

RÉPONSE DE QATAR À LA QUESTION POSÉE PAR M. VERESHCHETIN À QATAR ET À BAHREÏN

Le 15 juin 2000, M. Vereshchetin a posé la question suivante aux Parties :

«Avant 1971, a-t-il été conclu entre le Royaume-Uni, d'une part, et, de l'autre Qatar et Bahreïn respectivement des accords internationaux autres que ceux qui établissent pour eux une relation de protection ?

Le Royaume-Uni a-t-il conclu avant 1971 des accords internationaux avec des Etats tiers au nom de Qatar ou de Bahreïn, ou bien pour le compte de Qatar ou de Bahreïn ? Dans l'affirmative, quel est aujourd'hui le statut de ces accords pour Qatar et pour Bahreïn ?»

Qatar répondra à cette question en tant qu'elle concerne la situation entre lui-même et le Royaume-Uni. Il n'exprimera pas ses vues sur le statut des accords entre le Royaume-Uni et Bahreïn.

Le 3 septembre 1971, Qatar et le Royaume-Uni ont conclu un accord dont le paragraphe 2 était libellé comme suit :

«Le traité général du 3 novembre 1916 et les traités et engagements que l'Etat de Qatar a acceptés au titre dudit traité général et tous les autres accords, engagements et arrangements entre le Royaume-Uni et l'Etat du Qatar, découlant de relations conventionnelles spéciales existant entre les deux Etats, prendront fin ce jour.»

Une copie de ce document a été déposée par Bahreïn (dossier des juges, onglet 49) à l'occasion du premier tour de plaidoiries de Bahreïn, bien qu'elle n'ait pas été préalablement versée au dossier de l'affaire. Bahreïn n'a pas versé au dossier des juges une copie de la correspondance y relative entre le Royaume-Uni et le souverain de l'Etat de Qatar portant la même date, qui énumérait les traités et les instruments conclus avant le 3 septembre 1971 entre Qatar et la Grande-Bretagne. Qatar joint à la présente une copie de la correspondance pertinente qui énumère, aux annexes A et B, les traités et autres instruments pertinents préalablement conclus entre Qatar et la Grande-Bretagne.

A la connaissance de Qatar, ces listes comprennent tous les traités et autres instruments pertinents dont le Royaume-Uni estimait qu'ils avaient été conclus entre lui-même et Qatar avant 1971. Tout en ne considérant pas qu'à strictement parler tous les documents ainsi énumérés constituent en eux-mêmes des accords internationaux, Qatar a soumis ces listes comme étant représentatives de la conception que le Royaume-Uni se faisait de la question à l'époque. A cet égard, il y a lieu de noter que le traité de 1916 entre la Grande-Bretagne et Qatar se référait à son tour à l'accord de 1868 entre la Grande-Bretagne et le souverain de Qatar. En conséquence, l'accord de 1868 devrait être inclus dans la liste des accords pertinents. C'est d'ailleurs ce qui était reconnu implicitement au paragraphe 2 de la lettre du 3 septembre 1971 adressée au souverain de Qatar par le Royaume-Uni, qui se référait spécifiquement au traité de 1916 et aux «traités et engagements que l'Etat de Qatar a acceptés au titre dudit traité».

Qu'il fût spécifié que «l'Etat de Qatar» avait accepté différents traités et engagements au titre du traité de 1916 est significatif. Cela démontre en effet que, bien que la Grande-Bretagne entretint avec Qatar des relations conventionnelles spéciales, elle considérait néanmoins l'Etat de Qatar comme un Etat indépendant ayant qualité pour conclure des accords internationaux. De fait, comme Rendel du

Foreign Office l'a relevé dans son mémorandum du 5 janvier 1933 (réplique de Qatar, vol. 2, annexe II.58, p. 335; dossier des juges de Bahreïn, onglet 53), Qatar et Bahreïn «ne font pas partie de l'Empire britannique ni des Indes. Il s'agit d'Etats indépendants dont la conduite des relations étrangères revient actuellement au gouvernement de Sa Majesté» (réplique de Qatar, vol. 2, annexe II.58, p. 342). Ce point de vue a été repris par un chercheur bahreïnite, M. Al-Baharna, qui a observé dans son ouvrage intitulé *The Legal Status of the Arabian Gulf States* qu'«Il apparaît que le Gouvernement britannique a traité les souverains de ces Emirats avec lesquels il a établi des contacts officiels directs comme des chefs de gouvernements indépendants» (p. 70).

Il y a également lieu de souligner dans ce contexte que, même avant 1971, l'Etat de Qatar a conclu des accords internationaux en son nom propre. Il existe plusieurs de ces accords, mais l'on peut faire référence ici à trois exemples que le conseil de Qatar a évoqués lors des audiences. Le premier est l'accord du 4 décembre 1965 conclu avec l'Arabie saoudite portant détermination de la frontière terrestre et de la frontière maritime dans le golfe de Salwah (CR 2000/17, p. 17, par. 9). Le second est un accord du 20 mars 1969 conclu avec Abou Dhabi sur la détermination des lignes frontières maritimes et l'appartenance des îles (ST/LEG/SER B/16, p. 493; mémoire de Qatar, vol. 12, annexe IV.259, p. 77). Le troisième est un accord de délimitation du plateau continental conclu avec l'Iran le 20 septembre 1969 (Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 789, 1971, p. 172; mémoire de Qatar, vol. 12, annexe IV.260, p. 81). De plus, Qatar a signé en 1965 un accord multilatéral entre les Etats arabes du Golfe relatif aux devises (publié dans la gazette officielle, n° 2, 19 juillet 1965) et en 1966 un accord avec Doubaï relatif aux devises (publié dans la gazette officielle, n° 3, 26 mars 1966).

Quant à la deuxième partie de la question de M. Vereshchetin, à la connaissance de Qatar, le Royaume-Uni n'a pas conclu avant 1971 d'accords bilatéraux avec des Etats tiers au nom de Qatar ou pour le compte de celui-ci.

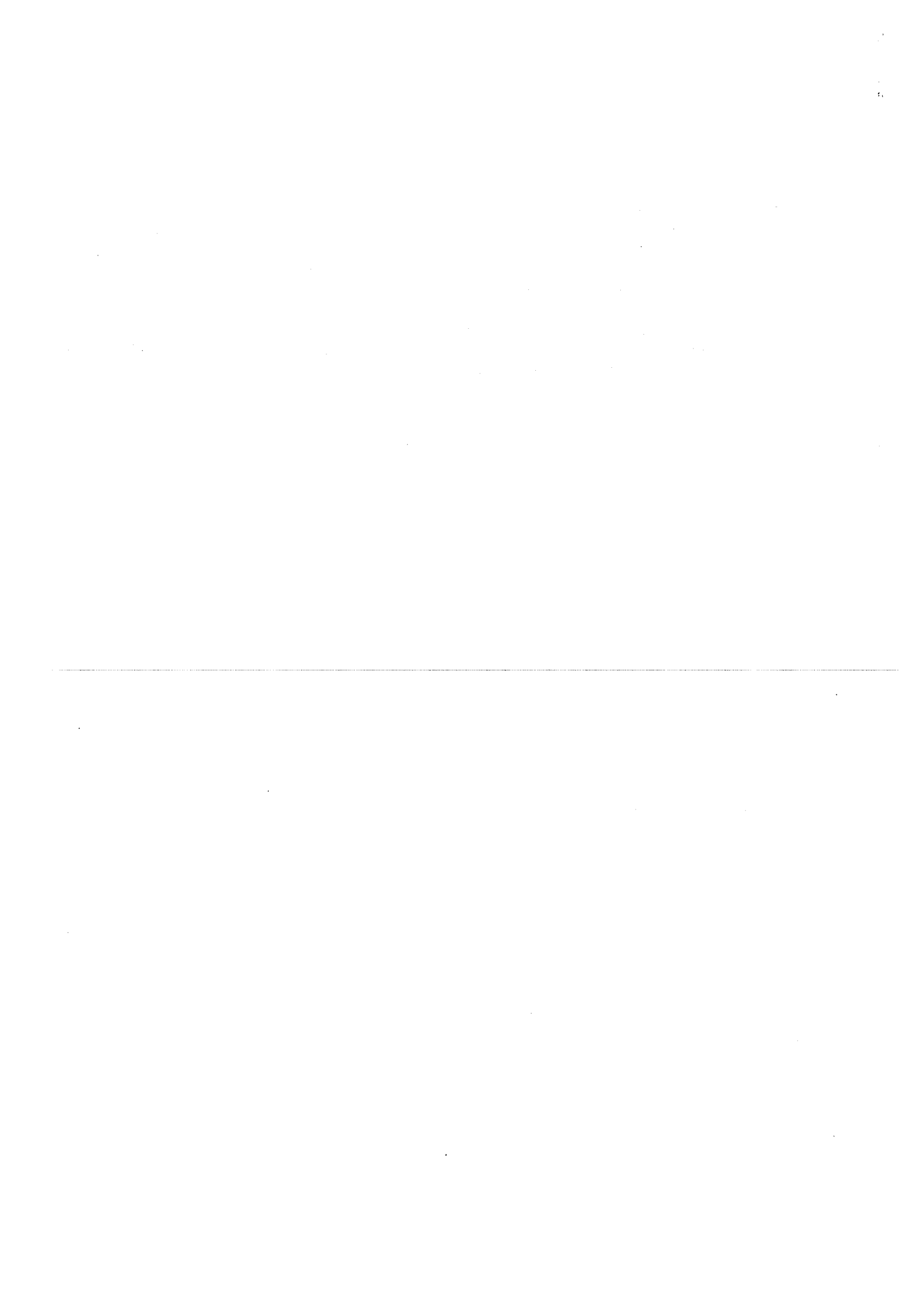
La question de savoir si le Royaume-Uni a pu conclure des accords multilatéraux avec des Etats tiers au nom ou pour le compte de Qatar est plus complexe. Compte tenu du délai limité qui lui a été imparti, Qatar n'a pas été en mesure de déterminer quelle était exactement la situation pour ce qui est de tous les traités multilatéraux susceptibles d'être pertinents. En effet, pour répondre de façon approfondie à la question de M. Vereshchetin, il y aurait lieu de mener des recherches détaillées sur le statut de chacune des conventions multilatérales. Une telle recherche pourrait être entreprise mais prendrait du temps.

Toutefois, Qatar relève que le document intitulé «Accords internationaux liant Bahreïn, Qatar et les Etats de la Trêve», communiqué à Bahreïn par la division chargée des traités du Foreign et Commonwealth Office et joint à la lettre de Bahreïn du 28 juin 2000, ne permet pas de répondre pleinement à la question de M. Vereshchetin. A première vue, il ressort de ce document qu'avant 1971 le Royaume-Uni a pu conclure, normalement après avoir consulté le Gouvernement de Qatar, un certain nombre de conventions internationales au nom de Qatar ou a pu prévoir d'étendre leur application à Qatar, dont le Royaume-Uni assurait les relations internationales à l'époque. Toutefois, outre qu'il n'est pas daté (bien que tous les documents qui y sont énumérés soient antérieurs à 1971), le document est incomplet (il omet par exemple le GATT, le FMI, etc.). En outre, il n'indique pas comment et dans quelle mesure le Royaume-Uni a pu signer certains accords au nom ou pour le compte de Qatar ou étendre leur application à Qatar, et il énumère au moins quatre traités auxquels Qatar a adhéré directement. Il n'indique pas non plus le statut actuel de ces accords.

Bien que le document soit intitulé «Accords internationaux liant Bahreïn, Qatar et les Etats de la Trêve», il n'inclut pas les traités ou autres accords internationaux que Qatar a pu conclure avec des Etats tiers en son nom propre avant 1971, et auxquels il a été fait référence plus haut.

Pour mettre la question en perspective, Qatar a joint à la présente réponse deux pages extraites d'une publication accessible au public (*The Persian Gulf — Historical Summaries — 1907-1953*, vol. II, Archive Editions, 1987), qui explique la situation générale pour ce qui est des conventions multilatérales. Qatar pense que ce document permettra d'apporter des éléments de réponse sur cet aspect de la question de M. Vereshchetin.

Qatar relève également qu'il est devenu membre de l'OPEP en 1961, membre associé de l'Unesco en 1962, membre associé de l'OMS en 1964 et membre associé de la FAO en 1967. Qatar a également adhéré en son nom propre à l'Union postale universelle, en 1969.



Observations de Qatar sur la question posée à Bahreïn par M. Vereshchetin

La seconde question de M. Vereshchetin était libellée comme suit :

«Dans la note britannique de 1971 relative à l'abrogation du régime spécial de traité entre le Royaume-Uni et l'Etat de Bahreïn, Bahreïn est désigné par la formule : «Bahreïn et ses dépendances».

Quelle était alors et quelle est aujourd'hui la dénomination officielle de l'Etat de Bahreïn ? Quel est le sens du terme «dépendances» ? Et quel était avant 1971 le statut juridique des «dépendances de Bahreïn» par rapport à Bahreïn proprement dit ?»

Bien que cette question fût adressée exclusivement à Bahreïn, M. Vereshchetin a indiqué qu'il serait également heureux d'entendre à ce sujet les observations de Qatar. Ces observations sont les suivantes.

a) Dénomination officielle de l'Etat de Bahreïn

La question de M. Vereshchetin a été suscitée par la référence à «Bahreïn et ses dépendances» contenue dans l'accord du 15 août 1971 relatif à la fin des relations conventionnelles spéciales entre le Royaume-Uni et Bahreïn¹. Cet accord ne fournit aucune définition de ce qu'il faut entendre par «dépendances». De prime abord, Qatar souhaite faire observer que cette référence aux «dépendances» ne lui est pas opposable puisqu'il n'était pas partie à cet accord. En particulier, Qatar ne saurait être lié par toute interprétation que Bahreïn pourrait faire de ce terme.

Les premiers documents pertinents en l'instance ne se référaient qu'à «Bahreïn». Ainsi, à la fois le traité préliminaire² et le traité général³ de 1820 ont été signés entre le Gouvernement britannique et les «cheikhs de Bahreïn». Le traité préliminaire contenait toutefois une référence à «Bahreïn et ses dépendances».

La convention amicale de 1861 a été signée entre le Gouvernement britannique et le cheikh Mahomed bin Khuleefa, qualifié de «chef indépendant de Bahreïn»⁴. Elle prévoyait que les Britanniques aideraient Bahreïn à obtenir réparation pour tous les dommages qui seraient infligés par mer «à Bahreïn ou à ses dépendances dans le Golfe».

¹ Dossier des juges de Bahreïn, doc. 48.

² Mémoire de Bahreïn, vol. 2, annexe 1, p. 1.

³ Mémoire de Qatar, vol. 5, annexe II.14, p. 9.

⁴ Mémoire de Qatar, vol. 5, annexe II.20, p. 45.

Dans les traités ultérieurs conclus avec la Grande-Bretagne, notamment ceux de 1868⁵, 1880⁶ et 1892⁷, il n'est fait référence qu'à «Bahreïn», sans mention de quelconques «dépendances». Il y a lieu de relever que ces traités ont été conclus à l'époque de, ou à la suite de, la première reconnaissance par la Grande-Bretagne de Qatar en tant qu'entité distincte de Bahreïn.

La convention anglo-ottomane de 1913 se réfère à «Bahreïn»⁸. Les décrets en conseil de Bahreïn de la même année se réfèrent eux aussi à «Bahreïn», sans mentionner des «dépendances»⁹.

Par la suite, les documents officiels de Bahreïn étaient à l'en-tête du «Gouvernement de Bahreïn». C'est le cas par exemple de la proclamation de Bahreïn du 5 juin 1949 relative aux fonds marins¹⁰.

D'autres documents officiels, tel que l'accord du 22 février 1958 entre Bahreïn et l'Arabie saoudite relatif à leurs plateaux continentaux se réfèrent au «Gouvernement de l'émirat de Bahreïn»¹¹. Par ailleurs, l'accord sur le plateau continental que Bahreïn a signé avec l'Iran le 17 juin 1971, soit avant l'accord du 15 août 1971 conclu avec le Royaume-Uni, parle du Gouvernement de «l'Etat de Bahreïn»¹².

Dans sa demande d'adhésion aux Nations Unies, du 15 août 1971, Bahreïn s'est simplement présenté comme «l'Etat de Bahreïn», sans mentionner des «dépendances»¹³.

Il est arrivé qu'avant 1971, Bahreïn se réfère à l'occasion à ses «dépendances» dans sa correspondance. Néanmoins, cette référence a été faite de façon tout à fait irrégulière et incohérente : dans l'essentiel de la correspondance, il est simplement fait référence à «Bahreïn» et les références à «Bahreïn et ses dépendances» sont tout à fait exceptionnelles.

La Constitution de Bahreïn adoptée le 26 mai 1973 est intitulée «Constitution de l'Etat de Bahreïn». Le corps de la constitution ne fournit aucune dénomination officielle de Bahreïn pas plus qu'elle ne contient de référence aux «dépendances» ou de définition de ce terme. On peut toutefois relever que les lettres officielles de Bahreïn des dernières années, telles que celles qui ont été adressées à la Cour, sont à l'en-tête de «l'Etat de Bahreïn».

b) Sens du terme «dépendances»

Le terme «dépendances» ne revêt pas de signification précise en droit international. A la connaissance de Qatar, les prétendues «dépendances» de Bahreïn n'ont pas été officiellement définies, ni en droit bahreïnite ni en droit du Royaume-Uni. Pour ce qui concerne le droit du Royaume-Uni, il

⁵ Mémoire de Qatar, vol. 5, annexe II.26, p. 75.

⁶ *Ibid.*, annexe II.36, p. 117.

⁷ *Ibid.*, annexe II.37, p. 121.

⁸ *Ibid.*, annexe II.44, p. 151.

⁹ Documents supplémentaires de Bahreïn, annexe 2.

¹⁰ Mémoire de Qatar, vol. 5, annexe II.55, p. 219.

¹¹ *Ibid.*, vol. 12, annexe IV.262, p. 95.

¹² *Ibid.*, vol. 12, annexe IV.264, p. 111.

¹³ Dossier des juges de Bahreïn, doc. 118.

est significatif que, contrairement aux prétendues «dépendances» de Bahreïn, les dépendances que sont les îles Malouines ont été officiellement identifiées et déclarées comme telles par des lettres patentes de 1908¹⁴. Puisqu'aucun des systèmes juridiques susceptible d'être pertinent ne fournit de définition précise du terme «dépendances», toute réponse à la question relative au sens du terme «dépendances» en l'espèce serait nécessairement de nature spéculative.

Comme cela a déjà été noté, le terme «dépendances» ne semble pas avoir été employé dans des traités impliquant ou concernant Bahreïn après les événements de 1867-1868 et ce, jusqu'à l'accord de 1971.

L'article 2 du décret en conseil de 1913 a défini son champ d'application territoriale comme étant «les îles et îlots de Bahreïn, y compris leurs eaux territoriales, et tous les autres territoires, îles et îlots, y compris leurs eaux territoriales, qui peuvent être inclus dans la principauté et être des possessions du cheikh régnant de Bahreïn.» L'emploi de l'expression «qui peuvent être inclus dans la principauté...» semble envisager une éventuelle expansion future de la principauté de Bahreïn.

Il se pourrait également que, dans l'accord de 1971, le mot «dépendances» ait été employé simplement pour décrire les îles de l'archipel de Bahreïn autres que l'île principale, qui porte elle-même le nom de «Bahreïn». De fait, comme Qatar l'a montré dans ses pièces écrites et ses plaidoiries, Bahreïn a été constamment décrit après 1868 comme étant constitué d'un groupe compact de cinq îles¹⁵. Par exemple, en 1933, Laithwaite, un haut fonctionnaire de l'India Office, a affirmé que les dominions du cheikh de Bahreïn «peuvent être considérés comme composés de l'archipel bahreïnite, lui-même formé de l'île de Bahreïn et des îles adjacentes de Muharraq, Umm Na'assan, Sitrah et Nabi Salih»¹⁶.

c) Statut juridique des «dépendances de Bahreïn» par rapport à Bahreïn proprement dit

Compte tenu de ce que le terme de «dépendances» ne semble plus avoir été utilisé dans les documents officiels relatifs à Bahreïn suite à la reconnaissance de Qatar en 1868 en tant qu'entité distincte, il est difficile de répondre à la question relative au «statut juridique des «dépendances de Bahreïn» par rapport à Bahreïn proprement dit».

¹⁴ Voir C. H. M. Waldock, «*Disputed Sovereignty in the Falkland Islands Dependencies*», *BYBIL*, 1948, p. 311.

¹⁵ Voir, par exemple réplique de Qatar, par. 3.22 et suiv.

¹⁶ Mémoire de Qatar, vol. 6, annexe III.84, p. 431.

