouvernement à ce sujet» (c'est la première phrase de l'accord). En 1972 les Parties avaient négocié sans succès pour conclure un accord provisoire pour la durée de la procédure devant la Cour; l'accord de novembre 1973 est différent, il assure au Royaume-Uni, quoi qu'il arrive, un certain statut provisoire pour deux ans, en réservant formellement le règlement du fond du différend. Il est évidemment contraire au premier paragraphe de l'accord cité plus haut, comme à toute vraisemblance, de dire que par cette formule l'Islande aurait accepté qu'une décision de la Cour sur le fond pourrait régler le différend. En effet, la position juridique de l'Islande est reconnue par l'accord, et réservée, donc laissée en dehors. Si l'Islande avait tacitement accepté que la Cour puisse régler le différend au fond, ce qu'elle a toujours refusé, elle eut ainsi reconnu la juridiction de la Cour. C'est dire qu'elle aurait accordé un statut favorable, selon elle, au Royaume-Uni pour deux ans et en plus reconnu que la Cour allait juger le fond d'un différend sur lequel l'article 7 de l'accord indique que les Parties savent qu'il existera sans doute encore en novembre 1975: «La terminaison [de l'accord] n'affectera pas la position juridique de chaque Gouvernement sur le différend au fond.» La comparaison de cet article 7 avec le premier paragraphe ne me paraît laisser place à aucun doute. Au surplus l'historique de l'article 7 se trouvait déjà

dans un document britannique (*Livre blanc*, annexe A, doc. 9) qui indique les contrepropositions du Royaume-Uni pour un accord provisoire faites à la date des 3-4 mai 1973 dans des entretiens à Reykjavik. Les ministres islandais avaient demandé qu'on examine à ces entretiens si, en cas de conclusion d'un accord provisoire, la procédure devant la Cour pouvait être suspendue (*Livre blanc*, annexe A, doc. 6 f), p. 16). Le projet de contreproposition du Royaume-Uni montre le déroulement de la négociation sur ce point (*Livre blanc*, annexe A, doc. 9, par. 6) et mon collègue, M. Petrén, a montré dans son opinion dissidente que l'Islande a refusé pour l'article 7 une formule qui eut prévu une obligation de négocier avec le Royaume-Uni sur le fond avant novembre 1975; cette obligation ayant été formellement exclue, il est impossible de l'imposer contre le texte clair du traité. L'accord de 1973 qui maintient les positions juridiques des Parties telles qu'elles sont présentement et qu'elles pourront être en novembre 1975 empêche donc l'obligation bilatérale de négocier prononcée par la Cour d'avoir aucun effet. Certes les deux gouvernements pourraient décider de négocier demain, s'ils le veulent, mais rien ne les y oblige et l'accord de 1973 le reconnaît.

Il y a plus. Les considérations générales du sous-paragraphe 4 du dispositif de l'arrêt étant destinées à une négociation bilatérale anglo-islandaise risquent d'être dépassées par les événements d'ici novembre 1975. Si l'on soutient que, avant novembre 1975, le Royaume-Uni pourrait revenir devant la Cour, d'une manière ou d'une autre, j'indiquerai brièvement que la situation me paraît différente.

30. L'arrêt (dispositif, sous-par. 4) n'est pas applicable avant 1975 car le règlement provisoire de la pêche britannique a été établi sous réserve de tout règlement du fond. Ceci confirme encore le côté abstrait, pour ne pas dire illusoire, de cette partie finale du dispositif. Il en résulte aussi que tout changement du droit international sur la matière rendra l'arrêt désuet.

Le paragraphe 76 de l'arrêt dit que l'accord de novembre 1973 ne dispense pas les Parties de leur obligation de négocier; même si une telle obligation bilatérale existait, ce qui a été contesté ici, l'accord de 1973 s'est placé sur un terrain nouveau et non modifiable que le Premier ministre du Royaume-Uni a ainsi défini devant la Chambre des Communes:

« Notre position devant la Cour internationale de Justice demeure exactement la même qu'avant, et l'accord est sans préjudice de la cause de l'un ou l'autre pays. L'accord est provisoire et a été conclu pour deux ans à compter du moment de la signature cet après-midi, dans l'espoir que la Conférence sur le droit de la mer sera en mesure

de prendre fermement position. Nous connaissons tous les difficultés qui se poseront à cette conférence; mais *les deux gouvernements espèrent qu'avant l'expiration de l'accord il aura été possible d'aboutir à une entente sur le droit de la mer et que la situation pourra alors être réglée en conséquence.*» (*Hansard, Commons*, 13 novembre 1973, colonne 252, les italiques sont de moi.)

Si le Gouvernement britannique reconnaît que l'accord ne préjuge pas la position juridique du Gouvernement islandais et n'envisage pas avant la fin de cet accord d'autre possibilité d'un règlement de la situation qu'une entente générale sur le droit de la mer en rapport avec les travaux de la troisième Conférence sur le droit de la mer, il semble bien que les deux gouvernements aient estimé que l'accord de 1973 «dispense» de négocier bilatéralement tant qu'une entente n'a pas été réalisée dans le cadre général de travaux en cours. De même ces déclarations paraissent exclure l'hypothèse d'un retour devant la Cour avant la terminaison de l'accord de novembre 1973 pour faire juger le fond du différend reconnu comme étant réservé.

31. Une opinion dissidente ou individuelle devant avoir ses limites, je ne traiterai pas d'autres points sur lesquels je suis aussi en désaccord avec l'arrêt. Cependant je ferai exception pour l'un d'eux. L'invocation de l'arrêt sur le *Plateau continental de la mer du Nord* pour appuyer la décision actuelle pour la reconnaissance d'une obligation de négocier bilatérale et pour la référence à l'équité dans les paragraphes 75 et 78 de l'arrêt et dans la dernière partie du dispositif n'est pas justifiée. La situation juridique actuelle est sans rapport car ce sont les compromis qui avaient décidé que la tâche d'établir effectivement les limites serait réservée aux Parties qui s'engageaient à le faire «sur la base et en conformité des principes et des règles de droit international tenus par la Cour pour applicables» (*C.I.J. Recueil 1969*, p. 13, par. 2 de l'arrêt). La Cour a donc fait en 1969 le contraire exactement de ce qu'elle fait aujourd'hui où, au lieu de constater judiciairement l'état de droit international pour en laisser l'application aux Parties, l'arrêt ignore l'obligation de dire le droit et se rabat sur une obligation de négocier non prévue dans l'accord de 1961 par les deux Etats. Au surplus, en 1969, la délimitation du plateau n'intéressait que les trois Etats Parties devant la Cour et ils étaient seuls compétents pour la tracer. Ce n'est pas le cas aujourd'hui pour ce que la Cour a voulu régler dans le sous-paragraphe 4 du dispositif: l'organisation d'un régime de conservation des pêcheries de façon bilatérale alors qu'il existe une obligation multilatérale de négocier.

Attachant aussi une particulière importance à la question de l'équité, je rappellerai que la Cour prit alors les plus grandes précautions de rédaction pour éviter précisément la généralisation de ses observations. L'iniquité de la situation géographique était simple et résultait du fait de

la configuration naturelle des côtes; la remise en ordre n'impliquait qu'une seule opération, simple aussi, la modification aussi juste que possible de la limite. La situation des pêcheries d'Islande est sans rapport, mettant en présence des intérêts très divers par nature; insérer dans des recommandations de négociation la notion d'équité ne suffit pas à rendre celle-ci applicable en raison de la circonstance unique dans le monde de la dépendance économique absolue d'un Etat vis-à-vis de la pêche. « L'égalité se mesure dans un même plan et ce n'est pas à de telles inégalités naturelles que l'équité pourrait porter remède » (*C.I.J. Recueil 1969*, p. 50, par. 91). Aménager la balance entre la survie économique d'un peuple et les intérêts de l'industrie de la pêche d'autres Etats pose un problème de développement économique équilibré de tous, selon des critères économiques, où la pêche n'est qu'un des éléments considérés, et dont l'interdépendance et la solidarité internationales sont les fondements. Les notions de *taux de croissance économique, diversification industrielle, vulnérabilité d'une économie en face des « caprices » de la nature, structure et croissance de la population, utilisation de l'énergie, besoins d'investissement, évolution des marchés extérieurs des produits de la pêche, régularisation de ces marchés, participations étrangères dans les entreprises islandaises, fonds de développement industriel, parmi bien d'autres, définissent les intérêts économiques de l'Islande à obtenir un certain règlement du problème des pêcheries. Non seulement ces mots n'ont jamais été employés mais il est clair que des divergences de vues sur ces questions ne créent pas de différends justiciables car il s'agit de problèmes d'intérêts économiques ne relevant pas de la Cour. Mais la Cour ne peut les faire disparaître en ne voulant voir qu'un problème de conservation; la balance des faits et des intérêts est rompue.*

*
* * *

32. L'arrêt décide en somme que l'Islande n'avait pas le droit d'étendre ses limites de pêche de 12 à 50 milles pour des motifs de conservation, ce que chacun peut admettre, mais c'est choisir un motif qui n'est pas celui de l'Islande après avoir évité de décider que, dans l'état actuel du droit positif, l'extension à 50 milles n'est pas opposable aux Etats qui pêchent, quel que soit le motif invoqué pour une telle extension y compris l'intérêt de l'Islande dans la manière où elle l'a exposé; mais ignorer une argumentation équivaut à la rejeter. Puis gardant ce thème unique de la conservation, la Cour construit à l'intention de deux Etats parties à un différend une consultation sur les problèmes de conservation comme si leur solution pouvait remplacer la seule décision envisagée en 1961, celle portant sur la licéité d'une extension nouvelle de limites au-delà de 12 milles. Répondre à un différend sur une prétention de juridiction exclusive par des directives pour un accord de conservation n'est pas accomplir la mission de la Cour; même si la Cour estimait la question posée selon l'accord trop étroite, c'est celle qui avait été fixée par les

Parties. Un accord ne fixe jamais autre chose que ce qui était négociable au moment donné entre les parties qui l'ont conclu; comme le disait la Cour: «nulle partie ne peut prétendre imposer ses conditions à l'autre» (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 139). Le juge ne peut davantage imposer ses interprétations d'un accord aux Etats qui l'ont conclu pour faire dire à cet accord plus et autre chose qu'il ne dit. Et là aussi la Cour s'est prononcée:

«s'il est certain que les Parties, libres de disposer de leurs droits, auraient pu, ... donner à leur accord n'importe quelle portée ... il ne s'ensuit nullement que la Cour jouisse de la même liberté; que pareille liberté, contraire à la fonction propre de la Cour, ne pourrait en tout cas lui appartenir que si elle résultait d'une stipulation positive et claire.» (*Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, ordonnance du 6 décembre 1930, C.P.J.I. série A n° 24*, p. 11.)

33. En orientant sa décision sur les problèmes de conservation qui ne sont pas l'objet du différend né en 1972 du fait de l'extension de la juridiction de l'Islande sur les pêcheries de 12 jusqu'à 50 milles, la Cour a posé une question abstraite à laquelle, dans la dernière partie du dispositif, elle a donné une réponse abstraite. Au contentieux, la Cour est liée par ce qu'on lui a demandé de juger; lorsqu'elle applique l'article 53 du Statut la règle est encore plus ferme car la Cour doit s'assurer qu'elle ne va pas plus loin ou ailleurs que l'Etat absent de la procédure a consenti dans l'acte qui établit la compétence du juge. C'est ainsi que la Cour disait dans l'affaire *Ambatielos*: «en l'absence d'un accord clair entre les Parties ... la Cour n'est pas compétente pour traiter au fond l'ensemble de la présente affaire» (*C.I.J. Recueil 1952*, p. 39); le moins qu'on puisse dire est que les problèmes de conservation n'ont pas fait en 1960 l'objet d'un tel débat entre le Royaume-Uni et l'Islande et que l'on voit mal par quel accord non équivoque ce serait devenu un différend en soi dans l'échange de notes de 1961.

34. La Cour n'a pas rempli sa mission dans la présente affaire en ne décidant pas la question juridique que les Parties à l'accord de 1961 avaient prévu de lui renvoyer pour des fins qu'elles étaient libres de décider, et en traitant le problème de conservation des pêcheries d'Islande comme constituant le fond du différend. Un tel arrêt ne peut donc avoir d'effet pour le règlement du véritable différend au fond, même si l'intention était d'y aboutir comme on le voit dans le paragraphe 48, et dans quelques allusions couvertes.

La mission propre de la Cour est toujours de «régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis» (art. 38 du Statut). En introduisant dans les relations internationales une conception selon laquelle la Cour rendrait des décisions selon ce qu'à chaque occasion la majorité penserait être à la fois juste et opportun, une transformation profonde serait opérée. Il suffira de citer la Cour elle-même:

«Ayant ainsi défini les rapports de droit entre les Parties ... la Cour a rempli sa mission. Elle ne saurait donner aucun conseil pratique quant aux voies qu'il conviendrait de suivre pour mettre fin à l'asile, car, ce faisant, elle sortirait du cadre de sa fonction judiciaire. Toutefois, il est à présumer que leurs rapports juridiques réciproques se trouvant désormais précisés, les Parties seront en mesure de trouver une solution pratique.» (*C.I.J. Recueil 1951*, p. 83.)

Que la nouvelle conception soit à rejeter comme contraire au rôle du juge international me paraît résulter de la simple constatation que celui-ci n'est pas un juge fédéral; les Etats, peu nombreux aujourd'hui, qui viennent à la Cour ne le font pas pour recevoir des conseils, mais pour obtenir la confirmation judiciaire des engagements conventionnels qu'ils ont pris, selon le droit international établi, et en fonction d'une situation bien connue d'eux. La Cour avait vu tout cela dans l'arrêt des *Pêcheries* où le caractère particulier de la situation domine la décision (*C.I.J. Recueil 1951, arrêt du 18 décembre 1951*); en voulant atteindre sous le couvert d'une affaire restreinte aux pêcheries de l'Islande un prononcé d'effet universel la Cour contredit toute son attitude antérieure. M. Charles De Visscher écrivait déjà dans ses commentaires sur l'interprétation judiciaire en 1963:

«La fonction de l'interprétation n'est pas de perfectionner un instrument juridique en vue de l'adapter plus ou moins exactement à ce que l'on peut être tenté d'envisager comme la pleine réalisation d'un objectif logiquement postulé, mais de faire la lumière sur ce que les Parties ont effectivement voulu.»

Il n'y a pas de meilleure réponse à la philosophie qui inspire l'arrêt et aux postulats qu'il contient (en particulier les paragraphes 44 à 48).

(Signé) André Gros.