

OPINION INDIVIDUELLE DE SIR HUMPHREY WALDOCK

[Traduction]

1. Je souscris à l'ensemble du dispositif et des motifs sur lesquels se fonde l'arrêt de la Cour. Toutefois comme j'ai une réserve à formuler à l'égard du sous-paragraphe 5 du dispositif et que certains aspects de l'affaire auraient dû, à mon avis, être davantage mis en relief dans l'arrêt, je crois devoir en traiter dans une opinion individuelle.

*
* *

2. L'arrêt se réfère à l'échange de notes du 19 juillet 1961 et en tire certaines conclusions concernant la reconnaissance par la République fédérale d'Allemagne de la dépendance exceptionnelle de l'Islande à l'égard de ses pêcheries côtières et la reconnaissance par l'Islande de l'activité traditionnelle de pêche de la République fédérale dans les eaux proches de l'Islande. L'arrêt ne donne cependant pas à l'échange de notes de 1961 l'importance que me paraît revêtir nécessairement cet accord en tant que traité instituant un régime juridique particulier régissant les relations entre les Parties en ce qui concerne la pêche dans les eaux en question. L'échange de notes de 1961, qui avait été négocié et conclu juste après que la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer eut échoué dans sa tentative pour résoudre le problème des limites de pêche, avait expressément pour objet de régler un différend qui opposait l'Islande et la République fédérale au sujet des pêcheries. A cette fin, l'accord contenait des dispositions qui énonçaient des règles précises pour tenir compte de l'éventualité où l'Islande prétendrait plus tard élargir sa zone de pêche au-delà de la limite des 12 milles que la République fédérale lui reconnaissait dans cet accord. A mon avis, il s'ensuit qu'il faut prendre comme point de départ pour déterminer les droits et obligations des Parties en la présente espèce l'échange de notes de 1961 que la Cour, dans son arrêt du 2 février 1973, a considéré comme valable, en vigueur et applicable à la question de l'élargissement par l'Islande de sa compétence sur les pêcheries qui est maintenant soumise à la Cour.

3. Un échange de notes analogue a été conclu en 1961 entre l'Islande et le Royaume-Uni et j'ai exposé longuement mes observations sur ses conséquences dans mon opinion individuelle en l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries* qui oppose ces deux pays. Il est vrai que l'échange de notes entre l'Islande et la République fédérale a été conclu environ quatre mois après l'échange de notes entre l'Islande et le Royaume-Uni et dans le cadre de négociations distinctes et qu'à la différence du Royaume-

Uni la République fédérale ne possède aucun compte rendu détaillé sur ces négociations. Il reste que l'échange de notes du 11 mars 1961 entre l'Islande et le Royaume-Uni a servi de modèle à celui que l'Islande et la République fédérale ont conclu et que l'objet et les dispositions des deux accords sont, en conséquence, presque identiques. Je ne crois donc pas utile de répéter ici les vues que j'ai exprimées sur cette question aux paragraphes 2 à 32 de l'opinion que j'ai déposée dans l'autre affaire soumise à la Cour. Il me suffira de dire que j'estime qu'elles s'appliquent *mutatis mutandis* à la présente espèce.

* *

4. Je rappellerai cependant qu'au stade de la compétence la République fédérale a nettement précisé la portée qu'elle attribuait à la clause compromissoire. A l'audience du 8 janvier 1973, son agent s'est exprimé en ces termes :

« Je voudrais encore ajouter quelques remarques pour montrer que l'objet du différend soumis à la Cour dans la requête de la République fédérale d'Allemagne s'inscrit rigoureusement dans les limites de la compétence de la Cour telle qu'elle est définie au paragraphe 5 de l'échange de notes de 1961. Je voudrais rappeler que, aux termes de cette disposition, la compétence de la Cour s'étend à tous les différends ayant trait à un élargissement par l'Islande de sa juridiction en matière de pêcheries sur les eaux surjacentes de son plateau continental au-delà de la limite de 12 milles. Constituent des différends ayant trait à l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries des différends qui naissent de toute mesure par laquelle le Gouvernement islandais entend exercer ses droits ou pouvoirs juridictionnels sur les activités de pêche dans les eaux situées au-delà de la limite de 12 milles. Le champ et la portée de cette juridiction qui peut donner lieu à un différend n'ont qu'une importance secondaire ; la juridiction revendiquée peut varier quant à la largeur de la zone dans laquelle l'Islande veut exercer sa juridiction et aussi bien quant à la portée des droits et pouvoirs que l'Islande veut y exercer. La revendication islandaise peut aller jusqu'à réclamer l'exclusivité des droits de pêche dans la zone élargie ou peut être limitée à des droits prioritaires de pêche. Elle peut consister aussi dans la publication et l'application de mesures de conservation discriminatoires ou non discriminatoires. Toute mesure de ce type constitue un élargissement de la juridiction au sens du paragraphe 5 de l'échange de notes et toutes les fois qu'une telle extension ou les modalités d'une telle extension donnent lieu à un différend entre la République fédérale d'Allemagne et l'Islande, la Cour est compétente pour connaître de ce différend à la requête de l'une ou l'autre Partie. »

Cette interprétation me paraît en parfaite harmonie avec la conclusion de la Cour, figurant dans son arrêt sur la compétence du 2 février 1973

en l'affaire introduite par le Royaume-Uni, au sujet du sens de la clause compromissaire, qui est identique à celle qui s'applique en la présente espèce. La Cour a dit :

«l'intention véritable des parties était de donner au Gouvernement du Royaume-Uni des *assurances réelles* ... le droit de contester devant la Cour la validité de *tout nouvel élargissement* de la compétence de l'Islande en matière de pêcheries dans les eaux recouvrant son plateau continental...» (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 13-14, par. 23; les italiques sont de nous).

*
* *
*

5. Dans sa première conclusion, la République fédérale demande à la Cour de dire que l'élargissement *unilatéral* par l'Islande de sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries jusqu'à 50 milles «n'a aucun fondement en droit international à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne et n'est donc pas opposable à la République fédérale d'Allemagne...». Le point de savoir si cette conclusion est censée se limiter à la question de l'«opposabilité» à la République fédérale de l'élargissement décidé par l'Islande ou si elle tend à faire reconnaître que l'élargissement est dépourvu de validité *erga omnes* et n'est donc pas opposable à la République fédérale n'apparaît peut-être pas très clairement. Quoi qu'il en soit, pour les motifs que j'ai exposés aux paragraphes 33 à 36 de mon opinion individuelle en l'affaire *Royaume-Uni c. Islande*, il me semble que le véritable problème juridique qui se pose est de déterminer si l'élargissement par l'Islande de sa juridiction sur les pêcheries au-delà de la limite des 12 milles convenue en 1961 est opposable à un Etat qui, comme la République fédérale, n'a ni consenti ni acquiescé à cet élargissement et qu'il n'est pas de savoir si, en droit international général, cet élargissement est objectivement dépourvu de validité *erga omnes*. Sur ce point également, il me paraît suffisant d'indiquer que, *mutatis mutandis*, les vues que j'ai exprimées dans mon opinion individuelle en l'affaire *Royaume-Uni c. Islande* s'appliquent aussi à la présente espèce.

*
* *
*

6. Contrairement à ce qu'a fait le Royaume-Uni dans l'autre instance soumise à la Cour, la République fédérale d'Allemagne a maintenu la demande, énoncée dans sa quatrième conclusion, tendant à obtenir réparation pour les actes de harcèlement que les garde-côtes islandais auraient commis contre ses navires de pêche. Je souscris à l'avis formulé par la Cour au paragraphe 72 de l'arrêt, d'après lequel cette conclusion relève de la compétence de la Cour dans la présente instance. Bien que la Cour n'ait pas exposé les motifs de cette attitude et que je n'aie moi-même aucun doute à cet égard, je voudrais indiquer brièvement les raisons qui me poussent à partager l'avis de la Cour.

7. La demande en réparation pose, relativement à la compétence de la Cour pour en connaître, deux problèmes dont le premier est de savoir si cette demande est visée par les termes de la clause compromissoire: «au cas où surgirait un différend en la matière, [l'élargissement de la juridiction sur les pêcheries] la question sera portée, à la demande de l'une ou l'autre partie, devant la Cour internationale de Justice». Il me semble que ce serait donner une interprétation trop étroite de ces termes que de considérer qu'ils limitent la compétence de la Cour à la question de l'élargissement de la juridiction en tant que telle. A mon avis, les incidents qui se produisent parce que l'Islande a étendu les limites de sa compétence en matière de pêche et les réclamations relatives à de tels incidents se rattachent manifestement à «un différend en la matière», expression de portée très générale. De fait, tout acte visant à imposer la juridiction de l'Islande au-delà de la limite des 12 milles constitue réellement à tous égards un élargissement de sa juridiction au-delà de la limite convenue. En outre, comme la Cour l'a souligné aux paragraphes 21-22 de son arrêt sur la compétence rendu le 2 février 1973 en l'affaire *Royaume-Uni c. Islande*, l'objet même de la clause compromissoire était d'assurer «qu'en cas de différend *aucune mesure tendant à élargir* les limites de pêche ne serait prise sans que la Cour internationale en soit saisie» (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 13; les italiques sont de nous). Il me semble donc tout à fait justifiable de considérer que la demande en réparation de la République fédérale relève en principe de la compétence générale attribuée à la Cour pour tout différend relatif à un élargissement de la juridiction sur les pêcheries.

8. Au surplus, comme M. Jiménez de Aréchaga l'a fait observer dans l'affaire de l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI* (*C.I.J. Recueil 1972*, p. 147), la Cour actuelle et la Cour permanente de Justice internationale ont décidé toutes deux que, si une clause juridictionnelle prévoit que tout désaccord survenu à propos de l'interprétation ou de l'application d'un traité sera porté devant un tribunal international, la compétence attribuée à ce tribunal s'étend aux questions relatives à l'exécution ou à l'inexécution du traité. Ainsi, dans l'avis consultatif sur l'*Interprétation des traités de paix*, la Cour a jugé que les différends relatifs à l'exécution ou à la non-exécution des obligations prévues dans un traité «sont nettement de ceux qui portent sur l'interprétation ou sur l'exécution» des traités dont il s'agit (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 75). Plus précise encore aux fins qui nous intéressent est l'observation suivante de la Cour permanente dans l'affaire de l'*Usine de Chorzów* (*C.P.J.I. série A n° 9*, p. 21):

«C'est un principe de droit international que la violation d'un engagement entraîne l'obligation de réparer dans une forme adéquate. La réparation est donc le complément indispensable d'un manquement à l'application d'une convention, sans qu'il soit nécessaire que cela soit inscrit dans la convention même. *Les divergences relatives à des réparations, éventuellement dues pour manquement à l'appli-*

cation d'une convention, sont, partant, des divergences relatives à l'application.» (Les italiques sont de nous.)

A mon avis, comme je l'ai indiqué plus haut, le présent différend, relatif à un élargissement par l'Islande de sa juridiction sur les pêcheries, est en même temps un différend relatif à l'application de l'échange de notes de 1961. En tout cas, raisonnant par analogie, il me paraît évident qu'une clause juridictionnelle attribuant compétence à la Cour pour statuer sur la validité d'un élargissement de la juridiction en matière de pêcheries s'applique aussi aux divergences relatives à des réparations éventuellement dues en raison du défaut de validité de cet élargissement.

*

9. Le second problème concerne la question de savoir si la demande entre dans le cadre de l'affaire portée devant la Cour par la République fédérale dans sa requête du 5 juin 1972. Cette requête ne contenait que deux conclusions, l'une touchant le caractère illicite de l'extension unilatérale de la zone de pêche, et l'autre relative à la nécessité d'un accord sur des mesures de conservation. La requête n'envisageait ni les actes de harcèlement ni la réparation due de ce chef, pour la simple raison qu'elle avait été déposée avant que le nouveau règlement islandais entre en vigueur, le 1^{er} septembre 1972, et avant qu'aucun acte de harcèlement ait été commis. De fait, peu de temps après le dépôt de la requête, la République fédérale a essayé de parer à tout risque de ce genre en sollicitant une ordonnance en indication de mesures conservatoires que la Cour lui a accordée. Certes, le mémoire de la République fédérale sur la compétence, déposé le 5 octobre 1972 après que certains actes de harcèlement se furent produits, ne les mentionnait pas davantage. Mais la Cour avait prescrit que le premier mémoire de la République fédérale porte expressément sur la question de sa compétence pour connaître de la requête, et la question du harcèlement ne s'y rapportait pas. Aussi est-ce dans le mémoire sur le fond que pour la première fois les actes de harcèlement ont été invoqués comme base d'une action judiciaire et que, pour la première fois, une demande en réparation a figuré au nombre des conclusions.

10. Il s'agit donc de savoir si la demande en réparation présentée par la République fédérale dans son mémoire sur le fond et de nouveau dans ses conclusions finales constitue une modification acceptable des conclusions énoncées dans la requête. En d'autres termes, la demande de réparation apporte-t-elle aux conclusions formulées dans la requête une modification que permettent l'article 40 du Statut et l'article 32, paragraphe 2, du Règlement? Dans la pratique de la Cour permanente les parties à une instance introduite par une requête unilatérale avaient une certaine latitude pour amender leurs conclusions, tant que leurs amendements ne transformaient pas l'objet du différend. La Cour permanente a dit par exemple en l'affaire de la *Société commerciale de Belgique*:

«Il y a lieu d'observer que la faculté laissée aux parties de modifier

leurs conclusions jusqu'à la fin de la procédure orale doit être comprise d'une manière raisonnable et sans porter atteinte à l'article 40 du Statut et à l'article 32, alinéa 2, du Règlement, qui disposent que la requête doit indiquer l'objet du différend. La Cour n'a pas eu, jusqu'à présent, l'occasion de déterminer les limites de ladite faculté, mais il est évident que la Cour ne saurait admettre, en principe, qu'un différend porté devant elle par requête *puisse être transformé, par voie de modifications apportées aux conclusions, en un autre différend dont le caractère ne serait pas le même.*» (C.P.J.I. série A/B n° 78, p. 173; les italiques sont de nous.)

Pour ce qui est de la Cour actuelle, dans l'affaire relative à *Certains emprunts norvégiens*, M. Read a évoqué la pratique qui « permet aux Parties de modifier leurs conclusions jusqu'à la fin de la procédure orale », mais il a fait observer que « lorsque la modification est importante, l'autre Partie doit avoir une occasion équitable de présenter ses commentaires sur les conclusions amendées ». Il a ajouté: « La deuxième condition est que l'amendement doit être un amendement. Il ne faut pas que le demandeur essaie, par ce moyen, de soumettre un nouveau litige différent à la Cour » (C.I.J. Recueil 1957, p. 80-81). Il est donc intéressant de relever que, dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear*, la Cour a fait droit à une demande de restitution des objets enlevés du temple par les autorités thaïlandaises depuis 1954, que le Cambodge avait présentée pour la première fois dans ses conclusions finales lors de la procédure orale (C.I.J. Recueil 1962, p. 6).

11. Dans la présente espèce, l'Islande aurait pu, en déposant un contre-mémoire, répondre à la demande en réparation de la République fédérale et, si elle avait estimé que cette demande n'entraîne pas dans le cadre de la requête, élever une exception d'irrecevabilité. Mais elle a décidé de ne pas participer à l'instance. Quant à la demande elle-même, elle me paraît se rattacher à l'objet de la requête plus directement que la demande de restitution des objets enlevés dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear*: elle découle de la première conclusion de la République fédérale, qui la contient implicitement. Il est vrai qu'elle se fonde sur des faits postérieurs à la requête et qu'elle introduit par conséquent un nouvel élément dans l'affaire. Mais cela ne me paraît pas « transformer le différend » porté devant la Cour par la requête en « un autre différend ne présentant pas les mêmes caractères ». Au contraire, la demande se rattache directement à la matière dont traite la première conclusion de la requête et résulte directement des actes accomplis par l'Islande elle-même dans ce domaine alors que la Cour était déjà saisie. Du fait même que la nouvelle demande porte sur des sujets expressément visés dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires de la Cour, il me paraît difficile d'y voir une modification inadmissible des conclusions figurant dans la requête. Il en découle selon moi que la demande en réparation ne devrait pas être écartée au motif qu'elle n'était pas énoncée dans la requête.

* *

12. Ma réserve à l'égard du sous-paragraphe 5 du dispositif tient à ceci : je doute que la Cour doive se borner à dire qu'elle ne peut pas donner suite à la quatrième conclusion de la République fédérale, rejetant ainsi en fait entièrement la demande en réparation. Dans la mesure où l'on peut considérer que cette conclusion tend à ce que la Cour dise de façon définitive que l'Islande est tenue d'accorder réparation en raison de certains actes d'ingérence précis, je pense, comme la Cour, qu'en l'état actuel du dossier elle n'est pas à même de se prononcer faute de preuves suffisantes. De plus, il apparaît que la République fédérale prie la Cour de statuer définitivement en l'espèce et qu'elle ne l'invite, ni à examiner sa demande en réparation dans une phase ultérieure de l'instance, ni à lui réserver la faculté de saisir la Cour d'une telle demande si les Parties n'aboutissaient pas à un accord sur ce point. En conséquence, il ne serait peut-être pas opportun que la Cour réserve de sa propre initiative l'examen de la question de la réparation pour une phase ultérieure de la procédure.

13. Toutefois, dans la mesure où l'on peut interpréter la quatrième conclusion comme demandant une simple déclaration de principe selon laquelle l'Islande serait tenue de réparer les actes d'ingérence dont l'illicéité résulte des sous-paragraphe 1 et 2 du dispositif de l'arrêt de la Cour, je ne vois pas la même difficulté à ce que la Cour donne suite à la demande. La Cour a dit que l'élargissement unilatéral par l'Islande de sa zone de pêche exclusive jusqu'à 50 milles n'est pas opposable à la République fédérale et que l'Islande n'est pas en droit d'exclure unilatéralement les navires de pêche de la République fédérale des régions situées au large des limites convenues dans l'échange de notes de 1961. Il s'ensuit donc automatiquement que les actes visant à faire observer cet élargissement par les navires de pêche de la République fédérale sont illicites et engagent la responsabilité internationale de l'Islande envers la République fédérale. Comme c'est un principe bien établi de droit international que toute violation d'une obligation internationale entraîne l'obligation de réparer, le droit à réparation existe sans même qu'il soit mentionné. On peut donc dire, comme on l'a fait d'ailleurs dans l'affaire du *Détroit de Corfou* (C.I.J. Recueil 1949, p. 23-24), qu'il est superflu de présenter une demande en réparation; si la Cour accueille une demande tendant à ce que des actes soient déclarés illicites, il s'ensuit qu'en droit la réparation est due. Un demandeur peut néanmoins attacher de l'importance à obtenir la satisfaction consistant à ce que la Cour déclare, dans le dispositif de l'arrêt, qu'une réparation est due et je ne vois aucun obstacle empêchant la Cour de faire droit à une telle demande.

(Signé) H. WALDOCK.