

## DISSENTING OPINION OF JUDGE PADILLA NERVO

I cannot concur in the Judgment of the Court in the present proceedings.

I am unable to agree with the manner and reasoning through which the Court easily disposed of and rejected the objections and *arguments* raised against its jurisdiction to deal with the merits of the Application.

The Court might give the impression by the development of too dogmatic and formalistic assertions that its main concern has been the search for juridical foundations to justify a previously admitted premise of somewhat axiomatic character.

That of course is not the case, but, in my view, the objections raised have not been answered convincingly.

The formulation of general principles and the invocation of a settled practice of the Court regarding certain issues in former decisions, do not necessarily solve the problem in a case like the present one, which has exceptional characteristics and very special features, and where jurisdiction and merits are interdependent from several points of view.

All these circumstances were in fact apparent in the *Fisheries Jurisdiction* case, *Interim Protection, Order of 17 August 1972*. The views I then expressed are still valid now.

In the present proceedings a judgment is given regarding a State which denies its consent to jurisdiction of the Court, which is not a party to such proceedings, and whose rights as a sovereign State are placed in jeopardy.

The claim of the Republic of Iceland to extend its fisheries jurisdiction to a zone of 50 nautical miles around Iceland, has not been proved to be contrary to international law.

The Court relies mainly as a source of its jurisdiction on the Exchange of Notes of 19 July 1961, an agreement which the Republic of Iceland contends has fully achieved its purpose and object, and the provisions of which it considers no longer to be applicable and, consequently, terminated.

The Minister for Foreign Affairs of Iceland sent to the Registrar on 27 June 1972 a letter regarding the filing on 5 June 1972 of an Application by the Government of the Federal Republic of Germany, instituting proceedings against Iceland.

## OPINION DISSIDENTE DE M. PADILLA NERVO

[Traduction]

Je ne suis pas en mesure de souscrire à l'arrêt de la Cour dans la présente procédure.

Je ne puis pas approuver la méthode et le raisonnement suivis par la Cour pour écarter et rejeter un peu rapidement les objections et les *arguments* opposés à sa compétence pour connaître de la requête au fond.

En formulant des assertions par trop dogmatiques et formalistes, la Cour risque de donner l'impression qu'elle a surtout eu le souci de rechercher la justification juridique d'une prémisse déjà admise de caractère quelque peu axiomatique.

Certes, il n'en est rien, mais à mon avis les objections élevées n'ont pas été réfutées de façon convaincante.

L'exposé de principes généraux et l'invocation de la pratique établie de la Cour concernant certaines questions mises en jeu par des décisions antérieures ne fournissent pas nécessairement une solution valable pour le problème qui se pose dans l'affaire actuelle, qui présente des caractéristiques exceptionnelles et des particularités tout à fait inédites, et où la question de la compétence et la question de fond sont mutuellement liées à plusieurs points de vue.

Tous ces éléments étaient d'ailleurs présents dans l'affaire relative à la *Compétence en matière de pêcheries, mesures conservatoires, ordonnance du 17 août 1972*. Les opinions que j'avais exprimées alors demeurent valables.

Dans la présente procédure, un arrêt a été prononcé concernant un Etat qui refuse de reconnaître la compétence de la Cour, qui n'est pas partie à cette procédure et dont les droits souverains sont compromis.

Il n'est pas établi que la prétention de la République d'Islande à étendre sa compétence en matière de pêcheries jusqu'à 50 milles marins autour de ses côtes soit contraire au droit international.

La Cour invoque surtout pour fonder sa compétence l'échange de notes du 19 juillet 1961, accord qui, d'après la République d'Islande, a entièrement atteint son but et son objet, dont elle considère que les dispositions ne sont plus applicables et sont donc devenues caduques.

Le ministre des Affaires étrangères d'Islande a envoyé au Greffier, le 27 juin 1972, une lettre au sujet du dépôt, intervenu le 5 juin 1972, d'une requête par laquelle le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne introduisait une instance contre l'Islande.

With that letter were sent several documents dealing with the background and termination of the agreement of 19 July 1961, and "with the changed circumstances resulting from the ever-increasing exploitation of the fishery resources in the seas surrounding Iceland".

The letter refers to the dispute with the Federal Republic who opposed the 12-mile fishery limit established by the Icelandic Government in 1958, and to the 1961 Exchange of Notes.

Iceland states that "the 1961 Exchange of Notes took place under extremely difficult circumstances".

Paragraph 5 of the Application by the Federal Republic instituting proceedings refers to—

"... incidents involving, on the one hand, Icelandic coastguard vessels and, on the other hand, British fishing vessels and fisheries protection vessels of the Royal Navy of the United Kingdom".

It appears from the above-quoted statements, that such circumstances were not the most appropriate to negotiate and conclude the 1961 Agreement. The Foreign Minister of Iceland further indicates:

"The agreement by which that dispute was settled, and consequently the possibility of such recourse to the Court (to which the Government of Iceland was consistently opposed as far as concerns disputes over the extent of its exclusive fisheries jurisdiction), was not of a permanent nature. In particular, an undertaking for judicial settlement cannot be considered to be of a permanent nature. There is nothing in that situation, or in any general rule of contemporary international law, to justify any other view.

. . . . .

After the termination of the agreement recorded in the Exchange of Notes of 1961, there was on 5 June 1972 no basis under the Statute for the Court to exercise jurisdiction in the case to which the Government of the Federal Republic refers.

The Government of Iceland, considering that the vital interests of the people of Iceland are involved, respectfully informs the Court that it is not willing to confer jurisdiction on the Court in any case involving the extent of the fishery limits of Iceland, and specifically in the case sought to be instituted by the Government of the Federal Republic of Germany on 5 June 1972."

The Exchange of Notes on which the Application founds the jurisdiction of the Court, dated 19 July 1961, makes reference to the Resolution of the Parliament of Iceland of 5 May 1959, which declared that a recognition of the rights of Iceland to fisheries limits *extending to the whole continental shelf* "should be sought".

In the Note of 19 July 1961 it is stated that: "The Icelandic Govern-

A cette lettre étaient joints plusieurs documents concernant l'origine et l'extinction de l'accord du 19 juillet 1961, ainsi que «le changement de circonstances résultant de l'exploitation toujours croissante des ressources de la pêche dans les mers entourant l'Islande».

La lettre mentionne le différend avec la République fédérale, qui s'opposait à la limite de pêche de 12 milles établie par le Gouvernement islandais en 1958, et se réfère à l'échange de notes de 1961.

L'Islande déclare que «l'échange de notes de 1961 est intervenu dans des circonstances extrêmement difficiles».

Au paragraphe 5 de la requête introductive d'instance de la République fédérale, il est question :

«d'incidents où étaient impliqués, d'une part, des navires garde-côtes islandais et, de l'autre des navires de pêche britanniques et des bâtiments de la marine royale du Royaume-Uni chargés de la protection des pêcheries.»

Il ressort des déclarations ci-dessus que de telles circonstances n'étaient pas des plus favorables pour négocier et conclure l'accord de 1961. Le ministre des Affaires étrangères d'Islande indique en outre :

«L'accord réglant le différend dont il s'agissait et par conséquent la possibilité d'une instance devant la Cour (à laquelle le Gouvernement islandais s'est constamment opposé pour les différends concernant l'étendue de sa compétence exclusive en matière de pêcheries) n'avaient pas un caractère permanent. En particulier on ne saurait considérer comme permanent un engagement de se soumettre au règlement judiciaire. Rien dans cette situation ni dans une règle générale du droit international contemporain ne justifierait une autre manière de voir.

. . . . .

L'accord enregistré dans l'échange de notes de 1961 ayant pris fin, la Cour ne pouvait se fonder sur son Statut le 5 juin 1972 pour exercer sa compétence dans l'affaire visée par la République fédérale.

Considérant que les intérêts vitaux du peuple islandais sont en jeu, le Gouvernement islandais porte respectueusement à la connaissance de la Cour qu'il n'est pas disposé à lui attribuer compétence dans une affaire qui concernerait l'étendue des pêcheries islandaises, en particulier dans l'instance que le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a voulu introduire le 5 juin 1972.»

L'échange de notes du 19 juillet 1961 sur lequel la requête fonde la compétence de la Cour mentionne la résolution du Parlement islandais du 5 mai 1959, aux termes de laquelle «il convient de s'efforcer d'obtenir» la reconnaissance des droits de pêche de l'Islande *sur l'ensemble du plateau continental*.

Dans la note du 19 juillet 1961, il est dit que «Le Gouvernement

ment shall continue to work for the *implementation* of the Althing Resolution of 5 May 1959 regarding the *extension* of the fishery jurisdiction of Iceland . . .” (italics added).

The claim of Iceland that its continental shelf must be considered to be a part of the country itself, has support in the Convention on this subject, done at Geneva on 29 April 1958.

This Court, in its Judgment of 20 February 1969, stated:

“ . . . the most fundamental of all the rules of law relating to the continental shelf, enshrined in Article 2 of the 1958 Geneva Convention, . . . namely that the rights of the coastal State in respect of the area of continental shelf that constitutes a natural prolongation of its land territory into and under the sea exist *ipso facto* and *ab initio*, by virtue of its sovereignty over the land, and as an extension of it in an exercise of sovereign rights for the purpose of exploring the seabed and exploiting its natural resources. In short, there is here an inherent right. In order to exercise it, no special legal process has to be gone through, nor have any special legal acts to be performed. Its existence can be declared (and many States have done this) but does not need to be constituted. Furthermore the right does not depend on its being exercised. To echo the language of the Geneva Convention, it is ‘exclusive’ in the sense that if the coastal State does not choose to explore or exploit the areas of shelf appertaining to it, that is its own affair, but no one else may do so without its express consent.” (*I.C.J. Reports 1969*, p. 22, para. 19.)

The Government of Iceland in its information and documents sent to the Court, has given well-founded reasons and explanations of its sovereign right to extend its fisheries jurisdiction to the entire continental shelf area.

The coastal fisheries in Iceland have always been the foundation of the country’s economy.

The coastal fisheries are the *conditio sine qua non* for the Icelandic economy; without them the country would not have been habitable.

Iceland rests on a platform or continental shelf whose outlines follow those of the country itself. In these shallow underwater terraces, ideal conditions are found for spawning areas and nursery grounds upon whose preservation and utilization the livelihood of the nation depends. It is increasingly being recognized that coastal fisheries are based on the special conditions prevailing in the coastal areas which provide the necessary environment for the fishstocks. This environment is an integral part of the natural resources of the coastal State.

The continental shelf is really the platform of the country and must be considered to be a part of the country itself.

islandais 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 ...» (les italiques sont de nous).

Quand l'Islande affirme que son plateau continental doit être considéré comme une partie du pays lui-même, elle peut s'appuyer sur la convention relative à cette question, signée à Genève le 29 avril 1958.

Dans son arrêt du 20 février 1969, la Cour a énoncé :

«la plus fondamentale de toutes les règles de droit relatives au plateau continental et qui est consacrée par l'article 2 de la Convention de Genève de 1958 ... : les droits de l'Etat riverain concernant la zone de plateau continental qui constitue un prolongement naturel de son territoire sous la mer existent *ipso facto* et *ab initio* en vertu de la souveraineté de l'Etat sur ce territoire et par une extension de cette souveraineté sous la forme de l'exercice de droits souverains aux fins de l'exploration du lit de la mer et de l'exploitation de ses ressources naturelles. Il y a là un droit inhérent. Point n'est besoin pour l'exercer de suivre un processus juridique particulier ni d'accomplir des actes juridiques spéciaux. Son existence peut être constatée, comme cela a été fait par de nombreux Etats, mais elle ne suppose aucun acte constitutif. Qui plus est, ce droit est indépendant de son exercice «effectif». Pour reprendre le terme de la Convention de Genève, il est «exclusif» en ce sens que, si un Etat riverain choisit de ne pas explorer ou de ne pas exploiter les zones de plateau continental lui revenant, cela ne concerne que lui et nul ne peut le faire sans son consentement exprès.» (*C.I.J. Recueil 1969*, p. 22, par. 19).

Le Gouvernement islandais, dans les renseignements et les documents envoyés à la Cour, donne des raisons et des explications bien motivées de son droit souverain d'étendre sa compétence en matière de pêcheries à la totalité de la zone du plateau continental.

Depuis toujours les pêcheries côtières de l'Islande constituent le fondement même de l'économie du pays.

Les pêcheries côtières sont indispensables à l'économie islandaise; sans elles, le pays n'aurait pas été habitable.

L'Islande est située sur une plate-forme ou plateau continental, dont les contours sont concentriques à ceux du pays lui-même. Ces terrasses sous-marines peu profondes présentent des conditions idéales pour les zones de frai et d'alevinage dont la préservation et l'utilisation sont indispensables à la vie du pays. Il est de plus en plus généralement admis que les pêcheries côtières dépendent des conditions particulières existant dans les zones littorales, lesquelles fournissent l'environnement nécessaire aux réserves de poisson. Cet environnement fait partie intégrante des ressources naturelles du pays riverain.

Le plateau continental est en réalité l'assise sur laquelle le pays repose et il doit être considéré comme une partie du pays lui-même.

The vital interests of the Icelandic people are therefore at stake. They must be protected.

The priority position of the coastal State has then always been recognized through the system of fishery limits. In the past these limits have to a great extent not been established with any regard to the interests of the coastal State. They owe their origin rather to the preponderant influence of distant water fishery nations, who wished to fish as close as possible to the shores of other nations, frequently destroying one area and then proceeding to another.

In a system of progressive development of international law the question of fishery limits has to be reconsidered in terms of the protection and utilization of coastal resources regardless of other considerations which apply to the extent of the territorial sea. The international community has increasingly recognized that the coastal fishery resources are to be considered as a part of the natural resources of the coastal State. The special situation of countries who are overwhelmingly dependent on coastal fisheries, was generally recognized at both Geneva Conferences in 1958 and 1960. Since then this view has found frequent expression both in the legislation of various countries and in important political statements. The course of events is decidedly progressing in this direction.

Reiterating the considerations which led the Government of Iceland to issue new regulations relating to exclusive fisheries jurisdiction in the continental shelf area, it stated the following:

“In the aide-mémoire of 31 August 1971 it was intimated that ‘in order to strengthen the measures of protection essential to safeguard the vital interests of the Icelandic People in the seas surrounding its coasts, the Government of Iceland now finds it essential to extend further the zone of exclusive fisheries jurisdiction around its coasts to include the areas of sea covering the continental shelf’. It was further stated that in the opinion of the Icelandic Government, the object and purpose of the provisions in the 1961 Exchange of Notes for recourse to judicial settlement in certain eventualities have been fully achieved. The Government of Iceland, therefore, considers the provisions of the Notes exchanged no longer to be applicable and consequently terminated.” (Government of Iceland’s aide-mémoire of 24 February 1972, Annex H to Application of the Federal Republic).

“In the period of ten years which has elapsed, the Government of the Federal Republic enjoyed the benefit of the Icelandic Government’s policy to the effect that further extension of the limits of exclusive fisheries jurisdiction would be placed in abeyance *for a reasonable and equitable period*. Continuation of that policy by the Icelandic Government, in the light of intervening scientific and

Les intérêts vitaux du peuple islandais sont donc en jeu. Ils doivent être protégés.

La position prioritaire de l'Etat côtier a toujours été reconnue grâce au système des limites de pêche. Dans le passé, ces limites ont été souvent établies sans que l'on tienne aucun compte des intérêts de l'Etat riverain. Elles doivent plutôt leur origine à l'influence prépondérante des nations pratiquant la pêche lointaine, qui souhaitaient pêcher aussi près que possible des côtes des autres nations et, souvent, ravageaient une zone avant de passer à une autre.

Dans un système de développement progressif du droit international, la question de la limite de pêche exclusive doit être réexaminée du point de vue de la protection et de l'utilisation des ressources côtières indépendamment d'autres considérations qui portent sur l'étendue de la mer territoriale. La communauté internationale reconnaît de plus en plus que les ressources de la pêche côtière doivent être considérées comme un élément des ressources naturelles de l'Etat riverain. La situation particulière des pays qui sont tributaires avant tout des pêcheries côtières a été admise, d'une manière générale, lors des deux conférences de Genève de 1958 et 1960. Depuis lors cette idée a été maintes fois exprimée, que ce soit dans la législation de divers pays ou dans d'importantes déclarations politiques. L'évolution se fait résolument dans cette direction.

Rappelant les raisons qui l'avaient amené à adopter une nouvelle réglementation sur l'exclusivité de sa compétence en matière de pêcheries dans la zone du plateau continental, le Gouvernement islandais a déclaré ce qui suit :

«Dans l'aide-mémoire du 31 août 1971, il était indiqué: «en vue de renforcer les mesures de protection essentielles pour la préservation des intérêts vitaux du peuple islandais dans les mers qui entourent ses côtes, le Gouvernement islandais considère comme essentiel d'étendre sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries autour des côtes de manière à inclure les espaces marins situés au-dessus du plateau continental». Il était ajouté que, de l'avis du Gouvernement islandais, l'objet et le but des dispositions de l'échange de notes de 1961 visant le recours au règlement judiciaire dans certains cas avaient été entièrement atteints. En conséquence, le Gouvernement islandais considère que les dispositions des notes échangées ne sont plus applicables et sont donc devenues caduques.» (Aide-mémoire du Gouvernement islandais en date du 24 février 1972, annexe H à la requête de la République fédérale.)

«Au cours des dix années écoulées, le Gouvernement de la République fédérale a bénéficié de la politique du Gouvernement islandais tendant à suspendre *pour une durée raisonnable et équitable* tout nouvel élargissement des limites de la juridiction exclusive sur les zones de pêche. Etant donné l'évolution scientifique et économique qui s'est produite (et notamment la menace toujours

economic evolution (including the ever greater threat of increased diversion of highly developed fishing effort to the Icelandic area) has become excessively onerous and unacceptable, and is harmful to the maintenance of the resources of the sea on which the livelihood of the Icelandic people depends.” (Italics added.) (Government of Iceland’s aide-mémoire of 31 August 1971, Annex D to Application of the Federal Republic.)

Not only Iceland but many coastal States in all regions of the world know by experience the harmful effects of the ever greater threat of highly developed fishing effort near their shores, by foreign fishing fleets equipped—like the modern trawlers of the Federal Republic of Germany—with *sophisticated technical gear*. Technical progress in this field implies a change of circumstances which may fundamentally change the former situation.

In the Exchange of Notes of 19 July 1961, the agreement *already envisaged* the prospect that the Republic of Iceland would extend the fisheries jurisdiction beyond the 12-mile limit.

If it is contrary to international law to envisage such extension, the United Kingdom and the Federal Republic of Germany would not have accepted the inclusion of such statement in the formal Exchange of Notes.

There is in such Exchange of Notes an implicit recognition of the right of Iceland to extend its fisheries jurisdiction.

The Federal Republic of Germany, in view of its recognition of the exceptional importance of coastal fisheries to the Icelandic economy, *accepted* the proposals put forward by the Government of Iceland, among them, the proposal contained in paragraph 5, which states that “the Government of Iceland shall continue to work for the *implementation* of the Althing Resolution of 5 May 1959, regarding the extension of the fishery jurisdiction of Iceland” (italics added), which declares that a recognition of its rights to the whole continental shelf should be sought, as provided in the Law concerning the Scientific Conservation of the Continental Shelf Fisheries of 1948.

The Federal Republic did not object to the existence of such rights; it accepted the proposal which contained as counterpart or consideration the obligation of Iceland to give six months’ notice of any such extension.

If a dispute did arise in respect of such extension, it would not affect the previous implicit recognition of Iceland’s right to extend its fisheries jurisdiction.

The most essential asset of coastal States is to be found in the living resources of the sea covering their continental shelf and in the fishing zone contiguous to their territorial sea.

The progressive development of international law entails the recogni-

plus grande d'une orientation des activités de pêche intensives vers la zone islandaise) la poursuite de cette politique du Gouvernement islandais a des conséquences excessivement lourdes et inacceptables et elle porte préjudice à la conservation des ressources de la mer dont dépend la subsistance de la population islandaise.» (Les italiques sont de nous.) (Aide-mémoire du Gouvernement islandais en date du 31 août 1971, annexe D à la requête de la République fédérale.)

Non seulement l'Islande mais encore bien d'autres pays riverains dans toutes les régions du monde connaissent par expérience les effets néfastes de la menace toujours plus grande d'une intensification de la pêche près de leur littoral que font peser des flottilles étrangères de bateaux de pêche munis, comme les chalutiers modernes de la République fédérale d'Allemagne, d'un *équipement technique complexe*. Les progrès techniques réalisés dans ce domaine se traduisent par un changement de circonstances qui peut modifier radicalement la situation antérieure.

L'accord que constitue l'échange de notes du 19 juillet 1961 *envisageait déjà* que la République d'Islande étendrait la limite de sa compétence sur les pêcheries au-delà de 12 milles.

S'il avait été contraire au droit international d'envisager une telle extension, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne n'auraient pas accepté l'insertion d'une déclaration de ce genre dans l'échange de notes officiel.

Cet échange de notes contient la reconnaissance implicite du droit de l'Islande d'étendre sa compétence en matière de pêcheries.

Ayant reconnu l'importance exceptionnelle des pêcheries côtières pour l'économie islandaise, la République fédérale d'Allemagne a *accepté* les propositions formulées par le Gouvernement islandais et notamment celle qui figure au paragraphe 5 où il est dit: «Le Gouvernement islandais 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» (les italiques sont de nous); d'après cette résolution, l'Islande doit s'efforcer d'obtenir la reconnaissance de ses droits sur toute la zone du plateau continental, conformément à la loi de 1948 concernant la conservation scientifique des pêcheries du plateau continental.

La République fédérale n'a pas objecté que ces droits n'existaient pas; elle a accepté la proposition dont la contrepartie était l'obligation pour l'Islande de notifier six mois à l'avance toute mesure tendant à étendre sa juridiction sur les pêcheries.

A supposer qu'un différend survienne en la matière, cela ne concernerait pas la reconnaissance déjà admise implicitement du droit de l'Islande à étendre sa compétence en matière de pêcheries.

Pour les Etats riverains, les ressources biologiques de la mer au-dessus de leur plateau continental et dans la zone de pêche contiguë à leur mer territoriale sont une richesse essentielle.

Le développement progressif du droit international suppose la recon-

tion of the concept of the *patrimonial* sea, which extends from the territorial waters to a distance fixed by the coastal State concerned, in exercise of its sovereign rights, for the purpose of protecting the resources on which its economic development and the livelihood of its people depends.

This concept is not a new one. It has found expression in declarations by many governments proclaiming as their international maritime policy, their sovereignty and exclusive fisheries jurisdiction over the sea contiguous to their shores.

There are nine States which have adopted a distance of 200 nautical miles from their shores as their exclusive fisheries jurisdiction. Some of them have enacted and enforced regulations to that effect since 20 years ago, when the "Santiago Declaration" was signed by the Governments of Chile, Ecuador and Peru in August 1952.

The text of the Notes dated 19 July 1961 is susceptible of different interpretations as regards its duration, its purpose, and the obligations it contains.

The compromissory clause cannot be said to be of a permanent nature, or one binding Iceland for ever to freeze its fisheries jurisdiction to the 12-mile limit.

If the *object* and purpose of the provision to recourse to judicial settlement has been fully achieved and validly terminated, there would be no basis in that provision for the jurisdiction of the Court—and that is in my opinion the case.

There are many valid arguments and reasons in favour of the Icelandic thesis to the effect that the Exchange of Notes has *lapsed*.

Since the Exchange of Notes was negotiated, a fundamental change of circumstances has taken place, and new customary international rules and norms have emerged and developed, permitting coastal States to claim fisheries jurisdiction over the waters covering their continental shelves.

At the present time (and since the two Conferences on the Law of the Sea took place) it has been a universal understanding that any coastal State has the right to extend to a distance of 12 miles its territorial waters. Many States have adopted that limit, including the Federal Republic of Germany. Iceland could not be legally bound to pay the price or *quid pro quo* for the recognition of its own right. But it is more important that with respect to exclusive or preferential rights regarding fisheries in waters beyond the territorial sea, many States in America have claimed jurisdiction to a distance of 200 nautical miles from their shores. In other regions several States have made similar claims and new norms have been adopted in that respect. Senegal, by a law dated 19 April 1972, claimed jurisdiction to a distance of 110 nautical miles beyond the limit of its territorial sea.

naissance de la notion de mer *patrimoniale* qui s'étend depuis les eaux territoriales jusqu'à une certaine distance, fixée par l'Etat riverain intéressé dans l'exercice de ses droits souverains, en vue de protéger les ressources dont dépendent son développement économique et la subsistance de sa population.

Cette notion n'est pas nouvelle. Elle a trouvé expression dans nombre de déclarations par lesquelles les gouvernements ont proclamé, comme des éléments de leur politique maritime internationale, leur souveraineté et leur compétence exclusive en matière de pêcheries sur les eaux adjacentes à leurs côtes.

Neuf Etats ont fixé à 200 milles marins à partir de leur littoral la zone de leur compétence exclusive sur les pêcheries. Il y a vingt ans que certains appliquent une réglementation en ce sens, depuis que la «déclaration de Santiago» a été signée par les Gouvernements du Chili, de l'Equateur et du Pérou en août 1952.

Le texte des notes du 19 juillet 1961 est susceptible d'interprétations différentes en ce qui touche sa durée d'application, son objet et les obligations qu'il impose.

On ne saurait prétendre que la clause compromissoire a un caractère permanent ou oblige l'Islande à fixer de façon définitive la limite de sa juridiction sur les pêcheries à 12 milles.

Si l'*objet* et le but de la disposition prévoyant le recours au règlement judiciaire ont été pleinement atteints et ont valablement pris fin, cette disposition n'offre plus aucune base sur laquelle fonder la compétence de la Cour — et à mon avis c'est le cas.

Il y a beaucoup d'arguments et de raisons valables qui militent en faveur de la thèse islandaise selon laquelle l'échange de notes est devenu *caduc*.

Depuis que cet échange de notes a été négocié, un changement fondamental de circonstances est intervenu et de nouvelles règles et normes de droit international coutumier sont apparues et se sont développées, qui permettent aux Etats riverains d'étendre leur juridiction en matière de pêcheries sur les eaux qui recouvrent leur plateau continental.

A l'heure actuelle (et ce depuis les deux conférences sur le droit de la mer), il est universellement entendu que tout Etat riverain a le droit de porter la limite de ses eaux territoriales à une distance de 12 milles. Beaucoup d'Etats ont adopté cette limite, y compris la République fédérale d'Allemagne. L'Islande ne saurait être juridiquement tenue de payer le prix ou la contrepartie de la reconnaissance de son propre droit. Qui plus est, en matière de droits de pêche exclusifs ou préférentiels dans les eaux situées au-delà de la mer territoriale, beaucoup d'Etats d'Amérique ont revendiqué une extension de leur juridiction jusqu'à 200 milles marins à partir de leurs côtes. Dans d'autres régions, plusieurs Etats ont émis des revendications analogues et de nouvelles normes ont été adoptées à cet égard. Le Sénégal, par une loi en date du 19 avril 1972, a déclaré étendre sa juridiction jusqu'à une distance de 110 milles marins au-delà de la limite de sa mer territoriale.

Other instances regarding the emerging of new norms may be found in the Conclusions and Recommendations of the African States' Regional Seminar on the Law of the Sea, among which is the following:

“The Participants: Recommend to African States to extend their sovereignty over all the resources of the high sea adjacent to their Territorial Sea within an economic zone to be established and which will include at least the continental shelf.

Call upon all African States to uphold the principle of this extension at the next International Conference on the Law of the Sea.”

In paragraph 5 of the Exchange of Notes it was stated that Iceland will go on working for the implementation of the Althing Resolution. The admission of such a statement meant an implicit recognition that if and when Iceland were to do so, no violation of international law would take place.

The interest of the Government of Iceland in seeking the recognition of its rights to fisheries limits extending to the whole continental shelf is a continuous and permanent interest as affecting its own sovereignty and is an interest which will be fortified each day by the will and resolve of the people of Iceland and will endure for ever as the country itself. The aim, the intention and the purpose of Iceland's claim to exclusive fishery rights over its entire continental shelf area was asserted since 1959 and in the 1961 Exchange of Notes such a claim was recognized to exist. In my view Iceland's right to seek the implementation of the Althing Resolution cannot be denied.

I cannot subscribe therefore to the assertion in the Judgment that the right of the Federal Republic of Germany to challenge such an extension would last “so long as Iceland might seek to implement the Althing Resolution”.

The consequence appears to be (theoretically) that the right of the Federal Republic to invoke the Court's jurisdiction in this matter would last for ever, regardless of fundamental changes of circumstances, the emerging of new customary norms, and other factors which challenge the actual validity of the so-called “compromissory clause”.

On 29 September 1972, in the general debate of the United Nations General Assembly, the Foreign Minister of Iceland said, with reference to the proceedings instituted by the United Kingdom:

“My Government's view is that the absence of jurisdiction is manifest since its consent no longer existed when the proceedings were sought to be instituted” (*italics added*) (Art. 34, Vienna Convention).

D'autres exemples de normes nouvelles apparaissent dans les conclusions et recommandations du Séminaire régional des Etats africains sur le droit de la mer, qui comprennent les dispositions suivantes :

«Les Participants :

Recommandent aux Etats africains d'étendre leur souveraineté sur toutes les ressources de la haute mer adjacente à leur mer territoriale dans le cadre d'une zone économique à établir et qui comprendra au moins le plateau continental;

Invitent tous les Etats africains à défendre le principe de cette extension de souveraineté à la prochaine Conférence internationale sur le droit de la mer.»

Le paragraphe 5 de l'échange de notes déclarait que l'Islande continuerait de s'employer à mettre en œuvre la résolution de l'Althing. L'acceptation de cette déclaration revenait à reconnaître implicitement qu'en agissant éventuellement ainsi l'Islande ne se rendrait coupable d'aucune violation du droit international.

L'intérêt qu'a le Gouvernement islandais à chercher à faire reconnaître ses droits sur une zone de pêche recouvrant l'ensemble du plateau continental est nécessairement un intérêt continu et permanent car il touche sa propre souveraineté; c'est un intérêt qui sera fortifié chaque jour par la volonté et la détermination du peuple d'Islande et qui durera aussi longtemps que le pays lui-même. La prétention de l'Islande à des droits de pêche exclusifs sur toute la zone du plateau continental est affirmée quant à son but, son intention et son objet depuis 1959 et cette prétention a été reconnue dans l'échange de notes de 1961. A mon avis, on ne saurait nier le droit de l'Islande de chercher à mettre en œuvre la résolution de l'Althing.

Je ne peux donc souscrire à l'affirmation qui figure dans l'arrêt selon laquelle le droit de la République fédérale d'Allemagne de contester une telle extension devait durer «aussi longtemps que l'Islande pourrait chercher à mettre en œuvre la résolution de l'Althing».

La conséquence de cette affirmation semblerait être (en théorie) que le droit de la République fédérale d'invoquer la compétence de la Cour en la matière devait durer à perpétuité, sans qu'il y ait à prendre en considération un changement fondamental des circonstances, l'apparition de nouvelles normes de droit coutumier ou d'autres facteurs portant atteinte en fait à la validité de la prétendue «clause compromissoire».

Le 29 septembre 1972 le ministre des Affaires étrangères d'Islande a déclaré devant l'Assemblée générale des Nations Unies lors du débat général, à propos de la procédure engagée par le Royaume-Uni :

«Mon gouvernement estime que l'absence de compétence est évidente puisque son *consentement* n'existait plus lorsqu'on a cherché à obtenir une action de la Cour.» (Cf. art. 34 de la convention de Vienne sur le droit des traités.) (Les italiques sont de nous.)

It may be concluded, therefore, that the circumstances existing in 1961 when the Exchange of Notes took place, have changed in many fundamental respects, which Iceland has validly invoked to sustain that the agreement is no longer in force.

In the last decades great changes have taken place in the political, social, economic and technical fields. The need to strike a fair balance between strong and weak nations, between industrial countries and those in the course of development, is each day more urgent.

The struggle for freedom and self-determination of dependent peoples has been successful. Many new States are now giving fresh views, force and co-operation to the community of nations.

The struggle to assert their sovereign rights over the natural resources belonging to them, is a common denominator among the coastal States the world over.

Old practices and unfair so-called traditional situations have already ended or will soon disappear. The need and the will to liquidate the unjust privileges obtained through the assertion of superior strength, is each day more pressing. These facts have created new circumstances producing new changes.

Emerging customary laws on the problems of the sea have found expression in many political statements, in declarations of governments, in laws and regulations implemented by coastal States in many parts of the world, for the purpose of asserting their sovereign rights and jurisdiction not only over their territorial sea but over the waters covering their continental shelves.

In international regional conferences, important declarations of principles were proclaimed, which advance the progressive development of the law of the sea.

The concepts and ideas which found new expression in the adoption of such principles were prevalent among jurists and statesmen in America more than two decades ago. Those principles apply to the situation of other coastal States in other continents as well, and Iceland could not be excluded.

The Specialized Conference of the Caribbean Countries formulated a Declaration of Principles; some of them are quoted below because of their relevance to the points in issue:

*“Recalling:* That the International American Conferences held in Bogotá in 1948, and in Caracas in 1954, recognized that the peoples of the Americas depend on the natural resources as a means of subsistence, and proclaimed the right to protect, conserve and develop those resources, as well as the right to ensure their use and utilization.

That the ‘Principles of Mexico on the Legal Régime of the Sea’

On peut donc conclure que beaucoup de changements fondamentaux sont intervenus dans les circonstances qui existaient en 1961 quand l'échange de notes a eu lieu, et que c'est à bon droit que l'Islande a invoqué cet argument pour soutenir que l'accord n'est plus en vigueur.

Au cours des dernières décennies, de profondes mutations se sont produites dans les domaines politique, social, économique et technique. La nécessité d'établir un juste équilibre entre les nations puissantes et faibles, entre les pays industriels et ceux qui sont en voie de développement, se fait chaque jour plus urgente.

La lutte pour la liberté et l'autodétermination des peuples dépendants a été couronnée de succès. De nombreux Etats récemment créés apportent maintenant des façons de voir, des forces et des possibilités de coopération nouvelles à la communauté des nations.

Les efforts déployés pour revendiquer leurs droits souverains sur les ressources naturelles qui leur appartiennent sont le commun dénominateur des Etats côtiers de par le monde.

Les vieilles pratiques et les situations inéquitables dites traditionnelles sont déjà révolues et vont bientôt disparaître. Le besoin et la volonté d'éliminer les injustes privilèges obtenus par la supériorité affirmée de la force s'imposent chaque jour davantage. Ces faits ont créé de nouvelles circonstances qui entraînent à leur tour d'autres changements.

Les règles coutumières qui se font jour sur les problèmes de la mer ont trouvé leur expression dans de nombreuses proclamations politiques, dans des déclarations de gouvernements, dans les lois et règlements mis en œuvre par les Etats côtiers dans de nombreuses régions du monde en vue de revendiquer leurs droits souverains et leur juridiction non seulement sur leur mer territoriale mais sur les eaux recouvrant leur plateau continental.

D'importantes déclarations de principes ont été faites au sein de conférences internationales régionales et le développement progressif du droit de la mer s'en trouve accéléré.

Les concepts et les idées auxquels l'adoption de ces principes a donné une nouvelle forme prévalaient déjà parmi les juristes et les hommes d'Etat d'Amérique il y a plus de vingt ans. Ces principes s'appliquent aussi à la situation des autres Etats côtiers dans les autres continents et l'Islande ne saurait en être exclue.

La conférence spéciale des pays de la région des Caraïbes a formulé une déclaration de principes; je cite certains d'entre eux parce qu'ils ont rapport aux points en question :

*«Rappelant:* Que les Conférences internationales américaines réunies à Bogota en 1948 et à Caracas en 1954 ont reconnu que les populations des Amériques dépendent de leurs ressources naturelles comme moyen de subsistance et ont proclamé le droit de protéger, conserver et développer ces richesses, comme d'en assurer l'utilisation et la jouissance,

Qu'en 1956 ont été adoptés les Principes de Mexico sur le

which were adopted in 1956 and which were recognized 'as the expression of the juridical conscience of the Continent and as applicable, by the American States', established the basis for the evolution of the Law of the Sea which culminated, that year, with the annunciation by the Specialized Conference in the Capital of the Dominican Republic, of concepts which deserved endorsement by the United Nations Conference on the Law of the Sea, Geneva, 1958.

*Considering:* . . . That the renewable and non-renewable resources of the sea contribute to improve the standard of living of the developing countries and to stimulate and accelerate their progress;

That such resources are not inexhaustible since even the living species may be depleted or extinguished as a consequence of irrational exploitation or pollution; . . .

Formulate the following Declaration of Principles:

*Territorial Sea* . . . The breadth of the territorial sea and the manner of its delimitation should be the subject of an international agreement, preferably of a worldwide scope. In the meantime, each State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit of 12 nautical miles to be measured from the applicable baseline . . .

*Patrimonial Sea.* The coastal State has sovereign rights over the renewable and non-renewable natural resources, which are found in the waters, in the seabed and in the subsoil of an area adjacent to the territorial sea called the *patrimonial sea*.

The coastal State has the duty to promote and the right to regulate the conduct of scientific research within the patrimonial sea, as well as the right to adopt the necessary measures to prevent marine pollution and *to ensure its sovereignty over the resources of the area*.

The breadth of this zone should be the subject of an international agreement, preferably of a worldwide scope. The whole of the area of both the territorial sea and the patrimonial sea, taking into account geographic circumstances, should not exceed a maximum of 200 nautical miles . . .

*Continental Shelf.* The coastal State exercises over the continental shelf sovereign rights for the purpose of exploring it and exploiting its natural resources.

The continental shelf includes the sea-bed and subsoil of the submarine areas adjacent to the coast, but outside the area of the territorial sea, to a depth of 200 metres or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits the exploitation of the natural resources of the said areas.

In addition, the States participating in this Conference consider

régime juridique de la mer, qui ont été admis comme «l'expression de la conscience juridique du Continent et comme applicables par les Etats américains» et qui ont établi les bases de l'évolution du droit de la mer qui a abouti, la même année, lors de la Conférence spéciale de la capitale dominicaine, à l'énonciation de concepts qui ont été reconnus par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, à Genève, en 1958.

*Considérant:* ... Que les ressources renouvelables et non renouvelables de la mer contribuent à élever le niveau de vie des pays en voie de développement, ainsi qu'à stimuler et accélérer leurs progrès;

Que lesdites ressources ne sont pas inépuisables, car les espèces vivantes peuvent se raréfier et même s'éteindre comme suite à une exploitation irrationnelle ou à la pollution; ...

Formule la déclaration de principes ci-après:

*Mer territoriale.* ... La largeur de cette zone et la manière dont elle est délimitée doivent faire l'objet d'un accord international, de préférence de portée universelle. Tout Etat a, entre-temps, le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale jusqu'à une limite de 12 milles marins à partir de la ligne de base applicable...

*Mer patrimoniale.* L'Etat riverain exerce des droits de souveraineté sur les ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables, qui se trouvent dans les eaux, sur le lit et dans le sous-sol, d'une zone adjacente à la mer territoriale, dénommée *mer patrimoniale*.

L'Etat riverain a le devoir de promouvoir et le droit de réglementer les recherches scientifiques dans la mer patrimoniale, comme celui d'adopter les mesures nécessaires pour éviter la pollution du milieu marin et *pour assurer sa souveraineté sur les ressources*.

La largeur de la mer patrimoniale doit faire l'objet d'un accord international, de préférence de portée universelle. La somme de cette zone et de la mer territoriale, compte tenu des circonstances géographiques, ne doit pas être supérieure au total à 200 milles marins...

*Plateau continental.* L'Etat riverain exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de l'exploration de celui-ci et de l'exploitation des ressources naturelles qui s'y trouvent.

Le plateau continental comprend le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes, mais situées au-delà de la mer territoriale, jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou davantage jusqu'au point où la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles desdites régions.

En outre, les Etats participant à la présente Conférence émettent

that the Latin American Delegations in the Committee on the Seabed and Ocean Floor of the United Nations should promote a study concerning the advisability and timing for the establishment of precise outer limits of the continental shelf taking into account the outer limits of the continental rise.

In that part of the continental shelf covered by the patrimonial sea the legal régime provided for this area shall apply. With respect to the part beyond the patrimonial sea, the régime established for the continental shelf by International Law shall apply." (Italics added.)

The obligation to negotiate is a principle of general international law. The Federal Republic of Germany and Iceland agreed to negotiate with the aim of arriving at an agreement by peaceful means. There were many reasonable offers by Iceland during the negotiations. If the Federal Republic wanted more concessions and unilaterally stopped the negotiating process, by instituting proceedings before the Court, that does not mean that agreement by negotiation was impossible and that all efforts in that direction should be abandoned.

The Federal Republic of Germany sent to the Court information regarding the proposals made by Iceland during their negotiations for a provisional agreement.

No objection was then made by the Federal Republic to the right of Iceland to exercise jurisdiction over fishing areas inside the 50-mile limit. The Federal Republic does not dispute the right of Iceland to impose restrictions and to establish conditions according to which vessels registered in the Federal Republic could be permitted to fish in the waters claimed by Iceland in implementation of the Althing's Resolution.

In examining the first specific Icelandic proposal made in the course of negotiations, the Federal Republic did not argue that it was contrary to international law to claim jurisdiction over waters beyond the 12-mile limit. The Federal Republic objected to the nature of the proposed restrictions and their effects on the German vessels' catch of fish. Iceland proposed that the arrangement should run until the end of 1973. In this respect the Federal Republic informed the Court that the restrictions proposed by Iceland "would in their combination result in a drastic reduction of the amount of annual catches of fishing vessels of the Federal Republic of Germany to approximately only 20 per cent. of the actual annual catches".

Instead of continuing negotiation, the Federal Republic by its Application to the Court and by requesting measures of protection expected Iceland to give way to its demands in circumstances as difficult as those which prevailed when the Exchange of Notes of 19 July 1961 put an

l'avis que les délégations latino-américaines au Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans des Nations Unies devraient préconiser une étude relative à l'utilité et à l'opportunité de fixer pour le plateau des limites extérieures précises, compte tenu de la limite extérieure de l'émersion continentale.

Dans la partie du plateau continental couverte par la mer patrimoniale, le régime juridique prévu pour ladite mer est applicable. En ce qui concerne la partie non couverte par la mer patrimoniale, le régime établi par le droit international pour le plateau continental est applicable.» (Les italiques sont de nous.)

L'obligation de négocier est un principe de droit international général. La République fédérale d'Allemagne et l'Islande ont accepté de négocier en vue de parvenir à un accord par des moyens pacifiques. Beaucoup d'offres raisonnables ont été faites par l'Islande au cours des négociations. Que la République fédérale ait voulu obtenir plus de concessions et qu'elle ait interrompu unilatéralement le processus de négociation en introduisant une instance devant la Cour, cela ne signifie pas qu'un accord par voie de négociation était impossible et que tous les efforts dans ce sens devaient être abandonnés.

La République fédérale d'Allemagne a communiqué à la Cour des renseignements sur les propositions faites par l'Islande pendant les négociations relatives à un accord provisoire.

La République fédérale n'a élevé à l'époque aucune objection quant au droit de l'Islande d'exercer sa juridiction sur les zones de pêche situées en deçà de la limite des 50 milles. Elle ne conteste pas le droit qu'avait l'Islande d'imposer des restrictions et de fixer les conditions dans lesquelles les navires immatriculés dans la République fédérale pouvaient être autorisés à pêcher dans les eaux revendiquées par l'Islande en application de la résolution de l'Althing.

Lorsqu'elle a examiné la première proposition concrète faite par l'Islande au cours des négociations, la République fédérale n'a pas allégué que la prétention de l'Islande d'étendre sa zone de juridiction au-delà de la limite des 12 milles était contraire au droit international. La République fédérale a protesté contre la nature des restrictions proposées et l'effet qu'elles pouvaient avoir sur les *prises* de poisson effectuées par ses navires. L'Islande a proposé que l'arrangement s'applique jusqu'à la fin de 1973. A ce propos, la République fédérale a dit à la Cour que les restrictions proposées par l'Islande «entraîneraient, par leurs effets combinés, une réduction radicale du volume des prises annuelles des navires de pêche de la République fédérale d'Allemagne à environ 20 pour cent seulement du chiffre annuel actuel».

Au lieu de poursuivre les négociations, la République fédérale, en soumettant sa requête à la Cour et en demandant des mesures conservatoires, escomptait que l'Islande se soumettrait à ses exigences dans des circonstances aussi difficiles que celles qui existaient lorsque l'échange

end to the opposition of the Federal Republic to the 12-mile fishery limit.

The very fact of negotiating an arrangement which will allow the United Kingdom and the Federal Republic of Germany to fish in certain areas within the 50-mile zone of Iceland's fishery jurisdiction, is an explicit recognition of the right of Iceland to extend its fishery limit and is an implicit admission that *such extension is not contrary to international law*, because the right to do it either exists or does not exist, but cannot be the subject of bilateral negotiation. If such extension was encroachment on the freedom of the high seas, the consent of the Federal Republic of Germany cannot make legal an illegal act, nor can its *consent* determine what extension of the so-called "high seas" Iceland may take—12 nautical miles in 1961 and 50 nautical miles now, provided that the Federal Republic gives its consent and a bilateral agreement is concluded to that effect.

The assertion that the 1961 Exchange of Notes took place under extremely difficult circumstances is not denied (para. 5 of the Application of the Federal Republic of Germany). The Court should not overlook that fact, and does not need to request documentary evidence as to the kind, shape and manner of force which was used (Art. 52, Vienna Convention on the Law of Treaties).

A big power can use force and pressure against a small nation in many ways, even by the very fact of diplomatically insisting in having its view recognized and accepted. It is well known by professors, jurists and diplomats acquainted with international relations and foreign policies, that certain "Notes" delivered by the government of a strong power to the government of a small nation, may have the same purpose and the same effect as the use or threat of force.

There are moral and political pressures which cannot be proved by the so-called documentary evidence, but which are in fact indisputably real and which have, in history, given rise to treaties and conventions claimed to be freely concluded and subjected to the principle of *pacta sunt servanda*.

(Signed) Luis PADILLA NERVO.

de notes du 19 juillet 1961 a mis fin à l'opposition de la République fédérale à la limite de pêche de 12 milles.

Le fait même de négocier un arrangement qui permette au Royaume-Uni et à la République fédérale d'Allemagne de pêcher dans certaines parties de la zone de 50 milles relevant de la juridiction de l'Islande en matière de pêcheries constitue une reconnaissance explicite du droit de l'Islande d'élargir les limites de sa zone de pêche et une reconnaissance implicite que *cet élargissement n'est pas contraire au droit international*; en effet, le droit d'agir ainsi existe ou n'existe pas, mais ne saurait faire l'objet de négociations bilatérales. Si cet élargissement constitue une violation de la liberté de la haute mer, le consentement de la République fédérale ne peut rendre légal un acte illégal; son *consentement* ne peut non plus déterminer quelle étendue de la haute mer l'Islande peut revendiquer — 12 milles marins en 1961 et 50 milles marins à présent, pour autant que la République fédérale donne son consentement et qu'un accord bilatéral soit conclu à cet effet.

L'assertion selon laquelle l'échange de notes de 1961 est intervenu dans des circonstances extrêmement difficiles n'est pas contestée (paragraphe 5 de la requête de la République fédérale d'Allemagne). La Cour ne doit pas négliger ce fait et n'a pas besoin de demander des preuves écrites établissant la nature de la force qui a été utilisée ni sous quelle forme et de quelle manière elle l'a été (article 52 de la convention de Vienne sur le droit des traités).

Une grande puissance dispose de bien des moyens pour utiliser la force et exercer une pression sur une petite nation, ne serait-ce qu'en insistant par voie diplomatique pour faire admettre et accepter ses vues. Les professeurs, juristes et diplomates qui sont au fait des relations internationales et de la politique étrangère savent bien que certaines «notes» remises par le gouvernement d'une grande puissance au gouvernement d'une petite nation peuvent avoir le même objet et le même effet que l'utilisation ou la menace de la force.

Il y a des pressions morales et politiques qui ne peuvent être établies au moyen de preuves dites documentaires mais dont l'existence est en fait incontestable et qui ont, au cours de l'histoire, abouti à des traités et conventions dont on prétend qu'ils ont été conclus librement et sont soumis au principe *pacta sunt servanda*.

(Signé) Luis PADILLA NERVO.