

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

FISHERIES JURISDICTION CASE

(FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY v. ICELAND)

MERITS

JUDGMENT OF 25 JULY 1974

1974

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

**AFFAIRE DE LA COMPÉTENCE
EN MATIÈRE DE PÊCHERIES**

(RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE c. ISLANDE)

FOND

ARRÊT DU 25 JUILLET 1974

Official citation:

*Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland),
Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 175.*

Mode officiel de citation:

*Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne
c. Islande), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 175.*

Sales number N° de vente: 396

25 JULY 1974

JUDGMENT

FISHERIES JURISDICTION CASE
(FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY v. ICELAND)
MERITS

AFFAIRE DE LA COMPÉTENCE
EN MATIÈRE DE PÊCHERIES
(RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE c. ISLANDE)
FOND

25 JUILLET 1974

ARRÊT

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1974

25 juillet 1974

1974
25 juillet
Rôle général
n° 56

**AFFAIRE DE LA COMPÉTENCE
EN MATIÈRE DE PÊCHERIES**
(RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE c. ISLANDE)

FOND

Défaut de comparution d'une des Parties — Article 53 du Statut.

Historique du différend — Compétence de la Cour — Effet de la décision antérieure sur cette compétence — Interprétation de la clause compromissoire.

Règlement islandais du 14 juillet 1972 — Extension par l'Etat riverain de sa compétence en matière de pêcheries jusqu'à 50 milles à partir des lignes de base entourant ses côtes — Cette extension est contestée comme contraire au droit international — Le droit de la mer — Conférences de Genève de 1958 et 1960 — Notions de zone de pêche et de droits préférentiels d'un Etat riverain spécialement tributaire de ses pêcheries côtières — La pratique des Etats — Dépendance exceptionnelle de l'Islande à l'égard des pêcheries — Besoins de conservation — Les droits préférentiels ne justifient pas l'abolition des droits concurrents d'autres Etats qui pratiquent la pêche — Droits historiques de la République fédérale d'Allemagne — Le règlement du 14 juillet 1972 n'est pas opposable à la République fédérale — Conciliation des droits préférentiels de l'Etat riverain et des droits d'autres Etats se livrant à la pêche — Obligation de réexaminer les mesures de conservation des ressources halieutiques — Des négociations sont nécessaires pour arriver à une solution équitable — L'obligation de négocier découle de la nature des droits respectifs des Parties — Divers facteurs présentant de l'intérêt pour les négociations — Position des Parties jusqu'à l'issue des négociations.

Demande en réparation du fait de la gêne apportée aux navires de pêche — Compétence de la Cour — Conclusion présentée sous une forme abstraite — Nécessité de soumettre une conclusion concrète concernant l'existence et le montant des préjudices — Impossibilité de formuler une constatation générale de responsabilité en l'espèce.

ARRÊT

Présents: M. LACHS, Président; MM. FORSTER, GROS, BENZON, PETRÉN, ONYEAMA, DILLARD, IGNACIO-PINTO, DE CASTRO, MOROZOV, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, sir Humphrey WALDOCK, MM. NAGENDRA SINGH, RUDA, juges; M. AQUARONE, Greffier.

En l'affaire de la compétence en matière de pêcheries,

entre

la République fédérale d'Allemagne,

représentée par

M. G. Jaenicke, professeur de droit international à l'Université de Francfort-sur-le-Main,

comme agent et conseil,

assisté par

M. D. von Schenck, chef du département juridique, ministère des Affaires étrangères,

M. G. Möcklinghoff, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts,

M. C. A. Fleischhauer, ministère des Affaires étrangères,

M. D. Boos, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts,

M. Kaufmann-Bühler, ministère des Affaires étrangères,

comme conseils et conseillers,

et par

M. Arno Meyer, Institut fédéral de recherches sur la pêche,

comme conseil et expert,

et

la République d'Islande,

LA COUR,

ainsi composée,

rend l'arrêt suivant :

1. Par lettre du 26 mai 1972 reçue au Greffe de la Cour le 5 juin 1972, le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne a transmis au Greffier une requête introduisant une instance contre la République d'Islande au sujet d'un différend portant sur l'extension de la compétence islandaise en matière de pêcheries à laquelle le Gouvernement islandais se proposait de procéder.

2. Conformément à l'article 40, paragraphe 2, du Statut, la requête a été immédiatement communiquée au Gouvernement islandais. Conformément au paragraphe 3 du même article, les autres Etats admis à ester devant la Cour ont été informés de la requête.

3. Par lettre du 27 juin 1972 reçue au Greffe le 4 juillet 1972, le ministre des Affaires étrangères d'Islande a fait notamment savoir à la Cour que le Gouvernement islandais n'était pas disposé à lui attribuer compétence et ne désignerait pas d'agent.

4. Le 21 juillet 1972, l'agent de la République fédérale d'Allemagne a déposé au Greffe une demande en indication de mesures conservatoires en vertu de l'article 41 du Statut et de l'article 61 du Règlement de la Cour adopté le 6 mai 1946. Par ordonnance du 17 août 1972, la Cour a indiqué certaines mesures conservatoires en l'affaire et, par une nouvelle ordonnance

du 12 juillet 1973, elle a confirmé que ces mesures, sous les réserves indiquées dans le texte, resteraient en vigueur jusqu'à ce qu'elle ait rendu son arrêt définitif en l'affaire.

5. Par ordonnance du 18 août 1972, la Cour, considérant qu'il était nécessaire de régler en premier lieu la question de sa compétence en l'affaire, a décidé que les premières pièces écrites porteraient sur la question de la compétence de la Cour pour connaître du différend et a fixé la date d'expiration des délais pour le dépôt du mémoire du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et du contre-mémoire du Gouvernement islandais. Le mémoire du Gouvernement de la République fédérale a été déposé dans le délai prescrit et il a été communiqué au Gouvernement islandais; le Gouvernement islandais n'a pas déposé de contre-mémoire. Les Parties ayant été dûment averties, une audience publique a été tenue le 8 janvier 1973, durant laquelle la Cour a entendu le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne plaider sur la question de la compétence de la Cour; le Gouvernement islandais n'était pas représenté à l'audience.

6. Par arrêt du 2 février 1973, la Cour a dit qu'elle avait compétence pour connaître de la requête déposée par la République fédérale d'Allemagne et statuer sur le fond du différend.

7. Par ordonnance du 15 février 1973, la Cour a fixé des délais pour le dépôt des pièces écrites sur le fond, à savoir le 1^{er} août 1973 pour le mémoire du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le 15 janvier 1974 pour le contre-mémoire du Gouvernement islandais. Le mémoire du Gouvernement de la République fédérale a été déposé dans le délai prescrit et il a été communiqué au Gouvernement islandais; le Gouvernement islandais n'a pas déposé de contre-mémoire.

8. Par lettre du Greffier en date du 17 août 1973, l'agent de la République fédérale d'Allemagne a été invité à soumettre à la Cour toutes observations que le Gouvernement de la République fédérale souhaiterait présenter sur la question d'une éventuelle jonction de la présente instance avec celle que le Royaume-Uni a introduite contre la République d'Islande par une requête déposée le 14 avril 1972 (rôle général n° 55); l'agent a été informé que la Cour avait fixé au 30 septembre 1973 la date d'expiration du délai dans lequel lesdites observations devaient être déposées. Par lettre du 25 septembre 1973, l'agent de la République fédérale a présenté les observations de son gouvernement sur la question de l'éventuelle jonction des deux affaires de la compétence en matière de pêcheries. Le Gouvernement islandais a été informé de l'invitation à présenter des observations sur une éventuelle jonction adressée à la République fédérale, mais il n'a fait parvenir à la Cour aucun commentaire. Le 17 janvier 1974, la Cour a décidé, par neuf voix contre cinq, de ne pas joindre la présente affaire à celle que le Royaume-Uni a introduite contre la République d'Islande. La Cour s'est ainsi prononcée parce qu'elle a considéré que, si les questions juridiques essentielles semblaient identiques dans les deux affaires, il existait des divergences quant à la position et aux conclusions des deux demandeurs et qu'une jonction aurait été contraire à leurs vœux. Elle a décidé de tenir des audiences publiques se faisant suite immédiatement dans les deux affaires.

9. Les Parties ayant été dûment averties, des audiences publiques ont eu lieu les 28 mars et 2 avril 1974, durant lesquelles la Cour a entendu l'agent et conseil et un conseil et expert du Gouvernement de la République fédérale sur le fond de l'affaire; le Gouvernement islandais n'était pas représenté aux

audiences. Plusieurs membres de la Cour ont posé des questions à l'agent de la République fédérale pendant la procédure orale et les réponses ont été données soit oralement en audience soit par écrit. Copie des comptes rendus d'audiences ainsi que des réponses écrites aux questions a été transmise au Gouvernement islandais.

10. La Cour ne compte sur le siège aucun juge de la nationalité de l'une ou l'autre Partie. Toutefois, le Gouvernement islandais n'a pas manifesté l'intention de se prévaloir du droit que lui confère l'article 31, paragraphe 3, du Statut de la Cour et, dans la phase actuelle de la procédure, l'agent de la République fédérale d'Allemagne a informé la Cour, dans la lettre précitée du 25 septembre 1973, que, le Gouvernement islandais se refusant toujours à prendre part à l'instance et à se prévaloir de la faculté de désigner un juge *ad hoc* pour siéger en l'affaire, le Gouvernement de la République fédérale ne croyait pas devoir insister pour désigner un juge *ad hoc* tant que cette situation persisterait.

11. Les Gouvernements de l'Argentine, de l'Australie, de l'Inde, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et du Sénégal ont demandé que les pièces de la procédure écrite en l'affaire soient tenues à leur disposition conformément à l'article 44, paragraphe 2, du Règlement de la Cour. Les Parties ayant indiqué qu'elles ne s'y opposaient pas, il a été décidé de faire droit à ces demandes. En application de l'article 44, paragraphe 3, du Règlement, les pièces de la procédure écrite ont, avec l'assentiment des Parties, été rendues accessibles au public à dater de l'ouverture de la procédure orale.

12. Dans la procédure écrite, les conclusions ci-après ont été déposées au nom du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne:

dans la requête:

« La République fédérale d'Allemagne demande qu'il plaise à la Cour dire et juger:

- a) que l'élargissement unilatéral par l'Islande de sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries jusqu'à 50 milles marins à partir des lignes de base actuelles, et cela à dater du 1^{er} septembre 1972 — élargissement décidé par le Parlement (Althing) et le Gouvernement islandais et notifié par le ministre des Affaires étrangères d'Islande à la République fédérale d'Allemagne dans un aide-mémoire remis à son ambassadeur à Reykjavik le 24 février 1972 — serait dépourvu de fondement en droit international et n'est donc pas opposable à la République fédérale d'Allemagne et à ses navires de pêche;
- b) que si l'Islande, en tant qu'Etat riverain essentiellement tributaire des pêcheries côtières, établit que des mesures spéciales de conservation des pêcheries sont nécessaires dans les eaux adjacentes à ses côtes mais au-delà de la zone exclusive de pêche prévue dans l'échange de notes de 1961, de telles mesures de conservation, pour autant qu'elles portent atteinte aux pêcheries de la République fédérale d'Allemagne, ne peuvent être prises, en droit international, au moyen d'un élargissement décidé unilatéralement par l'Islande de sa compétence en matière de pêcheries et doivent l'être au moyen d'un accord conclu sur le plan bilatéral ou dans un cadre multilatéral entre la République fédérale d'Allemagne et l'Islande.»

dans le mémoire sur le fond:

« Plaise à la Cour dire et juger:

1. Que l'élargissement unilatéral par l'Islande de sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries jusqu'à 50 milles marins à partir des lignes de base actuelles, mis en vigueur par le règlement n° 189/1972 pris par le ministre islandais des pêcheries le 14 juillet 1972, n'a aucun fondement en droit international à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne et n'est donc pas opposable à la République fédérale d'Allemagne ni aux navires de pêche qui y sont immatriculés.
2. Que le règlement islandais n° 189/1972 pris par le ministre islandais des pêcheries le 14 juillet 1972, et tout autre règlement qui pourrait être adopté par l'Islande pour donner effet à la prétention islandaise à une zone exclusive de pêche de 50 milles, ne doit faire l'objet d'aucune mesure d'application prise à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne, des navires qui y sont immatriculés, de leur équipage et de toute personne intéressée à l'activité de pêche de ces navires.
3. Que si l'Islande, en tant qu'Etat riverain spécialement tributaire de la pêche, établit que des mesures de conservation de stocks de poisson sont nécessaires dans les eaux adjacentes à ses côtes mais au-delà des limites de la juridiction islandaise convenues dans l'échange de notes du 19 juillet 1961, ces mesures de conservation, pour autant qu'elles affectent les opérations de pêche des navires immatriculés dans la République fédérale d'Allemagne, ne peuvent être prises au moyen d'un élargissement décidé unilatéralement par l'Islande de sa compétence en matière de pêcheries mais doivent l'être au moyen d'un accord conclu entre les Parties, sur le plan bilatéral ou dans un cadre multilatéral en tenant dûment compte de la dépendance spéciale de l'Islande à l'égard de la pêche et de l'activité de pêche traditionnelle de la République fédérale d'Allemagne dans les eaux dont il s'agit.
4. Que les actes des garde-côtes islandais visant à gêner, par la menace ou l'emploi de la force, les navires de pêche immatriculés dans la République fédérale d'Allemagne ou à entraver leurs opérations de pêche sont contraires au droit international et que l'Islande doit à ce titre réparation à la République fédérale d'Allemagne. »

13. A l'audience du 28 mars 1974, l'agent de la République fédérale d'Allemagne a donné lecture des conclusions finales de son gouvernement en l'affaire; ces conclusions étaient identiques à celles qui figuraient dans le mémoire et sont reproduites ci-dessus.

14. Aucune pièce écrite n'a été déposée par le Gouvernement islandais, qui n'était pas non plus représenté à la procédure orale, et aucune conclusion n'a donc été prise en son nom. Toutefois l'attitude du Gouvernement islandais a été définie dans la lettre précitée du ministre des Affaires étrangères d'Islande en date du 27 juin 1972, à savoir que le 5 juin 1972 (date du dépôt de la requête) la Cour ne pouvait trouver dans son Statut aucun fondement pour l'exercice de sa compétence en l'affaire et que le Gouvernement islandais n'était pas disposé à lui attribuer compétence. Après que, par son arrêt du 2 février 1973, la Cour se fut déclarée compétente pour statuer sur le fond du différend, le ministre des Affaires étrangères d'Islande lui a fait savoir ce qui suit par lettre du 11 janvier 1974:

« Au sujet du délai fixé par la Cour pour le dépôt de contre-mémoires par le Gouvernement islandais, j'ai l'honneur de porter à votre connais-

sance que la position du Gouvernement islandais en ce qui concerne les instances reste inchangée et que, par conséquent, aucun contre-mémoire ne sera déposé. Pour autant, le Gouvernement islandais n'accepte ni n'admet aucun des faits énoncés, ni aucune des allégations ou thèses juridiques présentées dans les mémoires qu'ont déposés les Parties intéressées.»

*
* *
*

15. L'Islande n'a pris part à aucune phase de la présente instance. Par sa lettre précitée du 27 juin 1972, le Gouvernement islandais a informé la Cour qu'il considérait l'échange de notes intervenu entre lui-même et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne le 19 juillet 1961 comme caduc; qu'à son avis la Cour ne pouvait trouver dans son Statut aucun fondement pour l'exercice de sa compétence en l'affaire; que, considérant que les intérêts vitaux du peuple islandais étaient en jeu, il n'était pas disposé à attribuer à la Cour compétence dans une affaire qui concernerait l'étendue des pêcheries islandaises; et qu'il ne serait pas désigné d'agent pour représenter le Gouvernement islandais. Ultérieurement, le Gouvernement islandais ne s'est pas présenté devant la Cour à l'audience publique du 2 août 1972 consacrée à la demande en indication de mesures conservatoires introduite par la République fédérale d'Allemagne; il n'a pas non plus déposé de pièces écrites, ni comparu devant la Cour durant la procédure postérieure concernant la compétence de la Cour pour connaître du différend. Malgré l'arrêt du 2 février 1973 par lequel la Cour se déclarait compétente pour connaître de la requête de la République fédérale d'Allemagne et statuer sur le fond du différend, le Gouvernement islandais n'a pas changé d'attitude quant à la suite de l'instance. Dans sa lettre du 11 janvier 1974 il a informé la Cour qu'il ne déposerait pas de contre-mémoire. Il n'a pas en effet soumis de pièce écrite et n'a pas comparu devant la Cour aux audiences publiques consacrées au fond du différend. Dans une lettre du 14 juillet 1972, l'agent de la République fédérale, rappelant la lettre précitée du ministre des Affaires étrangères d'Islande en date du 27 juin 1972, a déclaré que:

«le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne se prévaut pour sa part du droit que lui confère l'article 53 du Statut de la Cour de demander à celle-ci de bien vouloir poursuivre l'examen de l'affaire et lui adjuger ses conclusions le moment venu».

Lors des audiences sur le fond, l'agent de la République fédérale a attiré l'attention sur le fait qu'aucun représentant du défendeur ne se trouvait devant la Cour; il a présenté en terminant les conclusions finales de la République fédérale d'Allemagne sur le fond du différend, afin que la Cour se prononce.

16. La Cour est donc dans la situation envisagée à l'article 53, paragraphe 1, de son Statut, qui dispose: «Lorsqu'une des parties ne se présente pas, ou s'abstient de faire valoir ses moyens, l'autre partie peut

demander à la Cour de lui adjuger ses conclusions.» Le paragraphe 2 de cet article ajoute toutefois: «La Cour, avant d'y faire droit, doit s'assurer non seulement qu'elle a compétence aux termes des articles 36 et 37, mais que les conclusions sont fondées en fait et en droit.»

17. La présente affaire est axée essentiellement sur des questions de droit international et, sauf sur un point particulier qui sera traité plus loin à part (paragraphe 71 à 76), les faits que la Cour doit examiner pour statuer sur les conclusions du demandeur ou bien ne sont pas controversés ou bien sont attestés par des documents. Ceux-ci émanent en partie du Gouvernement islandais, n'ont fait l'objet d'aucune contestation particulière et leur exactitude ne semble pas devoir soulever de doutes. Certes le Gouvernement islandais a déclaré dans sa lettre précitée du 11 janvier 1974 qu'il «n'accepte ni n'admet aucun des *faits énoncés*, ni aucune des allégations ou thèses juridiques présentées dans les mémoires qu'ont déposés les Parties intéressées» (les italiques sont de la Cour). Mais cette déclaration de non-acceptation et de non-acquiescement, formulée en termes généraux, ne saurait suffire à remettre en question des faits qui semblent corroborés par des documents et ne saurait modifier ni la position de la partie demanderesse ni celle de la Cour, qui reste tenue d'appliquer les dispositions de l'article 53 du Statut.

18. Il est regrettable que le Gouvernement islandais ne se soit pas présenté pour exposer ses objections ou formuler ses observations au sujet des arguments et des thèses juridiques du demandeur. La Cour, en tant qu'organe judiciaire international, n'en est pas moins censée constater le droit international et, dans une affaire relevant de l'article 53 du Statut comme dans toute autre, est donc tenue de prendre en considération de sa propre initiative toutes les règles de droit international qui seraient pertinentes pour le règlement du différend. La Cour ayant pour fonction de déterminer et d'appliquer le droit dans les circonstances de chaque espèce, la charge d'établir ou de prouver les règles de droit international ne saurait être imposée à l'une ou l'autre Partie, car le droit ressortit au domaine de la connaissance judiciaire de la Cour. Pour préciser le droit applicable à la présente affaire, la Cour a examiné non seulement les arguments juridiques développés par le demandeur mais aussi ceux qui étaient exposés dans les diverses communications à elle adressées par le Gouvernement islandais et dans des documents qui lui ont été présentés. La Cour a donc tenu compte de la position juridique de chacune des Parties. Elle a été aidée en outre par les réponses que le demandeur a données, oralement et par écrit, aux questions posées par des membres de la Cour pendant la procédure orale. Il convient de souligner qu'en appliquant l'article 53 du Statut en l'espèce la Cour a fait preuve d'une particulière circonspection et d'une attention toute spéciale, étant donné l'absence de l'Etat défendeur.

19. En conséquence, aux fins de l'article 53 du Statut et sous réserve des questions mentionnées aux paragraphes 71 à 76 ci-après, la Cour se considère en possession des éléments dont elle a besoin pour dire si les

conclusions du demandeur sont bien fondées en fait et en droit, et c'est ce qu'elle doit faire maintenant. Cependant, avant de poursuivre, elle croit devoir rappeler brièvement l'historique du présent différend.

*
* *
*

20. En 1948 l'Althing (Parlement islandais) a adopté une loi intitulée «Loi concernant la conservation scientifique des pêcheries du plateau continental», où figuraient notamment les dispositions suivantes:

« Article premier

Le ministère des Pêcheries établira par voie de règlement, dans les limites du plateau continental islandais, des zones de conservation définies dans lesquelles les pêcheries seront intégralement réglementées et contrôlées par l'Islande; étant entendu, toutefois, que les mesures de conservation actuellement en vigueur ne seront en aucune façon réduites. Le ministère prendra en outre les règlements nécessaires afin de protéger les lieux de pêche à l'intérieur desdites zones...

Article 2

Les règlements pris en vertu de l'article premier de la présente loi ne seront mis en application que dans la mesure compatible avec les accords avec d'autres pays auxquels l'Islande est ou pourrait devenir partie.»

21. Le Gouvernement islandais a expliqué la loi de 1948 dans l'exposé des motifs qui accompagnait le projet de loi soumis à l'Althing, disant notamment:

«On sait que l'économie de l'Islande repose presque uniquement sur la pêche au voisinage de ses côtes. C'est la raison pour laquelle le peuple islandais s'est vivement inquiété de l'appauvrissement progressif des lieux de pêche. Autrefois, lorsque les engins de pêche étaient beaucoup moins perfectionnés qu'aujourd'hui, la question se posait sous un jour différent et le droit de réserver à l'Islande l'exclusivité de la pêche au voisinage de ses côtes s'exerçait beaucoup plus loin que ne l'admet la pratique généralement adoptée depuis 1900. Il semble cependant évident qu'il faudrait accroître les mesures de protection des pêcheries en fonction de l'efficacité grandissante des engins de pêche.

.
Pour ce qui est de la compétence des Etats sur les lieux de pêche, deux méthodes ont été adoptées. Certains Etats ont procédé à la détermination des limites de leurs eaux territoriales, en particulier du point de vue de la pêche. D'autres, en revanche, ont laissé ouverte

la question des eaux territoriales, se contentant d'affirmer leur droit exclusif sur les pêcheries sans se référer à la mer territoriale. De ces deux méthodes, c'est la seconde qui semble la plus naturelle, compte tenu du fait que certaines considérations découlant de la notion d'«eaux territoriales» n'ont aucun rapport avec la question d'un droit de pêche exclusif et qu'il y a donc des inconvénients sérieux à examiner ensemble les deux questions.»

22. L'Islande n'avait encore pris aucune mesure pour mettre en application la loi de 1948 au-delà de sa zone de compétence de 3 milles en matière de pêche lorsque la Cour a rendu, en 1951, son arrêt dans l'affaire des *Pêcheries* entre le Royaume-Uni et la Norvège, où elle reconnaissait la validité du système des lignes de base droites que la Norvège appliquait au large de ses côtes (*C.I.J. Recueil 1951*, p. 116). Le 19 mars 1952 l'Islande a promulgué un règlement qui prévoyait une zone de pêche dont la limite extérieure était constituée par une ligne tracée à 4 milles au large des lignes de base droites joignant les points extrêmes des côtes, îles et rochers, et les points situés à l'ouverture des baies, avec pour effet d'interdire toute pêche aux navires étrangers dans cette zone. La République fédérale d'Allemagne n'a élevé aucune protestation contre ce règlement qui a pris effet le 15 mai 1952.

23. En 1958, à la suite de l'examen du rapport de la Commission du droit international sur le droit de la mer par l'Assemblée générale des Nations Unies, la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a été convoquée à Genève. Cette conférence n'est cependant parvenue à un accord ni sur la limite de la mer territoriale ni sur la zone de pêche exclusive; elle a adopté une résolution priant l'Assemblée générale d'étudier l'opportunité de convoquer une deuxième Conférence sur le droit de la mer spécialement chargée d'examiner ces questions. A la suite de la conférence de 1958, l'Islande a annoncé le 1^{er} juin 1958 son intention de réserver exclusivement aux pêcheurs islandais le droit de pêcher dans une zone s'étendant jusqu'à 12 milles des lignes de base et d'élargir aussi la zone de pêche en modifiant ces lignes de base, puis a promulgué le 30 juin 1958 un nouveau «Règlement relatif aux limites de pêche au large de l'Islande». L'article premier portait la nouvelle limite de pêche au large de l'Islande à 12 milles à partir de nouvelles lignes de base définies dans ledit article et l'article 2 interdisait toute pêche aux navires étrangers à l'intérieur de cette nouvelle limite. L'article 7 déclarait expressément que le règlement était promulgué conformément à la loi de 1948 concernant la conservation scientifique des pêcheries du plateau continental.

24. La République fédérale d'Allemagne n'a pas reconnu la validité de ce nouveau règlement et a fait connaître sa position au Gouvernement islandais dans une note verbale du 9 juin 1958. Elle a toutefois recommandé à l'Association allemande des propriétaires de chalutiers de s'abstenir de pêcher dans la zone de 12 milles afin d'éviter tout incident sur les terrains de pêche; cette recommandation a été effectivement suivie par les

navires de la République fédérale. Diverses tentatives ont été faites pour régler le différend par voie de négociation, mais le litige est néanmoins resté sans solution. Le 5 mai 1959 l'Althing a adopté une résolution en la matière, où il était dit notamment:

« l'Althing proclame qu'il considère que l'Islande a incontestablement le droit de fixer les limites des pêcheries à une distance de 12 milles, que *le droit de l'Islande sur toute la zone du plateau continental doit être reconnu conformément à la politique consacrée par la loi de 1948 concernant la conservation scientifique des pêcheries du plateau continental*, et qu'il n'est pas question de fixer les limites des pêcheries à une distance de moins de 12 milles des lignes de base tracées autour de l'Islande » (les italiques sont de la Cour).

La résolution souligne donc que la limite des 12 milles fixée par le règlement de 1958 n'était qu'un nouveau pas de la part de l'Islande vers son objectif qui était d'étendre sa zone de pêche à l'ensemble de son plateau continental.

25. La même année, la République fédérale d'Allemagne et l'Islande ont entamé une série de négociations en vue de résoudre leur différend relatif au règlement de 1958. Ces négociations avaient été précédées d'une note du Gouvernement islandais du 5 août 1959 dans laquelle, après avoir exposé de façon assez détaillée la position qu'il avait prise à la Conférence de 1958 sur le droit de la mer, il déclarait qu'il « apprécierait beaucoup que le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne veuille bien considérer la situation spéciale et les vœux de l'Islande ». Le Gouvernement islandais ajoutait: « Lorsqu'une nation dépend essentiellement de la pêche, il devrait être licite de prendre des mesures spéciales et de décider un nouvel élargissement de la zone de pêche pour satisfaire les besoins de cette nation. » Il rappelait enfin la résolution que la conférence de 1958 avait adoptée sur les situations spéciales touchant les pêcheries côtières. Dans sa réponse du 7 octobre 1959, le Gouvernement de la République fédérale a souligné qu'il était prêt à reconnaître que l'Islande était spécialement tributaire de ses pêcheries, mais qu'il ne pouvait admettre que l'Etat riverain avait le droit d'inclure unilatéralement dans sa zone de pêche des eaux adjacentes. Le Gouvernement de la République fédérale faisait observer que la résolution de 1958 ne pouvait justifier les mesures prises unilatéralement par l'Islande, car elle disposait simplement que des mesures devaient être élaborées d'un commun accord et précisait formellement que l'on devait tenir compte des intérêts des autres Etats. Ces négociations ont été interrompues en 1960 pendant la deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et n'ont pas repris par la suite. Le 13 mars 1961 le Gouvernement islandais a notifié à la République fédérale d'Allemagne qu'il avait conclu avec le Royaume-Uni un échange de notes qui réglait le différend l'opposant à ce pays en ce qui concerne la limite de pêche de 12 milles et les lignes de base revendiquées par l'Islande dans son règlement de 1958. De nouvelles

négociations se sont ouvertes alors et le 19 juillet 1961 un accord en forme d'échange de notes a été conclu afin de résoudre le différend.

26. Les dispositions de fond de l'accord, énoncées dans la note principale adressée par le Gouvernement islandais au Gouvernement de la République fédérale, sont les suivantes :

- 1) La République fédérale n'élèvera plus d'objection contre la zone de pêche s'étendant autour de l'Islande sur une largeur de 12 milles à partir de certaines lignes de base qui ne sont acceptées qu'aux fins de la délimitation de cette zone.
- 2) A cette fin la République fédérale accepte les lignes de base définies dans le règlement de 1958 sous réserve de quatre modifications.
- 3) Pendant une période venant à expiration le 10 mars 1964, l'Islande ne s'opposera pas à ce que des navires de la République fédérale pêchent dans certains secteurs déterminés et pendant certains mois spécifiés de l'année.
- 4) En revanche, pendant cette même période, les navires de la République fédérale ne pêcheront pas dans sept secteurs déterminés de la moitié extérieure (d'une largeur de 6 milles) de la zone de 12 milles.
- 5) L'Islande « continuera de s'employer à mettre en œuvre la résolution de l'Althing en date du 5 mai 1959 relative à l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries autour de l'Islande mais notifiera six mois à l'avance au Gouvernement de la République fédérale toute mesure en ce sens ; au cas où surgirait un différend en la matière, la question sera portée, à la demande de l'une ou l'autre partie, devant la Cour internationale de Justice ».

Dans la note envoyée en réponse à l'Islande, la République fédérale d'Allemagne souligne que, « eu égard à l'importance particulière que présente la pêche côtière pour l'économie islandaise », elle « donne son agrément aux dispositions contenues dans la note [islandaise] et accepte que ladite note et la présente réponse constituent entre nos deux gouvernements un accord qui entrera en vigueur immédiatement », étant entendu que « l'accord ne porte pas atteinte aux droits qui lui appartiennent à l'égard d'Etats tiers en vertu du droit international ».

27. Le 14 juillet 1971 le Gouvernement islandais a publié une déclaration de politique générale où il était dit notamment :

« Que les accords sur la compétence en matière de pêcheries conclus avec le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne prendront fin et qu'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. »

Le Gouvernement de la République fédérale a réagi en rappelant au Gouvernement islandais, lors d'entretiens qui ont eu lieu à Bonn en août 1971, les dispositions de l'échange de notes de 1961, et en faisant valoir

que la zone de pêche islandaise ne pouvait pas être élargie unilatéralement, que l'échange de notes ne saurait être dénoncé ou révoqué unilatéralement et que le Gouvernement de la République fédérale se verrait dans l'obligation de réserver les droits qui découlaient pour lui de cet instrument. Aucun accord n'a été réalisé au cours de ces entretiens et, dans un aide-mémoire du 31 août 1971, l'Islande a déclaré qu'à son avis la disposition sur le recours au règlement judiciaire avait entièrement atteint son but et son objet et qu'elle considérait maintenant comme essentiel d'étendre sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries autour de ses côtes de manière à inclure les espaces maritimes situés au-dessus du plateau continental. L'Islande a ajouté que la nouvelle délimitation, dont le tracé exact serait précisé à une date ultérieure, entrerait en vigueur le 1^{er} septembre 1972 au plus tard et elle s'est déclarée disposée à poursuivre les conversations « afin d'aboutir à une solution pratique des problèmes en cause ».

28. Dans sa réponse en date du 27 septembre 1971, la République fédérale a réaffirmé que « le droit international n'admet pas qu'un Etat riverain s'arroge unilatéralement un pouvoir souverain sur les eaux de la haute mer ». Elle a contesté l'affirmation de l'Islande selon laquelle la disposition sur le recours au règlement judiciaire des différends relatifs à l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries avait entièrement atteint son but et son objet et elle a une fois de plus réservé tous les droits qui découlaient pour elle de cette disposition. En même temps, elle s'est déclarée prête à entamer de nouveaux entretiens exploratoires sans préjudice de sa position juridique. En novembre 1971 la République fédérale et l'Islande ont eu des conversations au cours desquelles la République fédérale a déclaré qu'elle comprenait les préoccupations du Gouvernement islandais au sujet du dommage qui pourrait être causé aux stocks de poisson dans la zone en question si la pêche demeurait non réglementée et a proposé en conséquence des mesures pratiques pour répondre au souci de l'Islande. Dans sa proposition, la délégation de la République fédérale exprimait la conviction que, compte tenu de la situation spéciale de l'Islande à l'égard de ses pêcheries, il devait être possible de parvenir, dans le cadre de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-est, à un arrangement aux termes duquel toutes les nations pratiquant la pêche autour de l'Islande limiteraient leurs prises. La République fédérale a en outre offert de limiter les prises totales d'espèces démersales par des navires de la République fédérale à la moyenne des quantités capturées par eux pendant les années 1960 à 1969, en attendant l'élaboration d'un arrangement multilatéral dans le cadre de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-est. Ces propositions n'ont donné aucun résultat et les négociations qui se sont déroulées en février 1972 n'ont pas non plus permis de résoudre le différend.

29. Le 15 février 1972 l'Althing a adopté une résolution où il a rappelé la politique fondamentale du peuple islandais selon laquelle le plateau continental de l'Islande et les eaux surjacentes étaient sous la juridiction de l'Islande. Il réaffirmait que les dispositions de l'échange de notes de

1961 n'étaient plus obligatoires pour l'Islande et stipulait notamment ce qui suit :

- «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.
-
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... »

Dans un aide-mémoire du 24 février 1972, le ministre des Affaires étrangères d'Islande a notifié officiellement à l'ambassadeur de la République fédérale à Reykjavik l'intention de son gouvernement de donner effet à cette résolution.

30. Le 4 mars 1972 l'ambassadeur de la République fédérale a fait connaître au Premier ministre d'Islande la décision de son gouvernement de porter l'affaire devant la Cour. Dans un aide-mémoire du 14 mars 1972, la République fédérale a pris note de la décision de l'Islande d'adopter une nouvelle réglementation, réaffirmé qu'à son avis « l'élargissement unilatéral de la zone de pêche de l'Islande jusqu'à 50 milles est incompatible avec les règles générales du droit international » et dit que « l'échange de notes de 1961 reste en vigueur et ne peut être dénoncé unilatéralement ». De plus, la République fédérale a fait savoir officiellement qu'elle soumettrait le différend à la Cour en application de l'échange de notes; le Gouvernement de la République fédérale déclarait qu'il était cependant disposé à poursuivre des discussions avec l'Islande pour « convenir d'arrangements pratiques satisfaisants, au moins pour la durée de la procédure devant la Cour internationale de Justice ». Le 5 juin 1972 la République fédérale d'Allemagne a déposé au Greffe la requête portant la présente affaire devant la Cour.

31. Dans l'espoir d'aboutir à des arrangements pratiques instaurant un régime provisoire tant que le différend ne serait pas réglé, des représentants des deux pays ont entamé peu après une série de négociations qui se sont poursuivies en mai, juin et juillet 1972 et au cours desquelles ont été discutées différentes propositions concernant la limitation des prises, la limitation de l'effort de pêche, les restrictions selon les zones ou les saisons qui s'imposeraient aux navires de la République fédérale. A la réunion du 15 mai, le représentant de la République fédérale a exposé la manière dont son gouvernement concevait un arrangement provisoire fondé sur une limitation des prises annuelles des navires de pêche allemands à la moyenne des années 1960 à 1969. Le 2 juin 1972, le ministre

des Affaires étrangères d'Islande a présenté des contrepropositions touchant un accord provisoire. Selon le demandeur, il a déclaré en les soumettant :

« Les propositions britanniques et allemandes de limitation des prises et de fermeture de certains secteurs à tous les chalutiers (islandais et étrangers) ne sont certes pas dépourvues d'utilité mais elles ne tiennent pas suffisamment compte du principe fondamental d'un traitement préférentiel, car si vous continuez à pêcher jusqu'à la limite des 12 milles en prenant à peu près autant de poisson que vous l'avez fait dans le passé, vous ne reconnaissez pas notre situation préférentielle. Ces propositions auraient plutôt pour effet de maintenir le *statu quo*... Ce à quoi nous songeons, c'est à une réduction tangible, visible, de votre activité de pêche dans les eaux islandaises. »

Ainsi, alors même que l'Islande invoquait des droits préférentiels et que le demandeur était disposé à les lui reconnaître, des divergences fondamentales subsistaient sur l'étendue et la portée de ces droits ainsi que sur les méthodes de mise en œuvre et d'application. Il ne fait guère de doute que ces divergences constituaient certains des « problèmes soulevés par l'élargissement » que la résolution de l'Althing du 15 février 1972 avait chargé le Gouvernement islandais de s'efforcer de résoudre. Le 14 juillet ces négociations n'avaient pas encore permis d'aboutir à un accord sur un régime provisoire et, à cette date, un nouveau règlement a été promulgué qui portait à 50 milles les limites de pêche de l'Islande à compter du 1^{er} septembre 1972 et, dans son article 2, interdisait toute pêche aux navires étrangers à l'intérieur de ces limites. En conséquence, le 21 juillet 1972, la République fédérale a déposé au Greffe une demande en indication de mesures conservatoires.

32. Le 17 août 1972 la Cour a rendu une ordonnance en indication de mesures conservatoires où elle indiquait notamment qu'en attendant l'arrêt définitif en l'affaire l'Islande devait s'abstenir de toute mesure visant à appliquer le règlement du 14 juillet 1972 aux navires immatriculés dans la République fédérale et pêchant au-delà de la zone de pêche de 12 milles et que la République fédérale devait limiter à 119 000 tonnes les prises annuelles de ses navires dans la zone maritime islandaise. Le fait que la République fédérale s'est conformée aux mesures visant la limitation des prises indiquées dans l'ordonnance de la Cour n'a été ni mis en doute ni contesté. En revanche, l'Islande, contrairement aux mesures indiquées par la Cour, a commencé à appliquer le nouveau règlement à l'encontre des navires de la République fédérale peu après le 1^{er} septembre 1972, date à laquelle ce règlement est entré en vigueur. Des négociations en vue d'aboutir à un arrangement provisoire ont cependant repris entre les deux pays et se sont poursuivies par intermittence en 1972 et 1973, mais aucun accord n'est intervenu.

33. Dans son arrêt du 2 février 1973, la Cour s'est déclarée compétente pour connaître de la requête et statuer sur le fond du différend. Toutefois, même après que la Cour eut rendu cet arrêt, l'Islande a poursuivi ses

efforts en vue d'appliquer la limite des 50 milles à l'encontre des navires de la République fédérale et, ainsi qu'il ressort de la lettre précitée du 11 janvier 1974 adressée à la Cour par le ministre des Affaires étrangères d'Islande, elle a continué de nier la compétence de la Cour pour connaître du différend.

*
* *
*

34. La question a été posée de savoir si la Cour a compétence pour se prononcer sur certaines matières qui lui sont soumises en vertu du paragraphe 3 des conclusions finales du demandeur (paragraphe 12-13 ci-dessus) concernant l'adoption de mesures de conservation au moyen d'un accord conclu entre les Parties, sur le plan bilatéral ou dans le cadre multilatéral, en tenant dûment compte de la dépendance spéciale de l'Islande à l'égard de la pêche et de l'activité de pêche traditionnelle de la République fédérale d'Allemagne dans les eaux dont il s'agit.

35. Dans son arrêt du 2 février 1973 par lequel elle s'est prononcée sur sa juridiction en l'espèce, la Cour a dit «qu'elle a compétence pour connaître de la requête déposée par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne le 5 juin 1972 et statuer sur le fond du différend» (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 66, par. 46). La requête en question énonçait une conclusion *b*) (paragraphe 12 ci-dessus) qui soulevait le problème des mesures de conservation. Ces problèmes, qui avaient été antérieurement discutés parmi d'autres au cours des négociations entre les Parties (paragraphe 27 à 31 ci-dessus), ont été aussi longuement traités dans les écritures et les plaidoiries sur le fond.

36. L'ordonnance sur les mesures conservatoires (*Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande), mesures conservatoires, ordonnance du 17 août 1972, C.I.J. Recueil 1972*, p. 30) impliquait que l'affaire dont la Cour était saisie comportait des questions relatives à la conservation des pêcheries et aux droits préférentiels de pêche puisqu'en fixant une limite aux prises de poisson du demandeur elle déclarait que cette mesure était fondée sur «l'importance particulière que présente la pêche côtière pour l'économie islandaise» et sur la «nécessité de la conservation des stocks de poisson dans la région de l'Islande» (*ibid.*, p. 34, par. 24 et 25).

37. Dans son arrêt du 2 février 1973 qui statuait sur sa compétence en l'affaire et après avoir tenu compte des assertions précitées du demandeur concernant la conservation des pêcheries et les droits préférentiels, la Cour a rappelé «le fait que l'Islande est exceptionnellement tributaire de ses pêcheries et le principe de la conservation des stocks de poisson» (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 65, par. 42). Cette constatation judiciaire de ce que les Parties ont reconnu la dépendance exceptionnelle de l'Islande à l'égard de ses pêcheries et la nécessité de la conservation des stocks de poisson dans la région implique nettement que des questions de cet ordre sont soumises à l'examen de la Cour.

38. L'ordonnance de la Cour du 12 juillet 1973 sur le maintien en vigueur des mesures conservatoires se référait aussi aux chiffres prévoyant des limitations de prise ainsi qu'à la question «des restrictions connexes concernant les zones interdites à la pêche, le nombre et le type de navires autorisés et les modalités de contrôle des dispositions convenues» (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 314, par. 7). La Cour a donc considéré que ces problèmes relevaient de sa compétence. Comme elle l'a dit dans son ordonnance du 17 août 1972, un lien doit exister «en vertu de l'article 61, paragraphe 1, du Règlement, entre une demande en indication de mesures conservatoires et la requête initiale» (*C.I.J. Recueil 1972*, p. 33, par. 12).

39. La clause compromissoire de l'échange de notes de 1961 donne compétence à la Cour en ce qui concerne un «différend» relatif à «l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries autour de l'Islande». Le présent différend résulte de l'élargissement unilatéral par l'Islande de sa juridiction sur les pêcheries. Mais ce serait interpréter la clause compromissoire trop étroitement que d'en conclure que la Cour n'a compétence que pour répondre par oui ou par non à la question de savoir si l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries, telle qu'elle a été mise en œuvre par l'Islande le 14 juillet 1972, est conforme au droit international. Si l'on considère les échanges et les négociations qui ont eu lieu entre les Parties en 1959 et en 1960 (paragraphe 25 ci-dessus) et en 1971-1972 (paragraphe 28 à 31 ci-dessus), et pendant lesquels la question des mesures de conservation en matière de pêcheries dans la région et la question des droits de pêche préférentiels de l'Islande ont été soulevées et discutées, si l'on considère aussi la procédure qui s'est déroulée devant la Cour, il semble évident que le différend entre les Parties englobe des désaccords quant à l'étendue et à la portée de leurs droits respectifs sur les ressources halieutiques et quant aux mesures propres à conserver ces ressources. On doit donc conclure que ces désaccords sont des éléments du «différend» relatif à «l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries autour de l'Islande».

40. En outre, le différend porté devant la Cour doit être considéré sous tous ses aspects. Même si l'on estimait que la compétence de la Cour est limitée à la question de la conformité de l'élargissement opéré par l'Islande avec les règles du droit international, la Cour n'en devrait pas moins déterminer dans ce contexte le rôle et la fonction que ces règles réservent à la notion de droits préférentiels et à celle de conservation des stocks de poisson. Ainsi donc, quelle que soit la conclusion à laquelle la Cour parvienne en ce qui concerne les droits préférentiels et les mesures de conservation, elle est tenue d'examiner ces questions par rapport à la présente affaire. En conséquence, non seulement on ne saurait tirer argument des termes de la clause compromissoire à l'appui de la restriction suggérée quant à la compétence de la Cour, mais encore une telle restriction empiéterait indûment sur le pouvoir qu'a la Cour de prendre en considération tous les éléments pertinents quand elle rend la justice entre les Parties.

* * *

41. Le demandeur a attaqué le règlement promulgué par le Gouvernement islandais le 14 juillet 1972 et, dès lors que la Cour doit se prononcer à ce sujet, il devient nécessaire de déterminer le droit applicable. Comme la Cour l'a dit dans l'affaire des *Pêcheries*:

«La délimitation des espaces maritimes a toujours un aspect international; elle ne saurait dépendre de la seule volonté de l'Etat riverain telle qu'elle s'exprime dans son droit interne. S'il est vrai que l'acte de délimitation est nécessairement un acte unilatéral, parce que l'Etat riverain a seule qualité pour y procéder, en revanche la validité de la délimitation à l'égard des Etats tiers relève du droit international.» (*C.I.J. Recueil 1951*, p. 132.)

La Cour va donc définir les règles actuelles du droit international qui sont pertinentes pour le règlement du présent différend.

42. La Convention de Genève de 1958 sur la haute mer, dont les dispositions ont été adoptées comme étant «pour l'essentiel déclaratoires de principes établis du droit international», définit à l'article premier la «haute mer» comme «toutes les parties de la mer n'appartenant pas à la mer territoriale ou aux eaux intérieures d'un Etat». L'article 2 stipule ensuite que «la haute mer étant ouverte à toutes les nations, aucun Etat ne peut légitimement prétendre en soumettre une partie quelconque à sa souveraineté», puis il précise que la liberté de la haute mer comprend notamment, pour les Etats riverains ou non de la mer, la liberté de la navigation et la liberté de la pêche. Il est toutefois spécifié que les libertés de la haute mer «sont exercées par tous les Etats en tenant raisonnablement compte de l'intérêt que la liberté de la haute mer présente pour les autres Etats».

43. L'étendue de la mer territoriale n'a pas été définie dans la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë. Il est vrai que l'article 24 de la convention limite cette zone à 12 milles «à partir de la ligne de base qui sert de point de départ pour mesurer la largeur de la mer territoriale». A la conférence de 1958, les principales divergences sur la largeur de la mer territoriale se bornaient à l'époque à des désaccords sur la limite, n'excédant pas 12 milles, qu'il convenait de retenir. La question de la largeur de la mer territoriale et celle de l'étendue de la compétence de l'Etat riverain en matière de pêcheries n'ont pas été réglées à la conférence de 1958. L'une et l'autre ont été renvoyées à la deuxième Conférence sur le droit de la mer, tenue en 1960. De plus la question de l'étendue de la compétence de l'Etat riverain en matière de pêcheries, qui avait fait sérieusement obstacle à la conclusion d'un accord à la conférence de 1958, s'est progressivement détachée de la notion de mer territoriale. Cette évolution traduit l'importance croissante qu'ont prise les ressources de la pêche pour tous les Etats.

44. Il s'en est fallu d'une voix que la conférence de 1960 n'adopte un texte régissant les deux questions de la largeur de la mer territoriale et de l'étendue de la compétence en matière de pêcheries. Cependant, après cette conférence, l'évolution du droit s'est poursuivie par la pratique des

Etats dans la ligne des débats de la conférence et des accords auxquels on avait presque abouti. Deux notions se sont cristallisées ces dernières années en droit coutumier par l'effet de l'assentiment général apparu à cette conférence. La première est la notion de zone de pêche, zone à l'intérieur de laquelle un Etat peut prétendre à une compétence exclusive en matière de pêcheries indépendamment de sa mer territoriale; l'extension de cette zone de pêche jusqu'à une limite de 12 milles à partir des lignes de base semble désormais généralement acceptée. La deuxième est la notion de droits de pêche préférentiels dans les eaux adjacentes en faveur de l'Etat riverain qui se trouve dans une situation de dépendance spéciale à l'égard de ses pêcheries côtières, cette préférence jouant vis-à-vis d'autres Etats intéressés à l'exploitation de ces pêcheries et devant être mise en œuvre de la manière indiquée au paragraphe 49 ci-après.

45. Ces dernières années, la question d'une extension de la compétence de l'Etat riverain en matière de pêche est passée de plus en plus au premier plan de l'actualité. La Cour n'ignore pas qu'un certain nombre d'Etats ont décidé d'élargir leur zone de pêche. Elle connaît les efforts poursuivis actuellement sous les auspices des Nations Unies en vue de faire avancer, lors d'une troisième conférence sur le droit de la mer, la codification et le développement progressif de cette branche du droit; elle n'ignore pas non plus les propositions et documents préparatoires divers soumis à cette occasion, qui doivent être considérés comme manifestant les thèses et les opinions d'Etats à titre individuel et comme traduisant leurs aspirations et non comme exprimant des principes du droit existant. Le fait même d'avoir convoqué la troisième Conférence sur le droit de la mer témoigne, de la part de tous les Etats, d'un souci manifeste de poursuivre la codification de ce droit sur une base universelle, notamment en ce qui concerne la pêche et la conservation des ressources biologiques de la mer. Ce souci général est compréhensible puisque les règles du droit maritime international sont le fruit d'accommodements réciproques, d'une attitude raisonnable et d'un esprit de coopération. Ce fut le cas dans le passé, et c'est encore nécessairement le cas aujourd'hui. Cela étant, la Cour, en tant que tribunal, ne saurait rendre de décision *sub specie legis ferendae*, ni énoncer le droit avant que le législateur l'ait édicté.

46. La notion d'une zone de pêche de 12 milles mentionnée au paragraphe 44 ci-dessus comme une troisième catégorie entre la mer territoriale et la haute mer a été acceptée en ce qui concerne l'Islande en vertu des dispositions de fond de l'échange de notes de 1961, et la République fédérale d'Allemagne applique la même limite de pêche à ses propres eaux côtières depuis 1964; ce point n'est donc plus en litige entre les Parties. De même le demandeur a admis que la notion de droits préférentiels, notion qui suppose nécessairement l'existence d'autres droits par rapport auxquels la préférence s'exerce, entre en ligne de compte pour le règlement du présent différend. Au surplus le demandeur a expressément reconnu les droits préférentiels de l'Islande dans les eaux contestées et il a invoqué simultanément ses propres droits de pêche historiques dans ces

mêmes eaux, arguant que l'Etat riverain doit tenir raisonnablement compte de droits traditionnels de ce genre, conformément aux principes généralement reconnus qui sont consacrés à l'article 2 de la Convention sur la haute mer. Si, comme la Cour l'a signalé dans le passage de l'arrêt rendu en l'affaire des *Pêcheries* qui est cité au paragraphe 41 ci-dessus, pour être opposable à d'autres Etats, toute délimitation nationale des espaces maritimes doit être appréciée en fonction des règles actuelles du droit international, il faut nécessairement que, dans son examen du règlement islandais relatif aux pêcheries, la Cour prenne aussi ces éléments en considération. Elle doit de même tenir nécessairement compte des dispositions de l'échange de notes de 1961, qui régissent les relations entre les Parties pour ce qui est des limites de pêche de l'Islande. La Cour, dans son arrêt du 2 février 1973, a considéré que cet échange de notes, conclu dans le cadre des dispositions actuelles du droit de la mer, était un traité valable et en vigueur.

*
* *

47. L'idée que l'Etat riverain se trouvant dans une situation de dépendance spéciale à l'égard de ses pêcheries côtières bénéficie de droits préférentiels a été avancée pour la première fois dans des propositions présentées par l'Islande à la Conférence de Genève de 1958. La délégation islandaise a appelé l'attention sur le problème qui se poserait au moment où, malgré l'application de mesures de conservation adéquates, le rendement ne permettrait plus de satisfaire les besoins de tous ceux qui s'intéressent à la pêche dans une région donnée. En pareil cas, soutenait l'Islande, si une limitation des prises devenait nécessaire, la situation des Etats riverains dont la population est essentiellement tributaire des ressources halieutiques des eaux adjacentes à leur territoire devrait être prise spécialement en considération.

48. Une proposition islandaise concrétisant cette idée n'a pas obtenu la majorité nécessaire, mais la conférence de 1958 a adopté une résolution qui visait la situation des pays ou territoires dont la population est essentiellement tributaire des pêcheries côtières pour sa subsistance ou son développement économique. Après avoir reconnu que « ces situations exigent des mesures exceptionnelles adaptées aux nécessités particulières », la résolution recommandait que :

« lorsqu'il devient nécessaire, dans l'intérêt de la conservation, de limiter la prise totale d'un ou de plusieurs stocks de poisson dans une région de la haute mer adjacente à la mer territoriale d'un Etat riverain, tous les autres Etats qui pratiquent la pêche dans cette région collaborent avec l'Etat riverain à la solution équitable de cette situation, en établissant d'un commun accord des mesures qui reconnaîtront tous besoins prioritaires de l'Etat riverain résultant de sa dépendance à l'égard de la pêche en cause, compte tenu des intérêts des autres Etats ».

Il était en outre recommandé d'établir «des procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage ... pour le règlement de tout désaccord».

49. Au cours des séances plénières de la conférence de 1960, la notion de droits préférentiels a été reprise dans un amendement qu'ont présenté conjointement le Brésil, Cuba et l'Uruguay, et qui a été par la suite incorporé à une forte majorité dans une proposition commune des Etats-Unis et du Canada prévoyant une mer territoriale large de 6 milles, plus une zone de pêche de 6 milles, soit au total une zone de pêche exclusive de 12 milles, sous réserve d'une période d'adaptation progressive. L'amendement reconnaissait à l'Etat riverain, indépendamment d'une zone de pêche exclusive :

«la faculté d'invoquer des droits de pêche prioritaires dans toute zone de la haute mer adjacente à la zone de pêche exclusive lorsqu'il a été établi scientifiquement qu'en raison d'une situation ou d'une circonstance spéciale l'exploitation des ressources biologiques de la haute mer dans cette zone a une importance fondamentale pour son développement économique ou pour l'alimentation de ses habitants».

Il prévoyait également ce qui suit :

«Une situation ou une circonstance est considérée comme spéciale quand :

- a) L'exploitation des pêcheries est liée de manière évidente au développement économique de l'Etat riverain ou à l'alimentation de ses habitants et qu'en conséquence ledit Etat est dans une large mesure tributaire des ressources biologiques de la haute mer dans la zone à l'égard de laquelle il invoque des droits de pêche prioritaires.
- b) Il est, en outre, nécessaire de limiter la prise totale d'un stock ou de plusieurs stocks de poisson dans cette zone... »

La pratique contemporaine des Etats amène à conclure que les droits préférentiels de l'Etat riverain se trouvant dans une situation spéciale devaient être mis en œuvre par la voie d'accords, bilatéraux ou multilatéraux, entre les Etats intéressés et, en cas de divergences, par l'un des moyens de règlement pacifique des différends prévus à l'article 33 de la Charte des Nations Unies. C'était en réalité une condition expresse de l'amendement rappelé plus haut que tout autre Etat intéressé aurait la faculté de demander qu'une commission spéciale soit appelée à se prononcer sur toute revendication de cet ordre formulée par un Etat riverain, conformément à des critères scientifiques et aux preuves produites par l'Etat riverain et les autres Etats intéressés. La commission était habilitée à fixer pendant le temps et dans la mesure qu'elle estimait nécessaires les droits préférentiels de l'Etat riverain compte tenu de «l'importance que l'exploitation de ce stock ou de ces stocks de [poisson] présente pour un autre Etat ou d'autres Etats».

50. La pratique des Etats en matière de pêche montre que la notion de droits préférentiels des Etats riverains est de plus en plus largement acceptée, en particulier pour les pays ou territoires se trouvant dans une situation de dépendance spéciale à l'égard de leurs pêcheries côtières. Aussi bien la résolution de 1958 que l'amendement conjoint de 1960 concernant les droits préférentiels ont été approuvés par une large majorité des participants aux conférences, ce qui montre que l'idée d'après laquelle il était juste, dans certaines situations spéciales, de reconnaître des droits de pêche préférentiels à l'Etat riverain avait été fort bien accueillie. Après ces conférences, les droits préférentiels de l'Etat riverain ont été reconnus dans divers accords internationaux, bilatéraux et multilatéraux. La Cour a été informée de la pratique à cet égard des Commissions des pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest et de l'Atlantique du nord-est dont sont membres au total dix-neuf Etats maritimes, parmi lesquels les deux Parties; elle a été informée aussi de l'arrangement relatif aux pêcheries dans les eaux qui entourent les îles Féroé, signé à Copenhague le 18 décembre 1973 par les Gouvernements de la Belgique, du Danemark, de la France, de la République fédérale d'Allemagne, de la Norvège, de la Pologne et du Royaume-Uni, ainsi que de l'accord sur la réglementation de la pêche à la morue de l'Arctique du nord-est (morue arcto-norvégienne), signé le 15 mars 1974 par les Gouvernements du Royaume-Uni, de la Norvège et de l'Union des républiques socialistes soviétiques. Ces deux accords réservent, lors de l'attribution de contingents annuels sur la base de l'activité passée des parties dans la région, une part supplémentaire à l'Etat riverain pour tenir compte de son droit préférentiel à l'égard des pêcheries des eaux adjacentes à son territoire. L'accord concernant les îles Féroé spécifie dans son préambule que «l'économie des îles Féroé est exceptionnellement tributaire des pêcheries » et reconnaît « que les îles Féroé doivent bénéficier d'une préférence dans les eaux qui les entourent ».

51. L'importance particulière que présente la pêche côtière pour l'économie islandaise ne fait aucun doute. Le demandeur l'a expressément reconnu dans l'échange de notes du 19 juillet 1961 et la Cour a pris acte de cette reconnaissance quand elle a relevé qu'il faut « ne pas oublier l'importance particulière que présente la pêche côtière pour l'économie islandaise » (*C.I.J. Recueil 1972*, p. 34, par. 24).

52. Les droits préférentiels de l'Etat riverain n'entrent en jeu qu'au moment où, l'exploitation des ressources halieutiques s'étant intensifiée, il devient essentiel d'instaurer un système de limitation des prises et de répartition de ces ressources pour protéger les stocks de poisson aux fins d'une exploitation rationnelle et économique. Tel paraît être le cas en l'occurrence. En ce qui concerne deux espèces démersales — la morue et l'aiglefin — le demandeur a montré qu'il est conscient de la nécessité d'une limitation des prises, devenue indispensable à présent que les prises sont réglementées dans d'autres secteurs de l'Atlantique Nord. En ce qui concerne les autres espèces pêchées par les navires de la République

fédérale d'Allemagne — le sébaste et le colin — le demandeur a reconnu que l'établissement d'un système de limitation des prises pour certaines espèces oblige à fixer aussi des contingents globaux pour les autres, afin d'éviter que l'effort de pêche ne se reporte d'un stock sur d'autres. C'est pourquoi, par exemple, l'arrangement précité relatif aux pêcheries dans les eaux qui entourent les îles Féroé prévoit en son article 2 que les prises annuelles d'espèces démersales autres que la morue et l'aiglefin ne devront pas dépasser de plus d'un pourcentage fixé par voie d'accord le chiffre le plus élevé atteint de 1968 à 1972.

*
* *

53. Le règlement islandais mis en cause devant la Cour a été promulgué et appliqué par les autorités islandaises comme une prétention à des droits exclusifs, allant par conséquent au-delà de la notion de droits préférentiels. L'article 2 du règlement islandais du 14 juillet 1972 est ainsi conçu :

«A l'intérieur des limites de pêche, toute activité de pêche sera interdite aux navires étrangers conformément aux dispositions de la loi n° 33 du 19 juin 1922 relative à la pêche à l'intérieur des limites de pêche.»

L'article premier de la loi de 1922 dispose que «seuls les ressortissants islandais peuvent se livrer à la pêche dans les eaux territoriales de l'Islande, et seuls des bateaux ou navires islandais peuvent être utilisés à cette fin ». Les termes de la réglementation applicable montrent qu'elle a pour objet de créer une zone exclusive de pêche, où toute pêche serait interdite aux navires immatriculés dans d'autres Etats, y compris la République fédérale d'Allemagne. La manière dont les autorités gouvernementales islandaises ont appliqué cette réglementation aux bateaux de pêche de la République fédérale, malgré les mesures conservatoires indiquées par la Cour, confirme cette interprétation.

54. La notion de droits préférentiels n'est pas compatible avec l'élimination complète de l'activité de pêche d'autres Etats. Un Etat riverain pouvant prétendre à des droits préférentiels n'est pas libre de fixer, de façon unilatérale et totalement discrétionnaire, l'étendue de ces droits. Quand on qualifie de préférentiels les droits de l'Etat riverain, cela implique que ces droits ont une certaine priorité mais non pas qu'ils puissent abolir les droits concurrents d'autres Etats, en particulier ceux d'un Etat qui, comme le demandeur, pêche depuis de nombreuses années dans les eaux en question, alors que cette activité de pêche présente de l'importance pour l'économie du pays intéressé. L'Etat riverain doit tenir compte de la position de ces Etats, spécialement quand ils en sont venus à dépendre sur le plan économique des mêmes lieux de pêche. En conséquence, le fait que l'Islande soit fondée à revendiquer des droits préférentiels ne suffit pas à justifier sa prétention d'interdire unilatéralement toute

pêche aux navires du demandeur dans les eaux situées au-delà de la limite convenue dans l'échange de notes de 1961.

*
* *

55. Dans la présente espèce, le demandeur a fait valoir que ses navires pêchent dans les eaux islandaises depuis une époque qui remonte à la fin du siècle dernier. Les statistiques publiées indiquent que depuis de nombreuses années les navires allemands pêchent des espèces démersales dans la zone contestée, sans discontinuer, et que, depuis 1936, sauf pendant la seconde guerre mondiale, le total de leurs prises est demeuré relativement stable. Des statistiques analogues montrent que les eaux en question constituent le plus important des terrains de pêche lointaine du demandeur pour les espèces démersales.

56. Le demandeur ajoute que la perte des fonds de pêche des eaux qui entourent l'Islande aurait une incidence appréciable sur l'économie de la République fédérale d'Allemagne; la flotte de pêche de la République fédérale ne serait pas en mesure de compenser la perte des fonds de pêche islandais en reportant son activité sur d'autres zones de pêche océanique, car le rayon d'action des chalutiers non frigorifiques est limité par des facteurs techniques et économiques et les zones plus éloignées que pourraient atteindre les chalutiers frigorifiques sont déjà soumises à des contingents. Le demandeur souligne que la perte des fonds de pêche entourant l'Islande obligerait à retirer immédiatement du service la plus grande partie des chalutiers non frigorifiques, qu'il faudrait probablement démolir; or la mise hors service de nombreux chalutiers produirait d'importants effets secondaires, comme le chômage, dans l'industrie de la pêche et les industries connexes et complémentaires, particulièrement dans des villes côtières comme Bremerhaven et Cuxhaven, où l'industrie de la pêche joue un rôle prédominant.

57. Pour sa part, l'Islande a admis l'existence des intérêts historiques et spéciaux du demandeur pour ce qui est de la pêche dans les eaux contestées. L'échange de notes dans son ensemble, en particulier dans son paragraphe 5, selon lequel l'Islande doit notifier à l'avance à la République fédérale d'Allemagne toute mesure d'élargissement de ses limites de pêche, a reconnu implicitement l'existence d'intérêts de la République fédérale à la pêche dans les eaux adjacentes à la limite des 12 milles. Les pourparlers qui se sont déroulés entre les deux pays impliquent également que l'Islande a reconnu l'existence de ces intérêts. Qui plus est, dans une déclaration faite le 9 novembre 1971, le Premier ministre islandais, après avoir mentionné que « la prospérité de certains ports de pêche britanniques peut néanmoins être liée dans une certaine mesure aux pêcheries dans les eaux islandaises », a ajouté: « Il est donc évident que nous devons discuter de ces questions avec le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne, qui ont certains intérêts à cet égard. »

58. Des considérations analogues à celles que ont amené à reconnaître

les droits préférentiels de l'Etat riverain se trouvant dans une situation spéciale s'appliquent lorsque des populations côtières d'autres Etats pratiquant la pêche sont elles aussi tributaires de certains lieux de pêche. Dans les deux cas, ce qui est en cause, c'est la dépendance économique et les moyens de subsistance de collectivités entières. Non seulement les mêmes considérations jouent, mais l'intérêt qui s'attache à la conservation est le même. A cet égard, le demandeur a reconnu que la conservation et l'exploitation efficace des stocks de poisson dans la zone islandaise revêtent de l'importance non seulement pour l'Islande mais aussi pour la République fédérale d'Allemagne.

59. Les dispositions du règlement islandais du 14 juillet 1972 et l'application qui en est faite méconnaissent les droits de pêche du demandeur. Les mesures unilatérales adoptées par l'Islande violent donc le principe consacré par l'article 2 de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer, selon lequel tous les Etats, y compris les Etats riverains, doivent exercer la liberté de pêcher en tenant raisonnablement compte de l'intérêt des autres Etats. Elles méconnaissent également les droits du demandeur tels qu'ils résultent de l'échange de notes de 1961. Le demandeur est donc fondé à prier la Cour de protéger autant que de besoin ses propres droits tout en s'engageant pour sa part à reconnaître la situation préférentielle de l'Islande. Aussi la Cour ne peut-elle que conclure que le règlement islandais du 14 juillet 1972 qui établit une zone de compétence exclusive en matière de pêche allant jusqu'à 50 milles marins des lignes de base tracées autour des côtes islandaises n'est pas opposable à la République fédérale d'Allemagne, et que celle-ci n'est nullement tenue d'accepter l'abolition unilatérale par l'Islande de ses droits de pêche dans la région.

60. Les constatations faites par la Cour dans les paragraphes qui précèdent suffisent à fournir la base de sa décision dans la présente espèce et peuvent se résumer ainsi: l'extension par l'Islande de sa compétence exclusive en matière de pêcheries au-delà de 12 milles n'est pas opposable à la République fédérale d'Allemagne; l'Islande peut en revanche prétendre à des droits préférentiels dans la répartition des ressources halieutiques des eaux adjacentes; la République fédérale possède également des droits établis à l'égard des ressources halieutiques en question; et le principe d'une prise en considération raisonnable des intérêts des autres Etats, proclamé à l'article 2 de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer, oblige l'Islande et la République fédérale à tenir dûment compte de leurs intérêts réciproques et des intérêts d'autres Etats en ce qui concerne ces ressources.

*

* *

61. Il découle du raisonnement suivi par la Cour en l'espèce qu'un règlement équitable du présent différend suppose que soient conciliés les droits de pêche préférentiels de l'Islande en tant qu'Etat spécialement tributaire des pêcheries côtières et les droits de pêche traditionnels du

demandeur. Le moyen d'y parvenir n'est cependant pas d'éliminer progressivement les navires de pêche du demandeur comme le prévoyait l'échange de notes de 1961 pour ce qui est de la zone de 12 milles. Dans cette zone, l'Islande devait exercer des droits de pêche exclusifs et ne pas soulever d'objection contre la poursuite de la pêche par les navires du demandeur pendant une période de retrait progressif. Dans les eaux adjacentes à cette zone, cependant, une extinction analogue des droits d'autres Etats pratiquant la pêche, en particulier quand ces droits sont nés d'une situation de dépendance économique et d'une longue habitude de compter sur certains fonds de pêche, ne serait pas compatible avec la notion de droits préférentiels telle que les Conférences de Genève de 1958 et de 1960 l'ont reconnue et ne serait pas non plus équitable. En 1960 la notion de droits préférentiels des Etats riverains se trouvant dans une situation spéciale a été acceptée aux termes de l'amendement conjoint mentionné au paragraphe 49 dans les limites et dans la mesure nécessaires « compte tenu du degré de dépendance de l'Etat riverain à l'égard du stock ou des stocks de poisson, et de l'importance que l'exploitation de ce stock ou de ces stocks présente pour un autre Etat ou d'autres Etats ». Cette allusion aux intérêts d'autres Etats à l'exploitation des mêmes stocks montre bien qu'on considérait en principe que les droits préférentiels de l'Etat riverain et les droits établis d'autres Etats continuaient à coexister.

62. Il ne s'ensuit pas que les droits préférentiels d'un Etat riverain se trouvant dans une situation spéciale représentent une notion immuable, en ce sens que le degré de priorité à accorder à l'Etat riverain devrait être considéré à un moment déterminé comme défini une fois pour toutes. Au contraire les droits préférentiels sont fonction de la dépendance exceptionnelle de cet Etat riverain à l'égard des pêcheries dans ses eaux adjacentes et peuvent donc évoluer avec elle. D'autre part, l'échange de notes de 1961 a reconnu « l'importance particulière que présente la pêche côtière pour l'économie islandaise ». Cette expression doit s'interpréter au sens d'une dépendance du double point de vue de la subsistance et du développement économique, comme dans les formules débattues aux Conférences de Genève de 1958 et 1960 à propos des droits préférentiels et dans l'échange de notes du 11 mars 1961 entre l'Islande et le Royaume-Uni. Ce dernier instrument a servi de modèle à l'échange de notes entre l'Islande et la République fédérale d'Allemagne, et l'agent du demandeur a informé la Cour que la différence de rédaction entre la note du Royaume-Uni et celle de la République fédérale à cet égard n'avait pas de « signification sur le plan juridique » et que l'on n'avait pas voulu lui donner une telle signification. Le demandeur a émis l'opinion que seuls peuvent être exceptionnellement tributaires des pêcheries pour leur développement économique des Etats qui en sont encore au stade du développement et qui ne participent à la pêche au large de leurs côtes que pour une faible part. Certes, ces Etats offrent des exemples patents de dépendance spéciale; cependant, en l'espèce, l'importance particulière que les pêcheries côtières présentent pour l'économie islandaise a été reconnue à un moment où l'Islande était déjà un Etat pourvu d'une économie

relativement développée et prenait une part importante à l'exploitation des pêcheries au large de ses côtes. On ne saurait donc accepter l'interprétation restrictive de la formule employée dans l'échange de notes de 1961 que suggère le demandeur. En ce qui concerne tant la subsistance que le développement économique, il s'agit essentiellement d'apprécier la dépendance de l'Etat riverain à l'égard des pêcheries en question, par rapport à celle de l'autre Etat intéressé et de les concilier d'une manière aussi équitable que possible.

63. La Cour ayant conclu (paragraphe 59 ci-dessus) que le règlement islandais du 14 juillet 1972 n'est pas opposable à la République fédérale d'Allemagne pour les motifs qui ont été indiqués, il s'ensuit que le Gouvernement islandais n'est pas fondé en droit à exclure unilatéralement les navires de pêche de la République fédérale des zones maritimes situées au large des limites convenues dans l'échange de notes de 1961, ni à imposer unilatéralement des restrictions à leur activité dans ces zones. Le problème n'est pas réglé pour autant; comme la Cour l'a indiqué, l'Islande, en raison de sa situation spéciale, peut prétendre à des droits préférentiels sur les stocks de poisson des eaux adjacentes à ses côtes. Les droits des deux Parties, à savoir les droits de la République fédérale de pêcher dans les eaux litigieuses et les droits préférentiels de l'Islande, doivent être dûment reconnus. Ni dans un cas, ni dans l'autre, il ne s'agit de droits absolus: les droits préférentiels d'un Etat riverain sont limités par le degré de sa dépendance spéciale à l'égard des pêcheries, ainsi que par son obligation de tenir compte des droits d'autres Etats et des nécessités de la conservation; les droits établis d'autres Etats pratiquant la pêche sont à leur tour limités par la dépendance spéciale de l'Etat riverain à l'égard des pêcheries et par leur propre obligation de tenir compte des droits d'autres Etats, y compris ceux de l'Etat riverain, et des nécessités de la conservation.

64. Il en résulte que la conclusion de la Cour suivant laquelle l'extension par l'Islande des limites de sa compétence en matière de pêcheries n'est pas opposable au demandeur ne signifie pas que celui-ci n'a envers l'Islande aucune obligation en ce qui concerne la pêche dans les eaux litigieuses entre 12 et 50 milles. Au contraire, les deux Etats ont le devoir de tenir pleinement compte de leurs droits réciproques et des mesures de conservation dont la nécessité dans ces eaux est démontrée. L'un des progrès dont le droit international maritime est redevable à l'intensification de la pêche est que, à l'ancienne attitude de laisser faire à l'égard des ressources biologiques de la haute mer, se substitue désormais la reconnaissance qu'il existe un devoir de prêter une attention suffisante aux droits d'autres Etats ainsi qu'aux impératifs de la conservation dans l'intérêt de tous. Les deux Parties ont donc l'obligation de continuer à étudier la situation des ressources de la pêche dans les eaux litigieuses et d'examiner ensemble, sur la base des renseignements scientifiques et autres données disponibles, les mesures qu'imposent la conservation, le développement et l'exploitation équitable de ces ressources, en tenant compte de tout accord international en vigueur entre elles, comme la

Convention du 24 janvier 1959 sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-est, ou de tous autres accords qui pourraient être conclus en la matière lors de nouvelles négociations.

*
* *
*

65. La méthode la plus propre à résoudre le différend est de toute évidence celle de la négociation. Son objectif doit être de circonscrire les droits et les intérêts des Parties, les droits préférentiels de l'Etat riverain d'une part, les droits du demandeur d'autre part, afin d'apprécier et de régler de façon équitable des questions comme celles de la limitation des prises, de l'attribution des parts et des « restrictions connexes concernant les zones interdites à la pêche, le nombre et le type des navires autorisés et les modalités de contrôle des dispositions convenues » (*Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande), mesures conservatoires, ordonnance du 12 juillet 1973, C.I.J. Recueil 1973, p. 314, par. 7*). Cela nécessite une connaissance scientifique détaillée des terrains de pêche. Il est évident que ce sont surtout les Parties qui possèdent les données et l'expérience voulues. C'est pourquoi la Cour éprouverait des difficultés à tenter de définir elle-même avec précision un système d'ajustement équitable des droits en jeu.

66. Il résulte implicitement de la notion de droits préférentiels que des négociations sont nécessaires pour définir ou délimiter l'étendue de ces droits, comme cela a déjà été reconnu dans la résolution sur les situations spéciales touchant les pêcheries côtières, adoptée à Genève en 1958, qui est le point de départ du droit régissant la matière. Cette résolution prévoit une collaboration entre l'Etat riverain et tous les autres Etats qui pratiquent la pêche dans la région, en vue d'arrêter d'un commun accord des mesures tendant à une solution équitable de la situation spéciale.

67. L'obligation de négocier découle donc de la nature même des droits respectifs des Parties; leur ordonner de négocier est par conséquent une manière justifiée en l'espèce d'exercer la fonction judiciaire. Cela correspond aussi aux principes et dispositions de la Charte des Nations Unies concernant le règlement pacifique des différends. Comme la Cour l'a dit dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*:

« l'obligation de négocier ... ne constitue qu'une application particulière d'un principe, qui est à la base de toutes relations internationales et qui est d'ailleurs reconnu dans l'article 33 de la Charte des Nations Unies comme l'une des méthodes de règlement pacifique des différends internationaux » (*C.I.J. Recueil 1969, p. 47, par. 86*).

68. En l'espèce, les Parties ont entamé des négociations dès que l'Islande eut signifié son intention d'étendre sa compétence en matière de pêche, mais ces négociations se sont trouvées bientôt dans l'impasse et n'ont produit aucun résultat. Dans son mémoire, le demandeur a prié la Cour de donner aux Parties certaines directives au sujet des principes

dont elles devraient s'inspirer pour négocier la méthode la plus équitable de gestion des ressources halieutiques et s'est déclaré prêt à entamer des discussions sincères avec le Gouvernement islandais afin d'aboutir à un règlement permanent du problème des pêcheries. En ce qui concerne l'Islande, sa politique a été clairement énoncée au paragraphe 3 de la résolution de l'Althing du 15 février 1972 — elle consiste à poursuivre les efforts tendant à résoudre les problèmes soulevés par l'élargissement au moyen d'entretiens avec le demandeur.

69. Dans les nouvelles négociations qui doivent se tenir sur la base du présent arrêt, les Parties bénéficieront de l'évaluation qui précède de leurs droits respectifs et de certains principes directeurs en définissant la portée. Leur tâche sera de conduire leurs négociations dans un esprit tel que chacune doive, de bonne foi, tenir raisonnablement compte des droits de l'autre dans les eaux entourant l'Islande au-delà de la limite des 12 milles, afin de parvenir à une répartition équitable des ressources halieutiques, fondée sur les données de la situation locale, et prenant en considération les intérêts d'autres Etats qui ont dans la région des droits de pêche bien établis. Il ne s'agit pas simplement d'arriver à une solution équitable, mais d'arriver à une solution équitable qui repose sur le droit applicable. Comme la Cour l'a dit dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*:

«il ne s'agit pas d'appliquer l'équité simplement comme une représentation de la justice abstraite, mais d'appliquer une règle de droit prescrivant le recours à des principes équitables» (*C.I.J. Recueil 1969*, p. 47, par. 85).

*
* *
*

70. La Cour doit tenir compte de l'incidence qu'aura le prononcé de son arrêt sur les mesures conservatoires indiquées le 17 août 1972, qui limitaient notamment à 119 000 tonnes les prises des navires immatriculés dans la République fédérale d'Allemagne. Ces mesures conservatoires cesseront d'avoir effet à compter de la date du présent arrêt, car le pouvoir d'indiquer de telles mesures, que la Cour tient de l'article 41 de son Statut, ne peut s'exercer qu'en cours d'instance. Bien que les Parties n'aient pas conclu d'accord provisoire en l'espèce, elles ne sont pas libres de poursuivre sans restriction leur activité de pêche dans les eaux litigieuses. Les négociations à mener de bonne foi que la Cour prescrit par le présent arrêt impliquent, eu égard aux circonstances de l'espèce, que les Parties ont l'obligation de tenir raisonnablement compte de leurs droits réciproques et des nécessités de la conservation jusqu'à l'issue des négociations. Certes cette déclaration est évidemment une réaffirmation d'un principe qui va de soi, mais elle vise les droits des Parties tels que le présent arrêt les indique. Il est évident qu'en ce qui concerne le fond comme la compétence la Cour ne statue que sur l'affaire portée devant

elle et non sur une situation hypothétique qui pourrait se produire dans l'avenir. La Cour doit ajouter aussi que son arrêt ne peut empêcher les Parties de tirer avantage de toute évolution ultérieure des règles pertinentes du droit international.

*
* *
*

71. Dans la quatrième conclusion de son mémoire, maintenue pendant la procédure orale, la République fédérale d'Allemagne a soulevé la question d'une réparation pour les actes de harcèlement que les garde-côtes islandais auraient commis contre ses navires de pêche. Sa conclusion est ainsi formulée :

«Que les actes des garde-côtes islandais visant à gêner, par la menace ou l'emploi de la force, les navires de pêche immatriculés dans la République fédérale d'Allemagne ou à entraver leurs opérations de pêche sont contraires au droit international et que l'Islande doit à ce titre réparation à la République fédérale d'Allemagne.»

72. La Cour ne peut admettre qu'elle n'aurait pas compétence pour connaître de cette conclusion. Le problème soulevé à cet égard s'inscrit dans la controverse qui est survenue entre les Parties et constitue un différend relatif à l'élargissement par l'Islande de sa compétence en matière de pêcheries. La conclusion se fonde sur des faits postérieurs au dépôt de la requête mais découlant directement de la question qui fait l'objet de cette requête. A ce titre, elle relève de la compétence de la Cour telle qu'elle a été définie dans la clause compromissoire de l'échange de notes du 19 juillet 1961.

73. Dans son mémoire et pendant la procédure orale, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a indiqué ce qui suit, à propos de sa conclusion relative à une réparation :

«[il] réserve tous ses droits de demander à être entièrement indemnisé par le Gouvernement islandais pour tout acte illicite déjà commis ou qui pourrait encore être commis... La République fédérale d'Allemagne ne présente pas, dans l'immédiat, à l'encontre de la République d'Islande, une demande de versement d'un montant déterminé à titre de réparation du préjudice déjà causé à ses navires de pêche... [Le gouvernement] prie cependant la Cour de dire et juger que la République d'Islande est en principe responsable du tort causé aux navires de pêche allemands ... et a l'obligation de réparer entièrement le préjudice que la République fédérale d'Allemagne et ses ressortissants ont effectivement subi de ce fait.»

74. La manière dont cette demande est formulée amène à poser la question de savoir si la Cour est en mesure de se prononcer sur une

conclusion présentée sous une forme aussi abstraite. Une telle conclusion tend non pas à la fixation de dommages-intérêts en raison de certains faits précis, mais à une déclaration de principe selon laquelle l'Islande est tenue d'indemniser la République fédérale pour toutes les entraves illicites qu'elle a apportées à l'activité des navires de pêche allemands. Le demandeur sollicite ainsi une déclaration par laquelle la Cour, statuant définitivement, dirait que l'Islande a l'obligation de réparer entièrement le préjudice subi par le demandeur du fait des entraves aux opérations de ses navires qui ont été indiquées pendant l'instance. Dans son mémoire, la République fédérale a énuméré un grand nombre d'incidents entre ses navires et les garde-côtes islandais, et a ajouté :

«Le Gouvernement de la République fédérale prie ... la Cour de dire et juger que la République d'Islande est en principe responsable du tort causé aux navires de pêche allemands par les actes illicites des garde-côtes islandais *relatés dans les paragraphes qui précèdent* et a l'obligation de réparer entièrement le *préjudice* que la République fédérale d'Allemagne et ses ressortissants ont effectivement subi *de ce fait*.» (Les italiques sont de la Cour.)

La conclusion finale, qui fait état des «actes ... visant à gêner ... les navires ... ou à entraver leurs opérations» et déclare que «l'Islande doit à ce titre réparation», confirme cette interprétation.

75. La cinquième partie du mémoire sur le fond contient une relation générale des actes qualifiés par la République fédérale d'actes de harcèlement dirigés contre ses navires de pêche par l'Islande; les annexes G, H, I et K fournissent certains autres détails évoqués dans des notes diplomatiques; l'annexe L donne la liste des incidents et précise en quoi chacun d'eux a consisté. On trouve aussi quelques renseignements sur les incidents dans les rapports de la République fédérale concernant l'application de l'ordonnance de la Cour en indication de mesures conservatoires.

76. Les documents dont la Cour est saisie n'indiquent cependant pas pour chaque cas, sous une forme concrète, le préjudice dont il est demandé réparation ni le montant auquel on estime les dommages. Ils ne fournissent pas non plus de justifications chiffrées. La Cour ne peut accorder indemnité qu'en s'appuyant sur une conclusion concrète concernant l'existence et le montant de chacun des préjudices invoqués. Sa décision doit se fonder sur des motifs précis et des justifications détaillées concernant les actes commis et tenir compte des faits relatifs à chaque incident ainsi que de leurs conséquences dans les circonstances pertinentes. Ce n'est que par un examen des preuves que la Cour peut s'assurer que chacune des conclusions concrètes est fondée en fait et en droit. Il est assurément possible de demander une déclaration générale posant en principe qu'une indemnité est due, mais à condition de prier aussi la Cour d'examiner les preuves et de fixer, lors d'une phase ultérieure de la même instance, le montant de cette indemnité. De plus, si le demandeur a réservé tous ses droits «de demander à être entièrement indemnisé», il

n'a pas conclu à ce que le préjudice soit vérifié et l'indemnité fixée au cours d'une phase ultérieure de la présente procédure. Dans une instance où il est fait application de l'article 53 du Statut et alors que le demandeur a déclaré qu'il ne réclamait pas le versement d'un montant déterminé à titre de réparation, il ne conviendrait pas que la Cour prenne l'initiative de solliciter des renseignements et des éléments de preuve précis au sujet du dédommagement qui, selon le demandeur, correspondrait à chaque incident et à chaque préjudice. Cela étant, la Cour ne peut formuler une constatation générale de responsabilité sur des questions au sujet desquelles elle ne possède que des renseignements limités et des preuves insuffisantes. En conséquence elle ne saurait donner suite à la quatrième conclusion de la République fédérale d'Allemagne telle qu'elle lui a été présentée.

*
* *
*

77. Par ces motifs,

LA COUR,

par dix voix contre quatre,

- 1) dit 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 de la République fédérale d'Allemagne;
- 2) dit que, en conséquence, le Gouvernement islandais n'est pas en droit d'exclure unilatéralement les navires de pêche de la République fédérale d'Allemagne des régions situées entre les limites de pêche convenues dans l'échange de notes du 19 juillet 1961 et les limites spécifiées dans le règlement islandais du 14 juillet 1972, ni d'imposer unilatéralement des restrictions aux activités de ces navires dans lesdites régions;

par dix voix contre quatre,

- 3) dit que le Gouvernement islandais et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne ont l'obligation mutuelle d'engager des négociations de bonne foi pour aboutir à la solution équitable de leurs divergences concernant leurs droits de pêche respectifs dans les régions spécifiées au sous-paragraphe 2;
- 4) dit que, dans ces négociations, les Parties doivent prendre en considération notamment:
 - a) le fait que, dans la répartition des ressources halieutiques des régions spécifiées au sous-paragraphe 2, l'Islande a droit à une part préférentielle dans la mesure où sa population est spécialement

- tributaire des pêcheries des eaux avoisinant ses côtes pour sa subsistance et son développement économique;
- b) le fait que, vu l'activité de ses pêcheurs dans les régions spécifiées au sous-paragraphe 2, la République fédérale d'Allemagne a aussi des droits établis à l'égard des ressources halieutiques de ces régions dont des éléments de sa population sont tributaires pour leur subsistance et leur prospérité économique;
 - c) l'obligation de tenir dûment compte des intérêts d'autres Etats à la conservation et à l'exploitation équitable de ces ressources;
 - d) le fait que les droits susmentionnés de l'Islande et de la République fédérale d'Allemagne devraient pouvoir s'exercer dans la mesure compatible avec la conservation et le développement des ressources halieutiques dans les régions spécifiées au sous-paragraphe 2 et avec les intérêts d'autres Etats à la conservation et à l'exploitation équitable de ces ressources;
 - e) l'obligation de continuer à étudier la situation de ces ressources et d'examiner ensemble, compte tenu des renseignements scientifiques et autres données disponibles, les mesures qu'imposent la conservation, le développement et l'exploitation équitable de ces ressources, en utilisant le mécanisme établi par la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-est ou tout autre moyen qui pourrait être accepté à l'issue de négociations internationales;

par dix voix contre quatre,

- 5) dit ne pas pouvoir donner suite à la quatrième conclusion de la République fédérale d'Allemagne.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au palais de la Paix, à La Haye, le vingt-cinq juillet mil neuf cent soixante-quatorze, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis respectivement au Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et au Gouvernement de la République d'Islande.

Le Président,
(*Signé*) Manfred LACHS.

Le Greffier,
(*Signé*) S. AQUARONE.

M. LACHS, Président, fait la déclaration suivante:

Je souscris aux motifs et aux conclusions de la Cour et, comme l'arrêt n'appelle pas d'explications et se suffit à lui-même, je n'estimerai pas approprié de présenter des commentaires à son sujet.

M. DILLARD, juge, fait la déclaration suivante :

Je m'associe aux décisions de la Cour consignées dans les quatre premiers sous-paragraphes du dispositif, pour les raisons que j'ai exposées dans mon opinion individuelle en l'affaire parallèle *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Islande*, et que je considère applicables *mutatis mutandis* à la présente affaire.

Si je souscris à la décision du cinquième sous-paragraphe, aux termes duquel la Cour « dit ne pas pouvoir donner suite à la quatrième conclusion de la République fédérale d'Allemagne », je me vois obligé d'ajouter la réserve suivante ¹.

La Cour a jugé, au paragraphe 72, qu'elle est compétente pour connaître de cette conclusion particulière. Bien que, pour des raisons évidentes, celle-ci n'ait pas figuré dans la requête déposée le 5 juin 1972, puisque les actes de harcèlement et d'ingérence se sont produits plus tard, elle figure dans le mémoire sur le fond et les conclusions finales. Le retard ne devrait donc pas constituer un obstacle. La manière dont la Cour a interprété la nature et la portée de l'échange de notes de 1961, telle qu'elle ressort de l'analyse des autres conclusions, s'harmonise tout à fait avec la constatation selon laquelle la clause juridictionnelle est assez vaste pour englober aussi cette conclusion. La Cour est donc, à mon avis, pleinement justifiée à se déclarer compétente pour en connaître.

La Cour a cependant interprété la conclusion dont il s'agit comme tendant à ce qu'elle dise, statuant définitivement, que l'Islande a l'obligation de *réparer entièrement* le préjudice subi par le demandeur du fait des entraves indiquées pendant l'instance (par. 74). Conformément à cette interprétation, elle considère qu'une telle conclusion sort du cadre de sa compétence en application de l'article 53 du Statut, car elle estime ne pas disposer de preuves suffisantes pour s'assurer que chacune des réclamations concrètes est fondée en fait et en droit (par. 76). Si cette interprétation était la seule interprétation légitime, je m'inclinerais sans réserve devant la décision.

Toutefois ce n'est pas, à mon avis, la seule interprétation légitime et ce n'est peut-être pas non plus la meilleure. Le demandeur, dans son mémoire sur le fond et pendant la procédure orale, a insisté sur le fait qu'il ne formule pour le moment aucune demande tendant à obtenir le paiement d'une indemnité déterminée. Dans sa conclusion même, il prie seulement la Cour de déclarer que les actes de harcèlement et les entraves apportées sont contraires au droit et que l'Islande, sur le plan des principes, est tenue de réparer. Certes, cette conclusion est formulée de façon abstraite, mais il reste à savoir si cela doit empêcher la Cour de statuer à son sujet. Je n'en suis pas tout à fait convaincu.

Il n'est guère douteux que les actes de harcèlement et les entraves apportées par l'Islande, et qui ont été évoqués en grand détail au cours

¹ Toutes les conclusions du demandeur sont reproduites au paragraphe 12 de l'arrêt et la quatrième conclusion figure aussi au paragraphe 71.

du procès, étaient contraires au droit. Ils ont été commis pendant l'instance au mépris des obligations acceptées par l'Islande dans l'échange de notes de 1961, que la Cour a déclaré constituer un traité en vigueur. Il est également évident que, par leur caractère illicite, ils engagent la responsabilité internationale de l'Islande. Dans l'affaire des *Phosphates du Maroc* (C.P.J.I. série A/B n° 74, p. 28), la Cour a rattaché l'apparition d'une responsabilité internationale à l'existence d'un « acte attribuable à l'Etat et décrit comme contraire aux droits conventionnels d'un autre Etat ». Il n'est guère besoin de citer des autorités à l'appui d'une proposition aussi élémentaire. Ainsi, en réalité, la Cour était seulement invitée à relever le caractère illicite des actes commis et à donner acte de l'obligation de réparer qui en résultait pour l'Islande. Il ne lui était pas demandé de fixer le montant de dommages-intérêts.

La Cour a reconnu cela au paragraphe 74 de l'arrêt, mais au lieu de souligner que la conclusion envisagée est limitée par sa nature, elle a préféré lui attribuer un caractère élargi. Comme on l'a dit plus haut, son interprétation l'a naturellement amenée à conclure qu'elle ne pouvait pas donner suite à cette conclusion, faute d'éléments de preuve relatifs à chaque réclamation prise en particulier. Tout en reconnaissant la force du raisonnement de la Cour, j'aurais préféré l'interprétation plus restrictive.

Je tiens à ajouter que, sur ce sujet, je fais miennes les idées exprimées par sir Humphrey Waldock dans son opinion individuelle.

M. IGNACIO-PINTO, juge, fait la déclaration suivante :

J'ai dû voter à regret contre l'arrêt de la Cour. Toutefois dans mon esprit mon vote négatif ne traduit pas à proprement parler une opposition car, dans un autre contexte, j'aurais sans doute voté pour le processus que la Cour a cru devoir suivre pour aboutir à sa décision. A mon sens celle-ci fixe plutôt les conditions d'exercice des droits préférentiels, de la conservation des espèces halieutiques et des droits historiques qu'elle ne répond à la demande principale du demandeur qui est de dire le droit sur un point précis.

J'aurais d'autant plus volontiers souscrit à la conception des droits préférentiels que la Cour ne fait que se conformer à sa propre décision dans l'affaire des *Pêcheries*.

Il y a lieu de noter que le demandeur n'a nulle part sollicité la Cour de trancher entre l'Islande et lui un différend qui aurait pour objet les droits préférentiels du riverain, la conservation des espèces halieutiques ou les droits historiques — cela ressort tout au long du très élaboré exposé des motifs de l'arrêt. Il est manifeste que les considérations de ces différends chefs abondamment développés dans l'arrêt ne font l'objet d'aucune contestation de la part des Parties. Il n'y a aucun doute qu'après avoir exposé

les faits et les motifs qu'il invoque à l'appui de sa cause le demandeur n'a sollicité la Cour que de statuer sur le différend survenu entre lui et l'Islande et de dire et juger notamment :

« Que l'élargissement unilatéral par l'Islande de sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries jusqu'à 50 milles marins à partir des lignes de base actuelles, ... n'a aucun fondement en droit international à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne... » (arrêt, par. 12, point 1).

C'est clair et net et tous les autres points des conclusions ne sont que des accessoires ou des conséquences de cette demande principale. Or à cette demande capitale que le demandeur a longuement développée aussi bien dans son mémoire que dans sa plaidoirie et qui a été reprise dans ses conclusions finales, la Cour, par un raisonnement qu'elle a longuement tenté de justifier, n'est finalement pas arrivée à donner une réponse positive.

Elle a éludé délibérément la question à elle clairement posée en l'espèce, à savoir si les prétentions de l'Islande sont conformes aux règles de droit international. Cette question écartée, elle élabore tout un système de raisonnement pour affirmer finalement que le règlement du Gouvernement islandais, promulgué 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 de la République fédérale d'Allemagne ».

Selon moi, tout le problème est là car cette demande est fondée sur des faits qui constituent, du moins dans le droit présent et la pratique de la majorité des Etats, des violations flagrantes de conventions internationales actuelles. Il est à noter que l'Islande ne les nie pas. Or les faits reprochés sont patents, ils concernent indubitablement le traité liant les Etats parties car l'échange de notes du 19 juillet 1961 a bien la valeur d'un tel acte. Que la Cour estime, après avoir réglé la demande fondamentale du demandeur au regard du droit international, qu'il y ait lieu de prendre en considération la situation exceptionnelle de l'Islande et les intérêts vitaux de ses populations pour s'inspirer des principes d'équité et pour envisager une solution au différend, eût été la voie normale à suivre d'autant plus que le demandeur lui-même y souscrit dans ses conclusions finales. Mais l'on ne saurait admettre qu'en raison de sa situation particulière l'Islande puisse être d'office dispensée de l'obligation de respecter les engagements internationaux qu'elle a souscrits. En ne répondant pas sans équivoque à cette demande principale, la Cour a manqué à l'œuvre de justice qui lui est demandée.

Comment peut-on en effet qualifier les actes et les comportements de l'Islande qui lui ont valu d'être citée à comparaître devant la Cour ? Son refus de respecter l'engagement souscrit par elle dans l'échange de notes du 19 juillet 1961 de soumettre à la Cour internationale de Justice tout différend qui s'élèverait à l'occasion de l'extension de sa zone exclu-

sive de pêche, d'ailleurs prévue par les Parties, au-delà des 12 milles marins, ce refus injustifié ne constitue-t-il pas une violation du droit international?

De même lorsque, contrairement à ce qui est généralement admis par la majorité des Etats dans la Convention de Genève de 1958, en son article 2, où il est clairement spécifié qu'il existe une zone de haute mer qui est *res communis*, l'Islande décide unilatéralement par son règlement du 14 juillet 1972 de porter sa compétence exclusive de 12 milles marins à 50 milles marins depuis les lignes de base, ne commet-elle pas là aussi une violation du droit international? On ne saurait donc rien reprocher à la Cour si elle reconnaissait le bien-fondé de la demande.

Je crois pour ma part que la Cour aurait à coup sûr renforcé son autorité juridictionnelle si elle avait répondu positivement à la demande qui lui est faite par la République fédérale d'Allemagne au lieu de se lancer dans l'élaboration d'une thèse sur les droits préférentiels, la zone de conservation des espèces halieutiques ou les droits historiques, au sujet desquels il n'y a jamais eu de différend, voire même pas l'ombre d'une controverse ni de la part du demandeur ni de celle du défendeur.

Par ailleurs, je ne suis pas indifférent au fait que la majorité de la Cour semble avoir adopté la thèse qui se dégage du présent arrêt dans le but d'indiquer la voie à suivre aux membres de la Conférence sur le droit de la mer siégeant en ce moment à Caracas.

La Cour apparaît à cette occasion comme soucieuse d'indiquer les principes selon lesquels il serait souhaitable qu'une réglementation internationale générale soit adoptée en matière de droit de pêche.

Je ne méconnais pas la valeur des motifs ayant guidé la pensée de la majorité de la Cour et c'est à juste titre qu'elle a voulu tenir compte de la situation spéciale de l'Islande et de ses habitants, situation qui mérite d'être considérée comme digne d'être traitée avec une sollicitude toute particulière. Il conviendrait à cet égard d'envisager l'application du même traitement à tous les pays en voie de développement se trouvant dans son cas et qui, étant actuellement victimes de l'inorganisation anarchique de la pêche internationale, nourrissent l'espoir de voir régler tous ces problèmes de pêcheries. Mais telle n'est pas la question posée à la Cour et la réponse donnée ne peut être que qualifiée d'évasive.

En adoptant ce point de vue je n'ignore pas que je cours le risque que l'on me reproche de ne pas être au diapason de la tendance actuelle de voir la Cour s'attribuer un pouvoir créateur que ne lui reconnaît, à mon avis, ni la Charte des Nations Unies, ni son Statut. D'aucuns diraient même peut-être que la conception classique du droit international que je professe est dépassée; pour ma part, je ne crains pas de continuer à respecter les normes classiques de ce droit. Peut-être que de la troisième Conférence sur le droit de la mer se dégageront quelques principes positifs acceptés par tous les Etats. Je le souhaite et y applaudirai tout le premier et, de plus, je serai satisfait de voir la bonne application qu'on en pourrait faire, notamment au bénéfice des pays en voie de développement. Mais fidèle avant tout à la pratique juridictionnelle, je demeure fervent partisan

de la nécessité pour la Cour de se limiter à son obligation de dire le droit tel qu'il existe présentement par rapport aux faits de la cause soumise à son appréciation.

Pour le surplus, je trouve absolument normal que, en droit international comme en tout autre droit d'ailleurs, le droit existant puisse être remis en cause de temps à autre — c'est le plus sûr moyen de promouvoir son développement progressif — mais il n'y a pas lieu d'en conclure pour autant que la Cour doit, pour cette raison et à l'occasion du présent différend entre l'Islande et la République fédérale d'Allemagne, paraître l'inspiratrice de certaines idées de plus en plus d'actualité, voire partagées par un nombre respectable d'Etats, en matière de droit de la mer et qui hantent, semble-t-il, la plupart des conférenciers siégeant actuellement à Caracas. Il convient, à mon avis, d'éviter d'entrer dans une voie d'anticipation quant au règlement des problèmes comme ceux que les droits préférentiels et autres impliquent.

Pour terminer cette déclaration, je crois pouvoir m'inspirer de la conclusion que formule le secrétaire adjoint du Comité des fonds marins des Nations Unies, M. Jean-Pierre Lévy, en souhaitant que l'idée qui s'en dégage puisse inspirer les Etats et plus particulièrement l'Islande qui, négligeant de suivre la voie du droit, préfère attendre des assemblées à caractère politique la justification de ses droits.

Je suis d'accord avec M. Jean-Pierre Lévy pour penser que :

« il est à espérer que les Etats mettront à profit ces quelques prochaines quatre ou cinq années pour tenter de se prouver à eux-mêmes et surtout à leurs ressortissants, que l'intérêt général de la communauté internationale et le bien-être des peuples de la terre peuvent être préservés par la modération, la compréhension mutuelle et l'esprit de compromis, qui seuls permettront à la troisième Conférence sur le droit de la mer de se tenir et de réussir à codifier un ordre juridique nouveau pour la mer et ses ressources » (« La troisième Conférence sur le droit de la mer », *Annuaire français de droit international*, 1971, p. 828).

En attendant l'avènement de l'ère nouvelle tant souhaitée, je m'honore de me trouver en accord avec quelques juges de la Cour tels que MM. Gros, Petrén et Onyeama pour qui la règle d'or pour la Cour doit être de se limiter strictement, en de semblables causes, à ses attributions juridictionnelles.

M. NAGENDRA SINGH, juge, fait la déclaration suivante :

Il est certains motifs dont la validité s'impose à moi avec tant de force qu'ils me permettent de donner ma voix à l'arrêt que rend la Cour en la

présente affaire; je leur attache une telle importance que je crois devoir les souligner pour bien mettre en relief la valeur réelle de cet arrêt, sa portée aussi bien que son sens profond. Je voudrais les exposer brièvement ci-après, ainsi que les aspects de l'arrêt qui revêtent à mes yeux une si grande importance.

I

Fondant sa décision sur le droit résultant d'accords bilatéraux, à savoir l'échange de notes de 1961 qui prime en l'espèce, la Cour s'est prononcée sur les première et deuxième conclusions du mémoire du demandeur sur le fond, en proclamant, comme celui-ci l'en sollicite, que les mesures prises par l'Islande ne sont pas opposables à la République fédérale d'Allemagne. Cela suffit aux fins de cette partie de l'arrêt. Il n'était donc pas nécessaire que la Cour statue sur l'aspect de la première conclusion qui fait appel au droit général.

Dans les circonstances spéciales de la présente affaire, la Cour ne s'est donc pas prononcée sur la demande particulière tendant à ce que la Cour dise que l'élargissement par l'Islande de sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries jusqu'à 50 milles marins était sans fondement en droit international, ce qui équivalait à demander à la Cour de dire qu'un tel élargissement était *ipso jure* contraire au droit et dépourvu de validité *erga omnes*. S'étant abstenue de statuer sur ce point, la Cour n'a donc pas eu à se prononcer sur la thèse juridique que le demandeur faisait valoir à l'appui de sa première conclusion, à savoir qu'il existe actuellement une règle de droit international coutumier interdisant de façon générale aux Etats d'étendre au-delà de 12 milles leur compétence en matière de pêcheries.

Un élément de développement subsiste encore en ce qui concerne le droit général. Les règles de droit maritime coutumier relatives aux limites de la compétence en matière de pêcheries sont encore en voie d'évolution et, face à des pratiques étatiques largement divergentes et fortement discordantes, ne se sont pas cristallisées jusqu'ici. De même, bien qu'on ait codifié une grande partie du droit maritime conventionnel aux Conférences de Genève de 1958 et de 1960 sur le droit de la mer, il est certains éléments de ce droit qui, tout le monde l'admet, ont été laissés de côté pour être réglés plus tard et qui, avec d'autres matières, sont maintenant l'objet de nouveaux efforts de codification. Etant donné que la question de l'étendue de la compétence des Etats en matière de pêcheries est au nombre de ces éléments sur lesquels l'accord ne s'est pas encore fait, la Cour ne pouvait pas la régler car elle ne saurait « rendre de décision *sub specie legis ferenda*, ni énoncer le droit avant que le législateur l'ait édicté ».

Bien que j'attache de l'importance à ce point, je ne m'y attarderai pas davantage car je souscris aux vues exprimées par mes collègues dans l'opinion commune que le groupe de cinq juges dont je fais partie a présentée et où cet aspect du problème est traité de façon plus détaillée.

II

La contribution que l'arrêt apporte au développement du droit de la mer réside dans la reconnaissance qu'il accorde à la notion des droits préférentiels de l'Etat riverain sur les pêcheries des eaux adjacentes, surtout quand cet Etat se trouve dans une situation spéciale parce que sa population est tributaire des pêcheries dont il s'agit. De plus, la Cour reconnaît ensuite que le droit en matière de pêche doit accepter la primauté des impératifs de la conservation sur la base de données scientifiques. Cet élément est à juste titre mis en relief dans la mesure nécessaire pour établir que les droits préférentiels de l'Etat riverain et les droits historiques d'autres Etats tributaires des mêmes lieux de pêche doivent être exercés sous réserve de la considération primordiale d'une conservation rationnelle des ressources halieutiques dans l'intérêt de tous. Cette conclusion semble justifiée si l'on doit protéger et développer au profit de la collectivité cette source vitale de l'alimentation humaine.

En outre, il a toujours été nécessaire d'admettre clairement, en matière de droit maritime, l'existence d'une obligation de tenir «raisonnablement compte de l'intérêt [des] autres Etats», ce principe consacré à l'article 2 de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer qui s'applique même aux quatre libertés de la haute mer et que la Cour a pris en considération en l'espèce. En conséquence, les droits de l'Etat riverain, qui doivent avoir priorité sur ceux des autres Etats dans les pêcheries côtières des eaux adjacentes, doivent néanmoins être exercés compte dûment tenu des droits des autres Etats et les prétentions opposées qui sont émises à ce sujet doivent être conciliées sur la base de considérations d'équité. Il n'existe pas, jusqu'ici, de droit conventionnel qui régit expressément la question et c'est l'évolution du droit coutumier qui, en l'espèce, a servi de fondement à l'arrêt de la Cour.

III

La Cour, en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies et eu égard au domaine spécial dans lequel elle exerce son activité, a un rôle particulier à jouer dans l'administration de la justice. Dans cette optique, la nécessité d'apporter une solution à tout différend que des Etats souverains lui soumettent est un élément que la Cour ne doit pas perdre de vue dans l'exercice de sa fonction judiciaire. Plus d'une disposition de la Charte des Nations Unies met l'accent sur cet aspect de la question du règlement des différends. On peut d'abord citer l'article 2, paragraphe 3, ainsi que l'article premier, où figurent des expressions telles que «l'*ajustement* ou le *règlement* de différends ou de situations de caractère international» ou «*règlent* leurs différends internationaux»; il y a également l'article 33 qui enjoint aux Etats Membres de «rechercher la solution» de leurs différends par des moyens pacifiques.

Cette façon de voir les choses est, du reste, tout à fait conforme à la jurisprudence de la Cour. Dans l'ordonnance qu'elle a rendue le 19 août

1929 en l'affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex* (C.P.J.I. série A n° 22, p. 13), la Cour permanente de Justice internationale a déclaré que le règlement judiciaire des conflits internationaux n'était qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre les parties. Par conséquent, si la conduite de négociations paraît nécessaire dans les circonstances particulières d'un cas donné, la Cour ne doit pas hésiter à ordonner aux parties de négocier pour faciliter la solution du différend. Définissant le contenu de l'obligation de négocier, la Cour permanente a déclaré, dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 1931 en l'affaire du *Trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne* (C.P.J.I. série A/B n° 42, 1931, p. 116), qu'il ne s'agissait « pas seulement d'entamer des négociations, mais encore de les poursuivre autant que possible, en vue d'arriver à des accords », même si « l'engagement de négocier n'implique pas celui de s'entendre ». On doit manifestement en déduire qu'une fois les négociations ordonnées en vue du règlement d'un différend, tout doit être mis en œuvre non seulement pour en favoriser le déroulement, mais aussi pour contribuer à en assurer l'heureuse issue. Nous avons également l'arrêt rendu par la Cour dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord* (C.I.J. Recueil 1969) qui cite l'article 33 de la Charte et d'après lequel les Parties devaient négocier de bonne foi pour régler leur différend sur la base de l'arrêt.

De toute évidence, il ne conviendrait guère et il serait même hors de question qu'un tribunal ordonne des négociations dans chaque affaire dont il est saisi, ou qu'il envisage de le faire lorsque les circonstances ne le justifient pas; mais en l'espèce des négociations paraissent nécessaires eu égard à la nature du différend, qui porte sur les mêmes lieux de pêche et soulève controverses et problèmes qui, plus que tous autres, se prêtent à un règlement par voie de négociation. Le recours aux négociations paraît également indiqué si l'on tient compte de la nature du droit qui doit être appliqué, qu'il s'agisse de l'accord de 1961 dont la clause compromissoire prévoit un préavis de six mois manifestement destiné à permettre des négociations ou que l'on fasse appel à des considérations d'équité. La Cour a donc accueilli la troisième conclusion du mémoire du demandeur sur le fond, et a dit que les négociations étaient le moyen auquel il convenait de recourir pour résoudre le problème que pose la nécessité de concilier de façon équitable les droits historiques que le demandeur tient de son activité traditionnelle de pêche avec les droits préférentiels que l'Islande possède en tant qu'Etat riverain spécialement tributaire de ses pêcheries. Dans son arrêt, la Cour a invité les Parties à négocier un règlement; elle a ainsi souligné combien elle tenait à ce que sa décision assure la solution du différend.

On ne peut dire d'aucune instance judiciaire — et d'autant moins de la Cour internationale de Justice — qu'elle déroge à sa fonction lorsqu'elle accorde au règlement du litige la place importante qu'il mérite — c'est là l'objectif ultime de toute décision judiciaire de même que celui de la Charte, et la Cour, en tant qu'organe des Nations Unies, ne saurait guère manquer d'en tenir compte. Tout tribunal qui s'acquitterait de sa fonc-

tion de cette manière rendrait, semble-t-il, la justice dans une optique plus large, libre de toutes conceptions étroites et limitées.

Ainsi, lorsque la Cour a examiné la question de savoir si elle avait compétence pour connaître de l'aspect du litige qui avait trait aux nécessités de la conservation et à l'exercice de droits préférentiels compte dûment tenu des droits historiques, elle a considéré à juste titre que cet aspect faisait partie intégrante du différend dont elle était saisie. Il est évident que, pour pouvoir se prononcer efficacement sur le différend qui lui était soumis et lui trouver la solution appropriée, la Cour devait l'examiner sous tous ses aspects. Comment en irait-il autrement si l'on veut que la justice rendue ne soit pas une justice partielle, mais cette justice complète à laquelle un tribunal doit toujours tendre? On peut donc dire que c'est également dans l'intérêt général du règlement du différend que la Cour n'en a pas dissocié certains éléments indissolublement liés à l'essentiel du présent litige pour refuser de se prononcer à leur égard. La Cour doit certes ne pas perdre de vue les limitations qui découlent du principe du consentement en tant que fondement des obligations internationales, principe qui régit également sa propre compétence pour connaître d'un différend. Cela ne saurait cependant signifier que lorsque, du libre consentement des parties, un organe régulièrement constitué en cour de justice est chargé de trancher un différend il doit de quelque manière que ce soit manquer de s'acquitter pleinement et efficacement de ses obligations. Il serait un peu inquiétant de voir la Cour elle-même adopter une conception trop étroite ou une interprétation trop restrictive du libellé de la disposition qui lui confère compétence, en l'occurrence du membre de phrase «l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries autour de l'Islande», que l'on trouve dans la clause compromissoire de l'échange de notes de 1961. Il serait impossible de considérer que ce membre de phrase limite la compétence conférée à la Cour à la seule question de savoir si l'extention par l'Islande de sa zone de pêche est ou non conforme aux règles de droit existantes. De même la Cour ne saurait se déclarer incompétente pour connaître de la quatrième conclusion du demandeur relative à une indemnisation, car c'est le différend qui est à l'origine de cette conclusion et c'est à lui qu'elle se rattache. Aussi la Cour ne doit-elle pas perdre de vue les considérations touchant la solution du litige, tout en se maintenant rigoureusement dans le cadre du droit qu'elle est chargée d'appliquer et en demeurant fidèle en toute occasion aux procédures qu'elle doit suivre.

IV

Aux fins de l'application du droit de la mer, de même que pour bien comprendre les questions relatives aux pêcheries et se faire une juste idée des faits dans la présente espèce, il n'est pas sans importance de savoir ce qu'est le contenu précis des expressions «compétence en matière de pêcheries» ou «juridiction sur les pêcheries», ce qu'elles signifient et ce qu'elles recouvrent. La notion de compétence en matière de pêche-

ries s'étend à des domaines comme l'application de mesures de conservation, l'exercice de droits préférentiels et le respect de droits historiques, étant donné que, dans chacun de ces domaines, la mise en œuvre peut faire intervenir un élément de compétence. Même le mot «élargissement» qui figure, aux côtés des mots «de la juridiction sur les pêcheries», dans la clause compromissoire de l'accord de 1961, ne saurait être interprété restrictivement de manière à viser simplement l'élargissement d'une zone géographique ou le report d'une limite, car un tel élargissement ou report serait privé de toute signification en l'absence d'un élément juridictionnel lui donnant, en quelque sorte, son contenu juridique. Il n'est donc pas sans intérêt de souligner que le préambule de la Proclamation Truman de 1945 concernant les pêcheries côtières des Etats-Unis fait mention d'une base «juridictionnelle» pour l'application de mesures de conservation dans les eaux adjacentes, étant donné que de telles mesures doivent être appliquées comme tout autre règlement dans une zone particulière. C'est là un argument de plus à l'appui de la conclusion de la Cour selon laquelle elle a compétence pour traiter des aspects du différend qui ont trait à la conservation et aux droits préférentiels, car l'expression «l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries» que l'on trouve dans l'accord de 1961 doit être réputée englober lesdits aspects.

V

Un autre aspect de l'arrêt qui revêt de l'importance à mes yeux est qu'il «ne peut ... empêcher les Parties de tirer avantage de toute évolution ultérieure des règles pertinentes du droit international» (par. 77). La Cour ne peut connaître que de l'affaire dont elle est saisie; elle ne saurait en aucun cas tenir compte d'une situation hypothétique qui pourrait résulter, plus tard, de la conduite de négociations ou du refus de négocier, ou de tout autre événement, y compris même un nouvel acte juridictionnel. Aussi, la possibilité ou même la probabilité de modifications du droit ou des situations dans l'avenir ne saurait empêcher un tribunal de rendre actuellement sa décision.

MM. FORSTER, BENGZON, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, NAGENDRA SINGH et RUDA, juges, joignent à l'arrêt l'exposé de leur opinion individuelle collective; M. DE CASTRO et sir Humphrey WALDOCK, juges, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle.

MM. GROS, PETRÉN et ONYEAMA, juges, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) M.L.

(Paraphé) S.A.