

AFFAIRE DE LA DÉLIMITATION MARITIME ET QUESTIONS TERRITORIALES ENTRE QATAR ET BAHREÏN (COMPÉTENCE ET RECEVABILITÉ)

Arrêt du 1^{er} juillet 1994

La Cour a rendu un arrêt dans l'affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn.

La Cour était composée comme suit : M. Bedjaoui, *président*; M. Schwebel, *vice-président*; M. Oda, sir Robert Jennings, MM. Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Koroma, *juges*; MM. Valticos, Ruda, *juges ad hoc*; M. Valencia-Ospina, *greffier*. Le paragraphe du dispositif de l'arrêt est ainsi libellé :

"41. Par ces motifs,

"LA COUR,

"1) Par quinze voix contre une,

"*Dit* que les échanges de lettres entre le roi d'Arabie saoudite et l'émir de Qatar, datées des 19 et 21 décembre 1987, et entre le roi d'Arabie saoudite et l'émir de Bahreïn, datées des 19 et 26 décembre 1987, ainsi que le document intitulé 'procès-verbal', signé à Doha le 25 décembre 1990 par les ministres des affaires étrangères de Bahreïn, de Qatar et de l'Arabie saoudite, constituent des accords internationaux créant des droits et des obligations pour les Parties;

"...

"2) Par quinze voix contre une,

"*Dit* qu'aux termes de ces accords les Parties ont pris l'engagement de soumettre à la Cour l'ensemble du différend qui les oppose, tel que circonscrit dans le texte proposé par Bahreïn à Qatar le 26 octobre 1988, et accepté par Qatar en décembre 1990, que le procès-verbal de Doha de 1990 dénomme la 'formule bahreïnite';

"...

"3) Par quinze voix contre une,

"*Décide* de donner aux Parties l'occasion de soumettre à la Cour l'ensemble du différend;

"...

"4) Par quinze voix contre une,

"*Fixe* au 30 novembre 1994 la date d'expiration du délai dans lequel les Parties devront agir conjointement ou individuellement à cette fin;

"...

"5) Par quinze voix contre une,

"*Réserve* toute autre question pour décision ultérieure."

Ont voté pour : M. Bedjaoui, *président*; M. Schwebel, *vice-président*; sir Rober Jennings, MM. Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Weeraman-

try, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Koroma, *juges*; MM. Valticos, Ruda, *juges ad hoc*;

A voté contre : M. Oda, *juge*.

*
* * *

M. Shahabuddeen, *juge*, a joint une déclaration à l'arrêt; M. Schwebel, *vice-président*, et M. Valticos, *juge ad hoc*, ont joint à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle; M. Oda, *juge*, a joint à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente.

Historique de l'affaire (par. 1 à 14)

Dans son arrêt, la Cour rappelle que, le 8 juillet 1991, le Ministre des affaires étrangères de l'Etat de Qatar a déposé au Greffe de la Cour une requête introduisant une instance contre l'Etat de Bahreïn au sujet de certains différends entre les deux Etats relatifs à la souveraineté sur les îles Hawar, aux droits souverains sur les hauts-fonds de Dibal et de Qit'at Jaradah et à la délimitation des zones maritimes entre les deux Etats.

Puis, la Cour expose l'historique de l'affaire. Elle rappelle que, dans sa requête, Qatar fondait la compétence de la Cour sur deux accords que les Parties auraient conclus en décembre 1987 et en décembre 1990, respectivement; selon le demandeur, l'objet et la portée de l'engagement ainsi pris en ce qui concerne la compétence de la Cour étaient déterminés par une formule proposée à Qatar par Bahreïn le 26 octobre 1988 et acceptée par Qatar en décembre 1990. Bahreïn a contesté la base de compétence invoquée par Qatar.

La Cour expose ensuite les différentes étapes de la procédure qui s'est déroulée devant elle et les conclusions des Parties.

Résumé des circonstances dans lesquelles une solution au différend entre Bahreïn et Qatar a été recherchée au cours des deux dernières décennies (par. 15 à 20)

Cette recherche a été opérée dans le cadre d'une médiation, parfois qualifiée de "bons offices", menée à partir de 1976 par le roi d'Arabie saoudite avec l'accord des émirats de Bahreïn et de Qatar et qui a abouti à l'approbation d'un ensemble de "principes pour un cadre de règlement" lors d'une réunion tripartite tenue en mars 1983. Le premier principe précisait :

"Toutes les questions en litige entre les deux Etats au sujet de la souveraineté sur les îles, des frontières maritimes et des eaux territoriales doivent être considérées comme des questions complémentaires formant un tout indivisible qui doit faire l'objet d'un règlement d'ensemble."

Puis, en 1987, le roi d'Arabie saoudite adressa aux émirats de Qatar et de Bahreïn des lettres dirigées en

termes identiques, dans lesquelles il formulait de nouvelles propositions. Les propositions saoudiennes, que les deux chefs d'Etat acceptèrent, comportaient quatre points. Selon le premier :

“Toutes les questions en litige seront soumises à la Cour internationale de Justice, à La Haye, pour qu'elle rende une décision définitive et obligatoire pour les deux parties, qui devront en exécuter les dispositions.”

En vertu du troisième était formée une commission composée de représentants des Etats de Bahreïn et de Qatar et du Royaume d'Arabie saoudite; cette commission était constituée

“en vue d'entrer en rapport avec la Cour internationale de Justice et d'accomplir les formalités requises pour que le différend soit soumis à la Cour conformément à son Règlement et à ce qu'elle prescrira, afin que la Cour puisse rendre une décision définitive et obligatoire pour les deux parties”.

Puis, en 1988, à la suite d'une initiative de l'Arabie saoudite, le prince héritier de Bahreïn, lors d'une visite à Qatar, transmit au prince héritier de Qatar un texte (qualifié de *formule bahreïnite*) se lisant comme suit :

“Question

“Les parties prient la Cour de trancher toute question relative à un droit territorial ou à tout autre titre ou intérêt qui peut faire l'objet d'un différend entre elles; et de tracer une limite maritime unique entre leurs zones maritimes respectives, comprenant les fonds marins, le sous-sol et les eaux surjacentes.”

L'affaire revint en discussion deux ans plus tard, à l'occasion de la réunion annuelle du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe qui se tint en décembre 1990 à Doha. Qatar fit alors connaître qu'il était prêt à accepter la formule bahreïnite. Il fut consigné dans le procès-verbal de la réunion qui se tint ensuite, que les deux Parties réaffirmaient ce dont elles étaient convenues précédemment et s'étaient mises d'accord pour que les bons services du roi Fahd d'Arabie saoudite se poursuivent jusqu'au mois de mai 1991; à l'expiration de ce délai, la question pourrait être soumise à la Cour internationale de Justice conformément à la formule bahreïnite, alors que les bons offices de l'Arabie saoudite se poursuivraient pendant que la question serait soumise à l'arbitrage; et que, si l'on parvenait à une solution fraternelle acceptable par les deux parties, l'affaire serait retirée de l'arbitrage.

Les bons offices du roi Fahd n'aboutirent pas dans le délai fixé et Qatar, le 8 juillet 1992, introduisit devant la Cour une instance contre Bahreïn.

Selon Qatar, les deux Etats “se sont l'un et l'autre expressément engagés, dans leurs accords de décembre 1987. . . et de décembre 1990. . . , à soumettre leurs différends à la Cour”. Il considère donc que la Cour est en mesure “d'exercer sa compétence pour se prononcer sur ces différends” et par voie de conséquence sur sa requête.

Bahreïn soutient au contraire que le procès-verbal de 1990 ne constitue pas un instrument juridiquement contraignant. Il ajoute qu'en tout état de cause les dispositions combinées des échanges de lettres de 1987 et du

procès-verbal de 1990 ne permettaient pas à Qatar de saisir unilatéralement la Cour et il en déduit que la Cour n'est pas compétente pour connaître de la requête de Qatar.

La nature des échanges de lettres de 1987 et du procès-verbal de Doha de 1990 (par. 21 à 30)

La Cour commence par s'interroger sur la nature des textes invoqués par Qatar, puis elle entame l'analyse de leur contenu. Elle observe que les Parties sont d'accord pour considérer les échanges de lettres de décembre 1987 comme constituant un accord international ayant force obligatoire dans leurs relations mutuelles, mais que Bahreïn soutient que le procès-verbal du 25 décembre 1990 n'était qu'un simple compte rendu de négociation, analogue aux procès-verbaux de la commission tripartite, qu'il n'a par suite pas valeur d'accord international et qu'il ne saurait dès lors fournir de base à la compétence de la Cour.

Après avoir examiné le procès-verbal de 1990 (voir ci-dessus), la Cour constate que cet instrument n'est pas un simple compte rendu de réunion, analogue à ceux établis dans le cadre de la commission tripartite. Il ne se borne pas à relater des discussions et à résumer des points d'accord et de désaccord. Il énumère les engagements auxquels les Parties ont consenti. Il crée ainsi pour les Parties des droits et des obligations en droit international. Il constitue un accord international.

Bahreïn fait valoir que les signataires du procès-verbal n'ont jamais eu l'intention de conclure un accord de cette nature. Mais la Cour n'estime pas nécessaire de s'interroger sur ce qu'ont pu être les intentions du Ministre des affaires étrangères de Bahreïn, comme d'ailleurs celles du Ministre des affaires étrangères de Qatar. Elle n'accueille pas non plus la thèse de Bahreïn selon laquelle la conduite ultérieure des Parties démontrerait qu'elles n'avaient jamais considéré le procès-verbal de 1990 comme un accord de cette nature.

Le contenu des échanges de lettres de 1987 et du procès-verbal de Doha de 1990 (par. 31 à 39)

Abordant l'analyse du contenu de ces textes, ainsi que des droits et des obligations qu'ils engendrent, la Cour observe en premier lieu que, par les échanges de lettres de décembre 1987 (voir ci-dessus), Bahreïn et Qatar avaient pris l'engagement de soumettre toutes les questions en litige à la Cour et de déterminer, avec l'aide de l'Arabie saoudite (au sein de la commission tripartite), les formes dans lesquelles la Cour devait être saisie conformément à l'engagement ainsi souscrit.

La question de la détermination des “questions en litige” ne fut réglée que par le procès-verbal de décembre 1990. Celui-ci a pris note du fait que Qatar a en définitive accepté la formule bahreïnite. Ainsi, les deux Parties ont accepté que la Cour, une fois saisie, tranche “toute question relative à un droit territorial ou à tout autre titre ou intérêt qui peut faire l'objet d'un différend entre [les Parties]”; et trace “une limite maritime unique entre leurs zones maritimes respectives, comprenant les fonds marins, le sous-sol et les eaux surjacentes”.

La formule ainsi agréée fixait les limites du différend dont la Cour aurait à connaître. Elle avait pour but de circonscrire ce différend, mais, quel que soit le mode de saisine, elle laissait à chacune des Parties la possibilité de présenter à la Cour ses propres prétentions dans le

cadre ainsi fixé. Mais si la formule bahreïnite permettait la présentation par chacune des Parties de prétentions distinctes, elle n'en supposait pas moins que l'ensemble du différend soit soumis à la Cour.

La Cour note que pour l'instant elle dispose seulement d'une requête de Qatar exposant les prétentions spécifiques de cet Etat dans le cadre de la formule bahreïnite. L'article 40 du Statut de la Cour, qui stipule que les affaires sont portées devant la Cour, "soit par notification du compromis, soit par une requête", prévoit en outre que "dans les deux cas, l'objet du différend et les parties doivent être indiqués". En l'espèce, l'identité des parties ne soulève pas de problème, mais il en va autrement de l'objet du différend.

Selon Bahreïn, la requête de Qatar ne comprend que certains des éléments constitutifs de l'objet du litige que la formule bahreïnite était censée couvrir, ce que Qatar a en fait reconnu.

La Cour décide en conséquence de donner aux Parties l'occasion de lui soumettre l'ensemble du différend tel qu'il est circonscrit par le procès-verbal de 1990 et la formule bahreïnite, que toutes deux ont acceptés. A cet effet, les Parties pourront agir soit de façon conjointe, soit de façon individuelle. Dans un cas comme dans l'autre, il devra en résulter que la Cour soit saisie de "toute question relative à un droit territorial ou à tout autre titre ou intérêt qui peut faire l'objet d'un différend entre" les Parties et d'une demande de "tracer une limite maritime unique entre leurs zones maritimes respectives, comprenant les fonds marins, le sous-sol et les eaux adjacentes".

*
* *

Déclaration de M. Shahabuddeen

J'aurais préféré que la question de la compétence soit entièrement tranchée à ce stade. Toutefois, j'ai voté pour l'arrêt, comprenant qu'il visait à offrir aux Parties l'occasion, qui mérite d'être acceptée, de soumettre l'ensemble du différend à la Cour. C'est pourquoi je n'expose pas les motifs de ma préférence.

Opinion individuelle de M. Schwebel, vice-président

M. Schwebel, qui a voté en faveur des paragraphes du dispositif de l'arrêt car ils ne prétaient pas à contestation, a qualifié cet arrêt d'insolite et de troublant. Il était dépourvu de ce qui constitue une caractéristique essentielle d'un arrêt de la Cour ou de n'importe quelle juridiction : il ne statuait pas sur la question principale soumise à la Cour. Une caractéristique déterminante de la jurisprudence de la Cour était que ses arrêts répondaient aux conclusions des Parties, mais cet arrêt-ci ne le faisait pas, car il n'affirmait ni ne déclinait la compétence de la Cour. M. Schwebel a douté qu'une telle innovation rende service à la fonction judiciaire.

Opinion individuelle de M. Valticos

M. Valticos a estimé, dans son opinion individuelle, qu'il s'agissait d'une affaire confuse et qu'il n'en ressortait pas bien clairement que les deux Etats ont été d'accord pour soumettre leur différend à la Cour ni que l'accord a aussi porté sur l'objet de ce différend et sur le mode de saisine. On peut certes admettre qu'il y a eu un accord mais, pour ce qui est du procès-verbal d'une réu-

nion à Doha, ce fut dans des termes ambigus. Il y a notamment eu un problème à propos du terme arabe "*al tarafan*" utilisé à cet égard par les Parties.

De toute manière, la Cour ne devrait connaître de l'affaire quant au fond que si les deux Etats la saisissent de leurs différends, conjointement ou séparément, et selon la formule, agréée par eux, consistant pour chacun à soumettre à la Cour les questions qu'il souhaite voir celle-ci traiter.

Opinion dissidente de M. Oda

M. Oda se trouve dans l'impossibilité de voter pour le présent arrêt car il transforme la requête unilatérale de Qatar en dépôt unilatéral d'un accord dont le libellé lui est apparu insatisfaisant. A son avis, la Cour aurait plutôt dû déterminer si elle avait compétence pour connaître de cette requête unilatérale. La Cour semble maintenant — pour la première fois dans son histoire — rendre un jugement avant dire droit. M. Oda estime, cependant, qu'elle ne peut pas le faire sans avoir d'abord tranché la question de sa compétence. Qu'advient-il si les Parties ne sont pas disposées à "agir" pour soumettre l'ensemble du différend à la Cour ? Pourra-t-on soutenir que l'une ou l'autre des Parties ou les deux Parties ne se sont pas conformées à l'arrêt; ou bien la Cour décidera-t-elle simplement la radiation de cette affaire, qui a déjà été inscrite au rôle général et dont la Cour présume qu'elle a été saisie ? Il semble à M. Oda que la Cour, sous couvert d'un arrêt, se contente d'inviter les Parties à lui soumettre une nouvelle affaire, indépendamment de la présente requête.

La question, en l'espèce, est de savoir si "l'Accord de 1987" ou "l'Accord de 1990" relèvent de la catégorie des "traités et conventions en vigueur" au sens du paragraphe 1 de l'article 36, c'est-à-dire s'ils contiennent une clause compromissoire. Après examen de la nature et de la teneur des documents de 1987 et 1990, M. Oda parvient à la conclusion qu'aucun de ces accords n'entre dans cette catégorie.

Quel but Qatar et Bahreïn poursuivaient-ils donc dans le cadre des négociations en adoptant ces documents ?

Après examen des négociations qui se sont étalées sur plus de deux décennies, M. Oda conclut que, si une entente est intervenue entre Qatar et Bahreïn en décembre 1987, il s'agissait simplement d'un accord visant à constituer une commission tripartite, qui avait pour but de favoriser l'élaboration d'un *compromis*; il conclut de plus que la commission tripartite n'est pas parvenue à élaborer un projet de compromis accepté par les deux Parties; et que les Parties, en signant le procès-verbal de la réunion de Doha, étaient convenues que la saisine de la Cour internationale de Justice devait se substituer aux bons offices de l'Arabie saoudite, ce qui ne signifiait cependant aucune autorisation de nature à permettre à l'une ou l'autre des Parties de s'adresser à la Cour par la voie d'une requête unilatérale qui ignorerait "ce dont les Parties [étaient] convenues précédemment", c'est-à-dire l'élaboration d'un compromis conformément à la formule bahreïnite.

En conclusion, M. Oda est convaincu que ni "l'Accord de 1987" ni "l'Accord de 1990" ne peut être considéré comme une base de compétence de la Cour en cas de saisine par requête unilatérale à titre du paragraphe 1

de l'article 38 du Règlement de la Cour et que, d'autre part, la Cour n'est pas compétente à l'égard de ces différends à moins qu'ils ne lui soient soumis conjointement par la notification d'un compromis en vertu du paragraphe 1 de l'article 39 du Règlement de la Cour ce

qui, à son sens, n'a pas été le cas en l'espèce. La Cour a néanmoins préféré jouer un rôle de conciliatrice plutôt que de conclure, comme de l'avis de M. Oda, qu'elle n'a pas compétence pour connaître de la requête déposée par Qatar le 8 juillet 1991.