

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

Arrêt du 2 février 1973

Dans son arrêt sur sa compétence en l'affaire de la compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande),

La Cour, par 14 voix contre une, a dit qu'elle a compétence pour connaître de la requête déposée par la République fédérale d'Allemagne le 5 juin 1972 et statuer sur le fond du différend.

La Cour était composée comme suit : sir Muhammad Zafrulla Khan, président; M. Ammoun, vice-président; sir Gerald Fitzmaurice, MM. Padilla Nervo, Forster, Gros, Bengzon, Petrán, Lachs, Onyeama, Dillard, Ignacio-Pinto, de Castro, Morozov et Jiménez de Aréchaga, juges.

Le Président a joint à l'arrêt une déclaration; sir Gerald Fitzmaurice y a joint l'exposé de son opinion individuelle et M. Padilla Nervo l'exposé de son opinion dissidente.

*
* * *

Résumé de la procédure (paragraphe 1 à 13 de l'arrêt)

Dans son arrêt, la Cour rappelle que, le 5 juin 1972, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a introduit une instance contre l'Islande au sujet d'un différend portant sur l'extension jusqu'à 50 milles marins de la zone de compétence exclusive de l'Islande en matière de pêcheries, extension à laquelle le Gouvernement islandais se proposait de procéder. Par lettre du 27 juin 1972, le ministre des affaires étrangères d'Islande a fait savoir que son gouvernement n'était pas disposé à attribuer compétence à la Cour en l'espèce et ne désignerait pas d'agent. Par ordonnances du 17 au 18 août 1972, la Cour a indiqué certaines mesures conservatoires sur demande du Gouvernement de la République fédérale et elle a décidé que les premières pièces écrites porteraient sur la question de sa compétence pour connaître du différend. Le Gouvernement de la République fédérale a déposé un mémoire et le Gouvernement islandais n'a déposé aucune pièce écrite.

Tenant compte de l'instance introduite par le Royaume-Uni contre l'Islande le 14 avril 1972, ainsi que de sa composition en la présente affaire où siège un juge ayant la nationalité du Royaume-Uni, la Cour a décidé, par 8 voix contre 5, qu'en la présente phase relative à sa compétence les deux Parties faisaient cause commune au sens de l'Article 31, paragraphe 5, du Statut, ce qui a justifié le rejet d'une demande de la République fédérale concernant la désignation d'un juge *ad hoc*.

Au cours d'une audience publique tenue le 8 janvier 1973, la Cour a entendu une plaidoirie prononcée au

nom de la République fédérale mais le Gouvernement islandais n'était pas représenté.

Pour établir la compétence de la Cour, le Gouvernement de la République fédérale s'est notamment fondé : a) sur un échange de notes qu'il a conclu le 19 juillet 1961 avec le Gouvernement islandais à la suite d'un précédent différend relatif aux pêcheries; et b) sur une déclaration concernant son droit d'ester devant la Cour qu'il a faite le 29 octobre 1971 conformément à une résolution du Conseil de sécurité du 15 octobre 1946 et qu'il a déposée au Greffe de la Cour le 22 novembre 1971. Dans un télégramme du 28 juillet 1972, le Ministre des affaires étrangères d'Islande a relevé que le Gouvernement de la République fédérale n'avait ainsi accepté la compétence de la Cour qu'"après que le Gouvernement islandais eut notifié, dans son aide-mémoire du 31 août 1971, que la disposition prévoyant le recours au règlement judiciaire... avait entièrement atteint son but et son objet". La Cour constate que la force obligatoire de l'échange de notes de 1961 n'a aucun rapport avec la date à laquelle la déclaration requise par la résolution du Conseil de sécurité a été déposée et que le Gouvernement de la République fédérale s'est conformé aux prescriptions de cette résolution et de l'article 36 du Règlement de la Cour.

La Cour constate qu'il est regrettable que le Gouvernement islandais ne se soit pas présenté pour exposer les objections que lui inspirerait, d'après ce que l'on sait, la compétence de la Cour pour connaître de la requête. Elle n'en doit pas moins, conformément à son Statut et à sa jurisprudence constante, examiner la question d'office; ce devoir est confirmé par l'Article 53 du Statut aux termes duquel, lorsqu'une des parties ne se présente pas, la Cour doit s'assurer qu'elle a compétence avant de statuer sur le fond. Bien que le Gouvernement islandais n'ait soumis à cet égard ni exposé de fait et de droit ni conclusions ni moyens de preuve, la Cour examinera les objections qui pourraient, à son avis, être soulevées contre sa propre compétence en l'affaire. Ce faisant, elle s'abstiendra non seulement d'exprimer une opinion sur le fond du différend, mais aussi de se prononcer d'une manière qui pourrait préjuger ou paraître préjuger toute décision qu'elle pourrait rendre sur le fond.

Clause compromissoire de l'échange de notes de 1961
(paragraphe 13 à 23 de l'arrêt)

Aux termes de l'échange de notes conclu en 1961, la République fédérale s'engageait à reconnaître à l'Islande une zone de pêche exclusive s'étendant sur une largeur de 12 milles et à en faire retirer ses navires de pêche en moins de trois ans. Venait ensuite une clause compromissoire ainsi conçue :

"Le Gouvernement islandais continuera de s'employer à mettre en œuvre la résolution de l'Althing

[Parlement] 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."

La Cour relève qu'il ne fait pas de doute que le Gouvernement de la République fédérale a exécuté les obligations que pareil accord mettait à sa charge et que le Gouvernement islandais lui a donné en 1971 le préavis prévu en cas de nouvel élargissement de sa compétence en matière de pêcheries. Il n'est pas douteux non plus qu'un différend s'est élevé, qu'il a été soumis à la Cour par la République fédérale et qu'à première vue il correspond exactement aux termes de la clause compromissoire.

Bien que le texte de cette clause soit suffisamment clair pour que l'on puisse se dispenser de recourir aux travaux préparatoires, la Cour examine néanmoins les négociations qui ont abouti à l'échange de notes; elles confirment que l'intention des Parties était de donner à la République fédérale, en échange de la reconnaissance de la limite de 12 milles et du retrait de ses navires de pêche, les mêmes assurances que, quelques semaines auparavant, 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 au-delà de la limite de 12 milles.

Il en ressort que la Cour est compétente en l'espèce.

Validité et durée de l'échange de notes de 1961 (paragraphes 24 à 45 de l'arrêt)

La Cour examine alors la question de savoir si, comme on l'a soutenu, l'accord consacré par l'échange de notes de 1961 était nul dès l'origine ou a cessé d'être applicable depuis lors.

Dans la lettre précitée du 27 juin 1972, le Ministre des affaires étrangères d'Islande a dit que l'échange de notes de 1961 était "intervenu dans des circonstances extrêmement difficiles" et la République fédérale a interprété cette affirmation comme laissant "entendre que c'est sous l'effet de quelque pression, et non de son plein gré, que le Gouvernement islandais a accepté l'accord de 1961". La Cour constate que l'accord a été négocié sur la base d'une parfaite égalité et d'une pleine liberté de décision.

Dans la même lettre, le Ministre des affaires étrangères d'Islande a déclaré qu'"on ne saurait considérer

comme permanent un engagement de se soumettre au règlement judiciaire"; or, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, le Gouvernement islandais avait fait savoir, dans un aide-mémoire du 31 août 1971, qu'à son avis la disposition sur le recours au règlement judiciaire avait entièrement atteint son but et son objet. La Cour constate que la clause compromissoire ne contenait aucune disposition expresse concernant sa durée. Le droit de la République fédérale de contester devant la Cour toute prétention de l'Islande relative à un élargissement de sa zone de pêche était subordonné à l'affirmation par l'Islande d'une telle prétention et devait durer aussi longtemps que l'Islande pourrait chercher à mettre en œuvre la résolution de l'Althing de 1959.

Dans une déclaration faite devant l'Althing le 9 novembre 1971, le premier ministre d'Islande a évoqué certains changements intervenus dans "l'opinion des juristes sur la compétence en matière de pêcheries". L'argument paraît être que la clause compromissoire est le prix que l'Islande a payé pour que son cocontractant admette à l'époque la limite de 12 milles; pareille limite étant généralement reconnue aujourd'hui, ce changement de circonstances d'ordre juridique libérerait l'Islande de son engagement. La Cour observe que, puisque cet Etat a retiré certains avantages des dispositions de l'accord déjà exécutées, il doit à son tour remplir les obligations lui incombant en contrepartie.

Dans la lettre et la déclaration qui viennent d'être mentionnées, il était également fait état du "changement de circonstances résultant de l'exploitation toujours croissante des ressources de la pêche dans les mers entourant l'Islande". Le droit international admet en effet que, si un changement fondamental des circonstances qui ont incité les parties à accepter un traité transforme radicalement la portée des obligations assumées, la partie lésée peut dans certaines conditions en prendre argument pour invoquer la caducité ou la suspension du traité. Toutefois il apparaît en l'espèce qu'une divergence de vues existe entre les parties sur le point de savoir si des changements fondamentaux sont intervenus en ce qui concerne les techniques de pêche dans les eaux entourant l'Islande. Cela ne saurait avoir d'intérêt qu'aux fins de la décision relative au fond du différend. Au surplus on ne saurait dire que le changement de circonstances allégué par l'Islande ait modifié la portée de l'obligation juridictionnelle qu'impose l'échange de notes de 1961. S'il se pose une question quant à la compétence de la Cour en raison d'une prétendue caducité de cette obligation, c'est à la Cour qu'il appartient d'en décider en vertu de l'Article 36, paragraphe 6, de son Statut.