

Affaire relative à la Souveraineté sur Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks et South Ledge (Malaisie/Singapour)

Réponse de Singapour à la question qui lui a été posée par le juge Keith le 23 novembre 2007

[Traduction]

Quelle réponse Singapour souhaite-t-elle éventuellement apporter à la conclusion présentée hier par l'*Attorney-General* de la Malaisie en rapport exprès avec les dispositions de l'accord relatif au Johor et de celui relatif à la Fédération de Malaya, tous deux de 1948 ? Il est dit, dans cette conclusion, que le secrétaire d'Etat par intérim du Johor «n'était absolument pas autorisé» à écrire la lettre de 1953 et n'avait pas «juridiquement qualité pour ce faire, [ni pour] renoncer à un titre, [pour] déclarer ne pas revendiquer un titre ou pour confirmer un titre sur une partie quelconque du territoire du Johor».

Réponse

1. Singapour note, à titre liminaire, que la conclusion présentée par l'*Attorney-General* de la Malaisie constitue un nouvel argument, invoqué pour la toute première fois le 22 novembre 2007.

2. La Cour se souviendra que Singapour, dans son mémoire, a expressément soulevé la question des pouvoirs du secrétaire d'Etat du Johor en affirmant sans équivoque que ce dernier «avait [celui] de signifier la non-revendication d'un titre au nom du Johor»¹. La Malaisie n'a contesté dans aucune des pièces qu'elle a déposées cette affirmation de Singapour.

3. C'est à la plaidoirie faite par sir Elihu Lauterpatch lors du premier tour de plaidoiries que remonte la première allusion de la Malaisie aux pouvoirs du secrétaire d'Etat dans le contexte de 1953. Sir Elihu a mentionné en passant que les fonctions du secrétaire d'Etat «ne l'autorisaient pas à *aliéner* le territoire du Johor»², ce qui constitue un argument totalement distinct de celui qu'a avancé l'*Attorney-General* de la Malaisie lors du second tour. Dans sa plaidoirie du second tour, Singapour a répondu à l'argument de sir Elihu en rappelant qu'elle n'avait jamais prétendu que la lettre de 1953 équivalait à une *cession* de territoire³.

4. Le nouvel argument de l'*Attorney-General* de la Malaisie consiste à affirmer que l'accord de 1948 relatif au Johor (ci-après dénommé «l'accord relatif au Johor») et l'accord de 1948 relatif à la Fédération de Malaya (ci-après dénommé «l'accord relatif à la Fédération») ont pu, assez curieusement, priver le secrétaire d'Etat du Johor de la capacité d'«écrire la lettre de 1953 ..., [de] renoncer à un titre, ... [de] déclarer ne pas revendiquer un titre ou ... [de] confirmer un titre sur une partie quelconque du territoire du Johor».

5. Ce changement très tardif de sa position sur les pouvoirs qui étaient ceux du secrétaire d'Etat du Johor jettera assurément de sérieux doutes sur la crédibilité et la véracité de ce nouvel argument de la Malaisie. Il ne s'agit de rien de moins qu'une tentative de brouiller ce qui constitue

¹ MS, p. 167, par. 8.15.

² CR 2007/24, p. 54, par. 63 (Lauterpatch).

³ CR 2007/29, p. 46, par. 13 (Pellet).

une réalité extrêmement simple : le fait qu'un haut responsable du Johor a fait état, sans équivoque ni condition, de l'absence de prétention au titre sur Pedra Branca, en informant officiellement Singapour que le Johor n'en revendiquait pas la possession.

Récapitulation du nouvel argument de la Malaisie

6. Le nouvel argument de la Malaisie s'articule comme suit :

- a) En vertu de l'accord relatif au Johor et de l'accord relatif à la Fédération, le Johor n'avait pas compétence dans le domaine des affaires extérieures, puisqu'il avait transféré à la Grande-Bretagne ses pouvoirs en la matière.
- b) Le secrétaire d'Etat par intérim du Johor «a pris sur lui» d'écrire directement à Singapour en 1953, à l'insu et sans le consentement du haut-commissaire de la Fédération (ou de son secrétaire principal)⁴. Cette correspondance a eu lieu selon des modalités qui étaient, «du point de vue procédural, irrégulière[s] et inappropriée[s]»⁵.
- c) Le secrétaire d'Etat par intérim du Johor «n'était absolument pas autorisé à écrire la lettre de 1953, et il n'avait pas juridiquement qualité pour ce faire ; il n'était absolument pas autorisé à renoncer à un titre, à déclarer ne pas revendiquer un titre ou à confirmer un titre sur une partie quelconque du territoire du Johor»⁶.

Le secrétaire d'Etat du Johor était habilité à signifier la non-revendication de 1953

7. L'argument de l'*Attorney-General* de la Malaisie est difficile à suivre. S'il est clair qu'il tourne autour du fait que le Johor avait transféré à la Grande-Bretagne les pouvoirs qu'il exerçait sur les affaires extérieures, on perçoit mal, dans les propos de l'*Attorney-General*, comment ce transfert aurait pu priver le secrétaire d'Etat du Johor de l'autorité ou de la capacité juridique d'écrire la lettre de 1953 ou de déclarer ne pas revendiquer le titre *au sens ou de la façon exposés dans les écritures de Singapour*.

8. Il est utile de commencer par examiner les différences entre les termes employés, respectivement, par l'*Attorney-General* de la Malaisie et par Singapour. L'*Attorney-General* de la Malaisie soutient que le secrétaire d'Etat du Johor n'avait pas qualité pour «renoncer à un titre, ... déclarer ne pas revendiquer un titre ou ... confirmer un titre sur une partie quelconque du territoire du Johor». Mais Singapour n'a jamais prétendu le contraire. Singapour n'a jamais soutenu que le Johor avait renoncé au titre sur Pedra Branca pour la simple raison que le Johor ne détenait sur Pedra Branca aucun titre auquel il eût pu renoncer ou qu'il eût pu abandonner. En ce qui concerne la confirmation du titre, Singapour ne prétend pas que le secrétaire d'Etat du Johor aurait confirmé son titre territorial. Elle se contente d'affirmer que, en indiquant que le Johor ne revendiquait pas Pedra Branca, sa lettre a eu pour effet de confirmer le titre singapourien sur Pedra Branca et l'absence de titre, historique ou autre, du Johor sur l'île. Pour ce qui est de la notion de «non-revendication de titre», Singapour a exposé ce qui suit dans son mémoire :

«Il faut souligner que l'argument de Singapour ne consiste pas à dire que, en 1953, le Johor a *abandonné* un titre sur Pedra Branca ou y a *renoncé*. On ne peut abandonner un titre ou y renoncer que si on le détient. Ce que contient la lettre du Johor de 1953, ce n'est pas une renonciation à un titre (puisque le Johor n'avait aucun

⁴ CR 2007/30, p. 18, par. 23 (Gani).

⁵ *Ibid.*

⁶ CR 2007/30, p. 18, par. 22 (Gani).

titre) ou à une «revendication» de propriété, mais une *déclaration* explicite selon laquelle le Johor *n'avait pas* de revendication de propriété sur Pedra Branca. Il faut également souligner que, dans le contexte de la possession de l'île par Singapour et en l'absence de toute revendication ou d'intérêt de la part d'Etats tiers, la déclaration de non-revendication du Johor ne saurait être considérée autrement que comme une reconnaissance sans équivoque du titre de Singapour.»⁷

Ainsi qu'il sera expliqué plus bas, ni l'accord relatif au Johor ni celui relatif à la Fédération n'interdisaient au secrétaire d'Etat du Johor de signifier pareille non-revendication.

9. Dans son exposé, l'*Attorney-General* de la Malaisie a d'abord mentionné le paragraphe 1 de l'article 3 de l'accord relatif au Johor qui confiait à la Couronne britannique le contrôle des affaires extérieures du Johor. Il a ensuite cité le paragraphe 2 de l'article 3, aux termes duquel le Johor «*s'engage[ait] à ne conclure de traités ou ne prendre d'engagements, ne traiter de questions politiques ou n'entretenir de correspondance sur de telles questions avec aucun Etat étranger, ainsi qu'à n'envoyer d'émissaires à aucun Etat étranger à l'insu et sans le consentement du gouvernement de Sa Majesté*».

10. De toute évidence, la mention «Etat étranger», dans le contexte du paragraphe 2 de l'article 3, ne visait pas la Grande-Bretagne. Il aurait été absurde d'imposer au Johor de demander à la Grande-Bretagne l'autorisation de correspondre avec elle-même. Il s'ensuit que, puisque Singapour était, en 1953, une colonie britannique, l'article 3 n'interdisait pas au Johor d'entretenir avec elle une correspondance. Très clairement, l'argument ne saurait reposer sur l'accord relatif au Johor.

11. L'*Attorney-General* de la Malaisie a ensuite mentionné l'article 4 de l'accord relatif à la Fédération, qui conférait à la Grande-Bretagne le contrôle des affaires extérieures de celle-ci. Il a également renvoyé à sa deuxième annexe, dans laquelle les «affaires extérieures» apparaissent comme l'un des domaines sur lesquels la Fédération exerçait une autorité législative et exécutive. Il est notoire que l'expression «affaires extérieures», dans les constitutions du Commonwealth, a un sens imprécis et a été différemment interprétée par différentes juridictions à différentes époques. L'accord relatif à la Fédération lui-même ne définissait pas le terme «affaires extérieures», si ce n'est par référence à trois catégories particulières de questions en relevant. Aux termes de l'accord, le pouvoir d'interpréter celui-ci était exclusivement dévolu à un tribunal *ad hoc* établi en vertu de son article 153⁸. Ce tribunal ne fut convoqué qu'une seule fois au cours des neuf années durant lesquelles l'accord relatif à la Fédération fut en vigueur (1948-1957)⁹, et il ne fut pas alors saisi de l'expression «affaires extérieures». Dans ces conditions, il n'existe pas d'interprétation autorisée du terme «affaires extérieures» au sens de l'accord relatif à la Fédération.

12. L'argument de l'*Attorney-General* de la Malaisie ne saurait donc reposer sur la question de l'habilitation. Il n'est pas davantage étayé par la pratique officielle effective dans la période au cours de laquelle l'accord a été en vigueur. Pendant ce temps, les responsables du Johor ont continué d'entretenir une correspondance régulière avec leurs homologues de Singapour sur les questions de leur ressort. Ainsi le secrétaire d'Etat du Johor a-t-il continué de correspondre directement avec le gouvernement de Singapour sur des questions ayant trait à l'approvisionnement

⁷ MS, p. 167, par. 8.16.

⁸ Les passages pertinents de l'accord relatif à la Fédération sont joints à la présente réponse (annexe 1).

⁹ «Interpretation Tribunal, Federation of Malaya Agreement, 1948» [1950], *Malayan Law Reports* 35.

en eau de Singapour¹⁰. De même, le préfet de police du Johor a continué à correspondre directement avec son homologue de Singapour au sujet de la coopération policière dans le détroit de Johor¹¹. Citons encore l'exemple du capitaine de port du Johor et celui du responsable des approvisionnements du Johor¹². De toute évidence, ces échanges directs entre hauts fonctionnaires du Johor et leurs homologues singapouriens ne furent jamais considérés comme empiétant sur l'autorité exercée par la Fédération sur les «affaires extérieures».

13. De même, la lettre de 1953 n'empiétait pas sur l'autorité de la Fédération en matière d'affaires extérieures. Même au prix d'un vaste effort d'imagination, on ne saurait interpréter la lettre de 1953 comme relevant de l'exercice d'une «autorité exécutive» sur les «affaires extérieures». J. D. Higham (du bureau du secrétaire colonial de Singapour) n'a pas écrit directement au secrétaire d'Etat du Johor. Il a écrit au conseiller britannique au Johor, adressant une copie de sa lettre au secrétaire principal de la Fédération. A l'évidence, le secrétaire principal de la Fédération ne voyait pas dans la lettre de Higham un empiètement sur des questions concernant des «affaires extérieures» relevant de son autorité exclusive. Autrement, il serait intervenu et se serait chargé de répondre à cette lettre.

14. La réaction du conseiller britannique est non moins éloquente. Contrairement à ce qu'affirme la Malaisie, le secrétaire d'Etat du Johor n'a pas «pris sur lui d'adresser la lettre à J. D. Higham»¹³. C'est le conseiller britannique qui lui a transmis cette lettre. Manifestement, il ne pensait pas que le secrétaire d'Etat du Johor n'était pas habilité à traiter la question qui y était posée. De même, le secrétaire d'Etat du Johor lui-même ne pensait pas qu'en répondant à Higham, il s'écarterait de la procédure régulière. Enfin, Higham transmit à l'*Attorney-General* de Singapour la réponse du secrétaire d'Etat du Johor. Loin de mettre en avant la moindre irrégularité procédurale, l'*Attorney-General* de Singapour jugea, comme Higham, que, sur la foi de la réponse apportée par le secrétaire d'Etat du Johor, Pedra Branca pouvait être revendiquée en tant que territoire singapourien.

15. Cette correspondance fit intervenir, d'un côté, quatre hauts fonctionnaires britanniques (Higham, le secrétaire principal de la Fédération, le conseiller britannique au Johor et l'*Attorney-General* de Singapour) et, de l'autre, le plus haut représentant du Johor (son secrétaire d'Etat par intérim). La Malaisie n'a soumis aucun élément montrant que l'un quelconque de ces hauts fonctionnaires pensait que la question de Higham était du ressort de quelque autre autorité ou que cette question, et la réponse qui y fut apportée, emportait violation de l'accord relatif au Johor ou de celui relatif à la Fédération. Les cinq protagonistes de cette correspondance étant tous de hauts fonctionnaires, la maxime *omnia praesumuntur rite esse acta* s'applique en ce qui concerne la lettre de 1953. La conduite de ces fonctionnaires pèse bien davantage que toute tentative faite *ex post facto* par la Malaisie pour interpréter la lettre de 1953 comme allant à l'encontre de l'accord relatif au Johor ou de celui relatif à la Fédération.

¹⁰ Lettre en date du 27 novembre 1952 adressée au président du conseil municipal de Singapour par le secrétaire d'Etat du Johor, jointe à la présente en tant qu'annexe 2.

¹¹ Lettre en date du 2 juillet 1948 adressée au préfet de police du Johor par le commissaire de police adjoint de Singapour (CMS, annexe 30) (également jointe, pour la commodité de la Cour, en annexe 3 de la présente).

¹² Lettre en date du 3 septembre 1949 adressée au responsable des ressources halieutiques de Singapour par le capitaine de port du Johor et lettre en date du 15 octobre 1953 adressée au directeur adjoint en exercice du service des ressources halieutiques de Singapour par le responsable adjoint des approvisionnement, jointes à l'annexe 4 de la présente réponse.

¹³ CR 2007/30, p. 18, par. 23 (Gani).

La lettre du secrétaire d'Etat du Johor de 1953 continue de lier le Johor quand bien même les modalités de son envoi auraient été incompatibles avec l'accord relatif au Johor ou celui relatif à la Fédération

16. Il ressort clairement de ce qui précède que l'envoi de la lettre de 1953 du secrétaire d'Etat du Johor n'intervint pas selon des modalités contraires à l'accord relatif au Johor ou à celui relatif à la Fédération. Toutefois, même à supposer, pour les besoins de l'argumentation, que l'*Attorney-General* de la Malaisie a raison d'affirmer que la correspondance de 1953 était, «du point de vue procédural, irrégulière et inappropriée», Singapour soutient que l'effet de la lettre de 1953 en droit international n'en resterait pas moins le même.

17. L'*Attorney-General* de la Malaisie n'a pas clairement indiqué s'il s'appuyait sur l'accord relatif à la Fédération en tant que constitution de droit interne ou en tant que traité international conclu entre la Grande-Bretagne et le Johor. L'accord relatif à la Fédération est un traité conclu entre la Grande-Bretagne et neuf Etats malais, dont le Johor. Il peut toutefois aussi être considéré comme un document constitutionnel de droit interne¹⁴. Dans un cas comme dans l'autre, l'effet de la lettre de 1953 au regard du droit international est le même.

L'accord relatif à la Fédération en tant que traité

18. Bien qu'il ait transféré ses pouvoirs à la Grande-Bretagne dans les domaines des affaires extérieures et de la défense, il est incontesté que le Johor était un Etat souverain pendant la période (1948-1957) au cours de laquelle l'accord relatif à la Fédération a été en vigueur¹⁵. Le statut d'Etat souverain du Johor est clairement indiqué à l'article 15 de l'accord relatif au Johor et à l'article 155 de l'accord relatif à la Fédération. Il a été également confirmé par la décision rendue par le Privy Council en 1952 dans l'affaire *Sultan of Johor v. Tunku Abubakar*¹⁶.

19. Puisque l'accord relatif à la Fédération était un traité conclu entre Etats souverains, l'argument exposé par l'*Attorney-General* de la Malaisie revient à affirmer que le Johor a agi en violation des dispositions du/des traité(s) conclu(s) par lui avec la Grande-Bretagne. Si, en effet, pareille violation avait eu lieu, *quod non*, il serait revenu à l'autre partie au traité d'élever une objection. Or, les faits montrent que la Grande-Bretagne n'a pas objecté à la «violation», et qu'elle l'a même avalisée — l'*Attorney-General* de la colonie britannique de Singapour a réagi en déclarant souscrire à la position de Higham : «Nous pouvons revendiquer Pedra Branca comme faisant partie du territoire de Singapour.»¹⁷ Si en effet, le Johor avait commis une telle violation, *quod non*, il ne lui était pas loisible (ni à la Malaisie en sa qualité de successeur du Johor) d'opposer à la Grande-Bretagne sa propre faute — à savoir une violation d'un traité conclu avec elle — pour revenir sur l'assurance de non-revendication qu'il avait donnée sans équivoque ni condition à Singapour, colonie britannique. Ainsi que l'a dit la Cour permanente dans l'avis

¹⁴ Voir Roberts-Wray, *Commonwealth and Colonial Law* (1966) qualifiant l'accord relatif à la Fédération de «nouvelle constitution» (p. 717). Voir aussi Allen, Stockwell & Wright (sous la dir. de), *A Collection of Treaties and Other Documents Affecting the States of Malaysia 1761-1963* (1981), indiquant que l'accord relatif à la Fédération était «plus qu'un accord. Il s'agissait d'une constitution formelle pour la nouvelle Fédération...» (P. 98.)

¹⁵ Dans son exposé, l'*Attorney-General* de la Malaisie a relevé que Singapour avait affirmé en termes dénués d'équivoque que le Johor était un Etat souverain en 1953, et n'a nullement cherché à contester cette assertion (CR 2007/30, p. 14, par. 7).

¹⁶ *Sultan of Johor v. Tunku Abubakar*, 1952, décisions en appel, p. 318 (décision du Privy Council en date du 22 avril 1952). La Malaisie a également évoqué d'autres décisions britanniques confirmant la souveraineté du Johor, notamment celle rendue dans l'affaire *Mighell v. Sultan of Johor*, 1984, 1 QB 149.

¹⁷ Mémoire interne du 1[2 sic] octobre 1953 adressé à l'*Attorney-General* de Singapour par le secrétaire colonial de Singapour, et réponse ; MM, annexe 70.

consultatif qu'elle a rendu en l'affaire de la *Compétence des tribunaux de Dantzig* : «la Pologne ... ne pourrait se prévaloir d'une objection qui ... équivaudrait pour [elle] à se fonder sur la non-exécution d'une obligation qui lui a été imposée par un engagement international»¹⁸.

L'accord relatif à la Fédération en tant que constitution interne

20. Si l'accord relatif à la Fédération est considéré comme un document constitutionnel interne, peu importe alors, selon la décision rendue en l'affaire du *Groënland oriental*, de savoir quelles étaient les limites internes imposées aux pouvoirs du secrétaire d'Etat du Johor, tant qu'il est établi que la lettre de 1953 concernait «une affaire qui [était] de son ressort»¹⁹. La Cour permanente, dans l'affaire du *Groënland oriental*, n'a pas examiné l'argument avancé par la Norvège selon lequel le droit constitutionnel norvégien n'autorisait pas son ministre des affaires étrangères à faire la déclaration concernée. Ce sont la nature de l'acte en question et les fonctions de l'intéressé qu'elle a considérées.

21. Le Johor ayant été un Etat souverain entre 1948 et 1957, doté de son propre territoire, il relevait très certainement de sa compétence de s'intéresser à l'étendue de ce territoire. A vrai dire, nul n'était mieux placé que lui pour la connaître. Poser des questions sur de tels points, et y répondre, était clairement du ressort du secrétaire d'Etat. Le rapport annuel de l'Etat du Johor de 1949 présentait celui-ci comme «le porte-parole officiel du gouvernement»²⁰ et indiquait en outre que :

«Le secrétaire d'Etat, qui est nommé par S. A. le sultan, est le principal fonctionnaire chargé de l'administration *du gouvernement*. Les chefs des services de l'Etat, notamment les responsables des administrations centrale et territoriales *lui sont directement redevables* de la bonne gestion de *toutes les questions* intéressant leurs services.»²¹

Le secrétaire d'Etat du Johor était à l'évidence mieux placé que le secrétaire principal de la Fédération pour savoir quelle était l'étendue du territoire du Johor et répondre sur ce point. Le conseiller britannique indiqua expressément que la question de Higham «aurait, selon lui, dû être adressée ... au secrétaire d'Etat» du Johor²². En réalité, les cinq hauts fonctionnaires intéressés étaient tous d'avis que la correspondance de 1953 était du ressort du secrétaire d'Etat.

Conclusion

22. L'argument de l'*Attorney-General* de la Malaisie quant au fait que le secrétaire d'Etat du Johor n'aurait pas eu les pouvoirs requis est infondé et dépourvu de toute pertinence. Singapour a montré que la lettre de 1953 n'avait pas été envoyée en violation des dispositions de l'accord relatif au Johor ou de celui relatif à la Fédération. Les fonctionnaires (tant britanniques que du Johor) compétents ne voyaient à l'époque assurément rien d'«irrégulier et incorrect ... du point de vue procédural» dans la manière dont la non-revendication avait été signifiée. Mais, ainsi que nous

¹⁸ *Compétence des tribunaux de Dantzig, avis consultatif, 1928, C.P.J.I. série B n° 15, p. 26-27.*

¹⁹ *Statut juridique du Groënland oriental (Danemark c. Norvège), arrêt, 1933, C.P.I.J. série A/B n° 53, p. 71.*

²⁰ *Rapport annuel de l'Etat du Johore pour 1949* (établi par Dato Wan Idris bin Ibrahim, faisant fonction de Mentri Besar [équivalent du premier ministre], Johor, imprimerie du gouvernement du Johor), p. 60, joint à la présente en annexe 5.

²¹ *Ibid.*, p. 61 ; les italiques sont de nous.

²² Lettre adressée au secrétaire colonial de Singapour par J. D. Turner, secrétaire du conseiller britannique du Johor, reçue le 18 juin 1953 (MS, annexe 95).

l'avons exposé aux paragraphes 16 à 21 ci-dessus, quand bien même les procédures suivies par le secrétaire d'Etat du Johor auraient d'une façon ou d'une autre été contraires à l'accord relatif au Johor ou à l'accord relatif à la Fédération, cela ne diminuerait en rien l'effet de la lettre de 1953 en droit international ni son importance en tant que reconnaissance du fait que le Johor ne détenait pas le titre sur Pedra Branca.

23. La lettre de 1953 prouve clairement que le Johor ne détenait pas ce titre. Il s'agit d'une déclaration solennelle que le plus haut responsable du gouvernement du Johor a adressée au secrétaire colonial de Singapour, après s'être amplement et exhaustivement renseigné (il a attendu trois mois pour répondre). Il est parvenu à la conclusion que «le gouvernement du Johor ne revendiqu[ait] pas la propriété de Pedra Branca». Il ne s'agissait pas d'une erreur, ainsi que l'affirme maintenant, et très tardivement, la Malaisie, sans en apporter la preuve. Cette réponse correspond bien à tout ce qui s'est passé avant et après. Elle cadre avec l'incapacité de la Malaisie à produire la moindre preuve d'un titre originaire transmis. Elle cadre avec l'absence totale de toute affirmation publique de souveraineté sur Pedra Branca, avant 1979, par le Johor (et par son successeur, la Malaisie). Elle cadre avec le fait que ni le Johor/la Malaisie ni la Grande-Bretagne/Singapour n'ont jamais mentionné la moindre «autorisation» accordée par le Johor au cours des cent trente ans qui se sont écoulés entre 1847 et 1979. Elle cadre avec la série de cartes officielles publiées par la Malaisie, qui attribuent Pedra Branca à Singapour, et avec les nombreux autres actes par lesquels la Malaisie a reconnu la souveraineté de Singapour sur Pedra Branca. La Malaisie ne peut chercher maintenant à désavouer la lettre de 1953 sous prétexte que le secrétaire d'Etat du Johor n'aurait pas eu l'autorité ni les pouvoirs requis.

Veillez agréer, etc.

Accord de 1948 relatif à la Fédération de Malaya (extraits)

[Traduction]

.....

Considérant qu'il a été soutenu devant Sa Majesté que de nouveaux accords devaient être conclus pour la paix, l'ordre et la bonne administration des Etats malais de Johor, Pahang, Negri Sembilan, Selangor, Perak, Kedah, Perlis, Kelantan et Trengganu, et des Etablissements de Penang et de Malacca ;

Et considérant qu'il plaît à Sa Majesté, en gage d'amitié envers Leurs Altesses, les sujets de Leurs Altesses et les habitants des Etats malais, de conclure de nouveaux accords, qui prendront effet au jour que Sa Majesté indiquera par ordre en conseil (ci-après le «jour dit») ;

Et considérant que Sa Majesté a ainsi conclu de nouveaux accords avec chacune de Leurs Altesses et, pour ce qui est de Negri Sembilan, avec S. A. le Yang di-Pertuan Besar et les chefs souverains (accords ci-après dénommés «les accords d'Etat»), afin de veiller à ce que Leurs Altesses exercent leurs pouvoirs et compétences au sein de leurs Etats respectifs, et que chacun de ces accords fixe au jour dit sa date d'entrée en vigueur ;

.....

Partie XIV

Divers

Déclaration solennelle valant serment

148. Dans tous les cas où le présent accord impose de prêter serment, toute personne habilitée à faire une déclaration solennelle au lieu de prêter serment dans le cadre d'une procédure judiciaire peut formuler pareille déclaration en lieu et place dudit serment.

Personnes inaptes à siéger ou à voter

149. 1) Toute personne qui

- a) siégera ou votera dans un conseil constitué aux termes du présent accord alors qu'elle n'était pas apte à être nommée ou élue membre de ce conseil à l'époque de sa nomination ou de son élection ; ou
- b) siégera ou votera dans un tel conseil alors que son siège sera devenu vacant ou qu'elle sera devenue inapte à y siéger ou voter ;

en sachant, ou en ayant des motifs raisonnables de croire qu'elle n'y est habilitée, ou que son siège est devenu vacant, selon le cas, sera redevable d'une amende d'un montant maximal de 200 dollars pour chaque jour où elle aura ainsi siégé ou voté.

- 2) Cette amende pourra être recouvrée aux termes d'une procédure engagée devant la cour suprême par l'*Attorney-General* ou le conseiller juridique dans tout Etat.

Vacances de siège non invalidantes

150. Aucun conseil constitué aux termes du présent accord ne sera empêché de mener à bien des affaires du fait d'une vacance de siège, et toute procédure menée dans ce cadre sera réputée valable quand bien même une personne non habilitée à cet effet aurait siégé, pris part au vote ou participé de toute autre façon à la procédure.

Effet rétroactif des lois, règles et règlements

151. Afin d'écartier tout doute, il est ici déclaré que toute loi, proclamation, règle ou réglementation promulguée en vertu du présent accord pourra être appliquée rétroactivement à compter de toute date fixée à cet effet.

Egalité de traitement

152. Toutes les personnes, quelle que soit leur race, occupant le même rang dans l'administration du gouvernement fédéral bénéficieront, sous réserve de leurs conditions d'emploi, de l'égalité de traitement.

Interprétation de l'accord relatif à la Fédération

153.
 - 1) Sous réserve de toute disposition contraire dans le présent accord ou de toute loi promulguée en vertu dudit accord, le pouvoir d'interpréter l'accord et ses dispositions est exclusivement dévolu au tribunal constitué à cet effet ; la décision de ce tribunal sur la signification, l'interprétation, la lecture ou l'effet de toute disposition de cette nature s'impose aux parties au présent accord et à toute autre personne et ne pourra être contesté par aucune instance judiciaire.
 - 2) Ce tribunal est composé du président de la haute cour de justice ou, lorsque celui-ci est dans l'incapacité de siéger, d'un juge de la cour suprême nommé par lui, et de deux autres membres, l'un nommé par le haut-commissaire et l'autre par l'une de Leurs Majestés les chefs souverains sur une base *ad hoc*. Ces deux autres membres sont soit des juges de la cour suprême soit des personnes dotées des capacités qu'un juge de la cour suprême est tenu, en droit, de posséder.
 - 3) Lorsqu'une cour est saisie de toute question impliquant la signification, l'interprétation, la lecture ou l'effet de l'une quelconque des dispositions du présent accord dans le cadre d'une procédure engagée devant elle (et dès lors que cette question n'a pas déjà été tranchée par le tribunal spécialement prévu à cet effet), elle renvoie cette question audit tribunal pour décision, et, une fois cette décision communiquée, elle se prononce sur cette base sur la question qui lui a été soumise.
 - 4) La décision prise à la majorité des membres de ce tribunal sur toute question qui lui aura été soumise en vertu de la présente disposition sera considérée comme une décision du tribunal, et toute décision du tribunal sera rendue par écrit et publiée dans le Journal officiel, qui pourra être soumis à titre de preuve de son existence.

- 5) Le haut-commissaire, avec l'assentiment de Leurs Altesses, pourra éventuellement énoncer, modifier et révoquer les dispositions régissant la procédure à suivre pour le renvoi et le jugement de questions en vertu du présent article.

Pouvoirs exclusifs de Sa Majesté

154. Aucune disposition du présent accord n'entame le pouvoir qu'ont Sa Majesté ou le Parlement impérial de légiférer, en tant que de besoin, dans le domaine de la défense ou des affaires extérieures de la Fédération, ni n'aura d'incidence sur la souveraineté et la compétence exercées par Sa Majesté dans et sur les Etablissements.

Souveraineté et compétence de Leurs Altesses

155. Sous réserve des dispositions du présent accord, celui-ci n'a pas d'incidence sur la souveraineté et la compétence exercées par Leurs Altesses dans leurs Etats respectifs.

156. Le présent accord sera rédigé en anglais et en malais ; pour le besoins de l'interprétation, toutefois, seule la version anglaise fera foi.

En foi de quoi, sir Gerard Edward James Gent, K.C.M.G., D.S.O., O.B.E., M.C., a apposé sa signature et le sceau de sa charge au nom de Sa Majesté ; et Leurs Altesses les souverains susnommés et les chefs souverains ont apposé leurs signatures et le sceau de leur charge.

Fait le 21 janvier 1948, correspondant au 10 Rabi-ul-Awal 1367 de l'hégire.

**Lettre en date du 27 novembre 1952 adressée au président du conseil municipal
de Singapour par le secrétaire d'Etat du Johor**

[Traduction]

Me référant à votre correspondance K-11/48 concernant l'approvisionnement en eau pour le conseil municipal de Singapour, j'ai été prié de proposer la tenue, le mercredi 3 décembre 1952 à 10 h 30, dans l'antichambre des conseillers, bâtiment du gouvernement (Johore Bahru), d'une table ronde entre votre représentant et les représentants de ce gouvernement au sujet du projet d'accord à établir sur cette question. Je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître si cette proposition vous agréait et de me communiquer l'identité du représentant de votre conseil.

Lettre en date du 2 juillet 1948 adressée au chef de la police du Johor par le sous-préfet de police de Singapour (source : CMS, annexe 30)

[Traduction]

A une réunion du comité de défense tenue ce matin, il a été décidé d'imposer un couvre-feu dans le détroit de Johor entre l'île de Singapour et le continent, le long de la ligne frontière entre le Johor et Singapour, à partir de Terawang, à l'ouest de l'île de Singapour, jusqu'à un point situé au nord d'une ligne tracée entre Changi Point et Penggarang. Le couvre-feu n'est pas encore entré en vigueur.

2. Ce couvre-feu nous permettra de tirer sur toute personne évoluant de nuit, et vous souhaiterez peut-être prendre une mesure analogue de votre côté du détroit.

3. Le colonel Little, commandant-en-chef de la police de la base navale, a enquêté pour établir qui serait lésé par ce couvre-feu, et estime qu'il ne s'agira que de quelques pêcheurs locaux et propriétaires de piquets. Il n'y a qu'une exception — l'intense circulation des bateaux remontant le fleuve Kota Tinggi, la nuit : des bateaux dotés de moteurs Johnstone. Si cette circulation nocturne est licite, vous souhaiterez peut-être laisser ouvert votre côté de la frontière, à ce niveau, pour permettre le passage. En revanche, s'il n'y a aucune raison particulière de l'autoriser, nous aurions intérêt à fermer Penggarang, car nous considérons qu'il s'agit du point le plus dangereux de toute la ligne frontière.

4. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir nous faire connaître votre opinion dans les plus brefs délais.

5. La police de la base navale couvrant fort opportunément le détroit de Johor entre la chaussée et Pulau Ubin, nous disposons de postes de police à Tanjong Ponggol et à Serangoon, qui demeurent ouverts toute la nuit.

6. Je vous remercie de votre mémorandum concernant le projecteur situé sur le toit d'immeubles de Johor. Le colonel Richardson, G.S.O.L., du district de Singapour, s'efforcera d'obtenir de l'une des branches de l'armée qu'elle l'utilise pour balayer les deux rives du détroit. Cela confèrera au front de mer du Johor un aspect hollywoodien, mais donnera au public, de part et d'autre de la chaussée, le sentiment que des mesures ont été prises.

Lettre en date du 3 septembre 1949 adressée au responsable des ressources halieutiques de Singapour par le capitaine de port du Johor

[Traduction]

Vous voudrez bien m'excuser d'avoir annulé, à bref délai de préavis, les arrangements pris aux fins de visiter et d'inspecter le site de *[illisible]*. Je n'ai pu faire autrement, ma présence ayant été requise le même jour à une réunion au secrétariat d'Etat du Johor, dont j'ai appris la tenue tard dans l'après-midi précédent.

2. Puis-je savoir si l'inspecteur des pêcheries s'est rendu sur le site et quelles sont ses conclusions ?

3. Le propriétaire *[illisible]* de ce site s'est de nouveau adressé à moi à ce sujet et je lui ai conseillé de prendre contact avec votre département pour demander un nouveau site, étant donné qu'il ne semble exister dans les eaux du Johor aucun site approprié qui *[illisible]*.

Veillez agréer, etc.

**Lettre en date du 15 octobre 1953 adressée au directeur adjoint en exercice
du service des ressources halieutiques de Singapour par
le responsable adjoint des approvisionnements**

[Traduction]

La présente fait suite à votre lettre n° D.C.I. (ressources halieutiques) 4652/53/150 du 13 courant.

2. Je puis vous assurer qu'il n'a été convenu à aucun moment d'accorder aux pêcheurs une quelconque ration pour travaux pénibles ou de leur donner plus de cinq pots de riz par semaine, ce qui correspond à la ration globale attribuée dans l'Etat du Johor. M. Burdon s'en est effectivement entretenu avec moi et je lui ai fait savoir que nous ne pouvions faire aucune exception dans le cas de pêcheurs.

3. Je ne doute pas non plus que le comité exécutif *[illisible]* du district de Johor Bahru n'a pas consenti à cela, sachant qu'il n'y est pas habilité.

Rapport annuel de l'Etat du Johore pour 1949 (établi par Dato Wan Idris bin Ibrahim, faisant fonction de Mentri Besar [équivalent du premier ministre], Johore)

[Traduction]

Il a été convenu que, en cas de divergence de vues entre le sultan et le conseiller général, l'opinion du conseil d'Etat serait sollicitée et communiquée au haut-commissaire, de même que les vues du conseiller général.

Le Johore a également accepté la présence de juges européens et la nomination d'Européens en qualité de membres officiels de son conseil exécutif, les représentants malais et européens devant être traités sur un pied d'égalité. Les représentants européens détachés auprès de l'Etat viennent de la fonction publique malaise et des grands départements conjoints des Etablissements des détroits et des Etats malais fédérés. Les deux langues officielles des tribunaux sont le malais et l'anglais.

Dans le cadre de la Constitution susmentionnée et de ses différents conseils, l'administration était exercée par le Mentri Besar ou premier ministre malais avec le secrétaire d'Etat malais, qui était le porte-parole officiel du gouvernement, et par plusieurs autres responsables malais, l'action sur les plans politique et exécutif étant soumise au contrôle et à l'approbation du conseiller général, qui était assisté par différents responsables britanniques, à savoir des conseillers juridiques et financiers, des commissaires chargés des terres et des mines, du commerce, des douanes et de la police, un responsable des mines, un responsable médical principal, un responsable agricole d'Etat, un directeur de l'éducation, un directeur de la cartographie et un ingénieur électrotechnicien en chef. Tous ces chefs de département avaient quant à eux des assistants, européens et malais. Il existait un responsable du Trésor malais et un commissaire aux comptes malais, tous deux conseillés par le commissaire aux finances. Il y avait des commissaires d'Etat malais dans les districts les plus écartés, des responsables de districts malais, un percepteur de taxes foncières, des agents des douanes, des inspecteurs de police et ainsi de suite.

Le pouvoir de reviser les peines de mort prononcées est dévolu au sultan, guidé par son conseil exécutif. Les terres étaient concédées par le sultan en conseil.

L'ordre en conseil de 1946 relatif à l'Union malaise, qui a porté création de celle-ci, a eu pour effet d'abroger cette ancienne Constitution en intégrant l'Etat à l'Union malaise conformément aux principes constitutionnels énoncés dans un livre blanc publié en 1946 par le Gouvernement britannique. Le principal dirigeant de l'Etat devait devenir le commissaire résident qui, en attendant la mise au point de tous les détails de la nouvelle Constitution, hérita de tous les anciens pouvoirs du sultan en conseil et du secrétaire d'Etat.

Ce nouveau régime constitutionnel rencontra une forte opposition, en particulier parmi les Malais qui constituèrent l'Organisation nationale des Malais unis sous la direction de Dato Onn bin Ja'afar en 1946 pour lutter contre ce régime et en obtenir l'annulation par le Gouvernement britannique. A la suite de longues négociations entre des représentants du Gouvernement britannique, Leurs Altesses les souverains et l'Organisation nationale des Malais unis, une nouvelle version de la Constitution fut convenue et rédigée avant la fin de 1946 puis publiée pour recueillir l'avis du public. Cette nouvelle Constitution visait notamment la création d'une fédération de Malaya dont chaque Etat ferait partie intégrante tout en conservant sa propre individualité et son statut souverain. A la fin de 1946, la question de la nationalité au sein de la fédération — et de savoir lesquelles des races non indigènes y auraient droit — était aussi étudiée de manière active.

Tout au long de 1947, les préparatifs de l'introduction de la nouvelle Constitution allèrent bon train et, à la fin de l'année, toutes les affaires relatives à l'Etat du Johore étaient réglées et prêtes pour le changement officiel d'administration, qui eut lieu le 1^{er} février 1948, date à laquelle la Fédération de Malaya fut inaugurée.

S. A. le sultan exerce le pouvoir exécutif soit directement, soit par l'intermédiaire de fonctionnaires d'Etat agissant en son nom. Un conseil exécutif d'Etat aide et conseille Son Altesse en sa qualité de président dans l'exercice de ses fonctions exécutives.

Le conseil d'Etat, présidé par le Mentri Besar, premier ministre et principal dirigeant de l'Etat, est l'autorité législative de l'Etat. Le conseil peut voter des lois dans tous les domaines, à l'exception de ceux qui relèvent du conseil législatif fédéral.

Le secrétaire d'Etat, qui est nommé par S. A. le sultan, est le principal fonctionnaire chargé de l'administration du gouvernement. Les chefs des services de l'Etat, notamment les responsables des administrations centrale et territoriales, lui sont directement redevables de la bonne gestion de toutes les questions intéressant leurs services.

L'Etat compte sept districts administratifs, à savoir Muar (y compris Tangkak), Batu Pahat, Segamat, Kluang, Mersing, Kota Tinggi et Pontian. Chacun compte un directeur de district et un responsable administratif qui sont assistés par plusieurs directeurs adjoints de districts. Le Penghulu de chaque Mukim (municipalité) du district bénéficie lui aussi de l'aide d'assistants et d'un conseil municipal dont il est le président, auquel siègent les ethnies résidant dans le Mukim. Lorsque ce conseil tient séance, les rayats ainsi réunis ont l'occasion d'exprimer leurs vues et griefs. Des sujets concernant divers aspects des Kampongs (provinces) ont été débattus et les plus importants, qui demandaient l'attention du gouvernement, ont été renvoyés devant les autorités compétentes.

En raison de problèmes de santé, S. A. le sultan a embarqué pour l'Angleterre le 29 mai 1949. En son absence, S. A. le Tengku Mahkota de Johore a été proclamé régent de Johore.
