

OPINION DISSIDENTE DE M. ONYEAMA

[Traduction]

Ainsi que je l'ai déclaré dans mon opinion dissidente en l'affaire opposant le Royaume-Uni et l'Islande, si j'accepte les décisions consignées aux sous-paragraphes 1 et 2 du dispositif de l'arrêt de la Cour, je ne puis en revanche souscrire à leurs motifs ni, par conséquent, voter en faveur de l'arrêt.

Selon moi, dans les sous-paragraphes 3 et 4 du dispositif, la Cour s'est occupée de questions qui ne font l'objet d'aucun litige entre les Parties et pour lesquelles sa compétence est douteuse. Au sous-paragraphe 5, elle a refusé de donner suite à de la demande contenue dans la conclusion finale de la République fédérale d'Allemagne qui la priait de:

«dire et juger que la République d'Islande est en principe responsable du tort causé aux navires de pêche allemands par les actes illégitimes des garde-côtes islandais ... et a l'obligation de réparer entièrement le préjudice que la République fédérale d'Allemagne et ses ressortissants ont effectivement subi de ce fait».

Je pense que la Cour aurait dû faire droit à cette demande et ne peux donc pas non plus me rallier à l'arrêt sur ce point.

*
* *
*

Il existe actuellement quatre conventions qui renferment l'essentiel des règles positives de droit international concernant la mer. Ce sont la Convention sur la haute mer, la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et la Convention sur le plateau continental. L'Islande n'est partie à aucune de ces conventions, où l'on chercherait vainement le fondement, en droit international, de l'élargissement unilatéral, par un Etat quelconque, de sa compétence exclusive en matière de pêche sur des régions de la haute mer. La Convention sur la haute mer, dont les dispositions sont reconnues comme étant pour l'essentiel déclaratoires de principes établis du droit international, dispose, en son article 2, que la haute mer est ouverte à toutes les nations et qu'aucun Etat ne peut légitimement prétendre en soumettre une partie quelconque à sa souveraineté.

Au paragraphe 44 de l'arrêt, la Cour souligne qu'après la Conférence sur le droit de la mer qui s'est tenue à Genève en 1958 la notion de zone

de pêche à l'intérieur de laquelle un Etat peut prétendre à une compétence exclusive en matière de pêcheries indépendamment de sa mer territoriale s'est cristallisée en tant que règle de droit international coutumier. La Cour poursuit en ces termes: «l'extension de cette zone de pêche jusqu'à une limite de 12 milles à partir des lignes de base semble désormais généralement acceptée».

Les tentatives de certains Etats pour repousser leurs limites de pêche à plus de 12 milles des lignes de base ne semblent pas avoir été généralement acceptées, et la Cour ne considère pas que la pratique de ces Etats soit consacrée par le droit international coutumier.

L'échange de notes de 1961 entre la République fédérale d'Allemagne et l'Islande reconnaissait à l'Islande le droit à une zone de pêche jusqu'à 12 milles des lignes de base entourant ses côtes, en contrepartie d'une assurance suivant laquelle, en cas de différend, la validité de tout nouvel élargissement de la compétence de l'Islande en matière de pêche serait soumise à la décision de la Cour. Malgré l'accord représenté par l'échange de notes, l'Islande a adopté le 14 juillet 1972 le règlement n° 189/1972 par lequel elle prétendait porter unilatéralement de 12 à 50 milles sa compétence exclusive en matière de pêche. Dans des déclarations et des échanges diplomatiques ultérieurs, elle a répudié l'accord consacré par l'échange de notes.

L'échange de notes prévoyait qu'en cas de différend relatif à l'élargissement par l'Islande de sa compétence en matière de pêche au-delà des limites alors convenues chaque partie pourrait saisir la Cour. C'est en vertu de cette disposition que l'Allemagne a déposé sa requête et c'est de cette clause (couplée avec l'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour) que la Cour tire sa juridiction.

En répudiant son engagement et en refusant de reconnaître la compétence de la Cour, l'Islande a violé les termes de l'accord; mais, la Cour ayant été régulièrement saisie par l'une des parties à l'accord et de la manière qui y était prévue, c'est l'arrêt de la Cour sur la question de la validité de l'élargissement qui, selon moi, entraînera pour finir l'inopposabilité de l'élargissement à la République fédérale d'Allemagne, et non pas la violation par l'Islande de l'accord constitué par l'échange de notes. La répudiation injustifiée de l'accord par l'Islande a pour résultat que, tant que le juge ne s'est pas prononcé au sujet de la validité de l'élargissement, l'Islande ne peut valablement opposer à la République fédérale le règlement qui le prévoit car elle ne saurait être autorisée à bénéficier de ses propres manquements; cependant, en dehors d'un arrêt de la Cour sur la validité de l'extension, cette violation ne saurait en soi suffire à résoudre la question de l'opposabilité

*

En vertu de la première conclusion figurant dans le mémoire sur le fond de la République fédérale d'Allemagne, la Cour est priée de dire et juger:

«Que l'élargissement unilatéral par l'Islande de sa zone de compétence exclusive sur les pêcheries jusqu'à 50 milles marins à partir des lignes de base actuelles, mis en vigueur par le règlement n° 189/1972 pris par le ministre islandais des pêcheries le 14 juillet 1972, n'a aucun fondement en droit international à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne et n'est donc pas opposable à la République fédérale d'Allemagne ni aux navires de pêche qui y sont immatriculés.»

Comme je la comprends, cette conclusion signifie que le règlement n'a aucun fondement en droit international et que, pour cette raison, il ne saurait être opposé à la République fédérale d'Allemagne.

A mon avis, la Cour a l'obligation de trancher la question essentielle de savoir si le règlement a un fondement quelconque en droit international et de dire, si ce n'est pas le cas, qu'en conséquence il n'est pas opposable à la République fédérale d'Allemagne. Mais la Cour, tout en déclarant le règlement inopposable à la République fédérale d'Allemagne et en indiquant, dans ses motifs, que ce règlement est contraire à la Convention sur la haute mer, s'abstient de se prononcer sur la question primordiale: est-il fondé ou non en droit international? Le dispositif de l'arrêt évite toute prise de position à ce sujet.

Les motifs sur lesquels la Cour s'est fondée pour conclure que le règlement n'est pas opposable à la République fédérale d'Allemagne sont exposés au paragraphe 59 de l'arrêt, et paraissent faire dépendre la validité du règlement de la question de savoir s'il reconnaît et respecte les droits de pêche de la République fédérale d'Allemagne dans la zone de pêche, sans faire aucune référence à sa compatibilité avec le droit international général. En s'abstenant de trancher ce qui, d'après moi, constituait le véritable litige entre les Parties, la Cour ne s'est pas convenablement acquittée de sa mission qui est, en vertu de l'article 38, paragraphe 1, de son Statut, de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis.

J'estime que le règlement islandais attaqué n'a aucun fondement en droit international vu que ses dispositions relatives à l'élargissement de la compétence exclusive de l'Islande en matière de pêche ne peuvent s'appuyer sur aucune des quatre conventions que j'ai mentionnées, notamment la Convention sur la haute mer, et qu'elles ne concordent pas non plus avec la notion de zone de pêche acceptée aujourd'hui¹. Etant donné l'attitude de l'Islande dont témoignent les documents qu'elle a adressés à la Cour, et les deux premières conclusions présentées par la République fédérale d'Allemagne dans son mémoire sur le fond, il me semble que les Parties sont en droit d'attendre de la Cour une réponse indiquant si, en droit international l'Islande pouvait unilatéralement étendre sa compétence exclusive en matière de pêche au-delà des limites convenues dans l'échange de notes de 1961.

*
* *

¹ Voir le paragraphe 44 de l'arrêt.

Dans mon opinion dissidente en l'affaire concernant le Royaume-Uni et l'Islande, j'ai expliqué pourquoi à mon avis le différend entre les Parties ne portait pas sur la conservation des stocks de poisson, les limitations des prises et les droits préférentiels. Les entretiens entre le Royaume-Uni et l'Islande ont précédé les conversations entre la République fédérale d'Allemagne et l'Islande et, à mon sens, ils donnent une idée très claire de l'attitude de l'Islande à l'égard de toute la question des droits de pêche dans les eaux entourant son territoire. La loi concernant la conservation scientifique des pêcheries du plateau continental, adoptée par le Parlement islandais (Althing) le 5 avril 1948, habilitait le ministère des Pêcheries du Gouvernement islandais à établir « par voie de règlement, dans les limites du plateau continental islandais, *des zones de conservation définies dans lesquelles les pêcheries seront intégralement réglementées et contrôlées par l'Islande* » (les italiques sont de nous). Je note en passant que, malgré le titre de cette loi, le but évident de l'Islande, témoin le passage que j'ai souligné, était de contrôler et de réglementer unilatéralement toute pêche dans les zones dites de conservation; ainsi, dès 1948, l'Islande était déjà résolue à s'assurer le contrôle exclusif de la pêche au-dessus de son plateau continental. Les négociations entre la République fédérale d'Allemagne et l'Islande ont été précédées par la remise à la République fédérale d'une copie de l'échange de notes du 11 mars 1961 entre le Royaume-Uni et l'Islande, et se sont conclues par un accord en forme d'échange de notes, prenant effet le 19 juillet 1961. La disposition de cet échange de notes qui concerne la question du différend opposant les Parties en l'espèce est la suivante:

« 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 mais notifiera six mois à l'avance au Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne toute mesure en ce sens; au cas où surgirait un différend en la matière, la question sera portée, à la demande de l'une ou l'autre partie, devant la Cour internationale de Justice. »

A mon avis, les termes clairs de l'échange de notes, les échanges diplomatiques entre les Parties et les entretiens entre le Royaume-Uni et l'Islande — qui présentent de l'intérêt pour l'affaire concernant la République fédérale en ce qu'ils éclairent un peu l'attitude du Gouvernement islandais — ne permettent pas de douter que le différend envisagé dans le passage cité, dont l'une ou l'autre Partie pouvait saisir la Cour, était un différend sur le point de savoir si une mesure prise unilatéralement par l'Islande pour étendre sa compétence en matière de pêche au-delà de la limite convenue à l'époque était ou n'était pas valable en droit international. Etant donné la nature même du problème, les Parties n'avaient pas pu avoir l'intention de faire régler par la Cour des questions de droits préférentiels et historiques, de conservation et de limitation des prises, qui ne se prêtent pas à une délimitation ou à une extension unilatérale

sur le terrain et ne peuvent que faire l'objet d'un régime spécial, et qui, d'après moi, sortent du cadre du différend et des négociations qui devaient aboutir à l'échange de notes. Les pourparlers et les échanges diplomatiques postérieurs au dépôt de la requête de la République fédérale d'Allemagne, où certaines mesures de conservation étaient envisagées, visaient manifestement à établir un *modus vivendi* entre les Parties pendant une période d'adaptation¹, et ne modifiaient en rien la nature de la demande soumise à la Cour.

Il convient de relever qu'en réponse à l'aide-mémoire du 31 août 1971 par lequel l'Islande notifiait à la République fédérale d'Allemagne son intention d'étendre sa zone de compétence exclusive de manière à inclure les espaces marins situés au-dessus du plateau continental, la tracé exact de la zone devant être précisé à une date ultérieure, la République fédérale d'Allemagne, par un aide-mémoire du 27 septembre 1971, a réaffirmé l'opinion «selon laquelle le droit international n'admet pas qu'un Etat riverain s'arroge unilatéralement un pouvoir souverain sur des zones de la haute mer».

Ce membre de phrase me paraît indiquer exactement comment la République fédérale d'Allemagne concevait le différend que l'échange de notes prévoyait de porter devant la Cour et que concerne la présente instance; et puisque l'Islande n'a pas, pour sa part, sollicité le concours d'autres Etats pour mettre en vigueur des mesures de conservation et n'a revendiqué aucun droit préférentiel auquel la République fédérale se serait opposée, on peut, je crois, affirmer sans hésitation qu'il existait un différend entre les Parties au sujet de la validité de l'élargissement envisagé par l'Islande de sa compétence exclusive en matière de pêche et qu'il n'y en avait aucun au sujet de ses droits préférentiels en tant qu'Etat riverain dans une situation spéciale.

A l'issue de la phase juridictionnelle de la présente instance, la Cour, ayant examiné brièvement le déroulement des négociations entre les Parties «afin de bien préciser la portée et le but de l'échange de notes de 1961²», s'est exprimée en ces termes:

«Cet historique des négociations renforce la thèse selon laquelle la Cour est compétente en l'espèce et fait ressortir que *l'intention véritable des Parties était de donner au Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne les mêmes assurances que celles qui avaient été fournies au Royaume-Uni, notamment 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 au-delà de la limite de 12 milles*³.» (Les italiques sont de nous.)

Et la Cour ajoutait plus loin⁴:

¹ Voir l'annexe E au mémoire de la République fédérale d'Allemagne sur le fond.

² *C.I.J. Recueil 1973*, p. 56.

³ *Ibid.*, p. 58.

⁴ *Ibid.*, p. 64.

«Il faut également tenir compte de ce que le demandeur a indiqué, dans ses thèses présentées à la Cour, que si l'Islande en tant qu'Etat riverain essentiellement tributaire des pêcheries côtières pour sa subsistance ou son développement économique, fait valoir la nécessité d'un régime spécial de conservation des pêcheries (notamment un régime lui conférant des droits prioritaires) dans les eaux adjacentes à ses côtes mais situées au-delà de la zone exclusive de pêche prévue dans l'échange de notes de 1961, elle peut légitimement poursuivre cet objectif par voie de collaboration et d'entente avec les autres pays intéressés et non pas en s'attribuant unilatéralement des droits exclusifs dans lesdites eaux. *Le fait que l'Islande est exceptionnellement tributaire de ses pêcheries et le principe de la conservation des stocks ayant été reconnu, il reste le point de savoir si l'Islande a la compétence voulue pour s'attribuer unilatéralement une juridiction exclusive en matière de pêcheries au-delà de 12 milles.* En la présente phase de l'instance, la Cour n'a à se prononcer que sur sa compétence pour trancher ce point.» (Les italiques sont de nous.)

J'interprète ce passage comme suit : ayant été reconnus par la République fédérale d'Allemagne, la situation spéciale de l'Islande et le principe de la conservation, sources des droits préférentiels de l'Islande, ne sont pas en cause dans la présente instance ; et la question qui reste soumise à la Cour est «de savoir si l'Islande a la compétence voulue pour s'attribuer unilatéralement une juridiction exclusive en matière de pêcheries au-delà de 12 milles». La Cour s'est déclarée compétente pour trancher ce point et, à mon avis, elle ne peut pas maintenant élargir sa juridiction en interprétant le différend d'une manière extensive. La compétence de la Cour repose sur le consentement des Parties, tel qu'il s'est exprimé dans l'échange de notes qui, à son tour, spécifie le différend que les Parties étaient convenues de soumettre à la Cour ; la compétence de la Cour doit toujours être interprétée strictement et elle doit être déclinée quand il n'est pas certain que les Parties y ont consenti.

En la présente espèce, il ne semble exister aucun litige entre les Parties à propos des questions sur lesquelles la Cour s'est prononcée dans les sous-paragraphes 3 et 4 du dispositif de l'arrêt, et qui ne sont pas visées par la clause compromissoire contenue dans l'échange de notes, dont la Cour tire sa compétence. Dans la troisième conclusion qu'elle a présentée dans son mémoire sur le fond, la République fédérale d'Allemagne est partie de l'hypothèse que l'Islande, en tant qu'Etat riverain spécialement tributaire de la pêche, établirait la nécessité de mesures de conservation des stocks de poisson dans les eaux adjacentes à ses côtes, au-delà des limites de la juridiction islandaise acceptée dans l'échange de notes du 19 juillet 1961 ; or l'Islande n'a pas invité la Cour à se prononcer sur des mesures de conservation, et si une partie à un différend demande à la Cour de régler un autre différend que celui dont elle est saisie, cela ne saurait remplacer le consentement de toutes les parties, qui est la condition préalable de la juridiction de la Cour. Pour les raisons qui viennent d'être exposées, je

suis parvenu à la conclusion que la Cour a excédé sa compétence en statuant sur les sujets traités dans les sous-paragraphes 3 et 4 du dispositif de l'arrêt; elle aurait dû se borner à décider si l'élargissement par l'Islande de sa zone de compétence exclusive au-delà de la limite de 12 milles convenues entre les Parties dans l'échange de notes de 1961 était valable en droit international. C'était là le seul différend qui lui était soumis et pour lequel elle avait compétence.

*
* *

J'en viens à la quatrième conclusion de la République fédérale d'Allemagne suivant laquelle les actes des garde-côtes islandais visant à gêner, par la menace ou l'emploi de la force, les navires de pêche immatriculés dans la République fédérale d'Allemagne ou à entraver leurs opérations de pêche sont contraires au droit international et l'Islande doit à ce titre réparation à la République fédérale d'Allemagne. J'estime que la Cour est compétente pour connaître de la demande ainsi présentée, les actes incriminés tenant directement au fait que l'Islande s'est efforcée d'appliquer l'extension de sa compétence en matière de pêche avant que la Cour ait pu se prononcer sur sa validité comme le prévoyait l'échange de notes de 1961. A mon avis, quand les Parties ont conféré compétence à la Cour, elles avaient certainement envisagé la possibilité de demandes en réparation en cas de manquement à l'accord consacré par l'échange de notes, et les actes précis dont il s'agit en l'espèce me semblent rentrer dans le cadre de ce que l'échange de notes appelle un différend relatif à l'élargissement.

Si, comme je le crois, la Cour est compétente pour examiner la demande en réparation, les motifs invoqués pour rejeter cette demande me paraissent totalement inadéquats. En premier lieu, la République fédérale d'Allemagne ne demandait pas une réparation chiffrée mais une déclaration de principe précisant :

- a) que les entraves apportées par les garde-côtes islandais aux navires de pêche immatriculés dans la République fédérale d'Allemagne sont illicites;
- b) que l'Islande est responsable du préjudice causé;
- c) que l'Islande a l'obligation de réparer entièrement le préjudice effectivement subi de ce fait par la République fédérale et par ses ressortissants.

En second lieu, et quand bien même on aurait demandé le versement d'une somme déterminée, la Cour n'est pas dépourvue de moyens pour obtenir des renseignements complémentaires sur n'importe quel aspect d'une demande, si elle le juge nécessaire dans l'intérêt de la justice ¹.

¹ Voir, par exemple, l'article 57, paragraphes 1 et 2, du Règlement de la Cour.

Statuer que le règlement par lequel l'Islande a prétendu élargir sa compétence en matière de pêche au-delà de la limite convenue dans l'échange de notes est inopposable à la République fédérale d'Allemagne me paraît avoir pour conséquence nécessaire que les actes accomplis pour l'appliquer aux navires de pêche allemands sont contraires au droit. Pour rester dans la logique de son arrêt, la Cour aurait dû faire une déclaration de principe générale comme celle qui lui était demandée dans la conclusion du mémoire de la République fédérale d'Allemagne sur le fond.

(Signé) Charles D. ONYEAMA.