

**Observations de la Malaisie sur la réponse de Singapour à la question posée  
par le juge Keith le 23 novembre 2007**

[Traduction]

La Malaisie fait les observations suivantes :

**Introduction**

1. La référence faite par la Malaisie à l'accord relatif au Johor et à celui relatif à la Fédération ne constitue pas un argument totalement distinct «de celui que sir Elihu Lauterpacht a présenté» au premier tour de ses plaidoiries mais elle le développe<sup>1</sup>. Elle ne se distingue pas de ce que Singapour elle-même avait indiqué au second tour : «Adressée au *British Adviser* [la demande contenue dans la lettre de Higham], avec copie au *Chief Secretary* de la Fédération de Malaya, c'est à ce dernier qu'il revint de répondre.» (CR 2007/29, p. 43, par. 8 (Pellet).)

2. Ainsi que l'a rappelé l'*Attorney-General* de la Malaisie au cours de sa plaidoirie du 22 novembre 2007, Singapour a affirmé que, en 1953, «le Johor était un Etat souverain en droit international»<sup>2</sup> et que le secrétaire d'Etat par intérim du Johor était «le plus haut fonctionnaire chargé des affaires administratives de l'Etat»<sup>3</sup>. Singapour a donc cherché à laisser entendre que tant le Johor que son secrétaire d'Etat renonçaient, déclaraient ne pas revendiquer ou confirmaient [un titre sur] une quelconque partie du territoire du Johor. Ce que l'*Attorney-General* a dit répondait à ces remarques.

**Manque de clarté de l'argument de Singapour**

3. Tout d'abord, il faut souligner que l'on ne voit pas bien sur quel fondement Singapour invoque la lettre de 1953. Singapour indique expressément que la lettre n'équivalait pas à une cession de territoire<sup>4</sup>, ce qui confirme la déclaration, réitérée au cours de la procédure orale, selon laquelle la lettre de 1953 ne constituait pas la «racine d'un titre»<sup>5</sup>. Singapour ne prétend pas non plus que la lettre équivalait à une «renonc[ia]tion» ou à un «aband[on]» de titre de la part du Johor<sup>6</sup>, ni qu'elle «confirm[ait] son titre territorial»<sup>7</sup>.

4. La réponse de Singapour présente une confusion et une contradiction évidentes puisque, dans la phrase suivant immédiatement celle dans laquelle elle nie que la lettre «confirm[ait] son titre territorial», Singapour poursuit en disant que la «lettre *a eu pour effet de confirmer le titre singapourien sur Pedra Branca*»<sup>8</sup>. Ce que dit Singapour n'est pas clair : la lettre de 1953 *confirme-t-elle* ou *ne confirme-t-elle pas* la prétention de Singapour sur Pulau Batu Puteh ? Si elle ne confirme *pas* le titre de Singapour, il est difficile de comprendre en quoi la lettre vient à l'appui

---

<sup>1</sup> CR 2007/26, p. 52, par. 57 et 59.

<sup>2</sup> CR 2007/30, p. 14, par. 7, citant M. Koh (CR 2007/29, p. 58, par.6).

<sup>3</sup> CR 2007/30, p. 14, par. 7, se référant à la plaidoirie de M. Pellet (CR 2007/29, p. 46, par. 14).

<sup>4</sup> Réponse, par. 3, troisième phrase.

<sup>5</sup> Par exemple, CR 2007/29, p. 47, par. 16 (Pellet).

<sup>6</sup> Réponse, par. 8, quatrième phrase.

<sup>7</sup> *Ibid.*, cinquième phrase.

<sup>8</sup> Réponse, par. 8, sixième phrase ; les italiques sont de nous.

de sa thèse. Si, en revanche, la lettre est censée confirmer la prétention de Singapour, on saisit difficilement comment les termes selon lesquels le Johor «ne revendiqu[ait] pas la propriété de Pedra Branca» peuvent devenir une reconnaissance positive de la souveraineté de Singapour sur l'île.

5. L'emploi répété par Singapour de l'expression «non-revendication» pour qualifier la réponse du Johor ne saurait donner à cette lettre un caractère juridique qu'elle ne possède pas. En insistant sur cette expression, on reconnaît nécessairement que la partie qui «déclare ne pas revendiquer» possède la qualité pour ce faire.

### **La lettre de Higham**

6. Les termes de la lettre de Higham ne sont pas ceux qu'aurait employés un Etat revendiquant la souveraineté sur une étendue de terre. Cette lettre ne contient aucune revendication ou affirmation de souveraineté sur PBP, que ce soit expressément ou implicitement. On n'y trouve, en effet, aucune allusion à la moindre revendication de souveraineté britannique sur l'île. Si, en 1953, la Grande-Bretagne avait estimé avoir la moindre revendication de souveraineté sur PBP, la lettre en aurait incontestablement fait état. Mais le secrétaire colonial de Singapour s'est, en réalité, contenté de demander au Johor de l'informer «s'il exist[ait] des documents indiquant que le rocher a[vait] fait l'objet d'un bail ou d'une concession».

### **Le statut constitutionnel du Johor**

7. L'article 16 ainsi que la deuxième annexe de l'accord relatif à la Fédération confirment que le pouvoir exécutif de la Fédération de Malaya s'étendait à certains domaines touchant à «la défense et aux affaires extérieures», y compris aux «obligations de la Fédération à l'égard de l'Empire britannique et de toute partie de celui-ci». L'article 17 de l'accord relatif à la Fédération prévoit que «le pouvoir exécutif de la Fédération est exercé par le haut-commissaire, directement ou par l'intermédiaire de fonctionnaires placés sous son autorité». Dans sa réponse, Singapour ne fait aucun commentaire sur ces dispositions. Elle n'en fait pas non plus au sujet de l'observation de l'*Attorney-General* de la Malaisie selon laquelle le Johor était un Etat protégé en vertu de l'accord relatif au Johor. L'ordre en conseil de 1949 relatif aux protectorats britanniques, aux Etats et aux personnes protégés qualifiait le Johor d'Etat protégé par la Grande-Bretagne<sup>9</sup>. Singapour ne tient pas compte des conséquences de ce statut d'Etat protégé lorsqu'elle prétend que le Johor avait qualité pour s'occuper de questions touchant aux affaires extérieures et à la souveraineté territoriale. C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer la réponse à la lettre de Higham. Une déclaration du secrétaire d'Etat par intérim du Johor selon laquelle le Johor n'avait aucune revendication de souveraineté sur PBP (laissant par là entendre que Singapour était en mesure d'en revendiquer la souveraineté) aurait manifestement relevé des «affaires extérieures», échappant ainsi à l'autorité et à la capacité juridique du Johor.

8. Les paragraphes 10 et suivants de la réponse de Singapour sont fondamentalement entachés d'incohérence. Singapour prétend que la disposition dans l'accord relatif au Johor selon laquelle ce dernier s'engageait à ne conclure aucun accord avec le moindre Etat étranger ni à consulter aucun Etat étranger sur des questions politiques ne pouvait pas s'appliquer à la correspondance échangée avec la Grande-Bretagne ou avec elle-même. Contrairement à ce que

---

<sup>9</sup> En 1953, le Johor était un Etat protégé en vertu de l'accord relatif au Johor. Dans l'annexe 2 de l'ordre en conseil de 1949 relatif aux protectorats britanniques, aux Etats et aux personnes protégés, le Johor figure sur la liste des «Etats malais» en tant qu'Etat protégé par la Grande-Bretagne et est placé sous l'autorité du «haut-commissaire de la Fédération de Malaya», *Statutory Instruments, 1949*, Londres : HMSO, 1950, vol. I, 522, 526.

semble indiquer Singapour<sup>10</sup>, l'*Attorney-General* n'a pas fait valoir que la Grande-Bretagne était un «Etat étranger» aux fins du paragraphe 2 de l'article 3 de l'accord relatif au Johor<sup>11</sup>. Le fait que la Grande-Bretagne était à la fois l'Etat protecteur de la Fédération de Malaya (dont le Johor faisait partie) et la puissance coloniale dont dépendait Singapour ne signifie pas pour autant que tout représentant d'une entité coloniale faisant partie de l'Empire britannique avait qualité pour entamer des pourparlers à caractère obligatoire avec l'une des entités de la Fédération de Malaya. En outre, l'accord relatif au Johor visait manifestement à empêcher que celui-ci puisse notamment s'aliéner la moindre partie de son territoire sans en informer la Couronne britannique et sans le consentement de cette dernière. Cela constituait une entrave importante à la souveraineté du Johor. Comme l'a exposé l'*Attorney-General*, en vertu de la deuxième annexe<sup>12</sup>, cette entrave était applicable à une renonciation à un titre, même en faveur de l'Empire britannique<sup>13</sup>. Un Etat protégé entendant faire une déclaration de non-revendication de souveraineté territoriale en faveur de son Etat protecteur accomplirait des formalités bien différentes de celles que Singapour voit dans les lettres de 1953.

9. Au paragraphe 11 de sa réponse, Singapour cherche à éliminer la réserve relative à la compétence de la Fédération en matière d'«affaires extérieures» contenue dans l'accord relatif à la Fédération en prétendant que le concept «d'affaires extérieures» ne s'appliquait pas à ce qu'elle affirme être, en l'espèce, une «non-revendication» d'un titre territorial. Singapour ne cite aucun texte autorisé ni aucun exemple à l'appui de l'affirmation très générale selon laquelle «l'expression «affaires extérieures», dans les constitutions du Commonwealth, a[urait] un sens imprécis et a[urait] été interprétée différemment par différentes juridictions à différentes époques». En outre, cette affirmation revient à nier l'évidence : la correspondance échangée avec un autre gouvernement au sujet d'un titre sur un territoire relève du domaine des «affaires extérieures». Singapour n'invoque pas non plus à l'appui de son argumentation la disposition de l'accord relatif à la Fédération portant sur l'interprétation de cet instrument. Le fait que le Tribunal d'interprétation prévu dans cet accord n'a jamais interprété l'expression «affaires extérieures» ne signifie pas que celle-ci ne peut pas être comprise dans son sens ordinaire et naturel.

### **La pratique des Parties**

10. Au paragraphe 12 de sa réponse, Singapour affirme que, «[p]endant [la période au cours de laquelle l'accord relatif à la Fédération était en vigueur], les fonctionnaires du Johor ont continué d'entretenir une correspondance régulière avec leurs homologues de Singapour sur les questions de leur ressort». Cela est vrai. La correspondance de 1953, qui a trait à des questions de droits de propriété privée qui relevaient de l'autorité et de la capacité juridique du secrétaire d'Etat par intérim du Johor, en fournit d'ailleurs un exemple. Toutefois, Singapour n'a produit aucun élément prouvant qu'au cours de la période considérée, les responsables du Johor ont correspondu avec leurs homologues de Singapour au sujet de questions touchant aux «affaires extérieures» ou à la souveraineté territoriale. De toute évidence, aucun des trois exemples cités par Singapour au paragraphe 12 de sa réponse ne vient étayer cette affirmation. Le premier exemple a trait à la reconduction d'un contrat commercial datant de 1927 relatif à l'approvisionnement de Singapour en eau provenant du Johor. Le deuxième exemple porte sur la correspondance relative à des questions de défense entre le chef de la police du Johor et son homologue de Singapour. Conformément à la réserve en matière de défense contenue dans l'accord relatif à la Fédération, le

---

<sup>10</sup> Réponse, par. 9-10.

<sup>11</sup> CR 2007/30, p. 15, par. 10-12.

<sup>12</sup> Volume 5 du dossier de plaidoiries de la Malaisie, onglet 163.

<sup>13</sup> CR 2007/30, p. 16, par. 16.

chef de la police du Johor était un fonctionnaire de la Fédération et non du Johor. Le troisième exemple concerne les communications du capitaine de port du Johor et du responsable des approvisionnements du Johor. Là encore, ces fonctionnaires étaient des fonctionnaires de la Fédération en poste au Johor. Ils n'étaient pas des fonctionnaires de ce dernier.

11. Il convient en effet de relever qu'entre 1947 et 1949, c'est l'union malaise puis la Fédération de Malaya, et non le Johor, qui ont négocié, en vertu de l'accord de 1927 relatif aux eaux territoriales des Etablissements des détroits et du Johor, les questions de frontières qui demeuraient en suspens entre ce dernier et Singapour<sup>14</sup>. De même que pour la question de souveraineté sur PBP, ces questions de frontières en suspens relevaient manifestement des «affaires extérieures». En principe, les questions de souveraineté sur le territoire d'un Etat protégé touchent nécessairement à ce domaine.

### **Interprétation restrictive des actes unilatéraux**

12. De plus, en ce qui concerne les paragraphes 14 et 15, l'absence d'une observation contraire de la part des hauts fonctionnaires britanniques constitue une indication tout aussi «certaine» du fait qu'à leur avis, la lettre ne changeait *rien* au titre sur l'île, que de l'interprétation opposée que Singapour tente d'échafauder à partir de leur silence.

13. Enfin, en ce qui concerne les paragraphes 16 et suivants, la Malaisie rappelle comment la Cour a traité l'effet des actes unilatéraux de l'Etat dans l'affaire des *Essais nucléaires*<sup>15</sup> :

«[T]out acte unilatéral n'entraîne pas des obligations mais un Etat peut choisir d'adopter une certaine position sur un sujet donné, dans l'intention de se lier — ce qui devra être déterminé en interprétant l'acte. Lorsque des Etats font des déclarations qui limitent leur liberté d'action future, *une interprétation restrictive s'impose.*»<sup>16</sup>

Tel est le cas à fortiori lorsque la correspondance se rapporte aux relations existant entre un Etat protégé et un organe de l'Etat protecteur.

14. Il convient de rappeler que la lettre de 1953 ne pourra revêtir la moindre pertinence dès lors que la Cour aura conclu que le Johor détenait le titre sur Pulau Batu Puteh en 1847, que l'île n'était pas *terra nullius* à cette époque et qu'aucun acte accompli par la Grande-Bretagne dans les années 1847 à 1851 n'a privé le Johor de son titre. Tous les événements postérieurs à 1851 confirment la situation, d'autant plus que ni la Grande-Bretagne ni Singapour n'ont jamais revendiqué le titre sur PBP dans la période antérieure à la date critique — un fait auquel la lettre de 1953 ne change *absolument rien*.

15. Même à supposer que la lettre visait la souveraineté et non la «propriété» (ce qui n'est pas le cas), même si l'on faisait abstraction (par impossible) du fait qu'elle répondait à une demande entachée d'une erreur essentielle de nature à entraîner une réponse erronée, et même si l'on ne tenait pas compte (toujours par impossible) du fait que la conduite ultérieure des Parties ne

---

<sup>14</sup> Voir les lettres ayant trait à la frontière entre le Johor et Singapour en date du 25 novembre 1947, du 3 décembre 1947, du 31 décembre 1947, du 27 mai 1948 et du 8 décembre 1949 annexées au présent document.

<sup>15</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 267, par. 44.

<sup>16</sup> Voir, dans le même sens, le texte de la Commission du droit international intitulé «Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des Etats susceptibles de créer des obligations juridiques», septième principe (Nations Unies, doc. A/61/10 (2006)) ; les italiques sont de nous.

concorde pas avec la prétention actuelle de Singapour quant à l'effet de l'échange de lettres de 1953, le résultat demeurerait le même, ainsi que la Chambre de la Cour l'a conclu dans l'affaire du *Différend frontalier (Bénin/Niger)* au sujet de la lettre du 24 août 1954 de M. Raynier, le gouverneur par intérim du Niger<sup>17</sup>, à savoir que la correspondance n'aurait aucune incidence du point de vue juridique.

Veillez agréer, etc.

---

---

<sup>17</sup> Voir *Différend frontalier (Bénin/Niger)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 122-125, par. 57-66.

**ANNEXE DES OBSERVATIONS DE LA MALAISIE SUR LA RÉPONSE DE SINGAPOUR À LA QUESTION  
POSÉE PAR LE JUGE KEITH LE 23 NOVEMBRE 2007**

**Lettres relatives à la question de la frontière entre le Johor et Singapour, datées du  
25 novembre 1947, du 3 et du 31 décembre 1947, du 27 mai 1948 et  
du 8 décembre 1949**

*[Traduction]*

**Lettre en date du 25 novembre 1947 adressée au secrétaire colonial de Singapour et au  
secrétaire du commissaire résident au Johor par le secrétaire principal adjoint du  
gouvernement de l'Union malaise**

Je suis chargé de m'enquérir des vues du gouvernement de Singapour/commissaire résident à propos de la modification que le directeur des services cartographiques a proposé d'apporter à l'article premier de l'accord de 1927 relatif aux eaux territoriales des Etablissements des détroits et du Johor dans l'extrait de sa lettre n° 5, dans le dossier S.G.575/47, dont une copie figure ci-joint.

Veillez agréer, etc.

---

**Extrait de la copie d'une lettre du directeur des services cartographiques (n° 34 dans le  
dossier M.U. 11324/47 — n° 5 dans le dossier S.G.575/47)**

.....

3. Il y a toutefois lieu d'évoquer l'accord relatif aux eaux territoriales des Etablissements des détroits et du Johor en date du 19 octobre 1927 (voir l'avis n° 1580 paru dans la *S.S. Gazette* n° 56 du 17 août 1928). L'article premier de cet accord situe la frontière entre le Johor et Singapour au centre du chenal d'eau profonde du détroit de Johor.

4. Ce chenal d'eau profonde risque de changer de position et, s'ils modifient certes nécessairement l'emplacement physique de la frontière, pareils changements ne revêtent toutefois pas une importance fondamentale. Il existe cependant un lien terrestre entre le Johor et Singapour au niveau de la chaussée. Pour autant qu'on puisse le vérifier, la frontière entre le Johor et Singapour n'a jamais été définie à cet endroit, encore qu'elle soit généralement reconnue comme étant marquée par une borne de béton sur le parapet occidental, à équidistance des deux côtes.

5. Je suis donc chargé de vous faire tenir ci-joint, pour examen, une modification qu'il est proposé d'apporter à l'article premier de l'accord afin de définir avec précision le tracé de la frontière dans le voisinage de la chaussée. Si elle est acceptée, cette modification aura pour effet de déterminer la frontière sur une distance d'une centaine de mètres des deux côtés de la chaussée, à partir de la borne frontière actuelle, et donc d'indiquer les domaines relevant de la responsabilité de chacune des deux administrations aux fins de l'entretien des infrastructures, etc. La frontière en ce lieu ne sera pas touchée par les modifications du chenal d'eau profonde.

6. Je dois en outre préciser que le présent service propose cette modification dans un souci purement technique et qu'il n'en a pas été discuté avec les administrations du Johor et de Singapour ni avec les services techniques chargés des communications et de l'infrastructure de la chaussée.

.....

---

**Lettre en date du 3 décembre 1947 adressée au secrétaire principal adjoint de l'Union malaise par le secrétaire du commissaire résident au Johor au sujet de la frontière entre le Johor et Singapour**

Je suis chargé d'accuser réception de votre lettre n° 2 datée du 25 novembre 1947, dans le dossier M.U. 12043/47, et de vous informer que le commissaire résident approuve la modification proposée.

Veillez agréer, etc.

---

**Lettre en date du 31 décembre 1947 adressée au secrétaire principal adjoint de l'Union malaise par le secrétaire colonial de Singapour**

Me référant à votre lettre n° 2 datée du 25 novembre 1947, dans le dossier M.U. 12043/47, je suis chargé de vous faire savoir que le point signalé par le directeur des services cartographiques n'est pas considéré comme suffisamment important pour justifier la modification d'une loi impériale. Celle-ci porte sur les eaux territoriales et, si la nécessité s'en fait un jour sentir, les arrangements relatifs au partage des responsabilités concernant l'entretien de la chaussée pourront être modifiés pour être mis en conformité avec les dispositions de la loi. En fait, comme il ressort de votre lettre n° 5 du dossier M.U. 9152/47, ces arrangements ont été pris par le passé pour la commodité mutuelle des parties intéressées. Rien ne permet de supposer que les futurs arrangements n'obéiront pas au même principe.

Veillez agréer, etc.

---

**Lettre en date du 27 mai 1948 adressée au secrétaire principal adjoint par le directeur des services cartographiques au sujet de la frontière d'Etat entre le Johor et Singapour (traités et accords)**

Me référant à ma lettre n° 5 datée du 15 novembre 1947, dans le dossier S.G. 575/47, j'ai l'honneur de m'enquérir de la situation actuelle.

Veillez agréer, etc.

---

**Lettre en date du 8 décembre 1949 adressée au secrétaire principal adjoint par le directeur des services cartographiques au sujet de la frontière entre le Johor et Singapour**

Me référant à votre dossier M. U. 12043/47, je suis chargé de vous demander si la situation a évolué depuis que votre compte rendu du 3 juin 1948 a été établi.

Veillez agréer, etc.

---