

Non-Corrigé  
Uncorrected

Traduction  
Translation

CR 94/2 (traduction)  
CR 94/2 (translation)

Mardi 1<sup>er</sup> mars 1994  
Tuesday 1 March 1994

008  
Le PRESIDENT : Veuillez vous asseoir. L'audience est ouverte. La parole est à M. Shankardass. Veuillez poursuivre.

M. SHANKARDASS : Je vous remercie. Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, hier, avant que l'audience ne soit levée, je traitais des délibérations de la commission tripartite constituée en vertu du troisième paragraphe de l'accord de 1987, qui avait été adopté en vue de l'élaboration de la procédure de mise à exécution de l'engagement pris par les Parties de porter leurs différends devant la Cour.

Comme la Cour s'en souviendra, j'ai montré que la première réunion était consacrée aux deux méthodes différentes d'approche de la Cour. Bahreïn ayant fait valoir avec insistance qu'un compromis constituerait un mode plus approprié d'approche de la Cour, les deuxième, troisième et quatrième réunions ont examiné des projets de compromis éventuels, sans toutefois pouvoir se mettre d'accord sur la liste des différends susceptible d'être introduite dans un tel document unique. On se trouvait en quelque sorte dans une impasse, à telle enseigne qu'aucune réunion de la commission ne fut tenue pendant plusieurs mois. Une question qui a été soulevée à ces réunions, mais qui n'a pas été tranchée, était de savoir s'il existait un moyen de permettre à chaque Partie de saisir séparément la Cour de ses revendications particulières.

Je vais maintenant poursuivre mon exposé en partant de la période de quelques mois qui a suivi la quatrième réunion.

**vii) La formule bahreïnite**

En définitive, grâce à une initiative (une de plus) de l'Arabie saoudite et à l'issue d'entretiens qui ont eu lieu dans le cadre d'un échange de visites des princes héritiers de Bahreïn et du Qatar, le

009  
prince héritier de Bahreïn a fait tenir au prince héritier du Qatar une formule générale pour le renvoi des différends devant la Cour. Cette formule, la Cour l'aura constaté, était libellée comme suit :

«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.» (Voir mémoire du Qatar, annexe II.29.)

**viii) La cinquième réunion de la commission tripartite**

La formule générale ainsi proposée a été examinée à la cinquième réunion de la commission tripartite, le 5 novembre 1988. Le Qatar a accueilli favorablement la formule proposée, qui lui a semblé marquer un bon progrès; sa première réaction a cependant été qu'elle était trop vaste en sa portée. Le Qatar persistait dans son avis que les questions en litige avaient déjà été définies dans le cadre de la médiation saoudienne.

Le Qatar a néanmoins décidé de demander certains éclaircissements en ce qui concerne la formule générale nouvellement proposée (maintenant dénommée formule bahreïnite). La réunion a par ailleurs estimé qu'il serait souhaitable qu'avant la réunion suivante de la commission tripartite les conseillers juridiques des Parties examinent diverses questions relatives à la formule.

Aussi la cinquième réunion s'est-elle achevée sur une note quelque peu optimiste. Toutefois, comme la Cour l'aura constaté à la lecture des pièces de procédure et des documents versés au dossier, le prince Saud a informé la réunion qu'il avait reçu pour instructions de présenter un rapport sur l'état d'avancement des travaux de la commission et que le roi Fahd estimait que la mission de la commission prendrait fin le jour

010 de l'ouverture de la réunion au sommet du CCG en décembre 1988, et d'ajouter «qu'elle ait ou non réussi à réaliser ce qu'on attendait d'elle» (voir mémoire du Qatar, par. 3.50 et procès-verbal de la cinquième réunion de la commission tripartite, liasse Q/TCM, p. 208).

**ix) La sixième réunion de la commission tripartite**

Je passe maintenant aux stades de clôture des travaux de la commission tripartite, en décembre 1988. La sixième et dernière réunion de cette commission, le 6 décembre 1988, a été précédée d'une réunion des experts juridiques des deux Parties qui ont examiné la portée de la formule bahréinite. Dans l'exposé qu'il fera par la suite devant la Cour, M. Jean Salmon traitera plus en détail les conséquences dudit examen. Aux fins de mon exposé il me suffira de signaler que M. Al-Baharna a informé la réunion que la formule bahréinite était censée constituer une «formule de compromis», destinée à permettre à chaque Partie de soumettre à la Cour les revendications, quelles qu'elles soient, qu'elle souhaitait formuler en ce qui concerne les questions en litige. Le président de la réunion, cheikh Abdul Rahman Mansuri d'Arabie saoudite, a fait part de son interprétation de la proposition, en d'autres termes de la formule bahréinite, dans les termes suivants :

«Bahreïn part de l'hypothèse que l'on ne s'est pas mis d'accord sur les questions particulières à soumettre à la Cour. Il propose donc de mettre au point une formule satisfaisante pour les deux Parties, donnant à la Cour compétence pour connaître de toutes prétentions des Parties en matière de souveraineté, de droits ou d'intérêts. Les Parties ne se présenteraient donc pas à la Cour en lui soumettant des désaccords définis mais en reconnaissant à la Cour compétence pour connaître des désaccords à définir devant elle.» (Ibid., p. 238.)

M. Al-Bahrana lui-même a proposé des éclaircissements extrêmement symptomatiques lorsqu'il a fait observer :

011

«Nous nous heurtons à un problème délicat qui a empêché, pendant toute une année, les deux Parties de parvenir à une formule convenue de compromis. Ce problème tient à l'objection du Qatar à ce que l'on fasse référence à Zubarah ainsi qu'à l'attitude de Bahreïn concernant Hawar. C'est le caractère sensible de ce problème qui nous a incontestablement amenés à proposer cette formule générale.» (Ibid., p. 242.)

Je ferais valoir que dès lors que M. Al-Baharna a lui-même expliqué que la formule bahreïnite a été expressément conçue pour permettre à Bahreïn de soulever la question de Zubarah de la manière, quelle qu'elle soit, dont il l'entendait, on ne saurait comprendre comment Bahreïn peut maintenant se plaindre de ne pouvoir le faire pour la seule raison que la formule n'a pas été incorporée dans un compromis et que le Qatar a saisi la Cour de sa propre requête en vertu de l'article 38 du Règlement de la Cour. Bahreïn lui-même admet dans son contre-mémoire qu'il est possible que même un compromis stipule que l'une des Parties introduirait l'instance et que l'autre répondrait (voir contre-mémoire de Bahreïn, par. 5.22).

On notera avec un intérêt particulier qu'en fait M. Al-Baharna, en légitimant la formule générale, a invoqué l'article 40 du Statut et les exigences de l'article 38 du Règlement de la Cour (par exemple au regard d'une requête), plutôt que l'article 39 qui, comme la Cour le sait, traite de la notification d'un compromis.

M. Al-Baharna a expliqué :

«Je souhaiterais préciser que je me suis référé au Statut et au Règlement de la CIJ (art. 40, art. 38) et que je n'y ai trouvé aucune disposition obligeant les deux Parties à un différend à soumettre ce différend à la Cour conformément à la règle traditionnelle générale évoquée dans la note du Qatar. Le Statut reconnaît en outre pleinement aux parties le droit de choisir à leur gré la formule à laquelle elles souscrivent. La formule doit seulement spécifier deux éléments de base : l'objet du différend et les parties au différend.» (Voir

procès-verbal des réunions des experts juridiques, sixième  
réunion de la commission tripartite, liasse Q/TCM, p. 234.)

012 M. Hassan Kamel, au nom du Qatar, a donné lecture et a également traité des conditions énoncées à l'article 38 du Règlement de la Cour, et notamment de la nécessité d'«indique[r] ... la nature précise de la demande» dans une requête, comme le prévoit le paragraphe 2 dudit article (*ibid.*, p. 239). On notera avec intérêt que dans ce débat, qui s'est déroulé à une réunion d'experts juridiques, il n'a pas été fait référence à l'article 39, qui traite du compromis. Il n'était maintenant pas question entre les Parties de procéder à une saisine commune mais simplement de donner compétence à la Cour, puis de permettre à chaque partie d'indiquer la nature précise de ses demandes et de soumettre celles-ci à la Cour conformément aux dispositions de son Règlement.

C'est dans ce contexte que le Qatar s'est demandé à ce stade si la formule générale bahreïnite était suffisamment précise. Dans le doute le Qatar en a proposé une version modifiée et a en outre suggéré d'y adjoindre deux annexes; chaque Etat pourrait définir dans la sienne les questions en litige qu'il souhaitait soumettre à la Cour. M. Al-Baharna a qualifié cette suggestion de «proposition» très «constructive» (*ibid.*, p. 242), mais a ajouté qu'il n'était pas autorisé à l'accepter.

Lorsque ultérieurement dans la journée cette proposition a été soumise à la réunion de la commission tripartite, aussi bien Bahreïn que le Qatar ont déclaré qu'ils ne signeraient pas l'annexe de la Partie adverse. C'est la preuve que les Parties n'ont tout simplement pas réussi à se mettre d'accord sur les questions précises en litige que la Partie adverse pourrait souhaiter soumettre à la Cour. Toutefois, à

l'issue de la réunion, Bahreïn a demandé un délai supplémentaire pour examiner les modifications proposées par le Qatar.

013 Dans ses écritures (voir contre-mémoire de Bahreïn, par. 6.29) Bahreïn soutient que le procès-verbal signé de la sixième réunion de la commission tripartite entérinait l'«accord» des Parties sur les questions à soumettre à la Cour. Il suffit de lire ce procès-verbal pour se rendre compte que cette affirmation est totalement dénuée de fondement. Sont consignés dans ce procès-verbal, les termes de la formule bahreïnite, le texte modifié proposé par le Qatar, la proposition qatarienne d'y adjoindre deux annexes et la demande bahreïnite d'un délai supplémentaire pour examiner les modifications proposées par le Qatar. Si tant est qu'il y a eu accord, celui-ci tendait à ce que, même dans le cadre de la formule bahreïnite (compte tenu ou non des modifications proposées par le Qatar), les questions à soulever devant la Cour soient «limitées» à celles figurant sur la liste mentionnée dans le procès-verbal. De plus, alors que «Zubarah» figure en tant que point 1 sur cette liste - dont Bahreïn affirme qu'elle a été approuvée - le point 3 fait état du désaccord du Qatar :

«si la nature du différend relatif à Zubarah était en rapport avec la souveraineté sur la région, il n'accepterait pas la présence de cette question parmi celles qui seront soumises à la Cour»

ainsi que de la position de Bahreïn selon laquelle Bahreïn formulerait «les revendications les plus fortes possibles, sans restrictions» (voir procès-verbal signé de la sixième réunion de la commission tripartite, liasse Q/TCM, p. 284-283).

En tout état de cause, la thèse de Bahreïn n'est pas compatible avec l'affirmation, faite dans son contre-mémoire (voir contre-mémoire de

Bahreïn, par. 7.7), que «les Parties n'étaient toujours pas parvenues à un accord à la sixième réunion de la commission tripartite, le 6 décembre 1988». Comme je viens de l'expliquer, le procès-verbal signé du 7 décembre 1988 et le fait que les fonctions de la commission tripartite ont pris fin à cette date apportent une preuve de plus du manquement des Parties à parvenir à un accord, même à la sixième réunion de la commission.

Comme je l'ai indiqué, Bahreïn a sollicité un délai pour examiner les modifications proposées par le Qatar à la formule bahreïnite ainsi que sa proposition d'y adjoindre deux annexes. Toutefois, sans fournir aucune explication ni excuse, Bahreïn a omis de réagir ou de répondre à ces propositions, aussi bien pendant la période qui a précédé le sommet du CCG, tenu deux semaines plus tard, et où il a été mis fin aux fonctions de la commission tripartite, qu'en fait à tout moment par la suite. Ainsi les efforts faits, à l'initiative de Bahreïn en janvier 1988, pour mettre en application l'accord de 1987 par voie de compromis, ont-ils en définitive échoué; et vu les instructions données par le roi Fahd de mettre fin à ses délibérations, la commission tripartite a cessé de fonctionner - faits que Bahreïn omet tout simplement de mentionner. Je voudrais toutefois souligner que malgré cette évolution rien ne prouve que les Parties aient jamais envisagé de renoncer à l'accord de 1987 tendant à renvoyer le différend devant la Cour ou de déclarer cet accord caduc pour la simple raison qu'aucun compromis n'avait été signé.

Les délibérations de la commission tripartite ont cependant présenté une caractéristique positive.

Aussi bien le Qatar que Bahrein avaient en effet reconnu que la méthode, quelle qu'elle soit, qui serait en définitive retenue de préférence à une saisine commune, pour «se mettre en rapport avec» la Cour, devait permettre à chacune des Parties de présenter ses propres revendications à la Cour sur lesquelles (pour reprendre les termes employés par M. Al-Baharna) «la Cour devrait se prononcer» (*ibid.*, p. 235-236). Vu l'explication que M. Al-Baharna a donné de la portée de la formule bahreïnite, je voudrais faire respectueusement observer qu'il était désormais sans importance que le renvoi à la Cour soit opéré par voie de notification d'un compromis ou par voie de requête. Les Parties n'allaient tout simplement pas pouvoir se mettre d'accord sur une liste de questions précises en litige devant être introduite dans un document unique aux fins d'une saisine commune. C'est de cette situation que l'accord de Doha a en définitive traité.

**x) 1988-1990 : Autres efforts saoudiens pour régler le différend**

0 5  
Il ressort des écritures des Parties qu'après la sixième réunion de la commission tripartite et le sommet du CCG la question a de nouveau été examinée à la réunion au sommet du CCG, en décembre 1988. Cette réunion a non seulement été une réunion finale mais aussi une réunion extrêmement peu concluante. A cette réunion du CCG, il a été décidé que l'Arabie saoudite se verrait accorder un délai supplémentaire de six mois pour déterminer si, grâce à sa médiation, un accord pourrait intervenir sur le fond des différends. Aucun accord n'a été réalisé pendant toute l'année 1989 et la situation, non réglée, a de nouveau été examinée au sommet du CCG à Muscat, en décembre 1989. Une fois de plus, il a été décidé de tenter, à la faveur de la médiation saoudienne, de parvenir à un règlement sur le fond des différends. Ces efforts se sont poursuivis

jusqu'à la prochaine réunion au sommet de Doha, en décembre 1990. Au cours de ces deux années aucune réunion de la commission tripartite n'a évidemment été tenue vu qu'il avait été mis fin à ses fonctions au sommet du CCG en décembre 1988.

#### 4. L'ACCORD DE DOHA

##### i) La réunion au sommet de 1990

Au moment où, en décembre 1990, le CCG a tenu à Doha sa réunion au sommet suivante, cela faisait plus de quarante ans que le Qatar s'efforçait de parvenir à un règlement de ses différends avec Bahreïn. Cette question avait été soulevée à chaque sommet du CCG, depuis 1987, sans qu'on soit toutefois parvenu à un règlement effectif. La commission tripartite constituée en vertu du troisième paragraphe de l'accord de 1987 avait cessé d'exercer ses fonctions deux ans auparavant. Le sommet de Doha s'est tenu dans le climat de crise engendré par l'invasion et l'occupation du Koweït par l'Iraq - situation qui a fait prendre à toutes les personnes présentes conscience de l'urgente nécessité de régler d'une manière pacifique tous les différends de frontière entre les Etats membres.

016 Le Qatar, profondément déçu de ce que ses différends avec Bahreïn n'aient pas été réglés au cours des deux années précédentes de médiation saoudienne, a exprimé dans des termes très vifs son sentiment de frustration à la séance d'ouverture de la réunion au sommet. Au cours des discussions qui se sont ensuivies, Bahreïn s'est efforcé d'obtenir que la médiation saoudienne soit de nouveau prorogée sans qu'un délai lui soit fixé, ce à quoi le Qatar s'est déclaré résolument opposé. Dans le cadre de ces discussions plusieurs suggestions ont été formulées et, en définitive, un accord s'est dégagé sur la nécessité de mettre maintenant

en application la décision de renvoyer les différends devant la Cour. Afin de faciliter une telle saisine, le Qatar a annoncé qu'il accepterait la formule bahreïnite en tant que définition de l'objet et de la portée des différends devant être tranchés par la Cour. Le Qatar a ainsi décidé qu'il prendrait en considération toutes les prétentions que Bahreïn pourrait formuler au titre de ladite formule. C'est à tort que Bahreïn affirme dans son contre-mémoire (voir contre-mémoire de Bahreïn, par. 1.9) que le Qatar a commencé par insister sur le fait que la période pendant laquelle l'Arabie saoudite poursuivrait ses efforts en vue de trouver une solution s'acheverait en mai 1991, après quoi les Parties seraient libres de porter l'affaire devant la Cour. En fait, le ministre bahreïnite des affaires étrangères confirme, dans sa déclaration jointe en annexe au contre-mémoire, que c'est Sa Majesté le sultan Qaboos d'Oman qui a suggéré aux Parties d'accorder à l'Arabie saoudite, avant de soumettre l'affaire à la Cour un délai supplémentaire, jusqu'à la fin de Chawwal (mi-mai 1991), pour voir si une solution sur le fond pouvait être dégagée; le ministre des affaires étrangères précise qu'au cas où une telle solution ne pourrait intervenir dans ce délai «l'affaire pourrait être portée devant la Cour internationale de Justice» (voir contre-mémoire de Bahreïn, vol. II, p. 160). Cette suggestion a été acceptée par les deux Parties et il a également été convenu que la médiation saoudienne se poursuivrait même après que l'affaire aurait été portée devant la Cour et que les Parties pourraient se désister si elles parvenaient à une solution consensuelle. Tels ont été les points sur lesquels les Parties ont pu s'entendre au cours de la réunion au sommet, qui a débouché sur un accord entre le Qatar et Bahreïn, consigné dans l'accord de Doha du 25 décembre 1990. Bahreïn n'a pas contesté

017

l'exactitude du compte-rendu des observations faites à cet égard par le roi Fahd d'Arabie saoudite et le Sultan d'Oman, tel qu'il apparaît dans le mémoire du Qatar.

Comme l'explique également le mémoire qatarien, c'est Oman qui a assumé l'essentiel des travaux visant à donner effet à l'entente qui s'était dégagée lors de la réunion au sommet du CCG. C'est Oman qui a élaboré le projet d'accord de Doha. C'est Oman qui a entrepris les négociations avec le Qatar et Bahreïn qui se sont soldées par l'adoption du texte final de l'accord de Doha, également signé par l'Arabie saoudite dans l'exercice de son rôle, défini par la solution-cadre, et en sa qualité de garante de l'accord de 1987, en vertu du paragraphe 4 de cet accord.

L'accord de Doha était considéré comme apportant une solution définitive au problème qui se posait quant à la mise en oeuvre de l'accord de 1987 et au «règlement d'ensemble» - aux termes de la solution-cadre - de toutes les questions en litige entre les Parties. Il n'a jamais été question de poursuivre les négociations pour parvenir à un compromis.

M. Al-Baharna, qui avait si vigoureusement plaidé en faveur d'une saisine de la Cour par la notification d'un compromis lors de la première réunion de la commission tripartite en janvier 1988, et qui avait déclaré «qu'un compromis était nécessaire pour préciser les points en litige» avait depuis, avec lucidité, expliqué en quoi la formule générale bahreïnite satisfaisait aux exigences de l'article 38 du Règlement de la Cour, en montrant qu'elle permettait à chaque partie de faire valoir ses prétentions particulières devant la Cour. En décembre 1990, il n'a plus jugé utile de laisser entendre que l'accord de Doha, qui attestait

018  
l'acceptation par les deux Parties de la formule bahreïnite, devrait insister sur la nécessité de parvenir à un compromis ou d'introduire la formule bahreïnite dans un tel compromis. Par ses termes mêmes, la formule bahreïnite était un texte qui se suffisait à lui-même, et c'est ainsi qu'elle fut comprise et acceptée.

Dans leurs écritures, le Qatar et Bahreïn ont tous deux déclaré qu'ils étaient extrêmement désireux de faire en sorte que la formule bahreïnite et son acceptation par le Qatar soient consignées dans l'accord de Doha (voir contre-mémoire de Bahreïn, par. 6.71 et réplique du Qatar, par. 3.62). Je voudrais faire respectueusement observer que le but des Parties était à l'évidence de s'assurer qu'elles pourraient l'une et l'autre faire valoir leurs prétentions respectives devant la Cour. Chacune d'entre elles cherchait à s'assurer, et s'est assurée, du consentement de la Partie adverse à la formule bahreïnite qui, selon moi, fonde la compétence de la Cour pour connaître de la requête du Qatar.

**ii) Evénements postérieurs à la réunion  
au sommet du CCG de 1990**

Qu'il me soit permis de revenir brièvement aux événements postérieurs à l'accord de Doha. Conformément aux dispositions dudit accord, l'Arabie saoudite a dûment fait de nouveaux efforts pour parvenir à un règlement des questions en litige entre le Qatar et Bahreïn. Ces efforts étant restés vains, l'émir du Qatar a adressé le 6 mai 1991 une lettre au roi Fahd, pour l'informer que le délai convenu touchait à sa fin et, qu'après son expiration, le Qatar entendait ester en justice devant la Cour (voir mémoire du Qatar, annexe II.34). Le ministre des affaires étrangères de Bahreïn confirme, dans sa déclaration jointe en annexe au contre-mémoire de Bahreïn (voir contre-mémoire de Bahreïn,

vol. II, annexe I.25, p. 165), que lors d'une réunion tenue le 3 juin 1991 le roi Fahd avait affirmé à l'émir de Bahreïn «que des démarches avaient été entreprises plusieurs fois auprès de lui par l'émir du Qatar à propos de l'affaire...», mais qu'il lui avait demandé de «ne pas témoigner de tant de hâte» - commentaire qui visait de toute évidence la saisine de la Cour et non un règlement par voie de médiation, laquelle devait de toute façon se poursuivre, même après que l'affaire aurait été portée devant la Cour.

019

A la suite d'une réunion tenue le 5 juin 1991 avec le roi Fahd, l'émir du Qatar a accepté, dans une lettre du 18 juin adressée au roi, d'accorder à Bahreïn trois semaines supplémentaires pour répondre aux propositions qatariennes de règlement du différend les plus récentes, après quoi, ajoutait-il, il irait devant la Cour (voir mémoire du Qatar, annexe II.35). N'ayant reçu aucune réponse, le Qatar a déposé sa requête le 8 juillet 1991.

C'est ainsi que le roi Fahd fut informé à plusieurs reprises (dont deux fois par écrit) de l'intention du Qatar d'ester devant la Cour. A aucun moment le roi n'a fait observer au Qatar qu'il n'était pas habilité à le faire ou qu'il ne devrait pas le faire.

Je voudrais maintenant évoquer un autre événement auquel Bahreïn se réfère (voir contre-mémoire de Bahreïn, par. 7.22 et 7.33 et duplique de Bahreïn, par. 1.14) et qu'il considère comme symptomatique. Il s'agit du fait qu'en septembre 1991, c'est-à-dire après le dépôt de la requête qatarienne auprès de la Cour, l'Arabie saoudite a présenté aux deux Parties un compromis suggéré pour «concilier» leurs positions. Bahreïn y voit l'indication que l'Arabie saoudite estimait que, à Doha, les parties n'étaient pas convenues, de renoncer à la recherche d'un

compromis; selon Bahreïn, l'action saoudienne était de surcroît incompatible avec l'affirmation du Qatar selon laquelle les travaux de la commission tripartite s'étaient terminés sur un échec en décembre 1988 (voir duplique de Bahreïn, par. 4.24). La Cour voudra bien porter son attention sur les aspects suivants, lorsqu'elle appréciera le bien-fondé de l'argumentation de Bahreïn :

- 020
- a) l'Arabie saoudite n'a pas tenté de convoquer une réunion de la commission tripartite après décembre 1988, ou même après septembre 1991, pour examiner d'éventuels projets de compromis supplémentaires. En fait, c'est sur l'instance du roi Fahd que les travaux de la commission avaient pris fin en décembre 1988. En outre, ni le Qatar ni Bahreïn n'en ont aucunement tenté de convoquer une réunion de la commission après cette date, ni après la date de conclusion de l'accord de Doha, que ce soit pour examiner le projet de septembre 1991 ou pour effectuer tout autre acte de procédure visant à porter l'affaire devant la Cour;
  - b) les circonstances dans lesquelles le projet dit de septembre a été transmis méritent également d'être mentionnées. Par une lettre datée du 23 août 1991, adressée au Greffier de la Cour, Bahreïn a fait part de son refus de participer à une réunion entre les agents des Parties et le Président, convoquée pour le 26 août 1991 (en vertu de l'article 31 du Règlement de la Cour), au motif «qu'il ne conv[enait] pas qu'il particip[ât] à une réunion partant de l'hypothèse que le Qatar a[vait] déposé une requête valable». Après que le Greffier de la Cour lui eut exposé la situation juridique dans une lettre datée du 26 août 1991, Bahreïn a consenti à participer à la réunion proposée avec le Président, qui s'est

finalement tenue le 2 octobre 1991. C'est juste avant cette réunion que le projet de compromis dit «projet de septembre 1991» a fait son apparition et a été communiqué au Qatar de façon très étrange, par télécopie et sans être précédé du mémorandum dont Bahreïn affirme qu'il a été envoyé aux deux Parties. Même l'exemplaire du mémorandum aujourd'hui déposé par Bahreïn ne porte pas de date. A ce jour, le Qatar n'a toujours pas reçu le soi-disant mémorandum;

c) en tentant récemment, depuis le début de cette année et peu de temps avant l'ouverture des présentes audiences, d'obtenir au titre de l'article 56 du Règlement de la Cour l'autorisation de la Cour de produire une nouvelle correspondance entre l'émir de Bahreïn et le roi Fahd d'Arabie saoudite, Bahreïn cherche une fois de plus à impliquer l'Arabie saoudite dans la procédure en cours. Cette tentative n'est certainement pas compatible avec ce que le prince Saud d'Arabie saoudite a déclaré dès la deuxième réunion de la commission tripartite, à savoir que le rôle de l'Arabie saoudite «s'est limité à proposer certaines idées dans le but exprès d'éviter que la médiation saoudienne puisse être exploitée pour renforcer la position de l'une des Parties aux dépens de l'autre» (voir duplique de Bahreïn, p. 129).

Dans ces conditions, le Qatar est inévitablement amené à soulever un certain nombre de questions concernant le projet de compromis dit «projet de septembre 1991». Est-il concevable que l'Arabie saoudite se soit attachée à rédiger un compromis (chose qu'elle n'avait jamais tentée du temps de la défunte commission tripartite) ? Est-il possible que l'Arabie saoudite ait pris une telle initiative après que le roi Fahd eut été informé à plusieurs reprises par l'émir du Qatar de l'intention

du Qatar de porter les différends devant la Cour après l'expiration du délai et sans que le roi Fahd n'y fît objection ? Aurait-il transmis un tel document aux Parties de façon aussi informelle ? S'agit-il d'une manoeuvre de Bahreïn tendant à détourner l'attention de la Cour en soulevant un argument du type de celui invoqué dans l'affaire de la Mer Egée ? Très franchement, le Qatar reste tout simplement perplexe et ne peut que se poser ces questions.

Selon le Qatar, ce projet est non seulement dénué de toute pertinence au regard des questions portées devant la Cour, mais il est également impossible, dans les circonstances de l'espèce, de tirer la moindre conclusion quant à sa provenance ou à la signification qu'il pourrait revêtir.

#### CONCLUSION

22  
Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, je déclare très respectueusement que les circonstances que j'ai exposées établissent clairement qu'il n'a jamais été question, après que Bahreïn et le Qatar eurent été aidés par le médiateur à conclure l'accord de 1987, de ne pas soumettre leurs différends à la Cour pour qu'elle en décide, au cas où ils ne parviendraient pas à conclure un compromis. Je pense avoir démontré que les deux Parties considéraient que l'accord de 1987 était l'expression de leur engagement de soumettre leurs différends à la Cour et que les travaux de la commission tripartite avaient seulement pour but «d'examiner les procédures» à suivre pour mettre en oeuvre l'engagement de saisir la Cour (voir réplique de Bahreïn, annexe 1.1, p. 57). La création à cet effet de la commission tripartite ne pouvait aucunement

être considérée comme de nature à modifier cet engagement ou à le transformer en un engagement conditionnel.

En conclusion, Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, je pense que les événements que j'ai décrits montrent ce qui suit :

- i) En acceptant la solution-cadre saoudienne de 1983, comportant le cinquième principe tel que modifié, Bahreïn et le Qatar sont convenus que les différends qui les opposaient de longue date seraient réglés conformément au droit international.
- ii) Par l'accord de 1987, les Parties ont pris un engagement ferme et dûment reconnu de soumettre les différends à la Cour.
- iii) Désireuses de parvenir à un accord sur les procédures à suivre pour saisir la Cour, les Parties ont essayé de mettre au point un compromis par l'intermédiaire de la commission tripartite, mais cette tentative a échoué. La situation a finalement été réglée grâce à l'accord de Doha, par lequel chaque Partie consentait à ce que l'autre saisisse la Cour sur la base de la formule bahreïnite après une brève période complémentaire de médiation saoudienne allant jusqu'en mai 1991.

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, il me reste seulement à vous dire à nouveau que ce fut pour moi un grand honneur, un privilège et un plaisir de m'adresser à la Cour en tant que conseil de l'Etat du Qatar, et à vous exprimer ma très profonde gratitude pour l'attention et la patience que vous m'avez témoignées.

Permettez-moi de vous suggérer, Monsieur le Président, de bien vouloir donner la parole à sir Ian Sinclair pour qu'il présente à la Cour la suite de l'exposé du Qatar. Monsieur le Président, je vous remercie.

Le PRESIDENT : Merci, Monsieur Shankardass. Je donne la parole à sir Ian Sinclair.

**LE STATUT DU PROCES-VERBAL DE DOHA DE DECEMBRE 1990**

Il m'incombe ce matin de traiter devant la Cour du statut du procès-verbal de Doha du 25 décembre 1990 et des questions connexes. Il ne faudrait pas considérer qu'en dénommant "procès-verbal de Doha" cet instrument, je m'écarte aucunement de la thèse fondamentale du Qatar selon laquelle ce procès-verbal constitue un accord international obligatoire. J'approfondirai bien entendu ce point dans quelques instants. Vu les écritures des Parties, il semblerait que les questions suivantes soient les questions les plus importantes qui appellent une analyse du statut et des effets juridiques du procès-verbal de Doha :

- 1) *Premièrement*, le procès-verbal de Doha constitue-t-il un accord international obligatoire pour Bahreïn et le Qatar ?
- 2) *Deuxièmement*, constitue-t-il, dans l'affirmative, un «traité» ou une «convention» au sens du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut ?
- 3) *Troisièmement*, les ministres des affaires étrangères du Qatar, de Bahreïn et de l'Arabie saoudite avaient-ils, sans être tenus de produire des pleins pouvoirs, qualité pour conclure un accord international du type de celui constitué par le procès-verbal de Doha ?
- 4) *Quatrièmement*, l'accord constitué par le procès-verbal de Doha est-il entré en vigueur dès sa signature ?
- 5) *Cinquièmement*, dans l'hypothèse où le procès-verbal de Doha constitue un accord international obligatoire en vigueur entre

Bahreïn et le Qatar, Bahreïn peut-il, dans les circonstances de l'espèce, établir l'invalidité de son consentement à être lié par cet accord en arguant qu'il a été exprimé en violation des normes constitutionnelles bahreïnites ?

Je traiterai les quatre premières questions; le professeur Salmon, qui prendra ma suite, traitera la cinquième.

**1. Le procès-verbal de Doha constitue-t-il un accord international obligatoire pour Bahreïn et le Qatar ?**

Point n'est besoin de rappeler à la Cour que la notion d'accord international ne fait l'objet d'aucune définition généralement admise en droit international coutumier. La convention de Vienne sur le droit des traités définit le traité comme suit :

«un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière».

Toutefois, comme la Cour le sait, il est expressément précisé que cette définition est donnée «aux fins de la présente convention»; elle ne vise donc pas à embrasser tous les cas de figure. Par exemple, elle passe délibérément sous silence les accords internationaux conclus entre des Etats et des organisations internationales ou ceux conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales.

D'autres définitions du terme «traité» ont été suggérées par d'éminents auteurs. Ainsi, lord McNair emploie le mot «traité» pour désigner :

«un accord écrit par lequel deux ou plusieurs Etats ou organisations internationales établissent ou entendent établir entre eux une relation produisant effet dans le domaine du droit international» (McNair, *Law of Treaties*, 1961, p. 2 [traduction du Greffe]).

Dans son ouvrage magistral sur le droit des traités, Paul Reuter a eu recours à une définition plus vaste :

«Une manifestation de volontés concordantes imputables à deux ou à plusieurs sujets de droit international et destinées à produire des effets de droit selon les règles du droit international.» (Reuter, *Introduction au droit des traités*, 1985, par. 63.)

Enfin, Mme Suzanne Bastid estime que trois éléments servent à distinguer les traités des autres instruments internationaux. Selon elle, un traité est un accord entre Etats, destiné à produire un effet en droit, et qui se situe dans le cadre du droit international (Bastid, *Les traités dans la vie internationale*, 1985, p. 19 à 22).

Les commentaires relatifs au projet d'articles sur le droit des traités élaboré par la Commission du droit international éclairent quelque peu la définition du terme «traité» aux fins de la convention de Vienne. Par exemple, il est dit dans le commentaire de la définition du terme «traité», reprise sans modification dans le texte final de la convention de Vienne :

026 «L'expression «traité» est employée d'un bout à l'autre du projet d'articles comme terme générique s'appliquant à toutes les formes d'accord international écrit conclu entre des Etats. Bien que le terme «traité» évoque en un sens l'instrument formel unique, il existe aussi des accords internationaux, tels que les échanges de note, qui ne constituent pas un instrument formel unique, mais qui, pourtant, sont certainement des accords auxquels le droit des traités s'applique.» (Rapports de la Commission du droit international, 1966, p. 21.)

La Commission poursuit son commentaire en expliquant pourquoi elle a préféré le terme «traité» à celui «d'accord international» :

«Premièrement, l'«accord en forme simplifiée», loin d'être exceptionnel, est au contraire très étendu et son emploi se développe constamment. En second lieu, les différences juridiques, pour autant qu'il en existe réellement, entre les traités formels et les «accords en forme simplifiée» concernent presque uniquement les modalités de conclusion et d'entrée en vigueur.» (*Ibid.*)

On ne saurait donc guère argumenter contre la proposition selon laquelle le terme «traité» est normalement employé en un sens générique, comme incluant toutes les sortes d'accords internationaux, de quelque façon que soient désignés l'instrument ou les instruments dont il s'agit. Dans la neuvième édition d'Oppenheim, récemment parue, les éminents éditeurs attirent l'attention sur un certain nombre de caractéristiques de la définition donnée par la Convention de Vienne. Je n'ai pas besoin de tous les reproduire, mais ceux qui suivent méritent peut-être de retenir l'attention :

- «1) on attribue au mot 'traité' un sens générique, plutôt qu'un sens limité à une sorte particulière d'accords internationaux.
- 2) que l'instrument constitue ou non un traité, cela ne dépend pas de sa désignation...

[je passe 3]

- 4) L'accord doit être régi par le droit international. Les accords soumis à quelque système de droit interne ne constituent donc pas des traités, même si les parties sont des Etats, ou peut-être plus souvent en de telles circonstances des départements gouvernementaux de différents états...
- 5) Outre les catégories traditionnelles de traités, c'est-à-dire les traités négociés et signés expressément au nom du chef d'Etat en vertu de pleins pouvoirs émanant de lui, les traités peuvent être conclus entre des gouvernements ou des départements de gouvernements...» (Oppenheim, *International Law*, neuvième édition (Jennings et Watts), vol. I, parties 2-4 (1992), p. 1199-1200).

027

Les éditeurs de la neuvième édition d'Oppenheim font ensuite observer que la définition donnée du terme «traité» dans la convention de Vienne n'aide guère à répondre à la question de savoir si un instrument déterminé est «un accord international ... régi par le droit international». Ils ajoutent :

«Il semble bien que le facteur décisif reste la question de savoir si l'instrument est destiné à faire naître des droits et des obligations juridiques d'ordre international entre les parties - la Commission du droit international considérerait cet élément comme inclus dans la formule 'régé par le droit international'. L'existence d'une telle intention doit être déterminée compte tenu de toutes les circonstances de chaque affaire. L'enregistrement d'un acte auprès de l'Organisation des Nations Unies peut supposer qu'il ait été destiné à constituer un traité et envisagé comme tel.» (*Op. cit.*, p. 1202.)

Et bien, puisque tels sont les critères généralement admis qui servent à distinguer les traités (au sens générique) d'autres instruments ou actes internationaux, quelle qualification faut-il donner au procès-verbal de Doha de 1990 ?

Bahreïn, nous le savons, nie que le procès-verbal de Doha constitue un accord international. Bahreïn soutient plutôt qu'il n'était rien de plus qu'un document diplomatique «de caractère non obligatoire» (contre-mémoire de Bahreïn, par. 6.80). Examinons cette allégation d'un peu plus près, compte tenu de la doctrine et de la pratique actuelles. Le fait que le procès-verbal de Doha soit qualifié de «procès-verbal» ne prouve évidemment pas, tant s'en faut, qu'il ne constitue pas un accord international. Même Bahreïn ne cherche pas à nier qu'un accord international puisse revêtir la forme du procès-verbal approuvé d'une réunion (contre-mémoire de Bahreïn, par. 6.3). Le Qatar ne conteste pas non plus qu'un procès-verbal approuvé puisse être formulé de manière à attester l'intention des Etats intéressés de ne pas envisager ledit procès-verbal comme un accord international d'effet obligatoire. Or, la

028 Cour sait que, dans les années soixante-dix, l'Institut de droit international a abordé une question intitulée (un titre plutôt long) «textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus». Je

m'excuse pour le titre, je n'en suis pas responsable. Le regretté et très respecté Michel Virally exerça les fonctions de rapporteur sur cette question et l'on aboutit à l'adoption d'une résolution de l'Institut à sa session de Cambridge en 1983. La résolution présentait un caractère essentiellement procédural et, en particulier, l'Institut en tant qu'organisme collectif ne prit pas position sur les conclusions présentées par le rapporteur. Cependant, certaines des conclusions proposées par Michel Virally intéressent la présente affaire et méritent d'être rappelées. Ainsi propose-t-il, au paragraphe 1 de ses conclusions, une définition des textes internationaux ayant une portée juridique dans les termes suivants :

«Constituent des textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations entre leurs auteurs, quelle que soit leur forme :

- a) les textes exprimant un accord entre leurs auteurs pour définir, modifier ou révoquer des engagements juridiques;
- b) les textes exprimant un accord entre leurs auteurs pour produire d'autres effets de droit, quelle qu'en soit la nature : création d'un cadre juridique pour l'action future des parties; établissement d'un organe ou d'un mécanisme institutionnel susceptible d'agir sur le plan du droit; reconnaissance d'une situation ou d'une prétention juridique déterminée; reconnaissance de l'autorité juridique de principes ou de règles de droit international, etc.»

Par opposition, le rapporteur s'efforce de définir comme suit les textes internationaux dépourvus de portée juridique au paragraphe 4 de ses conclusions :

«Ne constituent pas des textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs les textes comportant des engagements à l'égard desquels les Etats qui les ont acceptés ont entendu se lier seulement sur le plan politique et qui déploient tous leurs effets sur ce plan..., sous réserve de ce qui sera dit aux paragraphes 5 et 6. Toutefois, quelle que soit sa dénomination, un même texte peut contenir à la fois des dispositions d'un caractère juridique, au sens du paragraphe 1,

et des engagements purement politiques, au sens de l'alinéa précédent.»

029 Les paragraphes 5 et 6 des conclusions du rapporteur ne présentent pas une pertinence directe dans la perspective de la présente instance. En revanche les paragraphes 7 et 8 sont peut-être pertinents.

Le paragraphe 7 prévoit que les engagements figurant dans le texte d'un traité international, au sens de la convention de Vienne, sont des engagements juridiques, sauf si l'intention contraire résulte indiscutablement du texte du traité.

Le paragraphe 8 déclare, ce qui est plus significatif :

«Le caractère, juridique ou purement politique, d'un engagement figurant dans un texte international de nature incertaine dépend de l'intention des parties telle qu'elle peut être établie par les règles habituelles en matière d'interprétation et notamment par l'examen des termes employés pour exprimer cette intention, des circonstances dans lesquelles le texte a été adopté et du comportement ultérieur des parties.

Comment le procès-verbal de Doha de 1990 se situe-t-il par rapport à ces dispositions ? Les conclusions Virally n'équivalent évidemment pas à un texte de traité, et ce serait une erreur de les interpréter comme si tel était le cas. Mais même avec cette réserve, le Qatar est fermement d'avis que le procès-verbal de Doha constitue un texte international ayant une portée juridique au sens du paragraphe 1 des conclusions Virally. Il a pour résultat de confirmer et de compléter les engagements juridiques que le Qatar et Bahreïn avaient déjà pris en vertu de l'accord de 1987, et même de produire d'autres effets de droit, comme de fixer un délai à l'expiration duquel le différend entre les Parties pouvait être soumis à la Cour; et cela, tout à fait indépendamment de ce que la Cour soit saisie par les Parties conjointement ou par chacune des Parties individuellement. Bahreïn semble affirmer que le procès-verbal de Doha

030

consigne «des engagements purement politiques» selon l'expression qui figure au paragraphe 4 des conclusions Virally. Mais cela ne cadre guère avec le fait que le procès-verbal de Doha confirme les engagements juridiques qui se trouvent déjà dans l'accord de 1987 et se fonde même sur eux; et la Cour se souvient évidemment que Bahreïn ne conteste pas, à propos de l'accord de 1987, «l'existence d'un accord rédigé dans les termes employés dans les propositions de l'Arabie saoudite» (contre-mémoire de Bahreïn, par. 5.7). On peut aussi tenter d'argumenter que le procès-verbal de Doha constitue ce que Virally appellerait un «texte international de nature incertaine» tel qu'il le décrit au paragraphe 8 de ses conclusions. Le Qatar le contesterait vivement, mais même selon ce critère, il estime que la nature juridique des engagements conclus par le Qatar et Bahreïn en vertu du procès-verbal de Doha est entièrement confirmée par :

- a) un examen des termes utilisés pour exprimer l'intention des parties;
- b) les conditions historiques dans lesquelles le texte a été négocié;
- c) les circonstances dans lesquelles le texte a été adopté;
- d) le comportement ultérieur des parties.

S'agissant de l'examen des termes utilisés pour exprimer l'intention des parties, la réaffirmation de ce qui avait été convenu précédemment entre les elles couvrirait certainement l'engagement juridique tant du Qatar que de Bahreïn, énoncé au paragraphe 1 de l'accord de 1987, de soumettre toutes les questions en litige à la Cour pour une décision définitive; l'accord prévoyant que «les parties» seraient libres de soumettre l'affaire à la Cour après le 15 mai 1991 est de toute évidence un engagement de nature juridique, et cela indépendamment de la controverse entre le Qatar et Bahreïn sur le point de savoir si «les

031 parties» doit s'interpréter de manière conjonctive ou disjonctive; et la mention précisant que le Qatar accepte la formule bahreïnite est de toute évidence l'expression écrite d'un engagement juridique pris par celui-ci.

Quant aux conditions historiques dans lesquelles le texte a été négocié, il est bien évident que si l'on veut interpréter un traité, on doit tenir compte de ces conditions pour établir le sens des termes utilisés dans leur contexte et en fonction de l'objet du traité. Elles revêtent une signification particulière pour la détermination de cet objet. En soulignant l'importance des conditions dans lesquelles s'inscrit un traité, un auteur célèbre a commenté :

«Il s'agit du cadre historique que forme l'ensemble des événements qui ont porté les parties à conclure le traité pour maintenir ou confirmer le *statu quo* ou apporter un changement qu'une nouvelle conjoncture nécessite.» (Yasseen, «L'interprétation des traités d'après la convention de Vienne sur le droit des traités», 151 *Recueil des Cours* (1976-III), p. 90.)

Or, tout observateur objectif qui serait invité à examiner le cadre historique de la signature du procès-verbal de Doha de 1990 ne manquera pas de considérer certains événements clés; et notamment :

- 1) l'échec regrettable de l'Arabie saoudite dans sa recherche d'une solution de fond aux différends entre Bahreïn et le Qatar, malgré des tentatives répétées faites au cours des onze années de médiation, de 1976 à 1987;
- 2) l'initiative prise par l'Arabie saoudite en 1987 et qui a abouti à la conclusion de l'accord de 1987;
- 3) l'échec du processus par lequel les questions en litige devaient être soumises à la Cour, la commission tripartite ayant terminé ses travaux à la fin de 1988 sans s'être acquittée du mandat qui lui avait été confié en vertu du paragraphe 3 de l'accord de 1987; et

- 032
- 4) l'absence de tout progrès de la part de l'Arabie saoudite, par la suite, en 1989 et 1990, pour obtenir par ses efforts de médiation un accord sur le fond des différends entre le Qatar et Bahreïn.

Notre observateur objectif fictif ne serait sans aucun doute attendu dans ces conditions que l'on fasse un grand effort lors de la réunion au sommet du CCG, à Doha, en décembre 1990, pour relancer la proposition déjà acceptée de soumettre à la Cour les questions en litige entre Bahreïn et le Qatar; et notre observateur objectif fictif ne se serait pas trompé.

J'en viens aux circonstances dans lesquelles le texte du procès-verbal de Doha a été adopté. Je voudrais commencer par attirer l'attention sur ce que Sherlock Holmes aurait pu appeler «l'étrange épisode de l'apparition de M. Al-Baharna à Doha». En qualifiant ainsi cet épisode, je n'entends pas manquer de respect à l'éminent agent de Bahreïn. Ceci a pourtant quelque importance. La Cour sait que Bahreïn a tenté d'arguer que le procès-verbal de Doha n'est pas un accord ayant force exécutoire, qu'il n'était en fait rien de plus qu'un document diplomatique, et qu'il n'était pas considéré par les Parties comme constituant un accord international (contre-mémoire du Bahreïn, par. 6.75-6.89). Ces arguments perdent beaucoup de leur plausibilité lorsque l'on tient compte des faits suivants qui ne sont pas contestés sur l'essentiel, pour autant que le Qatar le sache. Le texte final du procès-verbal de Doha reprend un projet proposé à l'origine aux deux Parties dans la soirée du 24 décembre 1990 par le ministre des affaires étrangères de l'Oman, agissant comme intermédiaire. Il semblerait qu'il ait été présenté d'abord à la délégation du Qatar, puisqu'il paraît clairement établi que l'expression «conformément à la formule bahréinite,

033 qui a été acceptée par le Qatar» a été insérée dans le projet omanais à l'initiative de M. Sherbini, conseiller juridique de la délégation du Qatar. Le texte omanais, avec cet ajout, fut alors présenté à la délégation bahreïnite, toujours dans la soirée du 24 décembre. Le ministre des affaires étrangères de l'Oman fit savoir à la délégation qatarienne, plus tard dans la soirée, que Bahreïn souhaitait étudier ce projet, et que celui-ci avait été envoyé par télécopie à M. Al-Baharna, qui devait arriver à Doha le lendemain matin de bonne heure avec ses commentaires (réplique du Qatar, par. 3.65).

Or, le fait que M. Al-Baharna ait soudain été appelé à Doha dans la nuit du 24 au 25 décembre 1990 pour participer à la suite des négociations sur le texte omanais ne cadre guère avec la tentative ultérieure de Bahreïn pour minimiser l'importance juridique du procès-verbal de Doha. On ne convoque pas subitement son plus haut responsable des affaires juridiques pour participer à la rédaction d'un simple document diplomatique qui n'est censé avoir aucun effet de droit. C'est sans aucun doute parce que la délégation bahreïnite savait parfaitement que le projet de procès-verbal approuvé consignant le résultat du débat tenu lors du sommet du CCG le 23 décembre 1990 allait comporter des engagements juridiques exécutoires qu'elle a appelé d'urgence M. Al-Baharna à Doha.

Ma deuxième observation à ce titre peut être plus brève. Bahreïn met beaucoup l'accent sur les deux modifications qu'il a réussi à faire apporter au texte omanais d'origine du procès-verbal de Doha, à savoir la substitution de «les Parties» (*al-tarafan*) au lieu de «l'une ou l'autre des deux Parties», et l'insertion dans le texte de l'expression «et à la procédure qui en résulte» (voir contre-mémoire de Bahreïn, par. 6.53 et

034  
duplique de Bahreïn, par. 5.20-5.22 et 5.31-5.36). Mes autres collègues, M. Quéneudec et l'agent du Qatar, M. Najeeb Al-Nauimi, analyseront l'importance de ces changements et l'interprétation à donner de ces expressions dans le contexte de l'accord de Doha tel qu'il a été signé. Ce que je tiens à dire, c'est que pendant tous les travaux de la commission tripartite en 1988, Bahreïn avait insisté sur la nécessité d'un compromis comme préliminaire essentiel à la soumission de ces différends à la Cour. N'est-il donc pas étonnant que Bahreïn n'ait pas cherché à faire mentionner dans le procès-verbal de Doha qu'un compromis restait nécessaire, puisque, selon la thèse même de Bahreïn, développée dans ses pièces de procédure, la formule bahreïnite ne pouvait être acceptée que comme élément d'un compromis conclu par les parties ? Ou est-ce plutôt que Bahreïn savait bien que les autres participants au sommet du CCG préconisaient que les différends entre le Qatar et Bahreïn soient immédiatement soumis à la Cour, et qu'ils n'auraient pas bien accueilli une tentative de plus de la part de Bahreïn de s'y opposer en s'efforçant encore une fois d'insister sur la conclusion d'un compromis entre Bahreïn et le Qatar ?

Monsieur le Président, mon troisième point est étroitement lié au deuxième. Si, comme l'affirme Bahreïn, ce dont les parties étaient convenues à Doha était que les négociations en vue de conclure un compromis entre Bahreïn et le Qatar devaient reprendre à l'expiration du délai complémentaire de cinq mois de médiation saoudienne, pourquoi cela ne figure-t-il pas dans le procès-verbal de Doha ? La réponse, selon le Qatar, doit être que personne à l'époque - pas même Bahreïn - n'envisageait qu'il faudrait reprendre la tâche difficile de formuler un compromis après mai 1991, compte tenu en particulier de ce que le Qatar

035 avait accepté sans condition la formule bahreïnite de l'accord de Doha. Il se peut bien que Bahreïn ait ensuite regretté d'avoir donné son consentement à la compétence de la Cour dans l'accord de 1987. Bien certainement, sa conduite après 1987 doit donner à penser que Bahreïn tenait beaucoup à échapper à son engagement de demander à la Cour de régler ses différends avec le Qatar.

Mon quatrième point est plus général. La Cour sait que dans la phase relative à la compétence de l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries* entre le Royaume-Uni et l'Islande, elle a souligné à plusieurs reprises l'importance du déroulement des négociations pour l'interprétation de la clause compromissoire figurant dans l'échange de notes du 11 mars 1961 entre le Royaume-Uni et l'Islande. Ainsi, la Cour déclare dans son arrêt relatif à la compétence, du 2 février 1973 :

«Le déroulement des négociations révèle donc les intentions des Parties et explique en outre pourquoi il était prévu que le Gouvernement islandais devrait donner au Gouvernement du Royaume-Uni un préavis de six mois.» (C.I.J. Recueil 1973, p. 13, par. 21.)

Je cite ce bref passage de l'arrêt de la Cour dans la phase relative à la compétence de l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries* simplement pour souligner l'importance du déroulement des négociations portant sur une clause compromissoire dans le contexte d'une contestation par un Etat de la compétence de la Cour sur la base de cette clause compromissoire. Le Qatar, pour sa part, ne doute pas que le déroulement des négociations de Doha, qui ont abouti à l'adoption de l'accord de Doha sous la forme d'un procès-verbal approuvé, surtout à la lumière des événements intervenus à partir de 1987, ne peut conduire qu'à la

conclusion que la Cour a bien compétence pour statuer sur les questions qui lui ont été soumises dans la requête du Qatar.

Enfin, je voudrais aborder le comportement ultérieur des Parties. Cela confirme l'analyse que fait le Qatar de la signification du procès-verbal de Doha.

036

La Cour se souviendra qu'après la conclusion de l'accord de Doha mais avant que prenne fin, le 15 mai 1991, la prorogation de la médiation saoudienne, l'émir du Qatar adressa deux lettres au roi Fahd d'Arabie saoudite. La teneur de ces lettres est reproduite dans le mémoire du Qatar (par. 3.62). La seconde de ces deux lettres, en date du 6 mai 1991, priait le roi Fahd de renouveler ses bons offices le plus tôt possible, en raison de l'expiration imminente du nouveau délai qui avait été convenu à Doha, et l'informait que le Qatar avait l'intention de soumettre ensuite à la Cour le différend avec Bahreïn. Dans une nouvelle lettre au roi Fahd en date du 18 juin 1991, l'émir du Qatar consentit à une nouvelle prorogation de trois semaines, à compter du 5 juin 1991, du délai supplémentaire accordé pour la médiation saoudienne. L'émir fit à nouveau savoir que le Qatar prendrait ensuite les mesures nécessaires pour soumettre son différend avec Bahreïn à la Cour, conformément à l'accord de Doha du 25 décembre 1990. Ainsi, le Qatar avait certainement fait savoir clairement à l'Arabie saoudite, dans les premiers mois de 1991 et bien avant le 8 juillet 1991, date du dépôt par le Qatar de sa requête auprès de la Cour, qu'il avait l'intention de soumettre à la Cour son différend avec Bahreïn à la fin de la période de cinq mois qui avait été prévue pour la médiation dans l'accord de Doha; et le Qatar avait certainement donné une nouvelle preuve de son extraordinaire patience en

637

acceptant que l'effort de médiation saoudienne soit prolongé de trois semaines à compter du 5 juin 1991. Etant donné le paragraphe 15 de la déclaration du ministre des affaires étrangères de Bahreïn en date du 21 mai 1992, nous savons (contre-mémoire de Bahreïn, vol. II, annexe I.25) que c'est au plus tôt le 3 juin 1991 que l'émir de Bahreïn a été informé par le roi Fahd que depuis le sommet de Doha l'émir du Qatar s'était à plusieurs reprises mis en rapport avec lui à propos de l'affaire. Dans ces conditions, le Qatar, s'il ne conteste nullement la véracité de ladite déclaration, peut difficilement croire que l'Arabie saoudite n'avait même pas laissé entrevoir à des responsables bahreïnites qu'ils devaient s'attendre à ce que le Qatar présente une requête unilatérale à la Cour à l'expiration du nouveau délai qui avait été fixé, si une solution de fond n'était pas trouvée. A vrai dire, c'eût été là une arme puissante aux mains du médiateur pour inciter Bahreïn à une certaine modération. On peut toutefois dire avec certitude que l'Arabie saoudite n'essaya pas de dissuader le Qatar de donner suite à son intention déclarée, après le 26 juin 1991.

Bref, on ne saurait guère douter, dans ces conditions, que le procès-verbal de Doha fût la source d'engagements juridiques confirmant et complétant l'accord des deux Parties pour soumettre leurs différends à la Cour. En décembre 1990, date de la réunion au sommet du CCG à Doha, deux années s'étaient écoulées depuis qu'il avait été mis fin aux travaux de la commission tripartite, et trois années depuis la conclusion de l'accord de 1987. Vu l'historique des précédentes négociations menées en 1988 dans le cadre de la commission tripartite, on ne pouvait pas raisonnablement s'attendre à ce que le Qatar, après avoir démontré sa

bonne foi en acceptant sans réserve la formule bahréinite, envisage de reprendre les négociations avec Bahreïn afin de conclure un compromis; et Bahreïn ne pouvait pas raisonnablement avoir supposé que le Qatar serait disposé à envisager une telle reprise des négociations. La surprise affichée par Bahreïn devant le dépôt de la requête qatarienne auprès de la Cour, le 8 juillet 1991, est certainement de l'excellent théâtre, mais n'emporte aucunement la conviction.

Bref, pour l'ensemble des raisons avancées, le Qatar soutient que le procès-verbal de Doha constitue un accord international obligatoire pour le Qatar et pour Bahreïn.

038

**2. Le procès-verbal de Doha peut-il être considéré  
comme un «traité» ou une «convention» au sens du  
paragraphe 1 de l'article 36 du Statut ?**

Bahreïn a évidemment prétendu qu'aucune des Parties ne considérerait l'accord de 1987 comme un traité ou une convention aux fins du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut «mais plutôt» - pour reprendre les termes employés par Bahreïn - «comme un engagement de négocier de bonne foi un compromis», et «l'acceptation de la juridiction de la Cour découlerait, le moment venu, d'un tel compromis» (contre-mémoire de Bahreïn, par. 7.1). Bahreïn, bien entendu, a parfaitement le droit de définir sa position, mais non celui de déformer celle du Qatar. Le Qatar affirme au contraire que, par l'accord de 1987, les deux Etats avaient consenti à soumettre leurs différends à la Cour, bien qu'ils ne se soient pas mis d'accord sur la manière de saisir la Cour.

Bahreïn conteste également que le procès-verbal de Doha constitue un accord international obligatoire. J'ai déjà réfuté cette thèse.

Cependant, à supposer que la Cour accueille la thèse du Qatar selon

laquelle le procès-verbal de Doha constitue un accord international obligatoire, ce procès-verbal peut-il, lorsqu'on le rapproche de l'accord de 1987, être considéré comme constituant un «traité» ou une «convention» au sens du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut ? Le Qatar soutient que la réponse est certainement affirmative. J'ai déjà démontré que le terme «traité» est normalement employé dans un sens générique. Il est clair qu'il est utilisé dans ce sens au paragraphe 1 de l'article 36 du Statut. La référence, dans cette disposition, aux «traités et conventions en vigueur» ne vise pas seulement les accords internationaux dénommés «traités» ou «conventions»; elle s'étend sans aucun doute à tout accord international entre Etats qui est régi par le droit international, quelle que soit sa dénomination. Un «traité» ou une «convention», au sens du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut, englobe en réalité une catégorie plus vaste d'instruments conventionnels que celle que je viens de décrire. La jurisprudence de la Cour montre, par exemple, qu'un mandat (c'est-à-dire un accord entre la Société des Nations et une puissance mandataire) est considéré comme un «traité» ou une «convention» au sens du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut. Ainsi, dans les affaires du Sud-Ouest africain (phase relative à la compétence), la Cour n'a pas hésité à affirmer que :

739  
**«Le Mandat est, en fait et en droit, un engagement international ayant le caractère d'un traité ou d'une convention.» (C.I.J. Recueil 1962, p. 330.)**

Ce point de vue a précisément été exprimé dans le cadre d'une argumentation selon laquelle le mandat pour le Sud-Ouest africain n'était pas un traité ou une convention au sens de l'article 37 du Statut. Il a été réaffirmé par la Cour dans son avis consultatif sur les Conséquences

juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (C.I.J. Recueil 1971, p. 46).

La Cour se rappellera également que dans la phase relative à la compétence dans l'affaire du Plateau continental de la mer Egée, elle a fait observer :

«qu'il n'existe pas de règle de droit international interdisant qu'un communiqué conjoint constitue un accord international destiné à soumettre un différend à l'arbitrage ou au règlement judiciaire ... En conséquence, que le communiqué de Bruxelles du 31 mai 1975 constitue ou non un tel accord dépend essentiellement de la nature de l'acte ou de la transaction dont il est fait état; on ne règle pas la question en invoquant la forme de communiqué donnée audit acte ou à ladite transaction.» (C.I.J. Recueil 1978, p. 39, par. 96.)

M. Quéneudec traitera plus complètement de la signification, dans le contexte de la présente affaire, de l'arrêt rendu par la Cour dans la phase relative à la compétence dans l'affaire du Plateau continental de la mer Egée.

3. Les ministres des affaires étrangères du Qatar, de Bahreïn et de l'Arabie saoudite avaient-ils, sans être tenus de produire des pleins pouvoirs, qualité pour conclure un accord international du type de celui constitué par le procès-verbal de Doha ?

L'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 7 de la convention de Vienne sur le droit des traités dispose ce qui suit :

«En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat :

- a) les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité.»

Bahreïn ne semble pas contester qu'en vertu de cette disposition, le ministre des affaires étrangères de Bahreïn était *ipso jure* habilité à exprimer le consentement de Bahreïn à être lié par l'accord de Doha, à

supposer que le procès-verbal de Doha constitue, comme le Qatar l'affirme, un accord international obligatoire. Cependant, Bahreïn avance un argument qui tend à vider de toute substance cette reconnaissance implicite. Bahreïn fait valoir que rien dans l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 7 ne confère à un ministre des affaires étrangères pleins pouvoirs pour donner immédiatement effet à un traité par sa signature, s'il n'a pas l'intention de le faire ou si la constitution de son pays le lui interdit. Qu'il me soit permis de dire que c'est là casuistique pure. L'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 7 confère précisément aux catégories de personnes désignées le pouvoir de représenter leur Etat pour accomplir tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité. Ce pouvoir doit comprendre l'acte qui consiste à apposer sa signature sur un accord international destiné expressément ou implicitement à entrer en vigueur dès sa signature. Bahreïn se méprend totalement sur l'objet et le but de l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 7 de la convention de Vienne s'il considère que le pouvoir reconnu à un ministre des affaires étrangères de lier l'Etat qu'il représente par un traité qui, de par ses termes ou sa portée tacite entre en vigueur dès sa signature, aurait dû être formulé dans cette disposition. La question de savoir si l'accord international constitué par le procès-verbal de Doha est entré en vigueur dès sa signature est un problème tout à fait différent, dont je traiterai dans un moment. J'ajouterai simplement que la Commission du droit international a expressément rejeté l'argument implicitement avancé par Bahreïn selon lequel un ministre des affaires étrangères n'est pas habilité à donner immédiatement effet à sa signature si la constitution de son pays le lui

interdit. Dans ses observations sur ce qui constitue maintenant l'article 46 de la convention de Vienne, la Commission a rejeté la thèse selon laquelle les dispositions du droit interne qui limitent le pouvoir pour les organes de l'Etat de conclure des traités peuvent rendre nul tout consentement donné, à l'échelon international, en violation d'une restriction constitutionnelle. Ce faisant, la Commission a fait observer :

«Si l'on devait admettre ce point de vue, il s'ensuivrait que les autres Etats ne pourraient pas faire fond sur le pouvoir d'engager l'Etat que possèdent apparemment, aux termes de l'article 6, les chefs d'Etat, premiers ministres, ministres des affaires étrangères, etc.; ils devraient vérifier par eux-mêmes, dans chaque cas, qu'il n'y a pas violation des dispositions de la constitution de l'autre Etat, ou courir le risque de constater ensuite que le traité est nul.» (*Rapports de la Commission du droit international, 1966, vol. II, p. 262, par. 2.*)»

De l'avis du Qatar il n'est pas utile à ce stade d'analyser dans l'abstrait s'il existe une catégorie d'accords internationaux «en forme simplifiée». Certes, le fait que l'expression «traité en forme simplifiée» n'apparaît pas dans la convention de Vienne n'est pas déterminant; non plus que l'absence de toute mention dans la convention de Vienne de la notion de «traité multilatéral restreint» ne signifie que cette notion n'existe pas. Ce que le Qatar voudrait souligner est que la pratique des Etats au cours des quelque cinquante dernières années confirme incontestablement une tendance naissante à l'élimination du formalisme dans la conclusion des traités.

Dans les premières années du XX<sup>e</sup> siècle, il a été progressivement admis qu'en règle générale, la ratification s'imposait pour rendre obligatoire un instrument conventionnel. La Cour connaît l'avis qui a été exprimé à cet égard dans l'affaire relative à la Juridiction

territoriale de la Commission internationale de l'Oder. Mais, ce point de vue traditionnel est désormais passé de mode. Une analyse approfondie de la pratique des Etats au début des années cinquante a conduit Blix à conclure que :

"chaque fois que les Etats ont l'intention de faire entrer en vigueur des traités par une procédure autre que la signature, cette intention est attestée par des dispositions expresses ou par leur portée tacite"

et que :

"dans la pratique actuelle des Etats, les traités qui ne comportent aucune indication claire, explicite ou implicite, de l'intention des Parties quant au mode d'entrée en vigueur, entrent presque presque toujours en vigueur dès leur signature" (Blix, *The requirement of ratification, BYBIL*, vol. 30, 1953, p. 380.)

Blix qui avait examiné 1760 traités publiés dans le Recueil des traités de la Société des Nations entre 1932 et 1940 et 1300 traités publiés dans le Recueil des traités des Nations Unies entre 1946 et 1951, a fait observer que 53 pour cent des traités publiés par la Société des Nations avaient été ratifiés, alors que cette procédure n'avait été suivie que pour 23 pour cent des traités publiés par les Nations Unies (*loc. cit.*, p. 359-360). Des chiffres encore plus étonnants ont été fournis plus récemment par Maria Frankowska, qui signale que seulement 9 des 1579 traités publiés dans le Recueil des traités des Nations Unies entre 1963 et 1965 étaient soumis à ratification (Frankowska, *De la prétendue présomption en faveur de la ratification, RGDIP*, t. 73, 1969, p. 78). Ces chiffres corroborent de manière frappante les observations suivantes, formulées par la Commission du droit international en 1966 :

«Entre temps, cependant, du fait du développement des relations entre les Etats, notamment sur le plan économique et

technique, on a eu recours de plus en plus à des types d'accords internationaux de caractère moins formel, notamment aux échanges de notes; dans l'esprit des parties contractantes, ces accords doivent généralement acquérir force obligatoire du seul fait de leur signature. En revanche, il est arrivé qu'un échange de notes, ou un autre accord en forme simplifiée auquel on avait pourtant recours par souci de simplicité et de commodité, fût expressément conclu sous réserve de ratification, pour tenir compte des règles constitutionnelles de l'un ou l'autre des Etats contractants.» (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. 2, p. 215, par. 3.)

Le PRESIDENT : Ce sera, je le comprends, un moment bien choisi pour la pause-café habituelle; l'audience est suspendue pour quinze minutes.  
Merci.

*L'audience est suspendue de 11 h 20 à 11 h 40.*

Le PRESIDENT : Veuillez prendre place. Sir Ian Sinclair.

Sir Ian SINCLAIR : Monsieur le Président, Messieurs les Membres de la Cour, mon quatrième intitulé est le suivant :

**4. L'accord constitué par le procès-verbal de Doha est-il entré en vigueur à la signature ?**

J'ai déjà commencé à empiéter sur ce terrain en citant, juste avant la pause café, l'autorité de Blix et, même, de la Commission du droit international dans son commentaire relatif à la dernière série de projets d'articles sur le droit des traités. Il faut toutefois en dire un peu plus long. Examinons d'abord les arguments développés sur ce point par Bahreïn dans ses écritures.

En tout premier lieu, Bahreïn nie «que le procès-verbal de 1990, même s'il équivalait à un accord, ait constitué un accord qui n'exigeait pas de ratification» (contre-mémoire de Bahreïn, p. 93). Avec quelque

condescendance, Bahrein affirme ensuite : «il n'est pas nécessaire, à cette fin, d'approfondir la question de savoir si l'accord avait ou non été conclu en forme simplifiée». Le manque de temps a persuadé le Qatar de ne pas contester cette allégation en particulier, tout en rappelant à la Cour que l'une des caractéristiques généralement reconnues d'un traité en forme simplifiée est qu'il entre en vigueur à la signature, sauf si les parties prévoient en termes exprès la ratification ou quelque autre forme de confirmation ou d'approbation ultérieure. Ainsi un commentateur affirme-t-il que «le seul critère juridique pour distinguer les «traités» des «accords en forme simplifiée» est l'existence ou l'absence de l'exigence d'une ratification» (Bolinteanu, «Expression of consent to be bound by a treaty in the light on the 1969 Vienna Convention», 68 *AJIL*, 1974, p. 677).

Or, nous le savons, la règle définie à l'article 24 de la convention de Vienne est qu'un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord entre les Etats ayant participé à la négociation; et que, à défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre en vigueur dès que le consentement a été établi pour tous les Etats ayant participé à la négociation. Etant donné que ni l'accord de 1987, ni le procès-verbal de Doha ne disent rien de l'entrée en vigueur, nous sommes ramenés aux articles 12 et 14 de la convention de Vienne, qui indiquent dans quelles circonstances le consentement d'un Etat a être lié par un traité s'exprime par la signature ou la ratification respectivement. L'article 12, paragraphe 1, énumère trois cas dans lesquels le consentement d'un Etat a être lié par un traité peut s'exprimer par la signature de son

045

représentant et l'article 14, paragraphe 1, énumère quatre cas dans lesquels le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la ratification.

046 Analysons donc maintenant la question de l'entrée en vigueur de l'accord de 1987 et du procès-verbal de Doha compte tenu des règles définies aux articles 12, paragraphe 1, et 14, paragraphe 1, de la convention de Vienne. La commodité invite à commencer par l'accord de 1987. Cet accord ne contenait aucune disposition relative à son entrée en vigueur, ou au consentement à être lié; les émirats de Bahreïn ou du Qatar n'ont pas davantage signé leur lettre d'acceptation des propositions du roi Fahd sous réserve de ratification. Peut-on dire que, dans le cas de l'accord de 1987, il ait été établi d'une autre manière que les Etats qui négociaient étaient convenus d'attribuer à la signature l'effet d'exprimer le consentement à être lié, de telle sorte que l'accord de 1987 soit entré en vigueur par la signature et sans l'exigence d'une ratification ? Cela même a été établi, le Qatar n'hésite pas à le déclarer. Examinons attentivement les termes de l'accord de 1987 et les mesures prises en exécution de cet accord. Le paragraphe 2 de l'accord de 1987 contient trois engagements de respecter le *statu quo*, pris par les parties. Il est dit que les deux premiers de ces engagements prennent effet «dès maintenant». Cela n'a de sens que si l'on s'entend pour admettre que les propositions doivent prendre effet immédiatement, c'est-à-dire à compter du 26 décembre 1987, la date de la signature de la dernière des lettres d'acceptation des émirats de Bahreïn et du Qatar. Les mesures prises en exécution de l'accord de 1987 le confirment. Une réunion préliminaire fut tenue dès la fin de 1987, à

Riyad, en marge de la réunion au sommet du conseil de coopération du Golfe (mémoire du Qatar, p. 45, par. 3.34). La première réunion officielle de la commission tripartite eut lieu à Riyad le 17 janvier 1988 (*ibid.*). Ces faits incontestés démontrent, sans doute possible, que Bahreïn et le Qatar étaient tous deux convenus que l'accord de 1987 devait entrer en vigueur par la signature et ne devait pas être soumis à la ratification.

Il est possible, dans ce contexte, de commencer à examiner si le procès-verbal de Doha de 1990 doit être considéré comme un accord qui entre en vigueur dès sa signature ou un accord qui entre en vigueur au moment de l'échange des instruments de ratification. Le texte du procès-verbal de Doha ne prévoit pas de ratification, et l'idée d'une ratification n'a jamais été évoquée à Doha par le ministre des affaires étrangères de Bahreïn, qui a signé le procès-verbal de Doha avec ses homologues du Qatar et de l'Arabie saoudite. Le plus important est peut-être que le procès-verbal de Doha visait à mettre en oeuvre un accord précédent, l'accord de 1987, qui était lui-même entré en vigueur dès sa signature. L'idée que le procès-verbal de Doha puisse avoir été signé sous réserve de ratification est non seulement totalement incompréhensible au regard de sa relation avec l'accord de 1987, mais elle est aussi contredite par la preuve intrinsèque que constitue la date limite de mai 1991 après laquelle les Parties seraient libres de soumettre leurs différends à la Cour. C'est la relation entre le procès-verbal de Doha et l'accord de 1987, jointe à la preuve intrinsèque constituée par la date limite de mai 1991, qui autorise le Qatar à affirmer qu'au regard de la règle énoncée à l'alinéa b) du paragraphe 1

de l'article 12 de la convention de Vienne, il a été à un autre titre établi que le Qatar et Bahreïn étaient convenus que la signature du procès-verbal de Doha par leurs ministres des affaires étrangères respectifs exprimait le consentement des deux Etats à être liés par l'accord constitué par ce procès-verbal.

Je ferai une dernière observation. Le Qatar se doit d'aller au devant d'une objection que Bahreïn pourrait lui opposer, suivant laquelle les accords bilatéraux pour soumettre un différend à un arbitrage ou à un règlement judiciaire sont, par leur nature même, des accords qui sont soumis à ratification. Le Qatar a procédé à une étude limitée d'accords récents de ce type et la seule conclusion qu'il est possible d'en tirer est que la pratique varie et ne confirme pas l'existence d'une règle de ce genre. Le Qatar a trouvé quatre accords de ce type conclus ces dernières années qui étaient soumis à ratification, mais il a également trouvé sept accords similaires conclus depuis 1975 qui prévoyaient expressément leur entrée en vigueur dès leur signature, et notamment l'accord-cadre du 31 août 1989 entre le Tchad et la Libye, qui a servi à fonder la compétence de la Cour dans la récente affaire relative au *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)* (art. 8).

Le Qatar ne prétend pas avoir procédé à un examen exhaustif de tous les accords récents de ce type; mais les résultats de l'étude qu'il a entreprise ne font que confirmer que la pratique des Etats en la matière est variable, et qu'en particulier elle ne corrobore pas la thèse suivant laquelle les accords bilatéraux pour soumettre des différends à un arbitrage ou à un règlement judiciaire, ou à une autre forme de règlement

048

par une tierce partie, sont toujours conclus sous réserve de ratification.

Avant de conclure, Monsieur le Président, peut-être pourrais-je évoquer un nouvel argument avancé par Bahreïn au paragraphe 5.25 de sa duplique. Cet argument est tiré du récent arrêt de la Chambre de la Cour dans l'affaire *El Salvador/Honduras*, où la Chambre a jugé qu'elle n'avait pas compétence pour délimiter les eaux du golfe de Fonseca. Bahreïn prétend que cette conclusion était fondée sur une preuve directe, sous la forme d'une déclaration du ministre salvadorien des affaires étrangères selon laquelle il n'avait jamais eu l'intention de conférer à la Chambre le pouvoir de procéder à une délimitation dans la zone controversée. Le Qatar fait une autre lecture de l'arrêt de la Chambre. Ce que voulait dire en réalité la Chambre était que le Honduras n'avait pas établi que le compromis devait être interprété de telle sorte que la phrase «déterminer la situation des espaces maritimes» dût englober la délimitation. Suivant les termes de l'arrêt de la Chambre :

«En substance, le Honduras soutient qu'un sens particulier - englobant la notion de délimitation - devait, dans l'esprit des Parties, être attribué à l'expression «déterminer la situation juridique des ... espaces maritimes». Il incombe donc au Honduras de prouver qu'il en était bien ainsi.»  
(C.I.J. Recueil 1993, p. 585, par. 377.)

La Chambre a conclu que le Honduras n'avait pas apporté cette preuve. Cela est parfaitement compréhensible dans les circonstances de l'affaire *El Salvador/Honduras*. La Chambre, en se déclarant incompétente pour cet aspect de l'affaire, n'a pas en réalité voulu s'appuyer sur une déclaration *ex post facto* du ministre des affaires étrangères d'El Salvador selon laquelle il n'avait jamais eu l'intention de conférer

049

à la Chambre le pouvoir de procéder à une délimitation du golfe de Fonseca.

### 5. Conclusions

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, cette analyse de la situation et de l'effet juridique du procès-verbal de Doha a été inévitablement quelque peu aride et, pourrait-il sembler, théorique. Néanmoins, le Qatar demande à la Cour de considérer l'ensemble de la conduite de Bahreïn et du Qatar par rapport à l'accord de 1987 et durant toute la période de trois années qui a immédiatement précédé la signature du procès-verbal de Doha pour apprécier quelle était l'intention implicite des Parties en signant le procès-verbal de Doha. Le Qatar est persuadé que la Cour parviendra aux conclusions suivantes :

- 1) le procès-verbal de Doha était destiné à constituer, et constituait, un accord international obligatoire à la fois pour Bahreïn et pour le Qatar;
- 2) l'accord de 1987, tel qu'il a été confirmé et complété par le procès-verbal de Doha, constitue un «traité» ou une «convention» au sens du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut, de telle sorte qu'il offre la base nécessaire pour l'exercice de la compétence de la Cour en ce qui concerne les questions énoncées dans la requête déposée par le Qatar le 8 juillet 1991;
- 3) les ministres des affaires étrangères du Qatar, de Bahreïn et de l'Arabie saoudite possédaient la capacité de conclure un accord international du type de celui du procès-verbal de Doha sans être tenus de produire des pleins pouvoirs; et

050

4) l'accord entre Bahreïn et le Qatar constitué par le procès-verbal de Doha du 25 décembre 1990 est entré en vigueur dès sa signature.

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, je vous remercie de votre patience et de votre courtoisie. Je propose que M. Salmon soit maintenant invité à prendre la parole pour traiter de la prétendue violation des règles constitutionnelles de l'Etat de Bahreïn qui priverait de validité le consentement de Bahreïn à être lié par le procès-verbal de Doha.

Le PRESIDENT : Merci, sir Ian Sinclair. I give the floor to Professor Jean Salmon.

Professor SALMON: Mr. President, Members of the Court, it is always with emotion and humility that a professor of international law appears before this Court. I appreciate what a privilege it is. Today, it is to the trust placed in me by the State of Qatar that I owe this honour, for which I am profoundly grateful.

Sir Ian Sinclair has just explained to the Court that the text of the Doha Agreement is an international agreement, an agreement which entered into force when signed, and which therefore creates legal obligations for the parties. Sensing the inevitability of these conclusions, Bahrain presents a subsidiary argument to the effect that there was no valid consent by the Minister for Foreign Affairs of Bahrain, since any such consent given or expressed would have been a violation of the constitutional rules of that State.

Before considering the validity of this argument, its exact significance must be understood. Bahrain has fluctuated about the nature of the exception and the legal consequences that it attaches to the alleged violation.

051 Originally, in its Memorandum of 18 August 1991 it claimed that the fact that this consent was apparently given in violation of the Constitution of Bahrain meant that the situation fell within the purview of Article 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties. The Court will recall that this provision is found in the Chapter relating to invalidity. Bahrain was therefore invoking a ground of invalidity.

In the Counter-Memorial of 11 June 1992, Bahrain asserts that its contention is simply that there is no *valid* treaty, since there is a *lack of consent* (CMB, para. 6.97), and only subsidiarily that, if there were a treaty, it could invoke Article 46 of the Vienna Convention (CMB, para. 6.98). If the ideas of the authors of this text are properly interpreted, it is apparently no longer a matter of *invalidity* strictly speaking, but of *inexistence*, owing to *lack of consent*.

Without wishing to enter into the theoretical argument, there are probably, at first sight, some grounds for contending that there is no such thing as a legal act owing to lack of consent. For there can be no question of invalidating an act where there is no act. However, the theory of legal inexistence is a difficult one to maintain in international law. The case-law on this point is notoriously scant, to say the least.

Since the system of invalidity in international law is already somewhat rudimentary in itself, the theory of inexistence, strongly

052 criticized in internal law, has not enjoyed any success in international law, owing to the lack of an adequate structure in the international order and, if the truth be told, of any specific purpose it might have. In his 1961 course at the Hague Academy, the lamented Paul Reuter confined his reference to this notion to a mere footnote, describing it as "much debated and polymorphous" (RCADI, Vol. 103, p. 550).

Paul Guggenheim, a professor of note who devoted a few pages to the matter both in his 1949 course at the Hague Academy and in the two successive editions of his masterly Treatise, defined the "non-existent" act as follows:

"A non-existent act is when individuals or legal entities claim to have created a legal act, even though the elements of such an act are so lacking that there can manifestly be no question of it. A cursory examination is enough to deny validity to the act." (2nd edition, Vol. I, 1967.)

The examples Paul Guggenheim goes on to give are therefore indications: acts individuals do on behalf of an entity which does not have the status of a subject of international law or acts done by individuals without any status empowering them to represent a subject of international law.

For there to be non-existence and for the problem of voidableness to be eliminated, the absence of any act must be manifest for all. Once the existence of an act is disputed, once there is the *semblance* of an act, it is the problem of its validity that arises. And this is the case here, where the Doha Agreement corresponds to the definition of the treaty given by Article 2, paragraph 1 (a) of the 1969 Convention as Sir Ian Sinclair has just shown us.

It is very symptomatic that, during the long proceedings of the International Law Commission, then of the Vienna Conference on the Law of

053  
Treaties, there was never any question of non-existence, merely of invalidity. The fact that the consent of the State to be bound by a treaty has been expressed in violation of a constitutional provision is envisaged exclusively by the 1969 Convention in the context of the system of invalidities.

\* \* \*

We shall therefore examine whether Article 46 of this Convention can be applied in this case. The Court will forgive me for quoting a text with which it is no doubt so familiar:

*"Provisions of internal law regarding competence to conclude treaties"*

"1. A State may not invoke the fact that its consent to be bound by a treaty has been expressed in violation of a provision of its internal law regarding competence to conclude treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of its internal law of fundamental importance.

2. A violation is manifest if it would be objectively evident to any State conducting itself in the matter in accordance with normal practice and in good faith."

The history of this text is well known. There were two conflicting trends in case-law: the constitutionalists, according primacy to respect for constitutional texts, and the internationalists, who considered that the validity of a treaty concluded consistently with the recognized procedures of international law by authorized representatives could not be challenged. The first two Rapporteurs of the International Law Commission (Professor James Brierly and Sir Hersch Lauterpacht) were inclined to favour the former approach (the constitutionalist one). On the other hand, Sir Gerald Fitzmaurice, in his Third Report (1958) came

out strongly in favour of the latter (the internationalist approach).

054 However, Sir Humphrey Waldock was the originator of a predominantly internationalist compromise. His example was followed by the Commission and ultimately by the Governments in their comments. This equilibrium was not broken at the Vienna Conference.

The balance Article 46 strikes is therefore as follows.

In principle, the violation of the constitutional rules relating to the power to conclude treaties cannot be invoked as invalidating the consent of a State to be bound, unless - the negative formulation was intentionally adopted in order to stress the exceptional nature of the hypothesis envisaged - it is a matter of an internal law of fundamental importance regarding the competence to conclude a treaty.

This is the yardstick against which we must now measure the text of Article 37 of the Bahrain Constitution published in the Official Gazette of Bahrain of 26 May 1973:

"The Amir shall conclude treaties by decree and shall transmit them immediately to the National Council with the appropriate statement. A treaty shall have the force of a law after it has been signed, ratified and published in the Official Gazette.

However, treaties of peace and alliance; treaties concerning the territory of the State, its natural resources or sovereign rights or public or private rights of citizens; treaties of commerce, navigation and residence; and treaties which entail additional expenditure not provided for in the budget of the State, or which involve amendment to the laws of Bahrain, shall come into effect only when made by a law."

055 Bahrain's argument can be summed up as follows. The treaty was approved neither by a decree nor by a law. There is therefore a violation of the Constitution of Bahrain that Qatar is fully aware of, since there is an exchange between the two countries of the official

gazettes. The Minister for Foreign Affairs of Bahrain, who is well aware of the limits fixed for him by the Constitution, would not have concluded an agreement with Qatar without ensuring that the Constitution was respected. Hence, the violation of the Constitution of Bahrain is manifest.

Qatar interprets this constitutional text in a completely different way from the interpretation given in the pleadings of Bahrain. Qatar contends that Bahrain confuses the procedure relating to the conclusion of treaties, which is governed by *public international law* and to which the text of Article 37 does not refer, with the procedure relating to the *introduction of a treaty into internal law*, to which this Article is exclusively devoted.

Article 37 deals only with procedures for bringing treaties within the internal legal order. Such incorporation may be effected either by an Amiri decree or by a law. The latter form is reserved for treaties concerning matters lying within the jurisdiction of the National Assembly.

The parliamentary and democratic control established by Article 37 has none the less never gone so far as to make the Amir's power to conclude treaties subject to consent by the Assembly. We are not concerned here with a case - encountered in some constitutions - in which the power of the executive is *shared* with the legislative and where the executive must be *authorized* by an enabling law prior to concluding the treaty internationally. The National Assembly has no role in the exercise of the power to conclude treaties, either at the negotiating

stage or at the stage of consent to be bound thereby. Treaties are simply transmitted to it.

056

The terminology of Article 37 is revealing. The Article provides that the Amir shall conclude treaties "by decree", that a treaty shall have the "force of a law" after it has been signed, ratified and published in the Official Gazette, and that treaties "shall come into effect only when made by a law". It is well known that one does not conclude a treaty internationally by means of a decree published in an Official Gazette or through a law. Such terminology makes it clear that what are involved are acts of an internal legal order for purposes peculiar to such order. Supposing then that, in this particular case, there was a breach of Article 37 of the Constitution, such a breach would concern not the power to conclude treaties but their incorporation into the internal order.

The *ratio legis* of this type of provision, to be found in a great many constitutions, is to ensure supervision of a parliamentary assembly without affecting the external competence of the executive to conclude treaties.

It is thus a division, but this time in the form of democratic oversight.

But here Bahrain makes it discreetly known that the National Assembly was dissolved by Amiri Decree No. 14 of 1975 and that Order No. 4 of 1975 transferred the powers of the National Assembly to the Cabinet.

In the case of Bahrain, that legislative supervision was abolished at the same time as the National Assembly.

057  
Such dissolution of the National Assembly, seemingly effected in breach of several articles of the Constitution of Bahrain, was admittedly patent, but it affects only internal supervision, without impairing the power to conclude treaties. If one were to consider that such supervision was a condition for the international conclusion of treaties since 1975, Bahrain would have been debarred from concluding any treaty requiring legislative approval, which Bahrain has taken care not to contend.

The outcome nevertheless is that, at the time of the facts with which we are concerned, the separation of powers proclaimed in Article 32 (a) of the Constitution no longer exists. The legislative power belongs to the executive alone. The distinction between decree and law has therefore become a purely formal one since it no longer involves any real balances between the branches.

If we then consider the Doha Agreement to be a treaty "concerning the territory of the State, its natural resources or sovereign rights", legislative supervision lapses for want of an organ to exercise it.

It should furthermore be pointed out, in passing, that it is questionable whether the Doha Agreement falls into this category, for while the purpose of the Agreement is to enable the Court to settle a dispute between the two States on questions of this nature, it has no constitutive character. According to prevailing doctrine, a judgment by the Court on a territorial matter has a declarative character regarding the rights of the Parties.

In accordance with Article 32 (b) of the Constitution, "The executive power shall be vested in the Amir, the Cabinet and the

058  
Ministers". This is important in this case since, at the time of the meeting of the Gulf Co-operation Council in Doha, the persons representing Bahrain and having endorsed the Agreement, which was signed after three days of difficult discussion, were the Prime Minister representing the Head of State, the Minister for Foreign Affairs and the Minister for Legal Affairs, Dr. Al Baharna. It is therefore hard to see what control the executive might have over such a delegation. Even if there was any, it would once more be purely internal in effect, the consent of the State to the Agreement having been validly given by an organ committing the State in accordance with Article 7 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

In response to Qatar's query as to where the manifest violation lay, Bahrain merely replied: "the rule was of fundamental importance since it was embodied in the Constitution of Bahrain" (CMB, para. 6.98). This reply is somewhat unexpected. First, because it confuses "rule" and "violation thereof". I cannot resist the pleasure of quoting what Mr. Jiménez de Aréchaga judiciously pointed out in the International Law Commission:

"the article required, rather than notoriety in the violated provision of the national constitution, a different element, namely, that a particular breach of a constitutional provision was a manifest violation. The requirement of notoriety referred to the concrete violation and not to the constitutional provision" (888th Meeting, 12 July 1966, Yearbook, 1966, Vol. 1, Part II, p. 300, para. 84).

Furthermore, if the simple fact of a provision being included in the Constitution sufficed to make it a rule of fundamental importance, it is hard to see what would remain of the limits that the drafters of the Vienna Convention on the Law of Treaties thought to lay down when

specifying that what had to be involved were the most manifest violations of rules of its internal law of fundamental importance.

059 In providing for this requirement the authors of the Vienna Convention had in view the difficulty frequently encountered by a State in appreciating the exact impact of the constitutional requirements and modifications of a co-contracting State. First of all, although legislation may use identical or similar wording, it may have a different meaning from one country to another. Furthermore, constitutional custom, under pressure of the requirements of international relations, sometimes has a substantial role in promoting flexibility, where agreements in simplified form are concerned.

The case before the Court today bears out the wisdom of the authors of the 1969 Vienna Convention. For, supposing there had been a division of the power to conclude treaties between the executive and the legislative, which, as we have seen, is not the case here, what can the course of action be of a State that is the contracting partner of a State doing away with the legislative counterbalance in apparent breach of its constitution? As has been repeatedly said, States are cold monsters. They have dealings with those who are in power on pain of not being able to deal with anybody. As noted by the International Law Commission (Yearbook, 1966, II, pp. 241-242, para. 8), and whatever Bahrain may claim (RejB, para. 5.61), any observation about the constitutional modifications of the other contracting State would be liable to be regarded as an inadmissible interference in the internal affairs of the State having taken those initiatives and would not facilitate treaty relations. The only risk of such an attitude is that violation of the

constitution might be invoked by a government whose make-up is politically different, but certainly not by the government which has itself violated its constitution.

060

Once more, however, this is not the situation we have here. If a decree or a law, or their publication in the Official Gazette of Bahrain, is required by the internal law of Bahrain for the purposes of its juridical order, the fulfilment of such requirements is incumbent on the executive that has signed the treaty. The internal law difficulty raised by Bahrain is therefore the outcome of its own inaction. As judiciously noted by the International Law Commission:

"in every case any failure to comply with constitutional provisions in entering into a treaty will be the clear responsibility of the Government of the State concerned" (*Yearbook*, 1966, Vol. II, p. 242, para. 8).

Consequently, as Qatar sees it, Bahrain has supplied not a scrap of evidence that there was, in fact, any manifest violation of a provision of its internal law of fundamental importance concerning *competence to conclude treaties*; the consent given by the Minister for Foreign Affairs of Bahrain was therefore perfectly valid, and the validity of the Doha Agreement is in no way impaired.

Mr. President, Members of the Court, the counsel of the Government of Qatar expresses his gratitude to you for the kind attention you have given him. He would be grateful, Mr. President, if you would now give the floor to Professor Jean-Pierre Quéneudec, who is to pursue the arguments of Qatar.

The PRESIDENT: Thank you very much, Professor Salmon. I give the floor to Professor Jean-Pierre Quéneudec.

061  
Professor QUENEUDEC: Mr. President, Members of the Court,

**Interpretation of the Doha Agreement**

It is an honour for me once again to appear before the Court and to expound the arguments that, in the opinion of the State of Qatar, establish the competence of the Court to deal with the disputes between it and the State of Bahrain.

I shall discuss the question of the interpretation of the text signed at Doha by both States on 25 December 1990, which, as has been shown by Sir Ian Sinclair, constitutes a true international agreement imposing legal obligations on the signatories and must be regarded as a treaty in force within the meaning of Article 36 of the Statute of the Court.

Before the problem of interpretation properly so called is taken up, however, it appears necessary to draw the attention of the Court to the confusion between the problems of competence and those of seisin that Bahrain has introduced into the debate. In this connection it is necessary to begin by placing the issues in their proper perspective.

**1. Competence and seisin of the Court**

The Government of Bahrain contest the competence of the Court to deal with the dispute brought before it by Qatar; the ground on which Bahrain bases its contention is fundamentally that it has never consented to the Court being seised of this case by means of a unilateral application.

The gist of Bahrain's thesis on this point is perfectly well reflected in the following sentence of its most recent pleading:

062 "In the absence of clear evidence of agreement or consent by Bahrain that the Court should possess jurisdiction on the basis of a unilateral application, the Court has no jurisdiction on that basis." (RejB, p. 36. para. 5.24.) In the Rejoinder this sentence is underlined with a view to

highlighting its importance.

For it is indeed important: it shows in the clearest possible way that our opponent constantly confuses the problems of competence and seisin of the Court.

More precisely, Bahrain reasons as if the competence of the Court depended on the method by which it is seised, whereas it is generally agreed that seisin is possible only where there exists a prior basis of competence - except for the situation known as "*forum prorogatum*", in which competence follows seisin.

This being so, one cannot, as Bahrain does, speak of the competence of the Court being based on a unilateral application - "jurisdiction on the basis of a unilateral application" - and contend that the Court is not competent on that basis; for the basis of competence here does not lie in the unilateral application filed by Qatar. The competence of the Court in this case rests on the agreement between the two States, which have accepted the obligation to submit their dispute to the Court.

There exists, no doubt, a fairly close link between the problems of competence and those of seisin whenever a preliminary objection results in an incidental proceeding, or - as is the case here - whenever it has been decided that the first phase of the case is to be directed to the competence of the Court and the admissibility of the application.

The fact remains, however, that the two problems differ in nature. The question of competence is governed solely by Chapter II of the

063  
Statute of the Court (Arts. 34-38). On the contrary, the question of seisin, being one of procedure, is governed both by Chapter III of the Statute (more precisely by Article 40) and Part III, Section C, Subsection 1, of the Rules of Court, wherein Articles 38 to 43 deal with the institution of proceedings.

If this is so, it is because the competence of the Court depends on the will of the parties - except, needless to say, the special cases of requests for interpretation or revision of judgments and of applications for intervention. And it should be recalled in this regard that, under the Statute, the expression of that will is in no way subjected to any particular condition of form, as was pointed out by the Permanent Court in 1928 in the case concerning *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, Judgment No. 12, 1928, P.C.I.J., Series A, No. 15, p. 23.

As for the mode of seisin - notification of a special agreement or filing of an application - it does not necessarily have the same voluntarist basis. The method of seisin may, to be sure, be agreed between the parties; but, in the absence of any agreement between them on that point, as is the case here, it is for the Court to appreciate the regularity of the seisin, the mode of submission of a case to the Court being regulated by the provisions governing its functioning.

Appreciation of the regularity of the act by which proceedings are instituted consist accordingly in verifying, as was done in the *Corfu Channel* case (I.C.J. Reports 1947-1948, p. 28), that a particular method of seisin is not ruled out by a text that is binding on the parties to the case.

064  
In the light of that preliminary observation, one can say that Qatar has been able validly to bring the present case before the Court by an application instituting proceedings, because unilateral seisin is the inevitable corollary of compulsory jurisdiction. For such a seisin to be possible, it is necessary that the States concerned should have accepted the jurisdiction of the Court and it suffices that that possibility not be expressly or implicitly ruled out by the provisions conferring compulsory jurisdiction on the Court.

In consequence, if Qatar has been able validly to seize the Court by means of a unilateral application, it is because the competence of the Court was definitively accepted by both States and because that method of seisin was not ruled out by the relevant texts, even if the latter have not expressly provided for it.

This is what I shall now try to demonstrate by examining the question concerning the interpretation of the 1990 Doha Agreement.

For that purpose, it may be useful to begin by recalling the manner in which we conceive of the application in this case of the general rule that prevails in respect of interpretation, since Bahrain has not hesitated, in its pleadings, to take certain liberties with the most firmly established rules in the area of interpretation. We shall go on to examine the significance attaching to the terms of the Doha Agreement, the consequence of this significance being, as we shall see, that the Court is competent to deal with Qatar's Application. It will then remain only to verify whether that conclusion is confirmed if regard is had to the circumstances in which the agreement was concluded.

065

2. Application of the general rule of interpretation

To interpret the 1990 Agreement it is necessary and sufficient to apply the general rule of interpretation set out in Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

This approach is indispensable here inasmuch as, ever since the Judgment of the Permanent Court in the *Free Zones* case, it is well known that "every clause conferring jurisdiction upon the Court, must be interpreted strictly" (*P.C.I.J., Series A/B, No. 46, pp. 138-139*).

Nevertheless, there can also be no doubt whatsoever that strict interpretation of a jurisdictional clause cannot lead to a restrictive interpretation resulting in the interpreter's conclusion falling short of what is provided for or permitted by the terms used in the text providing for submission of the dispute to the Court.

For, as has been so well put by Charles De Visscher:

"The international judge respects a will placing restrictions on itself: he does not indulge a sovereignty that behaves in an evasive manner." (*Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public, 1963, p. 201.*)

Now it would seem that Bahrain is trying to evade an obligation that had been accepted previously. This attempt to escape the jurisdiction of the Court is conducted on the basis of the alleged intentions of the representatives of Bahrain at the Doha meeting in December 1990. The latter did not, we are told, intend to conclude a legally binding agreement and even less to allow the Court to be seised on the basis of the text adopted on that occasion.

066

This amounts to forgetting that an agreement between States is not necessarily made on the basis of the intentions of this or that party, but only on the basis of a written formulation of what appears to be the

expression of the common intention of the authors of the text. This is why the interpretation of an agreement must above all look to the manifestation of the concordant will of the parties as expressed in the text of the agreement. This common or concordant will is not necessarily the mechanical reflection of two rigorously identical intentions, but can manifest itself as the product or the outcome of intentions that were originally, in a lesser or greater degree, divergent. Accordingly one cannot trust to the initial intention of the parties or a *fortiori* of one of the parties, inasmuch as that would amount to supposing or presuming that that intention was a single one, which, as will be readily admitted, is not always what generally happens. One should therefore not look to the ulterior motives of the negotiators and give them priority over what the negotiators have decided to express in the text they have signed, that is to say, over a will that they have externalized.

That being so, every interpretation must proceed from the text itself, as drafted. This was recently recalled by the Court in the *Territorial Dispute* case: "Interpretation must be based above all upon the text of the treaty" (Judgment of 3 February 1994, para. 41). For fidelity to the text is no more than fidelity to the most direct expression of the will of the parties.

This primacy of the text, in which Paul Reuter saw "the cardinal rule of any interpretation" (*Introduction au droit des traités*, 2ème édition, Paris, 1985, p. 85), is all the more important since the text to be interpreted here is the basis of the competence of the Court, "whose jurisdiction only exists within the limits within which it has been

067

accepted", as the Permanent Court observed in 1938 in the *Phosphates in Morocco* case (P.C.I.J., Series A/B, No. 74, pp. 23-24).

To proceed from the text is not, however, to isolate, as Bahrain does, one or two expressions in a text in Arabic in an effort to identify the formula or the formulas that best reflect in English or in French the true meaning of the Arabic terms used (CMB, p. 54, para. 6.8). Nor can one maintain that to proceed from the text is to seek to ascertain its effect by having regard exclusively to the interpretation of particular words introduced into it at the initiative of Bahrain.

International case-law, and especially that of the Court, has had many occasions to underline that, in any process of interpretation, the meaning of a word or expression cannot be ascertained in isolation, since a word "obtains its meaning from the context in which it is used"

(Advisory Opinion concerning the *Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization*, I.C.J. Reports 1960, p. 158) and in providing that the ordinary meaning of terms is to be followed, the Vienna Convention on the Law of Treaties states that this meaning is to be given to the words taken in context.

068 It is necessary at this point to emphasize that the context strictly so called, as defined in Article 31, paragraph 2, of the Vienna Convention, is not, however, what Bahrain calls, in its pleadings (CMB, pp. 82-84, paras. 6.68-6.74; RejB, pp. 45-49, paras. 5.42-5.48), "the general context of the 1990 minutes"; for the factors on which Bahrain relies in this connection really concern the circumstances in which the Doha Agreement was concluded. This is not the context to which the Vienna Convention assigns a specific role in the process of

interpretation, but a complementary means external to the text, making it possible to verify and confirm, if necessary, interpretation on the basis of the ordinary meaning, as we shall see later.

Moreover, contrary to what Bahrain claims (CMB, pp. 63-64, para. 6.29; RejB, pp. 32-33, para. 5.18), referring to the context is not the same thing as replacing the text signed in Doha in the context of alleged "agreements" which, it is claimed, had previously been reached between the Parties in respect of the conclusion of a special agreement and the joint submission of their dispute to the Court. Article 31, paragraph 2, of the Vienna Convention envisages as forming part of the context or relating to it only the instruments established on the occasion of the conclusion of the agreement to be interpreted. Which is patently not the case with the so-called prior agreements referred to by Bahrain. We shall also have occasion to return to this point.

To refer to the context is to consider the various provisions of the agreement as they relate to one another, which the Arbitration Tribunal responsible for interpreting the Air Transport Agreement of 27 March 1946 between the United States and France spelled out in its Award of 22 December 1963 as follows:

069 "Interpretation, as a logical interpretation aiming to establish the joint intention of the Parties with maximum certainty, cannot manage to pinpoint the meaning to be ascribed to a term included in a clause of the treaty except in the context of and as a function of the whole clause. In turn, a clause must be interpreted by reference to the content of the treaty taken in its totality ..." (XVI UNRIAA, pp. 11-71.)

The context therefore precludes the examination of a provision in isolation, separating it from the whole of which it forms part.

It is to some extent a matter of what the lamented Mustafa Kamil Yasseen called "the rule of comprehensive examination" ("The interpretation of treaties according to the Vienna Convention on the Law of Treaties", *RCADI*, Vol. 151, p. 36). And, in the course he gave at the Hague Academy of International Law on the interpretation of treaties, the eminent Arab lawyer stressed the fact that the ordinary meaning of a term used in a treaty cannot be considered in the abstract; for, he said, it is a matter "of a specific ordinary meaning, which can only be discerned through examination of the term in question in the context of that term and in the light of the object and purpose of the treaty" (*ibid.*, p. 26).

This comprehensive examination of the text can itself only be undertaken by never losing sight of the object and purpose of the agreement, in other words, by taking into consideration the light shed by the purposes of a text on its interpretation.

In the *Fisheries Jurisdiction* case, the Court thus accorded a far from negligible place to consideration of the object and purpose of an exchange of memoranda between the United Kingdom and Iceland, with a view to determining whether there existed a joint intention of the Parties to recognize the jurisdiction of the Court (*Fisheries Jurisdiction, Judgment, I.C.J. Reports 1973, p. 17, para. 32*).

If one seeks to determine the object and purpose of the Doha Agreement, the essential question is to ascertain what the parties sought to achieve within the limits of the provisions they had formulated.

070  
According to Bahrain, the text adopted in Doha had no other purpose than to put an end to an untimely and unfortunate initiative taken by Qatar at the opening of the meeting of the Gulf Co-operation Council,

though without causing the author of that initiative to lose face. As for its object, the text at issue was limited, according to Bahrain, to registering Qatar's acceptance of the "Bahraini formula", the two parties simply having agreed to take the measures stemming from it in order subsequently to be able to submit their dispute to the Court by means of a special agreement.

But if the object and purpose of the Doha Agreement could be summed up in those terms, the wording of the text might easily have been extremely simple. A paragraph worded as follows would, for example, have sufficed:

"Qatar has accepted the Bahraini formula and the two Parties shall continue their efforts to conclude a special agreement with a view to bringing the matter before the International Court of Justice."

This is not a caricature; it is, indeed, in substance the position maintained by Bahrain.

This amounts to considering that certain provisions of the Doha Agreement, which the authors of the text did not really want, should be regarded as non-existent. In particular, what becomes of the reference made in the text to May 1991? The part of the sentence which reads "Once that period has elapsed" would no longer have any meaning. This would also apply to the clause envisaging the continuation of the good offices of the Kingdom of Saudi Arabia during the period in which the case is before the Court, and also to the provision making it an obligation for the parties to withdraw the case from arbitration if an amicable settlement is attained.

The object and purpose of the Doha Agreement as revealed by the actual text of the Agreement cannot therefore be limited to what Bahrain

071

claims they are; otherwise one would be left with an interpretation of the text which would preclude giving all its provisions, without exception, their normal scope and effect.

In reality, the aim of the Doha Agreement is to permit the performance of the obligation previously undertaken by the two States in the context of Saudi Arabian mediation. Moreover, the preamble of the Agreement situates it "in the framework of the good offices of the Custodian of the Two Holy Mosques, King Fahd ben Abdul-Aziz".

In this respect, it should be recalled that one of the principles approved in the context of the 1983 Mediation had laid down that, in the event of a failure of the negotiations to settle the dispute,

"the Governments of the two countries shall undertake, in consultation with the Government of Saudi Arabia, to determine the best means of resolving that matter or matters, on the basis of the provisions of international law. The ruling of the authority agreed upon for this purpose shall be final and binding."

Faced with the impossibility of reaching a negotiated solution between the two parties, the Mediator undertook, in 1987, to implement the principle concerned. He formulated various proposals concerning the procedure to be followed and these proposals, accepted by the two States, constituted the 1987 Agreement which, *inter alia*, included the following undertaking:

"The issues subject to dispute shall be referred to the International Court of Justice at The Hague for the issuance of a final and binding judgment whose provisions must be applied by the two parties."

072 From that moment, the two States had therefore agreed to submit their disputes to the Court for settlement, yet without explicitly agreeing on the manner in which the Court should be approached.

Given its content, it is manifestly clear that the object and purpose of the Doha Agreement was, on the one hand, to include the disputed questions which could be referred to the Court within a general reference to the "Bahraini formula", and, on the other hand, to specify the date as from which the Court could be seised.

The Doha Agreement therefore proves to be an instrument for the complete implementation of the engagement undertaken by the two States in 1987 after the date which it lays down, that is, after May 1991.

There is no doubt that the engagement contained in the 1987 Agreement constitutes a rule of particular relevance to the purpose of interpreting the Doha Agreement, that is, under Article 31, paragraph 3 (c), of the Vienna Convention on the Law of Treaties, a "relevant rule of international law applicable in the relations between the parties" and which has to be taken into account at the same time as the context.

Hence, when Qatar affirms that the Doha Agreement made it possible for the Court to be seised in accordance with Article 40 of the Statute, there is a strong case for considering that the interpretation thus adopted is that which best meets the object and purpose of the Agreement and is, at the same time, the most likely to achieve that objective.

Furthermore, such an interpretation is that taking the fullest account of the fundamental unity of any interpretative process. For the latter constitutes a veritable melting-pot where the various elements mentioned in Article 31 of the Vienna Convention merge.

It is by applying this approach that we can ascertain the true sense and exact scope of the text of the Agreement concluded on 25 December 1990.

I now come to examination of the significance of the terms of the Doha Agreement.

**3. The significance of the terms of the Doha Agreement**

In its Reply submitted to the Court, Qatar was at pains to examine, paragraph by paragraph, the entire text signed at Doha. The Rejoinder submitted by Bahrain was much more selective on this point and confined itself - essentially - to recapitulating the pattern and content of its Counter-Memorial.

Therefore, without necessarily rehearsing everything to be found on the subject in our written proceedings in the case, it is nevertheless appropriate to recall the terms constituting each of the first two paragraphs of the Doha Agreement. The third paragraph may be left aside since there is not really any divergence between the Parties as to its interpretation. But the interpretation of the first two paragraphs must clearly take account of the existence of this third paragraph as an element of the text as a whole.

A. *The first paragraph of the Agreement is "to reaffirm what was agreed previously between the two parties".*

074 According to Bahrain, in 1990 the two States purely and simply reaffirmed, by means of this provision, "a course of conduct" aimed at drawing up a special agreement and seising the Court through joint notification of this special agreement (CMB, p. 62, para. 6.27).

According to the opposite Party, the text adopted at Doha falls within the logical sequel to the Tripartite Committee set up in 1987, whose work it is said, as it were, to be pursuing.

Such an attitude completely overlooks the fact that this Committee failed in its task and that, according to the announcement made by

Prince Saud on 5 November 1988, it had fulfilled its mandate at the end of 1988. It could of course have been reconstituted, no doubt with a different and more specific mandate, under an express agreement of all the parties concerned. But no agreement of this type was recorded in the text adopted at Doha, which incidentally makes no mention of the Tripartite Committee.

In view of its general wording, the first paragraph of the Agreement is certainly not open to the interpretation placed upon it by Bahrain, which considers that this provision refers back to a commitment allegedly entered into by the two States to conclude a special agreement. The possibility of drawing up a special agreement was no doubt explored in the framework of the Tripartite Committee; but, apart from the fact that the attempt failed to materialize, it must be pointed out that the 1987 Agreement did not fix the manner in which the parties were to approach the Court and did not impose any obligation to conclude a special agreement. It merely provided for the establishment of a commission consisting of representatives of the two disputant States and Saudi Arabia, for the purpose of

"approaching the International Court of Justice and meeting the requirements to have the dispute submitted to the Court according to its rules ..."

075 Clearly the first paragraph of the 1990 Agreement cannot be regarded as reaffirming the provision of the 1987 Agreement regarding the Tripartite Committee, since the latter had ceased to operate. It follows therefore that the provision of the 1987 Agreement concerning that Committee has accordingly lapsed.

The same applies a fortiori to what had been agreed in the course of the work of that Committee, contrary to what Bahrain claims in its Rejoinder (RejB. pp. 32-33, para. 5.18).

In particular, the fact that the two States had agreed, at a particular time, to attempt to draw up a special agreement can by no means be regarded as a definitive commitment on their part to envisage exclusively a joint submission of the dispute to the Court by means of a special agreement; for this was only one of the options. It may furthermore be noted that, even if a special agreement had been concluded, that would not necessarily have led to joint notification of that special agreement.

In addition, after the failure of the attempt to draw up a special agreement and following the expiry of the mandate of the Tripartite Committee, it is indeed difficult to imagine that the partial agreements reached between the participants in that Committee were somehow reactivated and reaffirmed by the text of the Doha Agreement. Such a position would ignore the fact that these "partial agreements" were reached within the framework and in regard to the work of the Tripartite Committee and that they consequently forfeited any interest and relevance once that Committee had ceased to function and exist.

What is more, that amounts or would amount to reducing the text of the Doha Agreement to its first paragraph, that is, totally removing that paragraph from its context.

076 Now, as we have seen, for the purposes of interpreting the provision contained in the first paragraph, the latter must be replaced in the context of all the provisions of the Agreement. It can then be seen that the position adopted by Bahrain on this point is scarcely compatible with

the other provisions contained in the Doha Agreement, particularly the fixing of a deadline after which the case could be referred to the Court.

The natural and ordinary meaning of the terms employed in this first paragraph, replaced in their context and understood in the light of the object and aim of the Agreement, suggests that the reaffirmation of what had been agreed previously between the two States is no more than a reference to the principles on which the parties had agreed beforehand as to the mode of settlement of their disputes; which is incidentally confirmed by the terms of the preamble to the Agreement situating it "within the framework of the good offices of ... King Fahd". The correct interpretation of this provision requires seeing it as containing, in reality, a dual reference. What is involved is, in part, a reference to the principle adopted in 1983 within the framework of mediation, which provided for settlement of the dispute by an entity chosen by common consent and deciding the case on the basis of international law. But reference is also made, more particularly, to the Agreement reached in 1987, which went on to provide that "all the disputed matters shall be referred to the International Court of Justice".

As Qatar has already had occasion to recall in its written pleadings, this interpretation is borne out by the circumstances in which the 1990 Agreement was concluded. In the final part of this statement we shall take up this confirmative character of the circumstances surrounding the Doha Agreement. It suffices for the time being to note that if the provision of the first paragraph of the Doha Agreement comes as a reminder of the tenor of the commitments assumed by the two parties as to referral of the dispute to the Court, this is essentially because such a reminder seemed particularly necessary at the time, seeing that,

at the opening of the meeting of the Gulf Co-operation Council at Doha, in December 1990, the Prime Minister of Bahrain, who was representing the Amir of Bahrain at that meeting, seemed to want to go back on the commitment entered into by his State to go to the Court (Reply, pp. 35-36, para. 3.58).

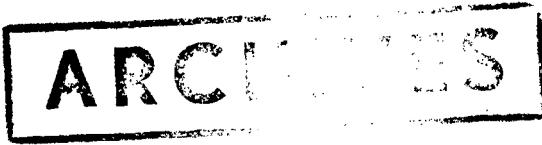
These various reasons lead to the conclusion that the first paragraph of the Doha Agreement must be interpreted as reaffirming or confirming, purely and simply, acceptance of the jurisdiction of the Court by the two States.

Mr. President, if the Court agrees, I could end my statement here and continue my presentation of the interpretation of the second paragraph of the Doha Agreement at tomorrow morning's hearing.

The PRESIDENT: Thank you, Professor Quéneudec. The Court will now adjourn its proceedings and continue tomorrow at 10 a.m.

The Court rose at 1 p.m.

---



CR 94/2 (traduction)/Corr.  
11 March 1994

Rectificatif au compte rendu CR 94/2 (traduction)

Page 4, dernière ligne, au lieu de «symptomatiques» lire «significatifs»

Page 9, troisième ligne, au lieu de «se mettre», lire «entrer»

Page 14, sixième ligne avant la fin, au lieu de «symptomatique», lire «significatif».

Page 15, onzième ligne avant la fin, supprimer le mot «dit» et ajouter après «le», les mots «soi-disant».

Page 16, deuxième ligne, supprimer ««projet» ainsi que le guillemet suivant et ajouter, après le mot «le», les mots «soi-disant».

---

Corrigendum to CR 94/2 (translation)

Page 48, (a) 3rd line, for "exception" read "objection"

(b) 7th line from the bottom, for "owing to lack of"  
read "where there is no"

(c) 4th line from the bottom, for "case-law" read "doctrine"

Page 51, 11th line, for "matter of an" read "manifest violation of a rule of"

Page 53, 7th line from the bottom, for "oversight" read "supervision"

Page 61, 5th and 4th lines from the bottom, for "significance" read "meaning"

Page 69, 9th line, for "engagement", read "commitment"

Page 70, (a) 1st and 3rd lines, for "significance" read "meaning"

(b) 3rd line from the bottom, after the words "to be", add "aimed at"

Page 71, 11th line from the bottom, for "commission" read "committee".