

SEPARATE OPINION OF PRESIDENT DONOGHUE

Ban on Mejlis violated obligations under CERD — Violation of obligations under Article 12 of the ICSFT — Agreement with Court's decisions regarding alleged violations of obligations created by Provisional Measures Order of 19 April 2017.

1. I submit this separate opinion to indicate the reasons why I voted against two subparagraphs in the dispositive paragraph of the Judgment. I also comment on the Court's decision regarding the alleged violations of the obligations created by the Order on the indication of provisional measures of 19 April 2017 (hereinafter the "Order").

I. THE BAN ON THE *MEJLIS*

2. I consider that the Court should have held that, by banning the *Mejlis*, the Russian Federation violated its obligations under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (hereinafter "CERD").

3. Article 1, paragraph 1, of CERD provides that

"the term 'racial discrimination' shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life".

Pursuant to Article 2, paragraph 1 (a), of CERD, each State party "undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions".

4. Read together, and focusing on the elements of Articles 1 and 2 that are of particular relevance to the ban on the *Mejlis*, these two provisions obligate State parties, *inter alia*, not to impose on a group of persons or an institution any restriction based on ethnic origin that has the purpose or effect of nullifying or impairing the enjoyment or exercise, on an equal footing, of

OPINION INDIVIDUELLE DE M^{me} LA JUGE DONOGHUE,
PRÉSIDENTE

[Traduction]

Interdiction visant le Majlis contraire à des obligations découlant de la CIEDR — Manquement à des obligations découlant de l'article 12 de la CIRFT — Accord avec les décisions de la Cour concernant les manquements allégués à des obligations créées par l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 19 avril 2017.

1. Je sou mets le présent exposé de mon opinion individuelle afin d'indiquer les raisons pour lesquelles j'ai voté contre deux points du dispositif de l'arrêt. Je commenterai en outre la décision de la Cour relative aux manquements allégués aux obligations créées par l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 19 avril 2017 (ci-après l'«ordonnance»).

I. L'INTERDICTION VISANT LE *MAJLIS*

2. À mon sens, la Cour aurait dû juger que, en frappant d'interdiction le *Majlis*, la Fédération de Russie a manqué à ses obligations découlant de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la «CIEDR»).

3. Aux termes du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR,

«l'expression “discrimination raciale” vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique».

En vertu de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIEDR, chaque État partie «s'engage à ne se livrer à aucun acte ou pratique de discrimination raciale contre des personnes, groupes de personnes ou institutions».

4. Lues conjointement, et eu égard aux éléments des articles premier et 2 revêtant une pertinence particulière aux fins de l'interdiction visant le *Majlis*, ces deux dispositions imposent notamment aux États parties de s'abstenir de soumettre un groupe de personnes ou une institution à toute restriction fondée sur l'origine ethnique qui aurait pour but ou pour effet de détruire ou de

human rights and fundamental freedoms in the political or any other field of public life.

5. While Ukraine asserts that the ban on the *Mejlis* violated obligations set out in Articles 2, 4, 5 and 6, I consider that the ban has particular implications for the rights of the members of the *Mejlis* to equality before the law, without distinction as to ethnic origin, in the enjoyment of civil and political rights, including the right to freedom of opinion and expression and the right to freedom of peaceful assembly and association (Art. 5, para. (d) (viii) and (ix)).

6. I set out here three comments on the application of CERD to the ban on the *Mejlis*.

7. My first comment is that the question whether the ban on the *Mejlis* violated the obligations of the Russian Federation under CERD must be answered in light of the legal framework on which the ban was based.

8. The Russian Federation banned the *Mejlis* through a series of measures imposed on the basis of Articles 9 and 10 of the Russian Federation's Law on Combating Extremist Activity (Federal Law No. 114-FZ of 2002 (as amended)) (hereinafter the "Anti-Extremism Law"). In particular, in February 2016, the Prosecutor of the Republic of Crimea applied to the Supreme Court of the Republic of Crimea for recognition of the *Mejlis* as an extremist organization and for banning its activities. On 12 April 2016, the Prosecutor decided to suspend the activities of the *Mejlis* pending the decision of the Supreme Court of Crimea and, on 18 April 2016, the Ministry of Justice of the Russian Federation ordered the inclusion of the *Mejlis* in the "List of public associations and religious organizations whose operation is suspended in view of their extremist activities". The Supreme Court of Crimea ruled, on 26 April 2016, that the *Mejlis* was an extremist organization and banned its activities pursuant to Article 9 of the Anti-Extremism Law, a decision that was upheld on 29 September 2016 by the Supreme Court of the Russian Federation.

9. In today's Judgment, the Court concludes that the domestic legal framework on the basis of which the Russian Federation took certain measures towards members of the Crimean Tatar community, which includes the Anti-Extremism Law, does not in and of itself constitute a violation of CERD. Even if this conclusion is formally correct, the Court's analysis of the ban on the *Mejlis* fails to take into account the ways in which an anti-extremism law can facilitate violations of human rights, including the rights protected by CERD. In this regard, I note that the notions of "terrorism" and "extremism" cannot be equated. Although there is no internationally accepted definition of either term, the notion of "terrorism" usually connotes concrete violent acts, such as the predicate acts that are identified in the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (hereinafter the "ICSFT"). "Extremism" is a broader term that includes the expression

compromettre la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le domaine politique ou dans tout autre domaine de la vie publique.

5. Si l'Ukraine a affirmé que l'interdiction visant le *Majlis* était contraire à des obligations énoncées aux articles 2, 4, 5 et 6, j'estime quant à moi que cette interdiction a eu des conséquences particulières sur le droit des membres du *Majlis* à bénéficier de l'égalité devant la loi, sans distinction relative à l'origine ethnique, dans la jouissance de droits civils et politiques, dont le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques (points viii) et ix) de l'alinéa *d*) de l'article 5).

6. Je formulerai dans le présent exposé trois observations concernant l'application de la CIEDR à l'interdiction visant le *Majlis*.

7. Ma première observation est que, pour répondre à la question de savoir si l'interdiction visant le *Majlis* était contraire aux obligations imposées à la Fédération de Russie par la CIEDR, il convient de tenir compte du cadre juridique sur lequel reposait cette interdiction.

8. La Fédération de Russie a frappé d'interdiction le *Majlis* en imposant une série de mesures sur le fondement des articles 9 et 10 de sa loi sur la lutte contre les activités extrémistes (loi fédérale n° 114-FZ de 2002 (telle que modifiée)) (ci-après la «loi sur la lutte contre l'extrémisme»). Ainsi, en février 2016, le procureur de la République de Crimée a demandé à la Cour suprême de ladite République de désigner le *Majlis* comme une organisation extrémiste et de lui interdire d'exercer ses activités. Le 12 avril 2016, le procureur a décidé de suspendre les activités du *Majlis* dans l'attente de la décision de la Cour suprême de Crimée et, le 18 avril 2016, le ministère de la justice de la Fédération de Russie a ordonné l'inscription du *Majlis* sur la «liste d'associations publiques et d'organisations religieuses dont l'activité était suspendue en raison de leurs agissements extrémistes». La Cour suprême de Crimée a jugé, le 26 avril 2016, que le *Majlis* était une organisation extrémiste et lui a interdit d'exercer ses activités en application de l'article 9 de la loi sur la lutte contre l'extrémisme, décision que la Cour suprême de la Fédération de Russie a confirmée le 29 septembre 2016.

9. Dans l'arrêt qu'elle a rendu ce jour, la Cour conclut que le cadre juridique national sur lequel la Fédération de Russie s'est appuyée pour prendre certaines mesures contre des membres de la communauté tatare de Crimée, notamment la loi sur la lutte contre l'extrémisme, n'emporte pas en soi violation de la CIEDR. Même si, d'un point de vue formel, cette conclusion est juste, l'analyse qu'elle fait de l'interdiction visant le *Majlis* ne tient pas compte des manières dont une législation de lutte contre l'extrémisme peut faciliter la commission de violations des droits de l'homme, y compris les droits protégés par la CIEDR. À cet égard, je relèverai que les notions de «terrorisme» et d'«extrémisme» ne sauraient être considérées comme équivalentes. Bien qu'il n'existe de définition internationalement admise ni de l'une ni de l'autre, celle de «terrorisme» dénote habituellement des actes violents concrets, tels que les actes sous-jacents visés dans la convention

and manifestation of certain views, which means that anti-extremism laws are well suited to the suppression of civil and political rights, including freedom of expression and freedom of assembly.

10. The Respondent argues that the ban on the *Mejlis* on the basis of the Anti-Extremism Law was a “legitimate limitation to the exercise of a right” for security reasons. According to the Russian Federation, such “limitations provided for in Russian law comply with the principle of legality in international law: the applicable domestic law offers a clear and specific understanding of the targeted offences” (Counter-Memorial of the Russian Federation, Part II, paras. 153-163).

11. There is, however, no clarity or specificity in the “offences” targeted by the Anti-Extremism Law. As the CERD Committee has observed, this law is vague and broad, lacks clear and precise criteria and contains far-reaching definitions that can be “used arbitrarily to silence individuals, in particular those belonging to groups vulnerable to discrimination, such as ethnic minorities, indigenous peoples or non-citizens” (CERD Committee, Concluding observations on the twenty-third and twenty-fourth periodic reports of the Russian Federation, 20 September 2017, p. 2, para. 11; see also Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of the Russian Federation, 28 April 2015, p. 9). Of particular relevance to the measures imposed on ethnic minorities, this law includes in the definition of extremism the “stirring up of social, racial, ethnic or religious discord”.

12. I therefore consider that, in light of its vague, open-ended and far-reaching provisions, the use of the Anti-Extremism Law to ban an organization with an unquestionably ethnic character, such as the *Mejlis*, must be subjected to particularly close scrutiny.

13. My second comment relates to the assertion by the Russian Federation, which was embraced by the Court, that the ban on the *Mejlis* was adopted in response to political positions and activities of the leaders of the *Mejlis* and its members, rather than on grounds of their ethnic origin, and was thus not an act of racial discrimination (Judgment, paras. 271-272). The Court has previously observed, in applying a treaty provision that calls for consideration of the “purposes” of a State’s measure, that “a State often seeks to accomplish more than one goal when it pursues a particular policy” (*Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 2014, p. 260, para. 97). This observation, while made in a very different context, rings true in the present case.

internationale pour la répression du financement du terrorisme (ci-après la «CIRFT»). L'«extrémisme» est une notion plus large qui englobe l'expression et la manifestation de certaines vues, de sorte que les lois sur la lutte contre l'extrémisme se prêtent bien à la répression de droits civils et politiques, notamment la liberté d'expression et la liberté de réunion.

10. La défenderesse a affirmé que l'interdiction visant le *Majlis* imposée en application de la loi sur la lutte contre l'extrémisme était une «limitation légitime de l'exercice d'un droit» dictée par des raisons de sécurité. Selon elle, pareilles «limitations prévues par le droit russe sont conformes au principe de légalité en droit international: le droit interne applicable énonce clairement et expressément les infractions visées» (contre-mémoire de la Fédération de Russie, deuxième partie, par. 153-163).

11. Or, les «infractions» visées par la loi sur la lutte contre l'extrémisme ne sont pas clairement ou expressément énoncées. Comme l'a observé le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après le «Comité de la CIEDR»), cette loi est vague et générale, ne prévoit pas de critères clairs et précis, et contient des définitions larges susceptibles d'être «utilisées de manière arbitraire pour réduire au silence des individus, en particulier ceux qui appartiennent à des groupes vulnérables à la discrimination, tels que les minorités ethniques, les peuples autochtones ou les non-ressortissants» (Comité de la CIEDR, observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie, 20 septembre 2017, p. 2, par. 11; voir également Comité des droits de l'homme, observations finales concernant le septième rapport périodique de la Fédération de Russie, 28 avril 2015, p. 9). Point particulièrement pertinent aux fins des mesures imposées à des minorités ethniques, cette loi inclut dans la définition de l'extrémisme l'«incitation à la discorde sociale, raciale, ethnique ou religieuse».

12. J'estime par conséquent que, compte tenu de ses dispositions vagues et générales, se prêtant à diverses interprétations, la loi sur la lutte contre l'extrémisme doit, lorsqu'elle est employée pour interdire une organisation qui revêt incontestablement un caractère ethnique, telle que le *Majlis*, faire l'objet d'un examen particulièrement attentif.

13. Ma deuxième observation a trait à l'argument de la Fédération de Russie, que la Cour a retenu, selon lequel l'interdiction visant le *Majlis* a été adoptée en réponse aux positions et activités politiques des dirigeants et des membres de cette instance, et non en raison de l'origine ethnique des intéressés, et, partant, n'est pas constitutive de discrimination raciale (arrêt, par. 271-272). La Cour a déjà relevé, en appliquant une disposition conventionnelle qui appelait un examen des «buts» d'une mesure étatique, qu'«un État poursui[vai]t souvent plusieurs buts lorsqu'il met[tait] en œuvre une politique particulière» (*Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon; Nouvelle-Zélande (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2014, p. 260, par. 97). Bien qu'elle ait été formulée dans un contexte fort différent, cette observation semble être de mise dans la présente affaire.

14. Even if one accepts the Court's conclusion that the ban on the *Mejlis* was based on the political activities of the leaders and members of the *Mejlis* in opposition to the Russian Federation, this conclusion does not foreclose the possibility that the ban was also based on race and had the purpose or the effect of nullifying or impairing the enjoyment or exercise of certain rights and freedoms by persons of Crimean Tatar ethnic origin.

15. This possibility is illustrated by an observation made by Professor Sandra Fredman in her Second expert report (Reply of Ukraine, Annexes, Vol. I, Ann. 5, Second expert report of Professor Sandra Fredman, 21 April 2022, para. 27), in which she noted that the Soviet Union's expulsion of the Crimean Tatars from Crimea in 1944, based on an assertion that they had collaborated with the Nazis, could have been characterized as having a political motivation, but, had CERD been in force at that time, the expulsion would have been contrary to its provisions since it also had the purpose or effect of nullifying the rights of the affected Crimean Tatars.

16. For these reasons, a conclusion that the ban on the *Mejlis* was imposed in response to the political activities of the group or its leaders, in particular the opposition to the change in status of Crimea, even if established by evidence, would be insufficient to exclude a finding that the ban also amounted to racial discrimination.

17. In relation to the Crimean Tatars, it is especially problematic to insist that their ethnic identity can be isolated from their "political" views. I call attention to a point that the Court made in the case concerning the *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, where the Court found that the term "national or ethnic origin" in Article 1, paragraph 1, of CERD did not encompass current nationality (*Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2021*, p. 106, para. 105). To substantiate this conclusion (with which I agree) the Court distinguished the concept of current nationality from "national or ethnic origin", stating that the latter term (which appears in Article 1, paragraph 1, of CERD) refers to characteristics that are inherent at birth (*ibid.*, p. 98, para. 81).

18. In considering the situation of ethnic Ukrainians and Crimean Tatars in Crimea, I have come to recognize the extent to which this observation by the Court may be an oversimplification. As Professor Fredman observes, human rights instruments have recognized that "ethnic minorities have political concerns which are closely bound up with their ethnic identity" (Second expert report of Professor Sandra Fredman, 21 April 2022, para. 50). The distinct ethnic identity of a particular group goes beyond shared physical characteristics and can be forged or strengthened by a variety of forces, including the way in which that group is characterized and treated by

14. Même à admettre que, comme l'a estimé la Cour, l'interdiction visant le *Majlis* était fondée sur les activités politiques des dirigeants et membres de cette instance opposés à la Fédération de Russie, cette conclusion n'exclut pas la possibilité que l'interdiction ait également été mue par des considérations raciales et ait eu pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la jouissance ou l'exercice, par des personnes d'origine ethnique tatare de Crimée, de certains de leurs droits et libertés.

15. Ladite possibilité est illustrée par cette observation que fait Sandra Fredman dans son second rapport d'expertise (réplique de l'Ukraine, annexes, vol. I, annexe 5, Second expert report of Professor Sandra Fredman, 21 avril 2022, par. 27) : l'expulsion des Tatars de Crimée de la péninsule à laquelle l'Union soviétique a procédé en 1944 aurait pu être attribuée à des motivations politiques, en tant que ceux-ci étaient accusés de collaborer avec les nazis, mais, si la CIEDR avait alors été en vigueur, cette expulsion n'en aurait pas moins été contraire aux dispositions de celle-ci, puisqu'elle avait aussi pour but, ou a eu pour effet, de détruire les droits des Tatars de Crimée pris pour cible.

16. Pour ces raisons, quand bien même elle serait avérée, la conclusion voulant que l'interdiction visant le *Majlis* ait été imposée en réponse aux activités politiques du groupe ou de ses dirigeants, liées en particulier à leur opposition au changement de statut de la Crimée, ne suffirait pas à exclure la conclusion selon laquelle cette interdiction était aussi constitutive de discrimination raciale.

17. Dans le cas des Tatars de Crimée, il est particulièrement problématique d'insister sur le fait que leur identité ethnique puisse être dissociée de leurs vues « politiques ». J'appellerai l'attention sur une observation que la Cour a formulée en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis)*, où elle a conclu que l'expression « origine nationale ou ethnique » employée au paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR ne recouvrait pas la nationalité actuelle (*exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2021*, p. 106, par. 105). Pour étayer cette conclusion (à laquelle je souscris), la Cour a distingué la notion de nationalité actuelle de l'« origine nationale ou ethnique », précisant que cette dernière formulation (employée au paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR) faisait référence à des caractéristiques inhérentes à la personne à la naissance (*ibid.*, p. 98, par. 81).

18. En examinant la situation des personnes d'origine ethnique ukrainienne et tatare de Crimée dans la péninsule, j'ai été amenée à constater à quel point cette observation de la Cour pourrait être réductrice. Comme le relève Sandra Fredman, il a été reconnu dans des instruments de défense des droits de l'homme que « les minorités ethniques [avaie]nt des préoccupations politiques étroitement liées à leur identité ethnique » (Second expert report of Professor Sandra Fredman, 21 avril 2022, par. 50). L'identité ethnique distincte d'un groupe particulier va au-delà de caractéristiques physiques communes et peut être forgée ou renforcée par divers facteurs, notamment la

governmental authorities (see e.g. International Criminal Tribunal for Rwanda, Trial Chamber I, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Judgment of 2 September 1998, para. 702).

19. In order to appreciate the reasons for the strong opposition of many Crimean Tatars to events in 2014 that placed their homeland once again under the control of Russian authorities in Moscow, it is necessary to recall the history of the group. The Russian Empire encouraged emigration by Crimean Tatars in the nineteenth century. In May 1944, the State Defense Committee of the Soviet Union ordered the expulsion of Crimean Tatars from Crimea, in the exile known as the *Sürgün*, an event that one former leader of the *Mejlis* described as “the most horrible catastrophe in the history” of the Crimean Tatar people (Memorial of Ukraine, Annexes, Vol. I, Ann. 16, witness statement of Mustafa Dzhemiliev, 31 May 2018, para. 4). After the deportation and expulsion of Crimean Tatars from Crimea, Soviet authorities also abolished the ethnonym “Crimean Tatar” and thereafter issued internal passports listing the nationality of members of that group as “Tatar”, making them indistinguishable from other Tatars living in the Soviet Union (*ibid.*, Annexes, Vol. I, Ann. 21, Expert report of Professor Paul Magocsi, 4 June 2018, para. 34).

20. As Professor Magocsi explains, during their exile from Crimea, Crimean Tatars depended on cultivating historical memory as the primary means to sustain their ethnic identity. He observes that the purpose of the annual commemoration of the *Sürgün* was to “embed in the hearts and minds of the living that there was nothing more tragic than May 18 in the modern history of Crimea and its Crimean Tatars” (Expert report of Professor Paul Magocsi, 4 June 2018, para. 76).

21. It is thus unsurprising that many persons of Crimean Tatar ethnic origin have opposed the reassertion of control over their Crimean homeland by Moscow in 2014. The *Mejlis* played a central role in mobilizing the Crimean Tatar community to oppose what Ukraine calls the “purported referendum” on Crimea’s future, held on 16 March 2014. For example, it organized a rally in Simferopol on 26 February 2014 for the “preservation of Ukraine’s territorial integrity” (Memorial of Ukraine, para. 367) and appealed to all Crimean Tatars to boycott the “so-called ‘referendum’” (Memorial of Ukraine, Annexes, Vol. I, Ann. 16, witness statement of Mustafa Dzhemiliev, 31 May 2018, para. 28). The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights stated that, according to Crimean Tatar representatives, no more than 1,000 Crimean Tatars voted in the referendum, out of a total population of 290,000-300,000 (Memorial of Ukraine, para. 373, note 785; Memorial of Ukraine, Annexes, Vol. III, Ann. 44, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Report on the human rights situation in Ukraine, 15 April 2014, para. 6, note 2). These events and others validate the assertion by Ukraine that a characteristic of many members of the Crimean Tatar community after

manière dont le groupe est qualifié et traité par les autorités gouvernementales (voir, par exemple, Tribunal pénal international pour le Rwanda, Chambre de première instance I, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, jugement du 2 septembre 1998, par. 702).

19. Afin de comprendre les raisons de la vive opposition de nombreux Tatars de Crimée à des actes qui allaient, en 2014, placer une nouvelle fois leur patrie sous le contrôle des autorités russes de Moscou, il convient de rappeler l'histoire de ce groupe. Au XIX^e siècle, l'Empire russe avait encouragé les Tatars de Crimée à émigrer. En mai 1944, le Comité d'État à la défense de l'Union soviétique ordonna leur expulsion de la péninsule (le *Sürgün*), ce qu'un ancien dirigeant du *Majlis* a qualifié de «pire catastrophe qu'ait connue» le peuple tatar de Crimée (mémoire de l'Ukraine, annexes, vol. I, annexe 16, déposition de Mustafa Dzhemiliev, 31 mai 2018, par. 4). Après leur déportation de la péninsule, les autorités soviétiques ont en outre supprimé l'ethnonyme «Tatars de Crimée», délivrant aux Tatars de Crimée des passeports internes indiquant qu'ils étaient de nationalité «tatare», de sorte à ne plus les distinguer des autres Tatars vivant en Union soviétique (*ibid.*, annexes, vol. I, annexe 21, Expert report of Professor Paul Magocsi, 4 juin 2018, par. 34).

20. Paul Magocsi observe que, pendant leur exil, les Tatars de Crimée étaient essentiellement tributaires, pour préserver leur identité ethnique, du culte de la mémoire historique. La commémoration annuelle du *Sürgün* avait ainsi pour but, selon lui, de «graver dans le cœur et l'esprit des vivants qu'il n'est, dans l'histoire moderne de la Crimée et des Tatars de Crimée, de jour plus tragique que celui du 18 mai» (Expert report of Professor Paul Magocsi, 4 juin 2018, par. 76).

21. Il n'est donc guère surprenant que les personnes d'origine ethnique tatare de Crimée aient été nombreuses à s'opposer à ce que Moscou réaffirme son contrôle sur leur patrie criméenne en 2014. Le *Majlis* a joué un rôle central dans la mobilisation de la communauté tatare de Crimée contre ce que l'Ukraine a qualifié de «prétendu référendum» sur l'avenir de la Crimée, tenu le 16 mars 2014. Le 26 février 2014, il a par exemple organisé un rassemblement à Simferopol en faveur du «maintien de l'intégrité territoriale de l'Ukraine» (mémoire de l'Ukraine, par. 367) et appelé tous les Tatars de Crimée à boycotter «le “référendum”» (mémoire de l'Ukraine, annexes, vol. I, annexe 16, déposition de Mustafa Dzhemiliev, 31 mai 2018, par. 28). Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a précisé que, selon des représentants des Tatars de Crimée, un maximum de 1 000 membres de cette communauté avaient voté lors du référendum, sur une population totale de 290 000 à 300 000 personnes (mémoire de l'Ukraine, par. 373, note 785; mémoire de l'Ukraine, annexes, vol. III, annexe 44, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Report on the human rights situation in Ukraine, 15 avril 2014, par. 6, note 2). Ces faits, parmi d'autres, corroborent la thèse qu'avance l'Ukraine lorsqu'elle affirme

the events of early 2014 was their “loyalty to the principle of Crimea as part of independent Ukraine” (Memorial of Ukraine, para. 382). The *Mejlis* was the central body espousing this position on behalf of the Crimean Tatar ethnic group until it was suspended and ultimately banned.

22. Against this background, I find particularly problematic that the Judgment insists on a bright-line distinction between the political views espoused by the *Mejlis* and the ethnic origin of its members. In light of the background and history of the Crimean Tatar ethnic group explained above, I cannot agree with this distinction.

23. My third comment arises from the Court’s conclusion that the ban on the *Mejlis* did not violate CERD by depriving the wider Crimean Tatar population of its representation because the *Mejlis* is neither the only nor the primary institution representing the Crimean Tatar community, and other such institutions have not been banned. The Court sees no need to consider whether the Crimean Tatar institutions established after 2014 genuinely represent the Crimean Tatar people (Judgment, para. 269).

24. It is to be expected that all members of an ethnic minority do not hold identical views on government decisions that affect the ethnic group and that some organizations representing an ethnic group will stridently oppose the authorities in power, while others will adopt a more accommodationist approach towards those authorities. I do not accept the proposition that a ban on one particular organization representing an ethnic group would not amount to racial discrimination so long as other organizations comprised of members of that ethnic group have not been banned.

25. I therefore do not agree that the continued existence of other organizations of Crimean Tatars supports the conclusion that the Russian Federation did not engage in racial discrimination when it banned the *Mejlis*.

26. The Anti-Extremism Law, through its vagueness and breadth, authorizes the imposition of highly intrusive measures on persons and groups on the basis, *inter alia*, of “stirring up . . . ethnic . . . discord”. It is a tool exceptionally well suited for discrimination against groups that espouse views on behalf of members of an ethnic minority that clash with the policies of the Government of the Russian Federation. The Russian Federation invoked this law to ban the continued existence of an entity comprised entirely of members of one ethnic group. As the Court acknowledges, the ban had the effect of excluding the *Mejlis* from public life (Judgment, para. 267). Even if the ban had the purpose of silencing the “political” views of the *Mejlis*, its leaders and its members, those views cannot be isolated from the ethnicity of its members. The ban must be seen as having been based, at least in part,

que l'une des caractéristiques communes à de nombreux membres de la communauté tatare de Crimée, après les événements de début 2014, était d'être «resté[s] fidèles au principe selon lequel la Crimée faisait partie de l'Ukraine indépendante» (mémoire de l'Ukraine, par. 382). Le *Majlis* était l'organe central qui avait défendu cette position au nom du groupe ethnique tatar de Crimée jusqu'à la suspension, puis l'interdiction, de ses activités.

22. À la lumière de ce qui précède, il me semble particulièrement problématique que la Cour, dans son arrêt, insiste sur la distinction marquée qui existerait entre les vues politiques adoptées par le *Majlis* et l'origine ethnique des membres de celui-ci. Compte tenu du contexte et de l'histoire, exposés plus haut, du groupe ethnique tatar de Crimée, je ne puis la suivre sur ce point.

23. Ma troisième observation se rapporte à la conclusion de la Cour selon laquelle l'interdiction visant le *Majlis* n'a pas violé la CIEDR en privant l'ensemble de la population tatare de Crimée de sa représentation, dès lors qu'il ne s'agissait ni de la seule ni de la principale instance qui représentait ladite communauté, et que d'autres de ses instances représentatives n'ont pas été interdites. La Cour n'a pas vu la nécessité de rechercher si les instances tatars de Crimée créées après 2014 représentaient réellement ce peuple (arrêt, par. 269).

24. Il est normal que les membres d'une minorité ethnique n'aient pas tous les mêmes vues concernant des décisions gouvernementales qui touchent le groupe ethnique et que certaines organisations représentant celui-ci s'opposent avec véhémence aux autorités au pouvoir, tandis que d'autres choisiront de se montrer plus conciliantes. Je n'admets pas la proposition selon laquelle une interdiction visant une organisation représentant un groupe ethnique en particulier ne serait pas constitutive de discrimination raciale dès lors que d'autres organisations composées de membres de ce groupe n'ont pas été interdites.

25. Je ne suis donc pas d'accord pour dire que le maintien d'autres organisations de Tatars de Crimée vient étayer la conclusion selon laquelle la Fédération de Russie n'a pas exercé de discrimination raciale en interdisant le *Majlis*.

26. La loi sur la lutte contre l'extrémisme, du fait de son libellé vague et général, permet d'imposer des mesures extrêmement intrusives à des personnes et des groupes accusés, notamment, d'«incitation à la discorde ... ethnique». Il s'agit là d'un outil qui se prête exceptionnellement bien à l'exercice d'une discrimination contre des groupes défendant, au nom de membres d'une minorité ethnique, des vues incompatibles avec la politique du Gouvernement de la Fédération de Russie. Celle-ci a invoqué cette loi pour interdire à une entité exclusivement composée de membres d'un seul groupe ethnique de continuer d'exercer ses activités. Comme le reconnaît la Cour, l'interdiction en question a eu pour effet d'exclure le *Majlis* de la vie publique (arrêt, par. 267). Même si elle avait pour but d'empêcher l'expression des vues «politiques» de cette instance, de ses dirigeants et de ses membres, ces

on their ethnic origin. The evidence available to the Court establishes that the ban had the purpose or effect of nullifying or impairing the enjoyment on equal footing of the rights of the Crimean Tatar members of the group, in particular their rights to freedom of expression and of association. The Court should have found that the ban on the *Mejlis* was an act of racial discrimination in violation of the obligations of the Russian Federation under CERD.

II. THE FAILURE TO PROVIDE THE GREATEST MEASURE OF ASSISTANCE AS REQUIRED BY ARTICLE 12 OF THE ICSFT

27. I consider that the Court should have found a violation by the Russian Federation of its obligations under Article 12, paragraph 1, of the ICSFT. For this reason, I voted against subparagraph (2) of the dispositive paragraph of the Judgment.

28. The Judgment identifies three requests by Ukraine for mutual legal assistance concerning persons identified as nationals of or present in the territory of the Russian Federation who were allegedly involved in fundraising for the benefit of the “Donetsk People’s Republic” (“DPR”) or the “Lugansk People’s Republic” (“LPR”). The Court concludes that these requests did not give rise to an obligation by the Russian Federation under Article 12 because none of the three requests described in any detail the commission of alleged predicate acts by the recipients of the provided funds, nor did the requests indicate that the alleged funders knew that the funds provided would be used for the commission of predicate acts (Judgment, para. 130).

29. I disagree with this conclusion and the reasoning leading to it. I instead consider that the Russian Federation violated its obligations under Article 12 in relation to at least one of the requests for mutual legal assistance. In the overall context of the present case, one violation of a procedural requirement may seem unworthy of a dissenting vote and separate opinion. However, I feel compelled to set out my views here because I consider that the Judgment sets out criteria for the application of Article 12 that are neither stated nor suggested in the ICSFT, fails to apply other relevant treaty provisions and ignores relevant jurisprudence of the Court.

30. Article 12, paragraph 1, requires a State party to afford another State party “the greatest measure of assistance” in connection, *inter alia*, with criminal investigations or criminal proceedings in respect of the offences set forth in Article 2. This obligation is not conditioned on the provision by the requesting State of any of the information that the Court found to be required,

vues sont indissociables de l'appartenance ethnique de ces derniers. L'interdiction doit ainsi être considérée comme fondée, ne serait-ce qu'en partie, sur l'origine ethnique des intéressés. Les éléments de preuve présentés à la Cour attestent qu'elle avait pour but ou a eu pour effet de détruire ou de compromettre la jouissance, dans des conditions d'égalité, des droits des membres du groupe tatar de Crimée, notamment de leur droit à la liberté d'expression et d'association. La Cour aurait dû conclure que l'interdiction visant le *Majlis* relevait de la discrimination raciale et était contraire aux obligations de la Fédération de Russie découlant de la CIEDR.

II. LE MANQUEMENT À L'OBLIGATION D'ACCORDER L'ENTRAIDE LA PLUS LARGE POSSIBLE PRÉVUE À L'ARTICLE 12 DE LA CIRFT

27. J'estime que la Cour aurait dû conclure à un manquement de la Fédération de Russie à ses obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 12 de la CIRFT. C'est pourquoi j'ai voté contre le point 2 du dispositif de l'arrêt.

28. L'arrêt fait état de trois demandes d'entraide judiciaire de l'Ukraine concernant des personnes identifiées comme étant des ressortissants russes ou comme étant présentes sur le territoire de la Fédération de Russie et soupçonnées d'être impliquées dans des collectes de fonds au profit de la « République populaire de Donetsk » (RPD) ou de la « République populaire de Lougansk » (RPL). La Cour conclut que ces demandes n'ont pas mis à la charge de la Fédération de Russie une obligation au titre de l'article 12, au motif qu'aucune d'entre elles ne contenait de description détaillée des actes sous-jacents qu'auraient commis les bénéficiaires des fonds fournis, ni d'éléments indiquant que les commanditaires présumés savaient que ces fonds seraient utilisés pour commettre de tels actes (arrêt, par. 130).

29. Je suis en désaccord avec cette conclusion et avec le raisonnement qui la sous-tend. J'estime au contraire que la Fédération de Russie a manqué à ses obligations découlant de l'article 12 en ce qui concerne l'une au moins des demandes d'entraide judiciaire. Dans le contexte général de la présente affaire, une unique violation d'une exigence procédurale pourrait sembler insuffisante pour justifier un vote contraire et une opinion individuelle. Cependant, je me sens tenue d'exposer ici mes vues car, selon moi, l'arrêt fixe, aux fins de l'application de l'article 12, des critères que la CIRFT ne prévoit ni expressément ni implicitement, omet d'appliquer d'autres dispositions conventionnelles applicables et fait abstraction de la jurisprudence pertinente de la Cour.

30. Le paragraphe 1 de l'article 12 impose à un État partie d'accorder à un autre État partie « l'entraide judiciaire la plus large possible » aux fins notamment d'enquêtes pénales ou de procédures pénales relatives aux infractions visées à l'article 2. Cette obligation n'est pas subordonnée à la communication, par l'État requérant, de l'une quelconque des informa-

such as evidence of the knowledge of alleged funders or of the commission of predicate acts. The Judgment gives no justification for grafting such requirements onto a mutual legal assistance provision.

31. In common with mutual legal assistance provisions in many multilateral treaties calling for co-operation in certain international criminal matters, Article 12 does not set out either the conditions under which mutual legal assistance must be granted or any exceptions to the obligation to provide the “greatest measure of assistance”. Instead, Article 12, paragraph 5, of the ICSFT specifies that States parties shall do so in conformity with other applicable treaties or arrangements on mutual legal assistance. The Parties pointed to two treaties on mutual legal assistance that are in force between the Russian Federation and Ukraine (both of which are cited in the three requests by Ukraine and the responses thereto of the Russian Federation), so it is necessary to consider the provisions of those treaties in order to determine whether the Russian Federation met its obligations under Article 12.

32. The first of these treaties is the 1959 European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (hereinafter the “European Convention”). It requires States parties to provide the widest measure of mutual assistance and specifies that assistance may be refused in two circumstances: first, if the request concerns an offence which the requested party considers a political offence, an offence connected with a political offence or a fiscal offence and, secondly, if the requested party considers that execution of the request is likely to prejudice its sovereignty, security, *ordre public* or other essential interests of its country. The European Convention provides that a request for mutual assistance shall contain certain information, such as identifying details of the person concerned and person to be served. It also specifies that “[r]easons shall be given for any refusal of mutual assistance”.

33. The second mutual legal assistance treaty is the 1993 Minsk Convention on Legal Assistance and Legal Relations in Civil, Family and Criminal Matters (hereinafter the “Minsk Convention”), as amended by a 1997 Protocol, which requires the judicial institutions of the Contracting Parties to provide legal assistance in accordance with the provisions of the Convention. The Minsk Convention sets out certain requirements for requests for legal assistance, including identification of the matter for which assistance is being requested and the names and identifying details of persons who are the subject of the request. It also requires, for criminal matters, that the request include “a description and classification of the committed act and information regarding the amount of any damage caused by the act”. The Minsk Convention further provides that a request for legal assistance:

tions que la Cour a jugées nécessaires, telles que des éléments attestant la connaissance des commanditaires présumés ou la commission d'actes sous-jacents. L'arrêt ne précise aucune raison qui justifierait de considérer pareilles exigences comme greffées à une disposition relative à l'entraide judiciaire.

31. À l'instar des dispositions relatives à l'entraide judiciaire contenues dans nombre de traités multilatéraux appelant à une coopération en matière pénale internationale, l'article 12 n'énonce ni les conditions auxquelles une telle entraide doit être accordée ni la moindre exception à l'obligation d'accorder l'«entraide judiciaire la plus large possible». En revanche, le paragraphe 5 de l'article 12 de la CIRFT précise que les États parties doivent agir à cet égard conformément à d'autres traités ou arrangements applicables en matière d'entraide judiciaire. Les Parties se sont référées à deux conventions de cette nature qui sont en vigueur entre la Fédération de Russie et l'Ukraine (instruments qui sont cités l'un et l'autre dans les trois demandes présentées par l'Ukraine et les réponses correspondantes de la Fédération de Russie), et dont il y a dès lors lieu d'examiner les dispositions pour déterminer si la défenderesse a satisfait aux obligations que lui impose l'article 12.

32. Le premier de ces instruments est la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 (ci-après la «convention européenne»). Il impose aux États parties de s'accorder «l'aide judiciaire la plus large possible» et précise que celle-ci peut être refusée dans deux cas : premièrement, si la demande se rapporte à une infraction considérée par la partie requise comme une infraction politique, une infraction connexe à une infraction politique ou une infraction fiscale et, deuxièmement, si la partie requise estime que l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de son pays. La convention européenne dispose qu'une demande d'entraide doit contenir certaines informations, telles que les données d'identification de la personne en cause et du destinataire. Elle dispose également que «[t]out refus d'entraide judiciaire sera motivé».

33. Le second instrument d'entraide judiciaire est la convention de 1993 relative à l'entraide judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale (ci-après la «convention de Minsk»), telle qu'elle a été modifiée par un protocole de 1997, qui impose aux institutions judiciaires des parties contractantes d'accorder l'entraide judiciaire conformément aux dispositions de la convention. Celle-ci fixe certaines conditions en ce qui concerne les demandes d'entraide judiciaire, exigeant notamment que soient mentionnés l'objet de la demande ainsi que le nom et les données d'identification des personnes qu'elle concerne. En matière pénale, il faut en outre que la demande contienne «une description et une qualification de l'acte commis ainsi que des informations concernant l'évaluation de tout dommage causé par cet acte». La convention de Minsk dispose également qu'une demande d'entraide judiciaire

“may be refused in part or in full if granting such assistance may prejudice the sovereignty or security of, or contradict the legislation of, the requested Contracting Party. In the event that a request for legal assistance is denied, the requesting Contracting Party shall immediately be notified of the reasons for refusal.”

34. Article 12 of the ICSFT, read together with the two mutual legal assistance treaties, therefore requires a requested party to afford to a requesting party the “greatest measure of assistance”. The requested party is not required to provide such assistance if one of the exceptions applies but, if it refuses to provide assistance, it is obligated to inform the requesting party of the reasons for its refusal.

35. The Court had occasion to address very similar mutual legal assistance provisions in *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, in which the applicant alleged that the respondent had violated certain obligations under the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between France and Djibouti. That convention obligates the parties to afford each other the widest measure of mutual assistance. Article 2, paragraph (c), of the convention permits a requested State to refuse to provide assistance in certain circumstances. The convention also specifies that “[r]easons shall be given for any refusal of judicial assistance” (Art. 17).

36. Applying these provisions to a failure by France to provide assistance to Djibouti, the Court said that a “bare reference” to Article 2, paragraph (c), would not meet the obligation to provide reasons set out in Article 17, stating that

“[s]ome brief further explanation was called for. This is not only a matter of courtesy. It also allows the requested State to substantiate its good faith in refusing the request. It may also enable the requesting State to see if its letter rogatory could be modified so as to avoid the obstacles to implementation enumerated in Article 2.” (*Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 2008, p. 231, para. 152.)

I note that the Court was prudent in not requiring more than a “brief” explanation of the reasons why a request for assistance was refused. The level of detail sufficient to meet a requirement to give reasons for a refusal may vary, depending on the particular exception invoked by a requested party.

37. I turn now to the three requests that the Court highlights in the Judgment and as to which it considers that no obligation arose for the Russian Federation under Article 12.

38. On 11 November 2014, Ukraine presented a request for mutual legal assistance in a specified pre-trial investigation, referring to both the Minsk

«peut être rejetée en tout ou partie si l'exercice de l'entraide est susceptible de porter préjudice à la souveraineté ou à la sécurité de l'État contractant requis ou est contraire à sa législation. En cas de rejet, l'État contractant requérant est informé sur-le-champ des raisons de celui-ci.»

34. L'article 12 de la CIRFT, lu conjointement avec les deux traités d'entraide judiciaire, impose donc à la partie requise d'accorder à la partie requérante l'«entraide judiciaire la plus large possible». La partie requise n'est pas tenue de faire droit à la demande si l'une des exceptions s'applique mais, en cas de refus, elle a l'obligation d'informer la partie requérante des raisons de celui-ci.

35. La Cour a eu l'occasion de traiter de dispositions fort semblables intéressant l'entraide judiciaire en l'affaire relative à *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France)*, dans laquelle le demandeur reprochait à la défenderesse d'avoir manqué à certaines obligations découlant de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale conclue entre eux. Cet instrument impose aux parties de s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible. L'alinéa c) de son article 2 permet à l'État requis de refuser l'entraide dans certaines circonstances. La convention précise également que «[t]out refus d'entraide judiciaire sera motivé» (art. 17).

36. Appliquant ces dispositions au refus de la France de faire droit à la demande d'entraide de Djibouti, la Cour a dit qu'une «simple référence» à l'alinéa c) de l'article 2 n'aurait pas été suffisante pour qu'il fût satisfait à l'obligation de motiver le refus énoncée à l'article 17, précisant ceci :

«Quelques brèves explications supplémentaires auraient été de mise. Il ne s'agit pas là simplement d'une question de courtoisie. L'État requis dispose ainsi de la possibilité de démontrer sa bonne foi en cas de refus de la demande. Cela peut aussi permettre à l'État requérant de déterminer si sa demande de commission rogatoire pourrait être modifiée de manière à éviter les obstacles à son exécution énoncés à l'article 2.» (*Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 231, par. 152.)

Je relèverai que la Cour s'est montrée prudente en n'exigeant que de «brèves» explications des motifs de rejet d'une demande d'entraide. À cet égard, le niveau de détail que la partie requise doit fournir pour satisfaire à une obligation de motivation peut varier, en fonction de l'exception particulière qu'elle invoque.

37. J'en viens à présent aux trois demandes sur lesquelles la Cour s'est penchée dans l'arrêt et qui, selon elle, n'ont mis à la charge de la Fédération de Russie aucune obligation au titre de l'article 12.

38. Le 11 novembre 2014, l'Ukraine a soumis une demande d'entraide judiciaire concernant une enquête préliminaire déterminée, se référant tant à

Convention and the European Convention. The request indicated that a particular individual had, *inter alia*, raised funds for the LPR. It sought various forms of assistance, including the questioning of witnesses and the provision of information related to bank accounts and identity documents. The Russian Federation responded over nine months later, on 17 August 2015, stating that the request could not be executed based on Article 2, paragraph (b), of the European Convention and Article 19 of the Minsk Convention, “because the requested assistance may harm the sovereignty, security and other vital interests of the Russian Federation”.

39. Ukraine filed the second request on 3 December 2014, once again citing the Minsk Convention and the European Convention. It stated that Ukraine was conducting a pre-trial investigation into a particular person suspected of funding the LPR. Ukraine requested, *inter alia*, assistance in the questioning of witnesses and information regarding a bank account and identity documents. The 17 August 2015 response of the Russian Federation was identical to the response to the first request.

40. Ukraine made the third request addressed by the Court on 28 July 2015, citing the European Convention and the Minsk Convention. The request stated that a particular individual had been involved, *inter alia*, in the provision of financing to extra-legal armed groups operating in Ukraine. The request asked for assistance, *inter alia*, in determining the place of residence of this individual (and others) and in delivering the written charge sheet to him. The Russian Federation responded seven months later, stating that the request “has been found impossible to satisfy due to the grounds provided” in Article 2, paragraph (b), of the European Convention and Article 19 of the Minsk Convention.

41. Thus, in each case, there was a significant delay in the response of the Russian Federation. The first two responses did not indicate the factual basis for the invocation of exceptions in the European Convention and the Minsk Convention, but did identify the particular exceptions invoked by the Russian Federation. The third response by the Russian Federation did not even mention the particular exceptions, containing only what the Court had previously called “bare references” to article and paragraph numbers in the mutual legal assistance treaties. Even if the first two responses might be considered sufficient to meet the requirement of setting out reasons, the third response would not have satisfied the test that the Court set out in *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters*.

42. The Financial Action Task Force stated in 2019 that “[the] Russia[n] [Federation] generally provides [mutual legal assistance] in a constructive and timely manner” (“Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures — Russian Federation”, Fourth Round Mutual Evaluation Report, para. 607). These general practices stand in sharp contrast to the manner in which the Russian Federation responded to the three requests for assistance addressed in the Judgment, which was neither timely nor constructive. The

la convention de Minsk qu'à la convention européenne. Elle mentionnait qu'un individu était impliqué, notamment, dans la collecte de fonds au profit de la RPL, et sollicitait diverses formes d'aide, dont l'audition de témoins et la communication d'informations relatives à des comptes bancaires et des documents d'identité. La Fédération de Russie a mis plus de neuf mois à répondre : le 17 août 2015, invoquant l'alinéa *b*) de l'article 2 de la convention européenne et l'article 19 de la convention de Minsk, elle a rejeté la demande au motif « que l'exercice de l'entraide sollicitée pourrait porter atteinte à [s]a souveraineté, à [s]a sécurité et à d'autres [de ses] intérêts vitaux ».

39. L'Ukraine a soumis la deuxième demande le 3 décembre 2014, citant là encore la convention de Minsk et la convention européenne. Elle précisait qu'elle menait une enquête préliminaire sur un individu soupçonné de financer la RPL et sollicitait notamment une aide aux fins de l'audition de témoins ainsi que des informations concernant un compte bancaire et des documents d'identité. La Fédération de Russie a répondu le 17 août 2015, rejetant la demande dans les mêmes termes que la précédente.

40. L'Ukraine a soumis la troisième demande traitée par la Cour le 28 juillet 2015, citant la convention européenne et la convention de Minsk. Elle faisait état de l'implication d'un individu dans diverses activités, dont le financement de groupes armés extrajudiciaires opérant sur son territoire, et demandait notamment à la Fédération de Russie de l'aider à déterminer le lieu de résidence de l'intéressé (et d'autres personnes) et de lui signifier l'acte d'accusation écrit. Au terme de sept mois, la Fédération de Russie a répondu qu'il s'était « révélé impossible de faire droit à la demande pour les motifs prévus » à l'alinéa *b*) de l'article 2 de la convention européenne et à l'article 19 de la convention de Minsk.

41. Dans chaque cas, la Fédération de Russie a donc longtemps tardé à traiter les demandes. Dans ses deux premières réponses, elle n'indiquait pas sur quels faits elle se fondait pour invoquer les exceptions prévues par la convention européenne et la convention de Minsk, mais précisait celles qu'elle invoquait. Dans la troisième réponse, en revanche, elle n'énonçait pas même l'exception invoquée, se contentant, pour reprendre les termes employés par la Cour, de « simple[s] référence[s] » à des numéros d'articles et de paragraphes de traités d'entraide judiciaire. Même si les deux premières réponses peuvent être considérées comme suffisantes en ce qui concerne l'obligation de motiver le refus, la troisième n'aurait pas satisfait au critère que la Cour a fixé en l'affaire relative à *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale*.

42. En 2019, le Groupe d'action financière a relevé que « la [Fédération de] Russie accord[ait] généralement [l'entraide judiciaire] de manière constructive et en temps voulu » (« Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures — Russian Federation », Fourth Round Mutual Evaluation Report, par. 607). Or, tel est loin d'avoir été le cas s'agissant du traitement, par la défenderesse, des trois demandes d'entraide examinées dans l'arrêt, auxquelles elle n'a répondu ni en temps voulu ni de façon

Russian Federation cannot be said to have met its obligation to provide the greatest measure of assistance to Ukraine. The Court therefore should have concluded that the Russian Federation violated its obligations under Article 12 of the ICSFT.

III. ALLEGED VIOLATIONS OF OBLIGATIONS UNDER THE ORDER OF 19 APRIL 2017

43. Ukraine alleges that the Russian Federation violated three obligations set out in the Order.

44. The Order explicitly and specifically required the Russian Federation to refrain from maintaining limitations on the ability of the Crimean Tatar community to conserve its representative institutions, “including the *Mejlis*”. The fact that the Russian Federation instead maintained the ban is not in dispute. For me, the conclusion that the Russian Federation violated the obligation set out in the Order is not in doubt.

45. I reach the opposite conclusion with respect to the alleged violation of the measure requiring the Russian Federation to “[e]nsure the availability of education in the Ukrainian language”. I share the view of Judge *ad hoc* Skotnikov, who voted in favour of this measure in 2017, observing that it was a measure of a “general and non-controversial nature” (*Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 19 April 2017, I.C.J. Reports 2017*, separate opinion of Judge *ad hoc* Skotnikov, p. 223, para. 3). In the Order (para. 97), the Court referred to reports that showed, *prima facie*, that there had been restrictions in terms of the availability of Ukrainian-language education in Crimean schools. However, unlike the measure related to the *Mejlis*, the Court did not indicate that the Russian Federation was required to reverse actions that it had taken between 2014 and the adoption of the Order three years later.

46. The third measure imposed in the Order required both Parties to “refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve”. Relations between the Parties were strained when the Order was issued in 2017. I am convinced that the two actions of the Russian Federation to which the Judgment refers (para. 397) — the launch in 2022 of the “special military operation” and the recognition as independent States of the DPR and LPR — had such a sharp and negative impact on the Parties’ relationship as to undermine severely the prospects for them to resolve the dispute in the present case. It is the impact of these actions that leads me to believe that the Russian Federation violated

constructive. Il ne saurait être considéré que la Fédération de Russie a satisfait à son obligation d'accorder l'entraide la plus large possible à l'Ukraine. La Cour aurait donc dû conclure qu'elle a manqué à ses obligations découlant de l'article 12 de la CIRFT.

III. MANQUEMENTS ALLÉGUÉS À DES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE L'ORDONNANCE DU 19 AVRIL 2017

43. L'Ukraine a allégué que la Fédération de Russie avait manqué à trois obligations énoncées dans l'ordonnance.

44. L'ordonnance imposait expressément et spécifiquement à la Fédération de Russie de s'abstenir de maintenir des limitations à la capacité de la communauté des Tatars de Crimée de conserver ses instances représentatives, «y compris le *Majlis*». Le fait que la défenderesse ait au contraire maintenu l'interdiction n'est pas contesté. Selon moi, la conclusion suivant laquelle la Fédération de Russie a manqué à l'obligation énoncée dans l'ordonnance n'est pas douteuse.

45. Je suis en revanche en désaccord avec la conclusion à laquelle parvient la Cour pour ce qui est du manquement allégué à la mesure imposant à la Fédération de Russie de «[f]aire en sorte de rendre disponible un enseignement en langue ukrainienne». Cette mesure, comme l'avait relevé le juge *ad hoc* Skotnikov lorsqu'il a voté en faveur de son indication en 2017, est «de nature générale et ne prêt[e] pas à controverse» (*Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017, opinion individuelle du juge ad hoc Skotnikov, p. 223, par. 3*). Dans l'ordonnance (par. 97), la Cour s'est référée à des rapports qui semblaient montrer que la disponibilité de l'enseignement en langue ukrainienne avait été restreinte dans les établissements scolaires de Crimée. Contrairement à ce qu'elle a fait relativement au *Majlis*, la Cour n'a cependant pas prescrit à la Fédération de Russie de révoquer des mesures qu'elle avait prises entre 2014 et l'adoption de l'ordonnance, trois ans plus tard.

46. La troisième mesure indiquée dans l'ordonnance imposait aux deux Parties de «s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour [é]tai[t] saisie ou d'en rendre la solution plus difficile». Les rapports entre les Parties étaient tendus lorsque l'ordonnance a été rendue, en 2017. Je suis convaincue que les deux actes de la Fédération de Russie auxquels l'arrêt fait référence (par. 397) — le lancement, en 2022, de l'«opération militaire spéciale» et la reconnaissance de la RPD et de la RPL en tant qu'États indépendants — ont eu sur ces relations un effet négatif si prononcé qu'ils ont gravement compromis les chances de voir les Parties régler leur différend dans la présente affaire. C'est leur incidence qui me conduit à

its obligation not to make the dispute more difficult to resolve, wholly apart from the question whether these actions complied with the obligations of the Russian Federation under international law (which, in any event, the Court has no basis to address in the present case).

(Signed) Joan E. DONOGHUE.

penser que la Fédération de Russie a manqué à son obligation de ne pas rendre la solution du différend plus difficile, indépendamment de la question (que la Cour n'est, en tout état de cause, pas fondée à traiter en l'espèce) de savoir si ces actes étaient conformes aux obligations incombant à la défenderesse au titre du droit international.

(Signé) Joan E. DONOGHUE.
