

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

Arrêt du 25 juillet 1974

Dans l'arrêt sur le fond en l'affaire de la compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne 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 à la République fédérale d'Allemagne;

2) Dit que l'Islande n'est pas en droit d'exclure unilatéralement les navires de pêche de la République fédérale 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 la République fédérale 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 de la République fédérale, intérêts d'autres Etats, conservation des ressources de la pêche, examen concerté des mesures à prendre);

5) Dit ne pas pouvoir donner suite à la conclusion de la République fédérale relative à une demande en réparation.

La Cour était composée comme suit : M. Lachs, président, MM. Forster, Gros, Bengzon, Petrán, Onyeama, 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, M. Dillard 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 M. 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 Onyeama 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 de l'une des parties (paragraphes 1 à 19 de l'arrêt)

Dans son arrêt, la Cour rappelle que l'instance a été introduite par la République fédérale d'Allemagne contre l'Islande le 26 mai 1972. Sur demande de la République fédérale, la Cour a indiqué des mesures con-

servatoires 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.

La Cour ne comptait sur le siège aucun juge de la nationalité de l'une ou l'autre partie. Par lettre du 25 septembre 1973, la République fédérale a informé la Cour que, l'Islande se refusant à prendre part à l'instance et à se prévaloir de la faculté de désigner un juge *ad hoc*, la République fédérale ne croyait pas devoir insister pour en désigner un. Le 17 janvier 1974, la Cour a décidé par 9 voix contre 5 de ne pas joindre l'affaire à celle que le Royaume-Uni avait introduite de son côté contre l'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 demandeurs et qu'une jonction aurait été contraire à leurs vœux.

Dans ses conclusions finales, la République fédérale a demandé à la Cour de 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 n'a aucun fondement en droit international à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne;

b) Que le règlement islandais pris à cet effet ne doit faire l'objet d'aucune mesure d'application à l'encontre de la République fédérale, ni des navires qui y sont immatriculés;

c) Que, si l'Islande établit que des mesures de conservation des stocks de poisson sont nécessaires au-delà de la limite de 12 milles convenue dans un échange de notes de 1961, ces mesures ne peuvent être prises qu'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 dans les eaux dont il s'agit;

d) Que les actes des garde-côtes islandais visant à gêner les navires de pêche immatriculés dans la République fédérale sont contraires au droit international et que l'Islande doit à ce titre réparation à la République fédérale.

L'Islande n'a pris part à aucune phase de l'instance. Par lettre du 27 juin 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 de la République fédérale.

Dans ces conditions, aux termes de l'Article 53 du Statut, la Cour doit dire si les conclusions finales du demandeur 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 20 à 40 de l'arrêt)

La Cour rappelle qu'en 1948 le Parlement islandais (Althing) a adopté une loi sur la conservation scientifique 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. En 1958 un règlement islandais a porté à 12 milles marins la limite du droit exclusif de pêche de l'Islande autour de ses côtes et en 1959 une résolution de l'Althing 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 1958." Après avoir refusé de reconnaître la validité du nouveau règlement, la République fédérale a négocié avec l'Islande et conclu avec elle le 19 juillet 1961 un échange de notes d'où il ressortait notamment que la République fédérale 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 à la République fédérale 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 la République fédérale d'Allemagne 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 à la République fédérale, qui a répondu qu'à son avis la mesure envisagée serait "incompatible avec les règles générales du droit international" et que l'échange de notes ne pouvait être dénoncé unilatéralement. 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 des incidents et à des négociations qui n'ont encore abouti à aucun accord.

La Cour, qui a constaté dans son arrêt de 1973 que l'échange de notes de 1961 est en vigueur, souligne que ce serait interpréter trop étroitement sa clause com-

promissoire (citée ci-dessus) que d'en conclure que la Cour 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 41 à 70 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 pêche 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, la République fédérale a expressément reconnu les droits préférentiels de l'autre Partie dans les eaux contestées situées au-delà. L'importance particulière que présente la pêche côtière pour l'économie islandaise ne fait aucun doute 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 de la République fédérale au-delà de la limite de 12 milles convenue en 1961.

La République fédérale d'Allemagne a fait valoir que ses navires pêchent dans les eaux islandaises depuis la fin du siècle dernier et que la perte de ces fonds de pêche aurait des incidences économiques appréciables. 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 de la République fédérale pour ce qui est de la pêche dans les eaux contestées. Son règlement de 1972 ne saurait donc être opposable à la République fédérale : 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 la République fédérale.

Un règlement équitable du différend exige que soient conciliés les droits de pêche préférentiels de l'Islande et les droits de pêche traditionnels de la République fédérale d'Allemagne, en essayant d'apprécier selon le moment le degré de dépendance respective des deux Etats à l'égard des pêcheries 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 de la République fédérale 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 la République fédérale 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 tâche des Parties sera de conduire leurs 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.

Les mesures conservatoires indiquées par ordonnance du 17 août 1972 cesseront d'avoir effet à compter de la date de l'arrêt, mais les Parties ne seront pas libres pour autant de poursuivre sans restriction leur activité de pêche dans les eaux litigieuses. Elles auront l'obligation de tenir raisonnablement compte de leurs droits réciproques et des nécessités de la conservation jusqu'à l'issue des négociations.

Demande en réparation (paragraphes 71 à 76 de l'arrêt)

La quatrième conclusion de la République fédérale d'Allemagne (voir ci-dessus) vise à une réparation des actes de harcèlement que les garde-côtes islandais auraient commis contre ses navires de pêche. Découlant directement de la question qui fait l'objet de la requête, cette conclusion relève de la compétence de la Cour. Toutefois elle est présentée sous une forme abstraite et la Cour ne saurait formuler une constatation générale de responsabilité sur une question au sujet de laquelle elle ne possède que des renseignements limités et des preuves insuffisantes.

*
* *

Par ces motifs, la Cour se prononce (par. 77 de l'arrêt) comme il a été indiqué ci-dessus.