

DISSENTING OPINION OF JUDGE ONYEAMA

1. Although I agree that the Regulations concerning the Fishery Limits off Iceland (*Reglugerð um fiskveiðilandhelgi Íslands*) promulgated by the Government of Iceland on 14 July 1972, and constituting a unilateral extension of the exclusive fishing rights of Iceland to 50 nautical miles from the baselines specified therein are not opposable to the Government of the United Kingdom; and, although I agree also that, in consequence, the Government of Iceland is not entitled unilaterally to exclude United Kingdom fishing vessels from areas to seaward of the fishery limits agreed to in the Exchange of Notes of 11 March 1961 or unilaterally to impose restrictions on the activities of those vessels in such areas, my reasons for reaching these conclusions are so fundamentally different from those of the Court that I feel unable to vote for the first part of the operative clause of the Judgment for the reasons given by the Court. For the rest of the Judgment, it is my view that the Court settled an issue on which the Parties were not in dispute. In my view the Court's approach to the entire case has led it to refrain from deciding the sole dispute before it, and to consider and settle an issue on which the Parties were not shown to be in difference and on which the Court's jurisdiction is very much in doubt.

2. At the jurisdiction phase of the present case¹, the Court said:

“The present case concerns a dispute between the Government of the United Kingdom and the Government of Iceland occasioned by the claim of the latter *to extend its exclusive fisheries jurisdiction to a zone of 50 nautical miles around Iceland.*” (*I.C.J. Reports 1973*, p. 7, para. 11.) (Emphasis added.)

In the written submissions filed on behalf of the Government of the United Kingdom at the close of the oral proceedings in the jurisdiction phase it was stated, *inter alia*:

“(c) that, given the refusal by the United Kingdom to accept the validity of unilateral action by Iceland purporting to extend its fisheries limits (as manifested in the Aides-Memoires of the Government of Iceland of 31 August 1971, and 24 February

¹ *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, *Jurisdiction of the Court (I.C.J. Reports 1973*, p. 3).

OPINION DISSIDENTE DE M. ONYEAMA

[Traduction]

1. J'admets que le règlement relatif aux limites de pêche au large de l'Islande (*Reglugerð um fiskveiðilandhelgi Íslands*) promulgué par le Gouvernement islandais le 14 juillet 1972 et portant extension unilatérale des droits de pêche exclusifs de l'Islande jusqu'à 50 milles marins des lignes de base spécifiées dans ledit règlement n'est pas opposable au Gouvernement du Royaume-Uni et j'admets aussi, en conséquence, que le Gouvernement islandais n'est pas en droit d'exclure unilatéralement les navires de pêche du Royaume-Uni des régions situées au large des limites de pêche convenues dans l'échange de notes du 11 mars 1961 ni d'imposer unilatéralement des restrictions aux activités de ces navires dans lesdites régions, mais les raisons qui m'ont poussé à adopter ces conclusions diffèrent si fondamentalement de celles de la Cour que je ne m'estime pas en mesure de voter en faveur de la première partie du dispositif de l'arrêt pour les motifs exposés par la Cour. Quant au reste de l'arrêt, je suis d'avis que la Cour a tranché une question sur laquelle les Parties n'étaient pas en litige. A mon sens, la manière dont la Cour a abordé l'ensemble de l'affaire l'a amenée à s'abstenir de se prononcer sur l'unique différend qui lui était soumis pour examiner et trancher une question dont il n'a pas été établi qu'elle faisait l'objet de divergences entre les Parties et au sujet de laquelle la compétence de la Cour est très douteuse.

2. Lors de la phase juridictionnelle en la présente affaire¹, la Cour a déclaré :

« La présente affaire porte sur un différend survenu entre le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement islandais à propos de la prétention élevée par celui-ci *d'étendre jusqu'à 50 milles marins sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries autour de l'Islande.* » (C.I.J. Recueil 1973, p. 7, par. 11.) (Les italiques sont de nous.)

Dans les conclusions écrites qui ont été déposées en son nom à l'issue de la procédure orale en la phase juridictionnelle, le Gouvernement du Royaume-Uni a déclaré notamment :

« c) que, étant donné le refus du Royaume-Uni de considérer comme valable l'action unilatérale par laquelle l'Islande prétend étendre les limites de sa zone de pêche (telle qu'elle résulte des aide-mémoire du Gouvernement islandais du 31 août 1971 et du

¹ Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), compétence de la Cour, arrêt (C.I.J. Recueil 1973, p. 3).

1972, the Resolution of the Althing of 15 February 1972 and the Regulations of 14 July 1972, issued pursuant to that Resolution), a dispute exists between Iceland and the United Kingdom which constitutes a dispute within the terms of the compromissory clause of the Exchange of Notes of 11 March 1961". (*I.C.J. Reports 1973*, p. 6, para. 9 (c).)

3. The question which arises in the present case is what is the dispute between the Parties which has been submitted to the Court and which the Court decided on 2 February 1973 it has jurisdiction to entertain? It seems to me that the answer to this question is to be found in the discussions between the Parties preceding the Exchange of Notes of 1961, the Exchange of Notes itself, the subsequent communications between the Parties and the various enactments of the Parliament of Iceland. An examination of these materials appears to me to show that the dispute between the Parties in the case in hand is about the unilateral extension of Iceland's exclusive fisheries jurisdiction beyond the 12 miles around Iceland agreed in the Exchange of Notes of 1961.

4. The negotiations conducted between the United Kingdom and Iceland which resulted in the Exchange of Notes of 1961 were necessitated by a desire on both sides to seek adjustment of the differences between them over the proposed extension by Iceland of her fishery jurisdiction round her coast from 4 miles to 12 miles after the conclusion of the United Nations Conference on the Law of the Sea in 1958. The United Kingdom opposed this proposed extension on the ground that it had no basis in international law, but with the emergence of a general trend towards accepting a 12-mile limit of fishery jurisdiction after the Geneva Conference on the Law of the Sea it was possible for the Parties to reach the agreement constituted by the Exchange of Notes of 1961.

The record of the discussions during these negotiations is illuminating; it shows clearly what the dispute between the Parties was about, and what it was the United Kingdom was anxious to guard against by the compromissory clause of the Exchange of Notes on which it had insisted during the negotiations.

5. This record shows that at the first meeting on 1 October 1960, between the Icelandic delegation and the United Kingdom delegation, the leader of the Icelandic delegation in stating the views of the Icelandic Government made the points:

- “(a) Iceland is in a unique position in that its people are dependent entirely upon the coastal fisheries; this is universally recognized;
- (b) it is therefore essential for the Icelandic Government to safeguard its coastal fishery resources: *conservation measures applicable to all alike were not sufficient for this. It is, therefore, the policy of the Icelandic Government to secure exclusive fishery jurisdiction ‘in accordance with international law’*. The

24 février 1972, de la résolution de l'Althing du 15 février 1972 et du règlement du 14 juillet 1972 pris conformément à cette résolution), il existe entre l'Islande et le Royaume-Uni un différend qui consitue un différend aux termes de la clause compromissoire contenue dans l'échange de notes du 11 mars 1961 ». (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 6, par. 9 c).)

3. La question qui se pose dans la présente affaire est la suivante: quel est le différend entre les Parties qui a été soumis à la Cour et à propos duquel la Cour a dit le 2 février 1973 qu'elle avait compétence pour en connaître? Il me semble que l'on peut trouver la réponse à cette question dans les pourparlers qui ont eu lieu entre les Parties avant l'échange de notes de 1961, dans l'échange de notes lui-même, dans les communications ultérieures entre les Parties et dans les divers textes adoptés par le Parlement islandais. Il me semble ressortir de l'examen de ces documents qu'en l'espèce le différend entre les Parties porte sur l'extension unilatérale par l'Islande de sa compétence exclusive en matière de pêcheries au-delà de la zone de 12 milles autour de son territoire convenue dans l'échange de notes de 1961.

4. Les négociations entre le Royaume-Uni et l'Islande qui ont abouti à l'échange de notes de 1961 résultaient du désir qu'avaient les deux côtés de régler les divergences qui les opposaient au sujet de l'intention manifestée par l'Islande de porter de 4 à 12 milles les limites de sa compétence sur les pêcheries situées autour de ses côtes, après la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer réunie en 1958. Le Royaume-Uni s'est opposé à la mesure envisagée en faisant valoir qu'elle n'avait aucun fondement en droit international mais, comme une tendance générale à admettre la limite de 12 milles pour la compétence en matière de pêche est apparue après la Conférence de Genève sur le droit de la mer, les Parties ont pu parvenir à l'accord constitué par l'échange de notes de 1961.

Les comptes rendus des entretiens qui ont eu lieu pendant ces négociations sont particulièrement instructifs; ils montrent clairement en quoi consistait le différend entre les Parties, et font ressortir ce que le Royaume-Uni souhaitait vivement éviter au moyen de la clause compromissoire de l'échange de notes sur laquelle il a insisté au cours des négociations.

5. Il ressort du compte rendu de la première réunion qui s'est tenue le 1^{er} octobre 1960 entre la délégation islandaise et la délégation du Royaume-Uni qu'en exposant les vues de son gouvernement le chef de la délégation islandaise a souligné les points suivants:

- « a) l'Islande se trouve dans une situation exceptionnelle du fait que sa population est entièrement tributaire des pêcheries côtières: cela est universellement reconnu;
- b) il est donc essentiel que le Gouvernement islandais protège ses ressources côtières en poisson: *des mesures de conservation applicables sans distinction à tous seraient insuffisantes à cet égard. C'est pourquoi la politique du Gouvernement islandais consiste à s'assurer une juridiction exclusive sur les pêcheries*

International Law Commission of the United Nations had, in 1956, drawn attention to countries which found themselves in this special position.” (Emphasis added.)

The Icelandic delegation made it clear that future extensions of exclusive fisheries jurisdiction could not be ruled out, and paragraph VIII of the Icelandic Memorandum handed to the United Kingdom delegation stated:

“The Icelandic Government reserves its right to extend fisheries jurisdiction in Icelandic waters in conformity with international law. Such extension would, however, be based either on an agreement (bilateral or multilateral) or decisions of the Icelandic Government which would be subject to arbitration at the request of appropriate parties.”

6. Throughout these negotiations the question of Iceland’s preferential rights or of conservation was not discussed, although the United Kingdom delegation, on a number of occasions, suggested that it might consider restrictions on fishing by the United Kingdom outside the 12-mile zone during the phasing-out period yet to be agreed on, if such restrictions were shown to be necessary in the interests of conservation. The Icelandic delegation did not take up these suggestions, and left no doubt that outside the 12-mile zone its long-term aim remained the extension of Iceland’s exclusive fishery jurisdiction. The Records of Anglo-Icelandic Discussions of 1 November 1960 bring this out clearly as the following extract from page 33 shows:

“*Sir Patrick Reilly* then turned to the question of the assurance to be given by the Icelandic Government. He asked *Miss Gutteridge* to explain the British position on this. *Miss Gutteridge* said we were glad to know that an assurance was considered possible on the Icelandic side. We could not of course oppose any further extension of limits made by Iceland in accordance with international law. At the same time we held that extensions could only be by agreement and could not be unilateral even if a coastal State offered arbitration. For this reason we could not accept the last sentence in the text for the assurance proposed by the Icelandic Government. While in Reykjavik the British Delegation had worked out a formula which seemed to provide a possible basis agreeable to both sides and suggested that this formula should now be discussed. *Miss Gutteridge* handed over a copy of the following proposed text:

‘Except in accordance with the terms of any subsequent agreement between the United Kingdom and Iceland or any subsequent

« conformément au droit international ». En 1956 la Commission du droit international des Nations Unies a attiré l'attention sur les pays qui se trouvent dans une situation spéciale. » (Les italiques sont de nous.)

La délégation islandaise a indiqué clairement qu'on ne pouvait écarter l'éventualité d'un nouvel élargissement de la compétence exclusive de l'Islande sur les pêcheries et, au paragraphe VIII de l'aide-mémoire qu'elle a remis à la délégation du Royaume-Uni, elle a déclaré :

« Le Gouvernement islandais se réserve le droit d'élargir sa compétence sur les 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. »

6. Au cours de ces négociations, ni la question des droits préférentiels de l'Islande ni celle de la conservation n'ont été examinées, mais la délégation du Royaume-Uni a laissé entendre à plusieurs reprises qu'elle pourrait envisager des restrictions aux activités de pêche des navires britanniques à l'extérieur de la zone de 12 milles pendant la période d'adaptation qui devait être fixée d'un commun accord, si l'on parvenait à établir que ces restrictions étaient nécessaires dans l'intérêt de la conservation. La délégation islandaise n'a pas relevé cette suggestion, et n'a laissé aucun doute sur le fait qu'à l'extérieur de la zone de 12 milles son objectif à long terme était l'élargissement de la compétence exclusive de l'Islande sur ses pêcheries. Cette attitude ressort clairement de l'extrait suivant du compte rendu de la réunion anglo-islandaise du 1^{er} novembre 1960 :

« Sir Patrick Reilly aborde alors la question des assurances que doit donner le Gouvernement islandais. Il prie M^{lle} Gutteridge d'expliquer la position du Royaume-Uni à ce sujet. M^{lle} Gutteridge dit qu'elle constate avec plaisir que la partie islandaise estime possible de fournir des assurances. Bien entendu, nous ne pourrions pas nous opposer à un nouvel élargissement des limites par l'Islande qui serait conforme au droit international. En même temps, nous soutenons que tout élargissement ne pourrait être décidé que dans le cadre d'un accord et ne pourrait être fixé de façon unilatérale même si un Etat riverain acceptait de se soumettre à un arbitrage. C'est pourquoi, nous ne pouvons accepter la dernière phrase du texte relatif aux assurances proposé par le Gouvernement islandais. Alors qu'elle se trouvait à Reykjavik, la délégation du Royaume-Uni a élaboré une formule qui pourrait offrir, semble-t-il, une base acceptable pour les deux Parties et elle suggère d'examiner maintenant cette proposition. M^{lle} Gutteridge remet un exemplaire du projet de texte suivant :

« Le Gouvernement islandais ne prendra aucune mesure pour exclure les navires immatriculés dans le territoire du Royaume-

multilateral agreement which embodies a generally accepted rule of law in relation to fishing limits, the Icelandic Government will not take any action to exclude vessels registered in the territory of the United Kingdom from fishing in any area outside the 12-mile limit.'

After studying the text *Mr. Andersen* said that it was necessary for the purpose of presentation to public opinion in Iceland to leave the Icelandic Government's hands 'untied' in respect of possible further extensions of fishery jurisdiction. The Icelandic Government would therefore as a minimum want to cover in the wording of the assurance the possibility of applying customary law, as well as international law. Opinion in the world was always changing and Iceland would want to take advantage of that if it were favourable without waiting for changes in international law which always seemed difficult to achieve (e.g., the two Geneva Conferences)."

7. The history and nature of the dispute which was then being settled leave no doubt in my mind that the assurance then demanded by the United Kingdom, and subsequently given by Iceland about future extensions, could not be anything else but an assurance that Iceland would not, in the future, seek to extend her exclusive fishery jurisdiction beyond the 12-mile limit as she was then seeking to do from 4 miles to 12 miles except in accordance with the terms of the assurance.

8. The Icelandic delegation had left no-one in any doubt that the exclusive fishery jurisdiction over the 12-mile zone, which was then conceded, was only a first step towards ultimate extension of fishery jurisdiction over the entire continental shelf of Iceland. At a meeting in Reykjavik between the two delegations on 2 December 1960, the Foreign Minister of Iceland said that the aim of the Icelandic Government was the continental shelf; they were, however, ready to state their intention to base their action on rules of international law and also their willingness to submit any dispute to the International Court.

9. In these negotiations preceding the Exchange of Notes, no mention was made of the need for conservation of the fish-stocks around Iceland nor of Iceland's preferential rights as matters on which either of the parties required assurances then or thereafter. These matters were not discussed at all as they were not the problems created by the proposed extension of Iceland's exclusive fishery jurisdiction from 4 miles to 12 miles in 1958.

10. In the light of the foregoing, it seems to me that what the United Kingdom and Iceland had in mind when they agreed in the Exchange of Notes of 11 March 1961 that "in case of a dispute in relation to such

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.»

Après avoir étudié le texte, *M. Andersen* déclare que, pour présenter ce projet à l'opinion publique islandaise, il convient de laisser les mains «libres» au Gouvernement islandais à l'égard de toute nouvelle extension de compétence en matière de pêcheries qui pourrait être décidée par la suite. Le Gouvernement islandais souhaiterait donc qu'au minimum le libellé des assurances donne la possibilité d'appliquer le droit coutumier, aussi bien que le droit international. L'opinion dans le monde à cet égard évolue constamment et l'Islande voudrait tirer parti de cette évolution si elle lui était favorable sans attendre des modifications du droit international qui paraissent toujours difficiles à opérer (comme le prouve l'exemple des deux conférences de Genève).»

7. L'historique et la nature du différend qui était alors en cours de règlement me paraissent montrer sans aucun doute que les assurances demandées avec insistance par le Royaume-Uni et accordées ultérieurement par l'Islande en ce qui concerne d'éventuels élargissements ne pouvaient avoir qu'un sens, à savoir que l'Islande ne chercherait pas dans l'avenir à étendre sa compétence exclusive en matière de pêche au-delà de la limite des 12 milles comme elle cherchait à le faire à l'époque en portant cette limite de 4 à 12 milles, si ce n'est conformément aux modalités prévues dans la clause des assurances.

8. La délégation islandaise avait fait savoir sans ambiguïté que la compétence exclusive en matière de pêche sur la zone de 12 milles, qui était alors reconnue à l'Islande, n'était qu'un premier pas vers un élargissement de sa juridiction en la matière sur l'ensemble du plateau continental islandais. A la réunion qui a eu lieu le 2 décembre 1960 à Reykjavik entre les deux délégations, le ministre des Affaires étrangères d'Islande a dit que le but du Gouvernement islandais était le plateau continental mais qu'il était toutefois disposé à déclarer son intention de fonder son action sur les règles du droit international et qu'il était prêt aussi à porter tout différend devant la Cour internationale de Justice.

9. Pendant les négociations qui ont précédé l'échange de notes, ni la nécessité d'assurer la conservation des stocks de poisson situés autour de l'Islande ni les droits préférentiels de l'Islande n'ont été considérés par les Parties comme des questions devant donner lieu immédiatement ou par la suite à des assurances. Ces questions n'ont pas été discutées car elles ne découlaient pas de l'intention manifestée par l'Islande de porter de 4 à 12 milles en 1958 sa zone de pêche exclusive.

10. Compte tenu de ce qui précède, il me semble qu'en convenant dans l'échange de notes du 11 mars 1961 qu'«au cas où surgirait un différend en la matière, la question sera portée, à la demande de l'une ou l'autre

extension, the matter shall, at the request of either party, be referred to the International Court of Justice” was a dispute in relation to the unilateral extension of fishery jurisdiction by Iceland beyond the limit then agreed. It was precisely such a dispute which arose following a statement of policy by the Government of Iceland on 14 July 1971. This policy statement was, in the material part, in the following terms:

“Territorial waters. That the agreements on fisheries jurisdiction with the British and the West Germans be terminated and that a decision be taken on the extension of fisheries jurisdiction to 50 nautical miles from base lines, and that this extension become effective not later than September 1st, 1972. Furthermore, that a decision be taken on 100 nautical mile pollution jurisdiction. In these matters of jurisdiction over coastal waters, the government will consult the opposition parties and give them an opportunity to follow all developments in this field.”

11. In its aide-mémoire of 31 August 1971 in reply to the United Kingdom’s protests over the policy statement the Icelandic Government said (*inter alia*):

“In order to strengthen the measures of protection essential to safeguard the vital interests of the Icelandic people in the seas surrounding its coasts, the Government of Iceland now finds it essential to extend further the zone of exclusive fisheries jurisdiction around its coasts to include the areas of sea covering the continental shelf. It is contemplated that the new limits, the precise boundaries of which will be furnished at a later date, will enter into force not later than 1 September 1972.”

To this the United Kingdom replied in an aide-mémoire of 27 September 1971 as follows:

“The British Government have studied the contents of the Government of Iceland’s aide-mémoire of 31 August 1971 concerning a proposal by the Government of Iceland ‘to extend further the zone of exclusive fisheries jurisdiction around its coasts to include the area of sea covering the continental shelf’. The British Government wish to place on record their view that such an extension of the fishery zone around Iceland would have no basis in international law.

The British Government further cannot accept the view expressed in the aide-mémoire that the object and purpose of the provision, contained in the Anglo-Icelandic Exchange of Notes of March 1961, for recourse to judicial settlement of disputes relating to an extension of fisheries jurisdiction around Iceland have been fully achieved. The British Government wish formally to reserve all their rights under

partie, devant la Cour internationale de Justice», le Royaume-Uni et l'Islande avaient à l'esprit un différend relatif à un élargissement unilatéral par l'Islande de sa compétence en matière de pêcheries au-delà de la limite qui avait alors été acceptée d'un commun accord. C'est précisément un différend de ce genre qui est survenu après la déclaration de politique générale publiée le 14 juillet 1971 par le Gouvernement islandais. La partie importante de cette déclaration était rédigée en ces termes :

«Eaux territoriales: Les accords sur les pêcheries conclus avec le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne prendront fin et une résolution prenant effet le 1^{er} septembre 1972 au plus tard sera adoptée sur le report des limites de la zone de pêche à une distance de 50 milles marins à partir des lignes de base. En même temps sera décrétée une zone de juridiction de 100 milles marins en vue de la protection contre la pollution. Le gouvernement consultera l'opposition en cette affaire et lui donnera la possibilité d'en suivre l'évolution jusqu'au bout.»

11. Dans son aide-mémoire du 31 août 1971 rédigé en réponse aux protestations élevées par le Royaume-Uni à la suite de sa déclaration de politique générale, le Gouvernement islandais a dit notamment :

«En vue de renforcer les mesures de protection essentielles pour la préservation des intérêts vitaux du peuple islandais dans les mers qui entourent ses côtes, le Gouvernement islandais considère comme essentiel d'étendre sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries autour des côtes de manière à inclure les espaces marins situés au-dessus du plateau continental. Il envisage que la nouvelle délimitation, dont le tracé exact sera précisé à une date ultérieure, entre en vigueur le 1^{er} septembre 1972 au plus tard.»

Le Royaume-Uni a répondu à cette déclaration dans un aide-mémoire qui était ainsi libellé :

«Le Gouvernement britannique a étudié la teneur de l'aide-mémoire du Gouvernement islandais en date du 31 août 1971, relatif à une proposition du Gouvernement islandais dont l'objet est d'«étendre sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries autour des côtes de manière à inclure les espaces marins situés au-dessus du plateau continental». Le Gouvernement britannique tient à ce qu'il soit noté qu'à son avis un tel élargissement des pêcheries entourant l'Islande n'aurait aucun fondement en droit international.

Le Gouvernement britannique ne peut pas non plus accepter l'opinion exprimée dans l'aide-mémoire, suivant laquelle l'objet et le but de la disposition de l'échange des notes anglo-islandaises de mars 1961 qui prévoit le recours au règlement judiciaire pour les différends relatifs à un élargissement de la juridiction sur les pêcheries autour de l'Islande ont été entièrement atteints. Le Gouvernement britannique tient à réserver formellement tous ses droits en vertu de

that agreement including the right to refer disputes to the International Court of Justice.

The British Government note the Government of Iceland's proposal of further discussions. Without prejudice to their legal position outlined above the British Government are prepared to enter into further exploratory discussions with the Government of Iceland."

12. On 15 February 1972 the Parliament of Iceland passed the resolution which, in view of its critical importance, is set out in full:

"The Althing reiterates the fundamental policy of the Icelandic People that the continental shelf of Iceland and the superjacent waters are within the jurisdiction of Iceland and adopts the following Resolution:

1. That the fishery limits will be extended to 50 miles from base-lines around the country, to become effective not later than 1 September 1972.
2. That the Governments of the United Kingdom and the Federal Republic of Germany be again informed that because of the vital interests of the nation and owing to changed circumstances the Notes concerning fishery limits exchanged in 1961 are no longer applicable and that their provisions do not constitute an obligation for Iceland.
3. That efforts to reach a solution of the problems connected with the extension be continued through discussions with the Governments of the United Kingdom and the Federal Republic of Germany.
4. That effective supervision of the fish stocks in the Iceland area be continued in consultation with marine biologists and that the necessary measures be taken for the protection of the fish stocks and specified areas in order to prevent over-fishing.
5. That co-operation with other nations be continued concerning the necessary measures to prevent marine pollution and authorizes the Government to declare unilaterally a special jurisdiction with regard to pollution in the seas surrounding Iceland."

13. The discussions which followed between the United Kingdom and Iceland in an effort to find a "practical solution to the problem" did not alter the nature of the claim Iceland was making nor the nature of the dispute. The suggestions by the United Kingdom for mutually agreed conservation measures as a solution to the problem of possible injury to fish stocks in the area, and for limitation of the catch of demersal fish as an interim measure pending the elaboration of a multilateral agreement within the North-East Atlantic Fisheries Commission, were not accepted by Iceland which was concerned to maintain the exclusive character of its

cet accord, y compris celui de porter les différends devant la Cour internationale de Justice.

Le Gouvernement britannique note que le Gouvernement islandais propose de nouveaux entretiens. Sans préjudice de sa position juridique telle qu'elle est rappelée brièvement ci-dessus, le Gouvernement britannique est disposé à entamer de nouveaux entretiens de caractère exploratoire avec le Gouvernement islandais.»

12. Le 15 février 1972, le Parlement islandais a adopté une résolution qu'en raison de son importance nous citons intégralement :

« L'Althing réaffirme la politique fondamentale du peuple islandais selon laquelle le plateau continental de l'Islande et les eaux surjacentes sont sous la juridiction de l'Islande et adopte la résolution suivante :

1. Les limites des pêcheries seront reportées à 50 milles des lignes de base autour du pays, et prendront effet le 1^{er} septembre 1972 au plus tard.
2. Les Gouvernements du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne seront de nouveau informés que, en raison des intérêts vitaux de la nation et du changement des circonstances, les notes échangées en 1961 sur les limites des pêcheries ne sont plus applicables et que leurs dispositions ne sont pas obligatoires pour l'Islande.
3. Les efforts tendant à résoudre les problèmes soulevés par l'élargissement seront poursuivis, lors d'entretiens avec les Gouvernements du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne.
4. La surveillance effective des stocks de poisson de la zone islandaise continuera d'être assurée avec le concours de spécialistes de la biologie marine et les mesures nécessaires seront prises pour protéger les stocks et certaines zones particulières de manière à prévenir des prises excessives.
5. La coopération avec d'autres nations se poursuivra, touchant les mesures qu'il est nécessaire de prendre pour empêcher la pollution maritime; le gouvernement est autorisé à proclamer unilatéralement sa compétence spéciale en matière de pollution dans les mers entourant l'Islande ».

13. Les discussions que le Royaume-Uni et l'Islande ont eues par la suite dans un effort pour trouver une « solution pratique au problème » n'ont modifié ni la nature de la revendication formulée par l'Islande, ni la nature du différend. Les propositions du Royaume-Uni, qu'il s'agisse de s'entendre sur des mesures de conservation pour résoudre le problème des dommages que viendraient à subir les stocks de poisson dans la région, ou qu'il s'agisse de limiter les prises de poissons démersaux à titre de mesure provisoire jusqu'à la mise au point d'un accord multilatéral dans le cadre de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-est,

claim to the fishery in the area, while it remained ready to consider practical arrangements under which British ships might be permitted, subject to certain conditions, to continue to fish in the area in question for a limited phase-out period. It evinced no interest in the question of its preferential rights or conservation measures in the area as a possible answer to its claim.

14. In the jurisdiction phase of the present case, the Court considered what the issue before it was, and said:

“Account must also be taken of the fact that the Applicant has contended before the Court that to the extent that Iceland may, as a coastal State specially dependent on coastal fisheries for its livelihood or economic development, assert a need to procure the establishment of a special fisheries conservation régime (including such a régime under which it enjoys preferential rights) in the waters adjacent to its coast but beyond the exclusive fisheries zone provided for by the 1961 Exchange of Notes, it can legitimately pursue that objective by collaboration and agreement with the other countries concerned, but not by the unilateral arrogation of exclusive rights within those waters. *The exceptional dependence of Iceland on its fisheries and the principle of conservation of fish stocks having been recognized, the question remains as to whether Iceland is or is not competent unilaterally to assert an exclusive fisheries jurisdiction extending beyond the 12-mile limit. The issue before the Court in the present phase of the proceedings concerns solely its jurisdiction to determine the latter point.*” (Emphasis added.) (*I.C.J. Reports 1973*, p. 20, para. 42.)

This “latter point” was covered in the first submission of the United Kingdom in its Application.

15. Regarding the second submission in the Application the Court, in the jurisdiction phase, dealt with it in paragraphs 41 and 42 of the Judgment. Paragraph 41 is as follows:

“It should be observed in this connection that the exceptional dependence of Iceland on its fisheries for its subsistence and economic development is expressly recognized in the 1961 Exchange of Notes, and the Court, in its Order of 17 August 1972, stated that ‘it is also necessary to bear in mind the exceptional dependence of the Icelandic nation upon coastal fisheries for its livelihood and economic development as expressly recognized by the United Kingdom in its Note addressed to the Foreign Minister of Iceland dated 11 March 1961’. The Court further stated that ‘from this point of view account must be taken of the need for the conservation of fish stocks in the Iceland area.’” (*I.C.J. Reports 1972*, pp. 16 and 17.) “This point is not disputed.” (*I.C.J. Reports 1973*, p. 20, para. 41.)

n'ont pas été acceptées par l'Islande; celle-ci tenait à maintenir le caractère exclusif de sa revendication quant aux pêcheries de la zone, tout en restant prête à examiner des arrangements pratiques qui permettraient le cas échéant aux navires britanniques, sous certaines conditions, de continuer à pêcher dans la région dont il s'agit pendant une période limitée de retrait progressif. Elle n'a manifesté aucun intérêt pour la question de savoir s'il serait possible de satisfaire ses revendications sur le plan des droits préférentiels ou des mesures de conservation.

14. Lors de la phase juridictionnelle qui s'est déroulée en la présente affaire, la Cour a examiné de quel point litigieux elle était saisie et elle a déclaré :

« Il faut également tenir compte de ce que le demandeur a soutenu devant la Cour que, dans la mesure où l'Islande peut, en tant qu'Etat riverain essentiellement tributaire des pêcheries côtières pour sa subsistance ou son développement économique, faire valoir la nécessité d'un régime spécial de conservation des pêcheries (notamment un régime lui conférant des droits prioritaires) dans les eaux adjacentes à ses côtes mais situées au-delà de la zone exclusive de pêche prévue dans l'échange de notes de 1961, elle peut légitimement poursuivre cet objectif par voie de collaboration et d'entente avec les autres pays intéressés et non pas en s'arrogeant unilatéralement des droits exclusifs dans lesdites eaux. *Le fait que l'Islande est exceptionnellement tributaire de ses pêcheries et le principe de la conservation des stocks de poisson ayant été reconnus, il reste le point desavoir si l'Islande a la compétence voulue pour s'attribuer unilatéralement une juridiction exclusive en matière de pêcheries au-delà de 12 milles. En la présente phase de l'instance la Cour n'a à se prononcer que sur sa compétence pour trancher ce point.* » (Les italiques sont de nous.) (C.I.J. Recueil 1973, p. 20, par. 42.)

« Ce point » a fait l'objet de la première conclusion du Royaume-Uni dans sa requête.

15. En ce qui concerne la deuxième conclusion de la requête, la Cour l'a examinée, au stade de la compétence, aux paragraphes 41 et 42 de l'arrêt. Le paragraphe 41 est ainsi rédigé :

« Il convient de relever à ce propos que l'exceptionnelle dépendance de l'Islande à l'égard de ses pêcheries pour sa subsistance et son développement économique est expressément reconnue dans l'échange de notes de 1961 et, dans son ordonnance du 17 août 1972, la Cour a dit : « il faut également ne pas oublier que la nation islandaise est exceptionnellement tributaire de ses pêcheries côtières pour sa subsistance et son développement économique, ainsi que le Royaume-Uni l'a reconnu dans la note adressée le 11 mars 1961 au ministre des Affaires étrangères d'Islande ». La Cour a ajouté que « de ce point de vue, il faut tenir compte de la nécessité de la conservation des stocks de poisson dans la région de l'Islande » (C.I.J. Recueil 1972, p. 16 et 17). « Ce point est acquis. » (C.I.J. Recueil 1973, p. 20, par. 41.)

It is to be noted with reference to this second submission, which is repeated in more elaborate form in the Memorial and in the submissions at the end of the oral proceedings, that it is hypothetical, and based on the assumption that Iceland, as a coastal State in a special situation, raises questions concerning conservation of fish stocks and preferential rights; but Iceland has not raised these questions in any of the negotiations or in any of the documents it saw fit to transmit to the Court. I understand the statements of the Court cited above to mean that the exceptional dependence of Iceland on its fisheries for its subsistence and economic development, and the principle of conservation (including a conservation régime under which Iceland enjoys preferential rights) were recognized by the United Kingdom, and were, therefore, not in issue. The issue before the Court was whether it had jurisdiction to determine whether Iceland was competent unilaterally to assert an exclusive fisheries jurisdiction extending beyond the 12-mile limit. It was on this dispute, about the validity of the extension, that the Court decided it had jurisdiction.

16. In the forefront of the submissions of the United Kingdom in the Application and in the Memorial on the merits was a request for a decision by the Court that there is no foundation in international law for the claim by Iceland to be entitled to extend its fisheries jurisdiction by establishing a zone of exclusive fisheries jurisdiction extending to 50 nautical miles. This, it seems to me, was the gravamen of the dispute, but the Court now declines to decide it. The decision appears to approach the dispute, not from the point of view of the conflict of the extension with any conventions or with customary international law, but from the point of view that the extension was an exercise of preferential rights which did not give due regard to established rights. This was not the dispute between the Parties and it forms no part of the claim made by Iceland.

17. I am of the opinion that Article 2 of the High Seas Convention and Article 3 of the Continental Shelf Convention¹ provide a basis in positive international law for deciding that the extension has no basis in international law; and the Court, having found that the concept of the fishery zone, and the extension of that fishery zone up to a 12-mile limit from baselines, appear now to be generally accepted² as customary international law, should have drawn the conclusion that the unilateral extension to a 50-mile limit by Iceland with which this case is concerned is contrary to international law, and stated that conclusion in the operative clause of the Judgment.

By introducing the concept of preferential rights into the case and linking its Judgment³ with this concept, the Court, in my view, took

¹ "The coastal State has no jurisdiction over the superjacent waters" [of the continental shelf] (*I.C.J. Reports 1969*, p. 37, para. 59).

² See para. 52 of the Judgment.

³ Operative part, subparas. 3 and 4.

A propos de cette deuxième conclusion, reprise sous une forme plus développée dans le mémoire et dans les conclusions présentées à l'issue des plaidoiries, il convient de relever qu'elle présente un caractère hypothétique et se fonde sur la supposition que l'Islande, Etat riverain se trouvant dans une situation spéciale, soulève des questions relatives à la conservation des stocks de poisson et aux droits préférentiels; mais l'Islande n'a soulevé ces questions à aucun moment des négociations, ni dans aucun des documents qu'elle a jugé bon de faire parvenir à la Cour. J'interprète les déclarations précitées de la Cour dans le sens que voici: le fait que l'Islande est exceptionnellement tributaire de ses pêcheries pour sa subsistance et son développement économique ainsi que le principe de la conservation — y compris un régime de conservation qui assure à l'Islande des droits préférentiels — ont été reconnus par le Royaume-Uni et ne sont donc pas litigieux. Le litige soumis à la Cour portait sur sa compétence pour décider si l'Islande était fondée à revendiquer unilatéralement une compétence exclusive en matière de pêche au-delà de la limite des 12 milles. C'est pour statuer sur ce différend, relatif à la validité de l'élargissement, que la Cour s'est déclarée compétente.

16. Au début des conclusions du Royaume-Uni dans la requête et dans le mémoire sur le fond, il était demandé à la Cour de déclarer que la prétention de l'Islande qui se dit en droit d'élargir sa compétence en matière de pêcheries en établissant une zone exclusive sur les pêcheries jusqu'à 50 milles marins n'est pas fondée en droit international. Là résidait, me semble-t-il, le nœud du différend, mais la Cour se refuse aujourd'hui à le trancher. La décision paraît ne pas envisager le différend du point de vue du conflit entre l'élargissement et le droit international coutumier ou conventionnel, mais considérer que l'élargissement est une manière d'exercer des droits préférentiels sans tenir dûment compte des droits établis. Là ne résidait pas le différend entre les Parties; on ne trouve rien de tel dans la revendication de l'Islande.

17. J'estime que l'article 2 de la Convention sur la haute mer et l'article 3 de la Convention sur le plateau continental¹ permettent de se fonder sur le droit international positif pour décider que l'élargissement n'est pas justifié en droit international; la Cour, ayant constaté que la notion de zone de pêche et son extension jusqu'à une limite de 12 milles à partir des lignes de base semblent désormais généralement acceptées² en droit international coutumier, aurait dû en conclure que l'élargissement unilatéral de cette zone par l'Islande jusqu'à une limite de 50 milles — ce qui fait l'objet de la présente affaire — est contraire au droit international, et énoncer cette conclusion dans, le dispositif de l'arrêt.

En introduisant la notion de droits préférentiels en l'espèce et en rattachant son arrêt³ à cette notion, la Cour a examiné, à mon avis, des

¹ « L'Etat [riverain] n'a aucune juridiction sur les eaux surjacentes » [du plateau continental] (*C.I.J. Recueil 1969*, p. 37, par. 59).

² Voir le paragraphe 52 de l'arrêt.

³ Dispositif, sous-par. 3 et 4.

cognizance of matters which were not in dispute between the Parties and which were not covered by the compromissory clause of the Exchange of Notes of 1961.

As I have endeavoured to point out, the discussions preceding the Exchange of Notes did not indicate that any concern was felt about the future application of conservation measures outside the 12-mile limit then agreed.

18. In the discussions after the promulgation of the Regulations which purported to extend Iceland's fishery jurisdiction to 50 miles from the existing baselines, Iceland appeared to be interested only in a temporary arrangement with the United Kingdom, and not in any permanent bilateral or multilateral conservation or catch-limitation arrangement in which it would be entitled to exercise preferential rights and other interested States would continue to fish in the area.

19. Thus, in a Note dated 11 August 1972, that is after the filing of the Application in this case and the hearing of oral argument on the Request for the indication of interim measures of protection, the Government of Iceland made certain proposals to the Government of the United Kingdom and requested "positive replies to two fundamental points"¹.

This Note forms part of a series of proposals and counter-proposals which passed between the two Governments in their endeavour to work out an acceptable interim arrangement "which would last only until the Court had given its decision on the legality of the proposed action by the Government of Iceland or until that question had been disposed of in some other way"².

It would, I think, be wrong to regard these proposals and counter-proposals, which were clearly related to negotiations for an interim régime, as indicative of the nature of the original dispute which had, in fact, crystallized with the filing of the Application.

20. Iceland's disinclination to contemplate the concept of preferential rights in the waters in question was brought out very sharply at the eleventh meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission in London on 9 May 1973. On the question of the activation of Article 7 (2)³ of the Convention⁴ the Summary Record of the Second Session has the following, *inter alia*:

"The Icelandic delegate reported that on account of the extension of Icelandic fishery limits to 50-miles and the activities of some

¹ See Annex 10 to the Memorial on the merits.

² Memorial on the merits, para. 31.

³ "Measures for regulating the amount of total catch, or the amount of fishing effort in any period, or any other kinds of measures for the purpose of the conservation of the fish stocks in the Convention area, may be added to the measures listed in paragraph 1 of this Article on a proposal adopted by not less than a two-thirds majority of the Delegations present and voting and subsequently accepted by all Contracting States in accordance with their respective constitutional procedures."

⁴ The North-East Atlantic Fisheries Convention of 1959.

questions qui n'étaient pas en litige entre les Parties et qui ne relevaient pas de la clause compromissoire de l'échange de notes de 1961.

Comme je me suis efforcé de le montrer, les pourparlers qui ont précédé l'échange de notes n'indiquent pas que l'on se soit préoccupé de l'application future de mesures de conservation à l'extérieur de la limite de 12 milles alors fixée d'un commun accord.

18. Dans les discussions qui ont fait suite à la promulgation du règlement visant à étendre la compétence islandaise en matière de pêche à 50 milles à partir des lignes de base existantes, l'Islande n'a semblé envisager qu'un arrangement temporaire avec le Royaume-Uni et non pas un arrangement bilatéral ou multilatéral permanent de conservation ou de limitation des prises qui l'habilitait à exercer des droits préférentiels tandis que les autres Etats intéressés continueraient à pêcher dans la région.

19. Ainsi, dans une note datée du 11 août 1972, c'est-à-dire postérieure au dépôt de la requête en l'affaire et à la procédure orale sur les mesures conservatoires, le Gouvernement islandais a présenté certaines propositions au Gouvernement du Royaume-Uni et a demandé «des réponses positives sur deux points fondamentaux¹».

Cette note s'inscrit dans une série de propositions et de contrepropositions qui ont été échangées entre les deux gouvernements lorsqu'ils se sont efforcés de mettre au point un arrangement provisoire acceptable «qui ne s'appliquerait que jusqu'au moment où la Cour aurait rendu sa décision sur la légalité de l'action envisagée par le Gouvernement islandais ou jusqu'à ce que la question ait été résolue d'une autre manière»².

Il serait à mon avis erroné de considérer ces propositions et contrepropositions, qui se rattachaient à l'évidence aux négociations en vue d'un régime provisoire, comme éclairant la nature du différend initial qui, en fait, s'était cristallisé par le dépôt de la requête.

20. Le peu d'empressement de l'Islande à envisager la notion de droits préférentiels dans les eaux dont il s'agit s'est manifesté en des termes des plus tranchants à la onzième réunion de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-est à Londres, le 9 mai 1973. A propos de la question de la mise en application de l'article 7, paragraphe 2³, de la convention⁴, le compte rendu analytique de la deuxième séance indique notamment :

«Le représentant de l'Islande déclare qu'en raison de l'extension des limites de pêche de l'Islande jusqu'à 50 milles et des activités de

¹ Voir l'annexe 10 au mémoire sur le fond.

² Mémoire sur le fond, par. 31.

³ «Des mesures destinées à réglementer la quantité totale des captures ou le volume de l'effort de pêche au cours de n'importe quelle période, ainsi que toute mesure ayant pour objet la conservation des stocks de poisson dans la zone de la convention, peuvent être ajoutées aux mesures énumérées au paragraphe 1 du présent article sur une proposition adoptée par une majorité des deux tiers au moins des délégations présentes et prenant part au vote et ultérieurement acceptée par tous les Etats contractants conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives.»

⁴ La Convention de 1959 sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-est.

countries within the limits the Icelandic Government had reconsidered the position and had decided to postpone the activation of Article 7 (2). In reply to a question from the President, the Icelandic delegate said he was unable to say when his Government would ratify Article 7 (2) powers. *The Icelandic Government believed that coastal States had prime responsibility to manage and prior rights to use marine resources off their coasts. Catch quotas appeared to conflict with these rights and the problem would be raised at next year's Law of the Sea Conference which was the only forum for discussion of it. It would be very difficult for Iceland to accept a catch quota system which did not harmonize with its policy in regard to fishery limits.*" (Emphasis added.)

21. Iceland has not, so far as I can see, asserted any claim to preferential rights in the area in question; on the other hand, the United Kingdom has always stood ready to concede such rights if they were asserted on conservation grounds and in circumstances of catch-limitations. It does not appear to me to be possible to have a dispute where there is no difference on a common issue between the parties, or where a right is conceded. The Permanent Court of International Justice defines a dispute as "a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons"¹. As I understand it, for a dispute to exist, it should clearly appear that the claim of one party is positively opposed by the other, and it is not sufficient merely for it to appear that the interests of the two parties are in conflict.

22. The claim clearly put forward and positively opposed in this case is Iceland's entitlement under international law to extend its exclusive fishery jurisdiction to 50 miles from the baselines around its coast; that was the point which this Court decided it had jurisdiction to determine.

23. The Court derives its jurisdiction in this case from the compromissory clause of the Exchange of Notes of 1961. I think the words "in relation to such extension" in that clause cannot reasonably be interpreted as including disputes about conservation, catch-limitations and preferential rights (which are not susceptible of unilateral delimitation) within the range of disputes the Parties agreed to refer to the Court; and in deciding that the Parties were obliged to negotiate these matters, the Court, to my mind, exceeded the jurisdiction conferred on it by the Exchange of Notes and settled a non-existent dispute.

(Signed) Charles D. ONYEAMA.

¹ *P.C.I.J., Series A, No. 2*, p. 11.

certains pays à l'intérieur de ces limites, le Gouvernement islandais a réexaminé la situation et a décidé d'ajourner la mise en application de de l'article 7, paragraphe 2. Répondant à une question du Président, le représentant de l'Islande dit qu'il n'est pas en mesure d'indiquer à quel moment son gouvernement ratifiera les pouvoirs prévus à l'article 7, paragraphe 2. *Le Gouvernement islandais estime que les Etats riverains sont au premier chef responsables de la gestion des ressources maritimes au large de leurs côtes et qu'ils ont à cet égard des droits prioritaires d'utilisation. Les contingentements de prises semblent en contradiction avec ces droits et le problème sera posé l'année prochaine à la Conférence sur le droit de la mer, seule assemblée qualifiée pour en discuter. L'Islande accepterait très difficilement un système de contingentement des prises qui ne s'accorderait pas avec sa politique en matière de limites de pêche.*» (Les italiques sont de nous.)

21. Autant que je puisse voir, l'Islande n'a pas revendiqué de droits préférentiels dans la zone en question; d'autre part, le Royaume-Uni a toujours été prêt à concéder de tels droits s'ils étaient invoqués pour des raisons de conservation et dans des circonstances donnant lieu à une limitation des prises. Il ne peut exister, me semble-t-il, de différend si les Parties ne sont pas en désaccord sur un même point litigieux, ou si un droit est reconnu. La Cour permanente de Justice internationale définit un différend comme «un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes¹». A mon sens, pour qu'il y ait différend, il doit apparaître clairement que la prétention de l'une des parties suscite l'opposition formelle de l'autre et il ne suffit pas que les intérêts des deux parties semblent en conflit.

22. La prétention nettement formulée et formellement contredite en l'espèce, c'est que le droit international permet à l'Islande d'étendre sa compétence exclusive en matière de pêcheries jusqu'à 50 milles à partir des lignes de base autour de ses côtes; c'est pour statuer sur ce point que la Cour s'est déclarée compétente.

23. La Cour, en l'espèce, tire sa compétence de la clause juridictionnelle de l'échange de notes de 1961. Je pense que les mots «en la matière» figurant dans cette clause ne peuvent raisonnablement s'entendre comme incluant les différends relatifs à la conservation, à la limitation des prises et aux droits préférentiels (insusceptibles de délimitation unilatérale) parmi les différends que les Parties sont convenues de soumettre à la Cour, et en décidant que les Parties sont tenues de négocier sur ces questions, la Cour me semble avoir outrepassé la compétence que lui confère l'échange de notes et réglé un différend qui n'existe pas.

(Signé) Charles D. ONYEAMA.

¹ C.P.J.I. série A n° 2, p. 11.