

AFFAIRE DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE PÊCHERIES (ROYAUME-UNI C. ISLANDE) [FOND]

Arrêt du 25 juillet 1974

Dans son arrêt sur le fond en l'affaire de la compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), la Cour, par 10 voix contre 4, a :

1) Dit que le règlement islandais de 1972 portant extension unilatérale des droits de pêche exclusifs de l'Islande jusqu'à 50 milles marins à partir des lignes de base n'est pas opposable au Royaume-Uni;

2) Dit que l'Islande n'est pas en droit d'exclure unilatéralement les navires de pêche britanniques des régions situées entre la limite des 12 milles et celle des 50 milles, ni d'imposer unilatéralement des restrictions à leur activité dans ces régions;

3) Dit que l'Islande et le Royaume-Uni ont l'obligation mutuelle d'engager des négociations de bonne foi pour aboutir à une solution équitable de leurs divergences;

4) Indiqué certains facteurs à prendre en considération dans ces négociations (droits préférentiels de l'Islande, droits établis du Royaume-Uni, intérêts d'autres Etats, conservation des ressources de la pêche, examen concerté des mesures à prendre).

La Cour était composée comme suit : M. Lachs, président; MM. Forster, Gros, Bengzon, Petrán, Onyema, Dillard, Ignacio-Pinto, de Castro, Morozov, Jiménez de Aréchaga, sir Humphrey Waldock, MM. Nagendra Singh et Ruda, juges.

Parmi les dix membres de la Cour ayant voté pour l'arrêt, le Président et M. Nagendra Singh y ont joint des déclarations, MM. Forster, Bengzon, Jiménez de Aréchaga, Nagendra Singh (déjà cité) et Ruda l'exposé de leur opinion individuelle collective et MM. Dillard, de Castro et sir Humphrey Waldock les exposés de leur opinion individuelle.

Des quatre juges ayant voté contre l'arrêt, M. Ignacio-Pinto y a joint une déclaration et MM. Gros, Petrán et Onyema les exposés de leur opinion dissidente.

Ces déclarations et opinions définissent la position prise par les juges intéressés et en développent les motifs.

*
* *

Procédure — Défaut de comparution d'une des parties
(paragraphe 1 à 18 de l'arrêt)

Dans son arrêt, la Cour rappelle que l'instance a été introduite par le Royaume-Uni contre l'Islande le 14 avril 1972. Sur demande du Royaume-Uni, la Cour a indiqué des mesures conservatoires par ordonnance du 17 août 1972 et les a confirmées par ordonnance du 12 juillet 1973. Par arrêt du 2 février 1973, elle s'est déclarée compétente pour statuer sur le fond du différend.

Dans ses conclusions finales, le Royaume-Uni a demandé à la Cour de dire et juger :

a) Que la prétention de l'Islande d'avoir droit à une zone de compétence exclusive sur les pêcheries jusqu'à 50 milles marins à partir des lignes de base est sans fondement en droit international et n'est pas valable;

b) Que, vis-à-vis du Royaume-Uni, l'Islande n'est pas en droit d'établir unilatéralement une zone de compétence exclusive sur les pêcheries au-delà de la limite de 12 milles convenue dans un échange de notes de 1961;

c) Que l'Islande n'est pas en droit d'exclure unilatéralement les navires de pêche britanniques de la région de la haute mer située au-delà de 12 milles ni d'imposer unilatéralement des restrictions à leur activité dans cette région;

d) Que l'Islande et le Royaume-Uni ont l'obligation d'examiner ensemble, soit bilatéralement soit de concert avec d'autres Etats intéressés, la nécessité d'appliquer, pour des motifs de conservation, des restrictions à l'activité de pêche dans ladite région de la haute mer et d'engager des négociations en vue d'instaurer un régime garantissant notamment à l'Islande une situation préférentielle conforme à sa position d'Etat spécialement tributaire de ses pêcheries.

L'Islande n'a pris part à aucune phase de l'instance. Par lettre du 29 mai 1972, elle a informé la Cour qu'elle considérait l'échange de notes de 1961 comme caduc; qu'à son avis la Cour ne pouvait trouver dans son Statut aucun fondement pour l'exercice de sa compétence et que, ses intérêts vitaux étant en jeu, elle n'était disposée à attribuer compétence à la Cour dans aucune affaire concernant l'étendue de ses pêcheries. Par lettre du 11 janvier 1974, l'Islande a dit qu'elle n'acceptait aucun des faits énoncés, ni aucune des allégations ou thèses juridiques présentées au nom du Royaume-Uni.

Le Royaume-Uni s'étant référé à l'Article 53 du Statut, la Cour doit dire si les conclusions finales sont fondées en fait et en droit. Les faits que la Cour doit examiner pour statuer sont attestés par des documents dont l'exactitude ne semble pas soulever de doutes. Quant au droit, s'il est regrettable que l'Islande ne se soit pas fait représenter, la Cour n'en est pas moins censée constater le droit international, ce qui ressortit au domaine de sa connaissance judiciaire. Ayant tenu compte de la position juridique de chacune des Parties et fait preuve d'une circonspection particulière eu égard à l'absence du défendeur, elle se considère en possession des éléments nécessaires pour se prononcer.

Historique du différend — Compétence de la Cour
(paragraphe 19 à 48 de l'arrêt)

La Cour rappelle qu'en 1948 le Parlement islandais (Althing) a adopté une loi sur la conservation scien-

tifique des pêcheries du plateau continental qui donnait au Gouvernement le pouvoir d'établir des zones de conservation intégralement réglementées et contrôlées par l'Islande, dans la mesure compatible avec les accords conclus avec d'autres pays. Puis la Convention anglo-danoise de 1901 fixant la limite du droit exclusif de pêche de l'Islande autour de ses côtes a été dénoncée par l'Islande à dater de 1951, un nouveau règlement islandais de 1958 a porté cette limite à 12 milles marins et une résolution de l'Althing de 1959 a proclamé : "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." A la suite d'incidents et de négociations, l'Islande et le Royaume-Uni ont conclu le 11 mars 1961 un échange de notes d'où il ressortait notamment que le Royaume-Uni n'élèverait plus d'objection contre la limite de 12 milles; que l'Islande continuerait de s'employer à mettre en œuvre la résolution de 1959 relative à l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries mais notifierait six mois à l'avance au Royaume-Uni toute mesure en ce sens; et que "au cas où surgirait un différend en la matière, la question serait portée, à la demande de l'une ou l'autre partie, devant la Cour internationale de Justice".

En 1971, le Gouvernement islandais a annoncé que l'accord sur la compétence en matière de pêcheries conclu avec le Royaume-Uni prendrait fin et que la limite de la zone islandaise de pêche exclusive serait portée à 50 milles. Par aide-mémoire du 24 février 1972, cette intention a été notifiée officiellement au Royaume-Uni. Celui-ci a déclaré que l'échange de notes ne pouvait être dénoncé unilatéralement et qu'à son avis la mesure envisagée "n'aurait aucun fondement en droit international". Le 14 juillet 1972, un nouveau règlement a porté la limite de pêche de l'Islande à 50 milles à dater du 1^{er} septembre 1972 et a interdit toute pêche aux navires étrangers à l'intérieur de cette limite. Son application a donné lieu, pendant que se déroulait la procédure devant la Cour et que l'Islande se refusait à reconnaître les décisions de celle-ci, à une série d'incidents et de négociations qui ont abouti le 13 novembre 1973 à un échange de notes constituant un accord provisoire entre le Royaume-Uni et l'Islande. Valable deux ans, l'accord prévoit des arrangements temporaires "en attendant un règlement du différend au fond et sans préjudice de la position juridique ni des droits de l'un ou l'autre gouvernement à cet égard".

La Cour estime que l'existence de ce dernier accord ne doit pas l'inciter à ne pas statuer. En effet, on ne peut soutenir que les questions à elle soumises soient devenues sans objet, puisque le différend subsiste. Par ailleurs, s'il est en dehors des pouvoirs de la Cour de dire quel pourra être le droit entre les Parties à l'expiration de l'accord provisoire, cela ne saurait la décharger de l'obligation de statuer sur la base du droit tel qu'il existe en ce moment. Enfin il ne faudrait pas décourager la conclusion, dans des différends futurs, d'arrangements temporaires destinés à réduire les frictions.

Revenant à l'échange de notes de 1961, dont elle a constaté dans son arrêt de 1973 qu'il est en vigueur, la Cour souligne que ce serait interpréter trop étroitement sa clause compromissoire (citée ci-dessus) que d'en conclure qu'elle n'a compétence que pour répondre par oui ou par non à la question de savoir si le règlement islandais de 1972 est conforme au droit international. Il semble évident que le différend entre les parties

englobe des désaccords quant à leurs droits respectifs sur les ressources de la pêche et quant à la conservation de ces ressources. La Cour a le pouvoir de prendre en considération tous les éléments pertinents.

Règles de droit international applicables (paragraphe 49 à 78 de l'arrêt)

Lors de la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (Genève, 1958) a été adoptée une Convention sur la haute mer dont l'article 2 a posé le principe de la liberté de la haute mer, c'est-à-dire de libertés de navigation, de pêche, etc., "exercées par tous les Etats en tenant raisonnablement compte de l'intérêt que la liberté de la haute mer présente pour les autres Etats".

Les questions de la largeur de la mer territoriale et de l'étendue de la compétence de l'Etat riverain en matière de pêcheries n'ont pu être réglées ni par la Conférence de 1958 ni par une deuxième Conférence tenue à Genève en 1960. Cependant, par l'effet d'un assentiment général apparu à cette deuxième Conférence, deux notions se sont depuis lors cristallisées en droit coutumier : celle d'une zone de pêche entre la mer territoriale et la haute mer, à l'intérieur de laquelle l'Etat riverain peut prétendre à une compétence exclusive en matière de pêcheries et dont il semble désormais généralement accepté qu'elle va jusqu'à 12 milles; et celle de droits de pêche préférentiels dans les eaux adjacentes à cette zone de pêche exclusive, en faveur de l'Etat riverain se trouvant dans une situation de dépendance spéciale à l'égard de ses pêcheries. La Cour n'ignore pas que, ces dernières années, un certain nombre d'Etats ont décidé d'élargir leur zone de pêche exclusive. 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 soumis à cette occasion. Mais, en tant que tribunal, elle ne saurait rendre de décision *sub specie legis ferendae* ni énoncer le droit avant que le législateur l'ait édicté. Elle doit tenir compte des règles actuelles du droit international et de l'échange de notes de 1961.

L'existence de droits de pêche préférentiels a été soutenue pour la première fois par l'Islande à la Conférence de Genève de 1958, qui s'est bornée à recommander 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 pêcherie en cause, compte tenu des intérêts des autres Etats".

A la Conférence de 1960, la même idée a trouvé son expression dans un amendement incorporé à une forte majorité dans l'une des propositions concernant la zone de pêche. La pratique contemporaine des Etats montre que cette notion, de plus en plus largement acceptée, est mise en œuvre par la voie d'accords bilatéraux ou multilatéraux. En la présente espèce, où la zone de pêche exclusive en deçà de 12 milles n'est pas en litige,

le Royaume-Uni a expressément reconnu les droits préférentiels de l'autre Partie dans les eaux contestées situées au-delà. Il est hors de doute que l'Islande est exceptionnellement tributaire de ses pêcheries et il paraît bien que le moment est atteint où il devient essentiel de protéger des stocks de poisson aux fins d'une exploitation rationnelle et économique.

Cependant la notion même de droits de pêche préférentiels en faveur des Etats riverains se trouvant dans une situation de dépendance spéciale implique que ces droits bénéficient d'une certaine priorité mais non pas qu'ils puissent abolir les droits concurrents d'autres Etats. Le fait que l'Islande soit fondée à revendiquer des droits préférentiels ne suffit donc pas à justifier sa prétention d'interdire unilatéralement toute pêche aux navires britanniques au-delà de la limite de 12 milles convenue en 1961.

Le Royaume-Uni a fait valoir que ses navires pêchent dans les eaux islandaises depuis des siècles, que depuis plus de cinquante ans leur activité est comparable à ce qu'elle est aujourd'hui et que leur exclusion aurait des conséquences extrêmement graves. Il s'agit là aussi de la dépendance économique et des moyens de subsistance de collectivités entières. L'intérêt qui s'attache à la conservation des stocks de poisson est le même que pour l'Islande, laquelle a d'ailleurs admis l'existence des intérêts historiques et spéciaux du Royaume-Uni en ce qui concerne la pêche dans les eaux contestées. Son règlement de 1972 ne saurait donc être opposable au Royaume-Uni : il méconnaît les droits établis de cet Etat, ainsi que l'échange de notes de 1961, et il viole le principe (Convention de 1958 sur la haute mer, art. 2) d'une prise en considération raisonnable des intérêts des autres Etats, y compris le Royaume-Uni.

Un règlement équitable du différend exige que soient conciliés les droits de pêche préférentiels de l'Islande et les droits de pêche traditionnels du Royaume-Uni, en essayant d'apprécier selon le moment le degré de dépendance respective des deux Etats à l'égard des pê-

cheries en cause et en tenant compte des droits d'autres Etats et des nécessités de la conservation. Il s'ensuit que l'Islande n'est fondée en droit ni à exclure unilatéralement les navires de pêche britanniques des zones maritimes situées au-delà de la limite de 12 milles convenue en 1961 ni à imposer unilatéralement des restrictions à leur activité. Mais cela ne signifie pas que le Royaume-Uni n'ait envers l'Islande aucune obligation en ce qui concerne la pêche dans les eaux litigieuses entre 12 et 50 milles. Les deux parties ont l'obligation de continuer à étudier la situation des ressources de la pêche dans ces eaux et d'examiner ensemble, sur la base des renseignements 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 ou à conclure.

La méthode la plus propre à résoudre le différend est de toute évidence de négocier en vue de circonscrire les droits et intérêts des Parties et de régler de façon équitable des questions comme la limitation des prises, l'attribution de parts ou les restrictions connexes. L'obligation de négocier découle de la nature même des droits respectifs des Parties et correspond aux dispositions de la Charte des Nations Unies concernant le règlement pacifique des différends. La Cour ne saurait admettre que l'intention commune des Parties ait été de ne pas négocier tant que leur accord provisoire de 1973 resterait en vigueur. Leur tâche sera de conduire les négociations dans un esprit tel que chacune d'elles doive de bonne foi tenir raisonnablement compte des droits de l'autre, de la situation locale et des intérêts des autres Etats ayant dans la région des droits de pêche bien établis.

*
* * *

Pour ces motifs, la Cour se prononce (par. 79 de l'arrêt) comme il a été indiqué ci-dessus.