

**RÉPONSES DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE AUX QUESTIONS POSÉES À L'AUDIENCE PAR
MM. LES JUGES KOROMA, ABRAHAM ET CANÇADO TRINDADE**

A. Question posée par M. le juge Koroma

«De l'avis des Parties, quels sont au juste l'objet et le but de la clause ainsi libellée : «qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite convention», contenue dans l'article 22 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ?»

Réponse de la Fédération de Russie

La notion d'objet et de but est fréquemment mentionnée dans la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, où elle revient dans huit dispositions différentes¹ et se rapporte généralement au traité pris dans son ensemble. En vertu du paragraphe 1 de l'article 31 de cette convention, elle est notamment utilisée aux fins d'éclairer le sens du libellé d'une clause particulière :

«Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.»

Cependant, ainsi que la CDI l'a relevé,

«[i]l n'est pas facile de synthétiser en une formule unique l'ensemble des éléments qui doivent être pris en considération pour déterminer, dans chaque cas concret, l'objet et le but du traité. Cette opération relève sans aucun doute davantage de l'«esprit de finesse» que de l'«esprit de géométrie»² au même titre d'ailleurs que toute interprétation — et c'est bien d'interprétation qu'il s'agit.»³

Cela vaut assurément aussi pour le cas où l'on cherche à déterminer non pas l'objet et le but d'un traité dans son ensemble mais, ainsi que M. le juge Koroma le demande, ceux de certains termes contenus dans une disposition conventionnelle particulière.

Dans les deux cas, il convient d'apprécier l'objet et le but en se référant à l'intention des parties. A cette fin, le libellé de la clause en question constituera toujours l'élément principal à prendre en considération.

Lorsque l'objet et le but d'un traité ou d'une disposition contenue dans celui-ci ne ressortent pas clairement du libellé lui-même, il est naturel et légitime de les établir à partir de l'histoire rédactionnelle de ce traité ou de la clause en question.

De plus — et cela vaut tout particulièrement lorsqu'une disposition, une phrase, une expression ou un terme spécifique est à l'examen — le principe de l'effet utile, auquel la Fédération de Russie s'est déjà référée dans ses écritures⁴, a un rôle particulier à jouer étant donné

¹ Voir les articles 18 ; 19 c) ; 20, par. 2 ; 31, par. 1 ; 33, par. 4 ; 41, par. 1 b) ii) ; 58, par. 1 b) ii) et 60, par. 3 b).

² Blaise Pascal, *Pensées*, in *Œuvres complètes* (Paris : Bibliothèque de la Pléiade. N.R.F.-Gallimard, 1954), p. 1091.

³ CDI, rapport de la 59^e session (2007), *Documents officiels de l'Assemblée générale, supplément n° 10*, Nations Unies, doc. A/62/10, p. 81.

⁴ EPFR, vol. I, p. 85-87, ainsi que les exposés oraux qu'elle a présentés pendant la phase de l'examen des exceptions préliminaires (CR 2010/8, p. 44-45, par. 10-13 (Pellet) et CR 2010/10, p. 23-24, par. 1-4 (Pellet)).

que l'on peut difficilement considérer que des termes délibérément insérés dans un traité sont superflus, c'est-à-dire dépourvus d'objet ou de but. La Cour a souligné ce point dans plusieurs affaires. Ainsi, en l'affaire du *Différend territorial*, elle a précisé qu'aucune disposition contenue dans un traité ne saurait être considérée comme superflue car cela serait contraire au sens ordinaire du texte ainsi qu'à son objet et à son but :

«De l'avis de la Cour, il ressort des termes du traité que les Parties reconnaissent que l'ensemble des frontières entre leurs territoires respectifs résultait de l'effet conjugué de tous les actes définis à l'annexe 1. Aucune frontière pertinente ne devait être laissée indéterminée et aucun acte défini à l'annexe 1 n'était superflu. Soutenir que seuls certains des actes spécifiés ont concouru à la définition de la frontière, ou qu'une frontière particulière n'a pas été déterminée, serait incompatible avec une reconnaissance exprimée dans de tels termes ; cela équivaldrait à vider l'article 3 du traité et l'annexe 1 de leur sens ordinaire.»⁵

Or, en la présente espèce, l'interprétation que fait la Géorgie de l'article 22 de la CIEDR rend superflus les termes que M. le juge Koroma mentionne.

L'expression «qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite convention», insérée dans l'article 22 de la CIEDR, doit pourtant bien avoir un objet et un but. Il ressort de la simple lecture de cet article que l'expression en question y a été insérée pour indiquer que les moyens de règlement des différends ainsi énoncés *doivent* être utilisés et doivent l'être *avant* toute saisine de la Cour ; cela résulte clairement des termes employés à l'article 22, dès lors que toute négociation ou tout recours aux procédures prévues par la convention *après* que la Cour a rendu son arrêt n'aurait aucun sens, c'est-à-dire serait dépourvu d'effet utile.

L'histoire rédactionnelle de cette disposition confirme cette interprétation de son objet et de son but⁶, en même temps qu'elle dissipe tout doute qui pourrait subsister au sujet de la signification de la conjonction «ou» : ainsi qu'il a été démontré à l'audience, cette conjonction, lorsqu'elle est contenue dans une expression telle que celle qui est à l'examen, aura généralement un sens cumulatif⁷. Les travaux préparatoires ne laissent en effet aucun doute quant à l'intention des négociateurs, à savoir que toute saisine de la Cour doit être précédée par des négociations *et* par les procédures de conciliation prévues dans la CIEDR. Bien qu'il soit permis de considérer qu'aucune méthode de négociation particulière n'était préconisée (dans le cadre des articles 11 à 13 de la convention ou en dehors de ce cadre), il ressort des travaux préparatoires que l'expression à l'examen a été insérée dans le texte pour indiquer clairement que les Parties devaient, en premier lieu, recourir aux procédures institutionnelles prévues dans ces articles⁸.

⁵ *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad), arrêt, C.I.J. Recueil 1994*, p. 22, par. 43. Pour un énoncé de l'objet du traité et de son lien avec les actes mentionnés en annexe 1, voir *ibid.*, p. 24, par. 48.

⁶ Chacun s'accorde à considérer que les travaux préparatoires peuvent constituer un moyen utile pour confirmer l'objet et le but d'une convention. Voir l'affaire du *Différend territorial*, note de bas de page ci-dessus, p. 27, par. 55. Voir également l'avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. Recueil 2004*, p. 179, par. 109.

⁷ CR 2010/8, p. 54-55, par. 36 (Pellet) et CR 2010/10, p. 25, par. 7-8 (Pellet).

⁸ EPFR, vol. I, p. 122-127, par. 4.67-4.72 et les exposés oraux présentés par la Fédération de Russie pendant la phase de l'examen des exceptions préliminaires (CR 2010/8, p. 48, par. 23 et p. 57-58, par. 45 (Pellet) ; CR 2010/10, p. 28-29, par. 17-18 (Pellet)).

Ainsi, les Etats se sont vu conférer les moyens, mais aussi l'obligation, de cristalliser le différend puis de tenter de le régler avant toute saisine unilatérale de la Cour⁹. L'existence de ces moyens/conditions préalables à la compétence de la Cour avait pour objet de surmonter les réserves que suscitait chez différents Etats la possibilité de saisir unilatéralement la Cour. L'introduction de la seconde partie de l'expression par l'amendement des trois puissances visait par ailleurs à mettre en harmonie les différents mécanismes de mise en œuvre prévus dans la convention et, en particulier, la compétence de la Cour et celle du CEDR¹⁰. A défaut d'un tel compromis, la convention dans son ensemble et, *a fortiori*, sa clause compromissoire, n'auraient probablement pas été adoptées.

A la lumière de son libellé, du principe de l'effet utile et de l'intention de ses auteurs telle qu'elle ressort des travaux préparatoires, l'expression à l'examen contenue dans l'article 22 a pour objet et pour but d'énoncer expressément l'existence de conditions préalables à la saisine de la Cour en vertu de la CIEDR. Cette expression fait partie intégrante de la clause compromissoire et, partant, les négociations et le recours aux procédures prévues par la convention constituent des conditions préalables à l'acceptation par les Etats de la compétence de la Cour.

B. QUESTION POSÉE PAR M. LE JUGE ABRAHAM

«Au stade actuel de la procédure, la Cour est appelée seulement à se prononcer sur les exceptions préliminaires soulevées par la Partie défenderesse. Compte tenu des débats qui ont eu lieu au cours des audiences, faut-il comprendre que la Russie a retiré sa troisième exception en tant qu'exception préliminaire ?»

Réponse de la Fédération de Russie

[Réponse fournie en français par la Fédération de Russie]

Dans ses écritures, la Fédération de Russie a soulevé quatre objections préliminaires, la troisième ayant trait à la compétence *ratione loci* de la Cour.

Durant la procédure orale, la Russie a constaté que cette objection ne présente pas un caractère exclusivement préliminaire¹¹. Par conséquent et dans l'hypothèse où la Cour déciderait qu'elle a compétence, la Russie l'invite à aborder les questions relatives à l'application extraterritoriale de la CIEDR uniquement au stade de la procédure au fond.

Il ne doit pas en être conclu que la Russie ait retiré la troisième objection relative à la compétence *ratione loci* de la Cour. Il s'agit plutôt d'une suggestion de la part de la Russie — en ce qui concerne cette objection et cette objection seulement — tendant à ce qu'il soit sursis à l'examen de cette objection jusqu'à la phase de l'examen au fond¹².

⁹ Voir la déclaration de M. Cochaux (Belgique), qui figure sous l'onglet n° 3 dans le dossier de plaidoiries de la Russie. S'agissant de la cristallisation du différend, voir CR 2010/8, p. 29-31, par. 5-14 (Wordsworth) et CR 2010/10, p. 11-12, par. 5-10 (Wordsworth). Comparer également les articles 69 et 72 du règlement intérieur du CEDR, doc. CEDR/C/35/Rev. 3 ; cf. CR 2010/11, p. 23, par. 5-6 (Crawford).

¹⁰ Voir les déclarations de M. Lamptey (Ghana) et de M. Boulet (France), qui figurent sous l'onglet n° 3 dans le dossier de plaidoiries de la Russie.

¹¹ CR 2010/8, p. 26, par. 31 (Kolodkin).

¹² CR 2010/10, p. 47, par. 49 (Zimmermann) ; CR 2010/10, p. 53, par. 23 (Gevorgian).

En conséquence, dans cette dernière hypothèse, la Russie se réserve le droit de revenir sur cette objection dans le cadre de la procédure sur le fond dans l'hypothèse où la Cour estimerait pouvoir exercer sa compétence au fond dans la présente affaire (*quod non*), c'est-à-dire où elle rejeterait les autres exceptions soulevées par la Russie.

C. QUESTION POSÉE PAR M. LE JUGE CANÇADO TRINDADE

«Selon vous, la nature des traités relatifs aux droits de l'homme tels que la CIEDR (régissant des relations au niveau *intra*-étatique) a-t-elle des conséquences ou une incidence sur l'interprétation et l'application des clauses compromissaires qu'ils contiennent ?»

Réponse de la Fédération de Russie

En tant qu'Etat multiethnique, la Fédération de Russie a conscience du caractère spécifique de la CIEDR au sens où il s'agit d'un traité qui impose aux Etats membres des obligations qui doivent avant tout être appliquées au niveau intra-étatique, et elle y attache une grande importance.

Cette spécificité trouve, à bien des égards, son expression dans le mécanisme de mise en œuvre et d'exécution tout à fait particulier auquel l'article 22 fait expressément référence. Dans le cadre de ce mécanisme, les Etats parties sont tenus de présenter des rapports, ce qui permet au Comité de superviser les pratiques internes des parties contractantes¹³.

Ce mécanisme instaure également, par la procédure interétatique de plainte et de conciliation sous les auspices du Comité prévue aux articles 11 à 13, une forme de garantie collective du respect de la convention par les Etats parties. Cette procédure ne doit faire l'objet d'aucune acceptation spéciale ; la ratification de la convention par un Etat la rend automatiquement applicable, et elle s'impose à tout Etat défendeur. Les parties contractantes deviennent ainsi, aux côtés du Comité, garants de l'exécution de la convention.

Quant à la procédure de plainte individuelle énoncée à l'article 14 de la CIEDR (que la Fédération de Russie a acceptée le 1^{er} octobre 1991), on notera qu'elle souligne le caractère intra-étatique de la convention en ce qu'elle permet à des personnes d'agir elles-mêmes contre des parties contractantes, lorsqu'elles considèrent qu'il y a eu violation de certains droits protégés par la convention.

L'importance particulière que revêtent les droits individuels intra-étatiques garantis par la CIEDR se reflète également dans la pratique du CEDR, qui a mis en place une procédure d'urgence visant à assurer la protection de ces droits lorsqu'ils sont particulièrement menacés.

La convention contient par ailleurs un mécanisme de mise en œuvre plus classique (au regard du droit international général) sous la forme d'un règlement des différends interétatiques devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 22, qu'il faut nécessairement

¹³ Le rôle tout à fait particulier des organes de contrôle de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme, qui reflète le caractère spécifique de ces traités, a récemment été reconnu par la Commission du droit international dans ses travaux sur les réserves aux traités. Voir, par exemple, la directive 4.2.5. du guide de la pratique en matière de réserves aux traités établi par la CDI, qui concerne l'effet des réserves aux obligations non réciproques, ainsi que les commentaires y afférents (non encore disponibles). Pour les commentaires du rapporteur spécial, voir Alain Pellet, *Quatorzième rapport sur les réserves aux traités*, additif, Nations Unies, doc. A/CN.4/614/Add. 2, par. 285.

On notera en particulier que la CDI a consacré le rôle de ces organes de contrôle en tant que gardiens des traités en reconnaissant expressément leur compétence pour apprécier la validité des réserves. Voir la directive 3.2.2 et le commentaire y afférent. *Documents officiels de l'Assemblée générale, 58^e session, supplément n° 10* (Nations Unies, doc. A/64/10), p. 305-306.

interpréter et appliquer en tenant compte des autres procédures de mise en œuvre qu'elle établit. Par conséquent, et ainsi que cela ressort également des termes exprès employés dans cette disposition, les droits visés à l'article 22 n'entrent en jeu que lorsqu'une question qui s'est fait jour en vertu de la CIEDR s'est cristallisée en un différend interétatique et lorsque, de surcroît, les parties à ce différend n'ont pas été en mesure de le régler par des négociations interétatiques et par les procédures énoncées aux articles 11 à 13 de la convention.

En outre, ainsi que cela résulte conjointement de l'objet de la CIEDR et de ses dimensions intra et interétatique, les obligations qu'elle établit ont un caractère *erga omnes*. Cela a également une incidence sur l'interprétation et l'application de l'article 22 et des procédures expressément prévues dans la convention auxquelles cet article fait référence. Ainsi que la Fédération de Russie l'a indiqué dans ses exceptions préliminaires, «[l]e caractère *erga omnes* des obligations y énoncées [dans la CIEDR] ressort des procédures prévues dans la convention pour régler les litiges entre Etats, qui impliquent les autres parties contractantes»¹⁴.

Cette interprétation de l'article 22 de la CIEDR tient pleinement compte du caractère intra-étatique qui fait la spécificité de cette convention en ce qu'elle vise à protéger les droits de l'homme individuels.

¹⁴ EPFR, vol. I, par. 4.33.