

DISSENTING OPINION OF JUDGE SEBUTINDE

In my opinion, the Russian Federation has violated its obligations under Articles 12 and 18 of the ICSFT. The Russian Federation is also in violation of its obligations under the CERD with respect to measures taken against the Mejlis and its law enforcement measures — The evidentiary threshold applied by the Court under Article 12 is unnecessarily stringent and imposes an impracticable burden upon States requesting mutual assistance — The Russian Federation by failing to provide Ukraine with any assistance at all in relation to the Applicant's investigation of possible terrorism financing offences, acted in violation of its obligation under Article 12 of the ICSFT — With respect to Article 18, the Russian Federation failed to take "practicable measures" that were within its disposal to prevent terrorism financing — By endorsing the fundraising activities of officials and private persons under its jurisdiction, for the benefit of the DPR and LPR and failing to take "practicable measures" that were at its disposal to prevent, restrict or limit such fundraising activities, the Russian Federation acted in violation of its obligation under Article 18 of the ICSFT — The Russian Federation's indiscriminate enforcement of its anti-extremism legislation against members of the Crimean Tatar community had the effect of discriminating against Crimean Tatars on the basis of their ethnic or national origin — The Russian authorities undertook raids directed against businesses and religious sites without any apparent specific basis for determining that the men detained may have been linked to criminal activity, thus impairing the rights of members of this ethnic minority protected under Articles 2 and 5 (d) (viii) and (ix) of CERD — The ban of the Mejlis constituted an act of racial discrimination — The representative role uniquely played by the Mejlis as the executive body of the Crimean Tatar people is neither equivalent to that played by the Qurultay, nor can it be replaced by that of any other representative body in Crimea, including the "Qurultay of Muslims of Crimea" and the Shura — The ban had the effect of impairing not only the civil rights of the individual members of the Mejlis, but also the civil and cultural rights of the Crimean Tatar community to determine their cultural leaders, in violation of the CERD — The conduct of the Russian Federation manifestly violated its obligation to refrain from action that might aggravate or extend the dispute before the Court or render it more difficult to resolve.

OPINION DISSIDENTE DE M^{me} LA JUGE SEBUTINDE

[Traduction]

Fédération de Russie ayant, selon moi, manqué à ses obligations découlant des articles 12 et 18 de la CIRFT. Fédération de Russie manquant aussi à ses obligations découlant de la CIEDR en ce qui concerne les mesures prises contre le Majlis et ses mesures de répression — Niveau d'exigence en matière de preuve appliqué par la Cour au titre de l'article 12 étant inutilement strict et imposant une charge irréaliste aux États sollicitant une entraide judiciaire — Fédération de Russie ayant, par son refus d'apporter la moindre aide relativement aux enquêtes menées par l'Ukraine sur d'éventuelles infractions de financement du terrorisme, agi en violation de son obligation découlant de l'article 12 de la CIRFT — Fédération de Russie n'ayant pas, s'agissant de l'article 18, pris les « mesures possibles » qui s'offraient à elle pour prévenir le financement du terrorisme — Fédération de Russie ayant, en approuvant les activités de levée de fonds menées au profit de la RPD et la RPL par des représentants de l'État et des particuliers ressortissant à sa juridiction, et en ne prenant pas toutes les « mesures possibles » qui s'offraient à elle pour prévenir, restreindre ou limiter lesdites activités, agi en violation de son obligation découlant de l'article 18 de la CIRFT — Application indiscriminée, par la Fédération de Russie, de sa législation antiextrémisme contre des membres de la communauté tatare de Crimée ayant eu pour effet une discrimination des Tatars de Crimée fondée sur leur origine ethnique ou nationale — Autorités russes ayant fait des descentes dirigées contre des sociétés et des sites religieux sans le moindre fondement spécifique apparent permettant de déterminer que les hommes détenus pouvaient être impliqués dans des activités criminelles, portant ainsi atteinte aux droits des membres de cette minorité ethnique protégés par l'article 2 et les alinéas viii) et ix) de la litt. d) de l'article 5 de la CIEDR — Interdiction visant le Majlis étant constitutive de discrimination raciale — Rôle représentatif unique joué par le Majlis en tant qu'organe exécutif du peuple tatar de Crimée n'étant ni équivalent à celui du Qurultay, ni susceptible d'être remplacé par celui de tout autre organe représentatif en Crimée, y compris le « Qurultay des musulmans de Crimée » et la Choura — Interdiction ayant eu pour effet de porter atteinte non seulement aux droits civils des membres individuels du Majlis, mais aussi aux droits civil et culturel de la communauté tatare de Crimée de choisir ses dirigeants culturels, en violation de la CIEDR — Comportement de la Fédération de Russie emportant à l'évidence manquement à l'obligation faite à cet État de s'abstenir de tout acte risquant d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour était saisie ou d'en rendre la solution plus difficile.

INTRODUCTION

1. Although I agree with some of the Court's conclusions regarding the violation by the Russian Federation of some of its international obligations and have voted in favour of operative paragraphs 404 (1), (3), (5) and (6), I disagree with several of the Court's findings in other respects and have voted against operative paragraphs 404 (2), (4) and (7). In particular, I disagree with the Court's conclusion that Ukraine has failed to establish the violation by the Russian Federation of its obligations under Articles 12 and 18 of the ICSFT and under CERD with respect to measures taken against the *Mejlis* and in relation to the law enforcement measures directed at members of the Crimean Tatar population. Furthermore, I elaborate upon the Court's interpretation and conclusion with respect to the measure indicated in the Court's provisional measures Order, which required the Parties to "refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve". The following are my reasons.

I. ALLEGED VIOLATION OF OBLIGATIONS UNDER THE ICSFT

2. In large part, I agree with the Court's interpretation of the applicable provisions of the ICSFT. In particular, I agree that the term "funds" as defined in Article 1, paragraph 1, of the ICSFT does not encompass the provision of weapons or other forms of support used as means of committing predicate acts referred to in Article 2, paragraph 1 (a) or (b), of the ICSFT.

3. I also agree with the Court's conclusion in paragraph 111 of the Judgment that the Russian Federation has violated its obligations under Article 9, paragraph 1, of the ICSFT through its failure to investigate credible allegations made by Ukraine concerning the financing of terrorism by persons present in Russian-controlled territory.

4. However, in my view, the conduct of the Russian Federation also demonstrates a violation of its obligations under Article 12, paragraph 1, and Article 18, paragraph 1. In this regard, I disagree with the conclusions of the Court in paragraphs 131 and 146 of the Judgment for the following reasons.

A. Article 12 of the ICSFT

5. As stated by the Court in paragraph 126 of its Judgment, Article 12 of the ICSFT obligates States parties to afford one another the greatest assistance in their investigations into the commission of terrorism financing offences. Specifically, Article 12, paragraph 1, provides that States parties

INTRODUCTION

1. Bien que je souscrive à certaines des conclusions de la Cour relatives au manquement de la Fédération de Russie à une partie de ses obligations internationales et que j'aie voté en faveur des points 1, 3, 5 et 6 du dispositif, je suis en désaccord avec plusieurs constatations de la majorité à d'autres égards et ai voté contre les points 2, 4 et 7 du dispositif. En particulier, contrairement à la Cour, je considère que l'Ukraine a établi que la Fédération de Russie avait manqué à ses obligations découlant des articles 12 et 18 de la CIRFT, ainsi que de la CIEDR, s'agissant des mesures prises contre le *Majlis* et des mesures de répression ayant visé certains membres de la population tatare de Crimée. Je commenterai en outre l'interprétation et la conclusion de la Cour relatives à la mesure, prescrite dans son ordonnance en indication de mesures conservatoires, qui faisait obligation aux Parties de «s'abstenir de tout acte qui [aurait] risqué] d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour [était] saisie ou d'en rendre la solution plus difficile». J'exposerai ci-après mon raisonnement.

I. MANQUEMENT ALLÉGUÉ À DES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE LA CIRFT

2. Je souscris en grande partie à l'interprétation donnée par la Cour des dispositions applicables de la CIRFT. En particulier, je conviens que le mot «fonds», tel qu'il est défini au paragraphe 1 de l'article premier de cet instrument, ne vise pas la fourniture d'armes ou d'autres formes d'appui utilisées comme moyens de commettre des actes sous-jacents visés aux alinéas a) ou b) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT.

3. Je me rallie également à la conclusion, tirée par la Cour au paragraphe 111 de l'arrêt, que la Fédération de Russie a manqué à ses obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 9 de la CIRFT en n'enquêtant pas sur des allégations crédibles formulées par l'Ukraine en ce qui concerne le financement du terrorisme par des personnes présentes sur des territoires contrôlés par la Russie.

4. Selon moi, cependant, le comportement de la Fédération de Russie est aussi constitutif d'un manquement aux obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 12 et du paragraphe 1 de l'article 18. À cet égard, je suis en désaccord avec les conclusions tirées par la Cour aux paragraphes 131 et 146 de l'arrêt, pour les raisons ci-après.

A. L'article 12 de la CIRFT

5. Comme la Cour l'a relevé au paragraphe 126 de son arrêt, l'article 12 de la CIRFT impose aux États parties de s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible dans leurs enquêtes relatives à la commission d'infractions de financement du terrorisme. Plus précisément, son paragraphe 1 dispose que

“shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal or extradition proceedings” in respect of the offence of terrorism financing and its predicate acts, “including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings”. I am of the view that in the present case, the Russian Federation has violated this obligation.

6. Although Ukraine claimed having sent over 91 requests to Russia between 2014 and 2020, the Court rightly only considered the 12 requests for mutual legal assistance (hereinafter “MLA”) produced before the Court by Ukraine (Judgment, para. 126). Furthermore, the Court was correct to limit its analysis to those requests that specifically mentioned the provision of financial support to persons or organizations alleged to have engaged in acts of terrorism (*ibid.*, para. 128). However, I disagree with the Court’s reasoning in paragraph 130 of the Judgment, which led to its conclusion that these requests for legal assistance did not meet the evidentiary threshold required to give rise to the Russian Federation’s obligation under Article 12 to assist Ukraine in its investigations.

7. The Court considers that the requests for legal assistance provided by Ukraine to the Russian Federation were insufficient to trigger the obligation under Article 12 because they did not describe in sufficient detail the commission of alleged predicate acts by the recipients of the funds and because they failed to substantiate the fact that the alleged funders knew that the funds would be used to commit such acts (Judgment, para. 130). In my view, the evidentiary threshold applied by the Court is unnecessarily stringent and imposes an impracticable burden upon States requesting assistance with investigations into terrorism financing. The State requesting legal assistance is often not in possession of such detailed information regarding the precise nature of the predicate acts, prior to submitting its request, and that is the very reason for the request for legal assistance in the first place.

8. When making a request for legal assistance, it is not necessary for a State to demonstrate that the alleged funders “knew” what the funds provided were to be used for. It is precisely this information concerning the *mens rea* of the funders that the requesting State seeks to uncover during its investigation. At the stage of requesting legal assistance, the requesting State should not be expected to be in possession of all the relevant facts concerning the alleged offence. It is sufficient that the request contains credible allegations that a terrorism financing offence may have been committed. This is an analogous standard to that applied in the context of Article 9 of the ICSFT, which concerns the obligation to undertake investigations. In my opinion, the obligation under Article 9 to conduct a criminal investigation and the obligation under Article 12 to assist with an investigation are two sides of the same coin. Ordinarily, if the requesting State has met the evidentiary threshold required for the trigger of an obligation under Article 9, as Ukraine did in the present case, the same will be true with respect to the evidentiary threshold required to trigger an obligation under Article 12.

les États parties «s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête ou procédure pénale ou procédure d'extradition» ayant trait à l'infraction de financement du terrorisme et à ses actes sous-jacents, «y compris pour l'obtention des éléments de preuve en leur possession qui sont nécessaires aux fins de la procédure». J'estime que, en l'espèce, la Fédération de Russie a manqué à cette obligation.

6. Bien que l'Ukraine ait affirmé avoir adressé plus de 91 demandes à la Russie entre 2014 et 2020, la Cour n'a, à juste titre, tenu compte que des 12 demandes d'entraide judiciaire que lui a communiquées l'Ukraine (arrêt, par. 126). Elle s'est en outre bornée, comme il se devait, à analyser les demandes qui mentionnaient spécifiquement la fourniture d'un appui financier à des personnes ou organisations qui se seraient livrées à des actes de terrorisme (*ibid.*, par. 128). En revanche, je suis en désaccord avec le raisonnement qui l'a conduite à conclure, au paragraphe 130 de l'arrêt, que ces demandes d'entraide judiciaire ne satisfaisaient pas au niveau de preuve requis pour mettre à la charge de la Fédération de Russie, en vertu de l'article 12, l'obligation d'aider l'Ukraine dans ses enquêtes.

7. La Cour considère que les demandes d'entraide judiciaire adressées à la Fédération de Russie ne suffisaient pas à faire naître l'obligation découlant de l'article 12 car l'Ukraine n'y décrivait pas avec la précision nécessaire la commission par les destinataires des fonds d'actes sous-jacents allégués et n'étayait pas le fait que les commanditaires présumés savaient que ces fonds seraient utilisés pour commettre de tels actes (arrêt, par. 130). Selon moi, le niveau d'exigence en matière de preuve appliqué par la Cour est inutilement strict et impose aux États demandant de l'aide pour des enquêtes relatives au financement du terrorisme une charge irréaliste. Il n'est pas rare que, avant de présenter sa demande, l'État requérant ne possède pas d'informations aussi détaillées concernant la nature exacte des actes sous-jacents, ce qui est la raison même pourquoi il sollicite une entraide judiciaire en premier lieu.

8. L'État requérant n'a pas à démontrer que les commanditaires allégués «savaient» dans quel but les fonds devaient être utilisés, car c'est précisément cette information concernant leur *mens rea* qu'il cherche à déterminer au cours de son enquête. Au stade de la demande d'entraide judiciaire, il ne faut pas s'attendre à ce que l'État requérant soit en possession de tous les faits pertinents au sujet de l'infraction alléguée. Il suffit que la demande contienne des allégations crédibles d'infraction de financement du terrorisme. C'est là un critère semblable à celui appliqué dans le contexte de l'article 9 de la CIRFT, qui a trait à l'obligation d'engager des enquêtes. Selon moi, l'obligation faite par l'article 9 de mener une enquête pénale et l'obligation faite par l'article 12 d'apporter une aide à cette fin sont les deux faces de la même médaille. D'ordinaire, si l'État requérant a satisfait au niveau de preuve requis pour faire naître une obligation prévue à l'article 9, ce qui est le cas de l'Ukraine en l'espèce, il est également réputé avoir satisfait à celui requis pour donner naissance à une obligation au titre de l'article 12.

9. In the present case, the Court concluded with respect to Article 9 that the communications made by Ukraine to the Russian Federation contained sufficiently detailed allegations of terrorism financing to obligate the Russian Federation to undertake investigations into the facts alleged therein (Judgment, para. 107). For the same reasons, the Court should have concluded that the Russian Federation was obligated to provide Ukraine with the “greatest measure of assistance” in respect of Ukraine’s own criminal investigations or extradition proceedings in respect of individuals alleged to have committed terrorism financing offences. The requests for legal assistance provided by Ukraine credibly alleged that individuals present on the territory of the Russian Federation provided financing to armed groups associated with armed groups involved in attacks on civilians in Ukraine. For example, the requests included information regarding fundraising websites set up by members of the Russian State Duma and bank accounts used to finance LPR operations. At the time, the Russian Federation had also been made aware by Ukraine, of conduct allegedly undertaken by armed groups associated with the DRP and LPR that Ukraine considered to constitute predicate acts under the ICSFT (see *ibid.*). In my view, this information was sufficient to meet the evidentiary threshold for triggering the obligation of the Russian Federation under Article 12.

10. In my view, the Russian Federation failed to fulfil its obligation to provide Ukraine with such assistance. As noted, the most relevant requests for legal assistance are those made by Ukraine on 11 November 2014, 3 December 2014, and 28 July 2015. The Russian Federation entirely rejected each of these requests. In all three cases, it cited Article 2 (*b*) of the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters of 20 April 1959 (hereinafter the “European Convention”) and Article 19 of the Convention on Legal Assistance and Legal Relations in Civil, Family and Criminal Matters of 22 January 1993, as amended by the Protocol of 28 March 1997 (hereinafter the “Minsk Convention”) to justify its rejection of the requests. These articles concern the rejection of requests for legal assistance on grounds of sovereignty or security. In the circumstances, I do not consider that the Russian Federation’s rejection of Ukraine’s requests for MLA was justified for two reasons.

11. First, the Russian Federation did not adequately explain its reasons for rejecting Ukraine’s request. Even if the security exceptions invoked by the Russian Federation applied in the present case, which is far from clear, the Russian Federation was required to substantiate that ground. Article 19 of the European Convention and Article 19 of the Minsk Convention both require that the Russian Federation notify Ukraine of the reasons for its refusal when denying a request for legal assistance. As the Court has explained in the past, a “bare reference” to a treaty provision does not suffice

9. Dans la présente affaire, la Cour a conclu, s'agissant de l'article 9, que les communications que l'Ukraine avait adressées à la Fédération de Russie contenaient des allégations de financement du terrorisme suffisamment détaillées pour obliger celle-ci à enquêter sur les faits supposés qui y étaient mentionnés (arrêt, par. 107). Pour la même raison, la Cour aurait dû conclure que la Fédération de Russie était tenue d'accorder l'«entraide judiciaire la plus large possible» pour les enquêtes pénales ou procédures d'extradition que l'Ukraine menait elle-même au sujet d'auteurs présumés d'infractions de financement du terrorisme. Dans les demandes d'entraide judiciaire qu'elle a présentées, l'Ukraine a allégué de manière crédible que des personnes présentes sur le territoire de la Fédération de Russie finançaient des groupes armés associés à d'autres groupes armés impliqués dans des attaques contre des civils en Ukraine. Les demandes contenaient par exemple des informations concernant des sites Internet de levée de fonds créés par des membres de la Douma d'État russe et des comptes bancaires utilisés pour financer des opérations de la RPL. À l'époque, l'Ukraine avait également porté à la connaissance de la Fédération de Russie des comportements qu'elle imputait à des groupes armés associés à la RPD et à la RPL et considérait comme constitutifs d'actes sous-jacents au titre de la CIRFT (voir *ibid.*). Selon moi, ces informations étaient suffisantes pour qu'il soit satisfait au niveau de preuve mettant à la charge de la Fédération de Russie l'obligation découlant de l'article 12.

10. À mon sens, la Fédération de Russie ne s'est pas acquittée de son obligation d'apporter une telle assistance à l'Ukraine. Comme cela a été relevé, les demandes d'entraide judiciaire les plus pertinentes sont celles que l'Ukraine a présentées le 11 novembre 2014, le 3 décembre 2014 et le 28 juillet 2015. La Fédération de Russie a rejeté dans leur intégralité chacune de ces demandes. Dans les trois cas, elle a cité l'alinéa b) de l'article 2 de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, adoptée le 20 avril 1959 (ci-après la «convention européenne»), et l'article 19 de la convention du 22 janvier 1993 relative à l'entraide judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale, telle que modifiée par le protocole du 28 mars 1997 (ci-après la «convention de Minsk») pour justifier sa décision de ne pas y donner suite. Ces dispositions ont trait au rejet de demandes d'entraide judiciaire pour des raisons de souveraineté ou de sécurité. Dans les circonstances de l'espèce, je considère que le rejet par la Fédération de Russie des demandes de l'Ukraine était injustifié pour deux raisons.

11. Premièrement, la Fédération de Russie n'a pas exposé de manière adéquate les raisons de ce rejet. Même si les exceptions au titre de la sécurité qu'elle a invoquées s'appliquaient dans le cas d'espèce, ce qui est loin d'être clair, elle était tenue d'étayer ce motif. L'article 19 de la convention européenne et l'article 19 de la convention de Minsk imposent tous deux à la Fédération de Russie de notifier les raisons de son refus lorsqu'elle rejette une demande d'entraide judiciaire. Comme la Cour l'a précisé par le passé, un État ne peut se contenter de faire une «simple référence» à une disposi-

to satisfy a requirement that a State give reasons for a refusal for mutual assistance¹. But that is precisely what the Russian Federation did here. Its rejection of the Ukrainian requests contained little more than a reference to the treaty provisions it invoked without any further explanation. This, in my view, was insufficient to sustain an exception to the obligation under Article 12 of the ICSFT.

12. Secondly, it is notable that even though its response rejecting Ukraine's requests for MLA were little more than a paragraph long, the Russian Federation took many months to send its response to Ukraine. The Russian Federation did not respond to the request dated 11 November 2014 until 31 August 2015, entailing a delay of over nine months. Similarly, the Russian Federation took over eight months to respond to the request dated 3 December 2014 and over seven months to respond to the request dated 28 July 2015. This is despite the fact that, as the Court notes in the present Judgment, "the Russian Federation generally answers requests for mutual legal assistance 'within one to two months'" (Judgment, para. 110). These inordinate delays, coupled with the failure to substantiate the reasons for declining Ukraine's MLA requests, clearly demonstrate a failure by the Russian Federation to meet its obligations under Article 12.

13. In short, the Russian Federation not only failed to provide Ukraine with "the greatest measure of assistance" in its investigations into terrorism financing, but it also failed to provide Ukraine with reasons for declining the Applicant's MLA requests. I therefore cannot agree with the Court's finding that Ukraine has failed to establish a violation by the Russian Federation of Article 12, paragraph 1, of the ICSFT.

B. Article 18 of the ICSFT

14. I also cannot agree with the Court's conclusion in paragraph 146 of the Judgment concerning the compliance by the Russian Federation with its obligation pursuant to Article 18 of the ICSFT. In my view, the Russian Federation violated its obligations under this provision.

15. As the Court notes, Article 18, paragraph 1, obligates States parties to take "all practicable measures" to prevent and counter preparations for the commission of terrorism financing offences. I agree that for a violation of this obligation to occur, it is not necessary that the offence of terrorism financing should have occurred (Judgment, para. 138). I also agree that the provision is a broad one encompassing all reasonable and feasible measures that a State may take to combat terrorism financing, including but not limited to adoption of a regulatory framework to monitor and prevent transactions with terrorist organizations (*ibid.*, paras. 139-140). However, I disagree that

¹ *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 2008, p. 231, para. 152.

tion conventionnelle pour satisfaire à l'exigence de motivation d'un refus d'accorder une entraide judiciaire¹. Or, c'est précisément ce qu'a fait la Fédération de Russie. Ses décisions de rejet des demandes de l'Ukraine ne contenaient guère plus qu'une référence aux dispositions conventionnelles qu'elle invoquait sans autre explication. Selon moi, cela ne suffisait pas pour justifier qu'elle se fût soustraite à l'obligation prévue à l'article 12 de la CIRFT.

12. Deuxièmement, il est remarquable que, alors même que ses réponses tenaient en un seul paragraphe, la Fédération de Russie ait mis de nombreux mois pour faire part à l'Ukraine du rejet de ses demandes d'entraide judiciaire. Elle n'a répondu à la demande en date du 11 novembre 2014 que le 31 août 2015, soit plus de neuf mois après. De même, elle a mis plus de huit mois à répondre à la demande en date du 3 décembre 2014 et plus de sept mois à celle datée du 28 juillet 2015, et ce, en dépit du fait que, comme la Cour l'a relevé dans le présent arrêt, elle «répond généralement aux demandes d'entraide judiciaire "dans un délai d'un à deux mois"» (arrêt, par. 110). Ces retards excessifs, ajoutés à l'absence de motivation des rejets des demandes d'entraide judiciaire de l'Ukraine, démontrent clairement que la Fédération de Russie a manqué à ses obligations découlant de l'article 12.

13. En résumé, la Fédération de Russie a manqué non seulement d'accorder à l'Ukraine «l'entraide ... la plus large possible» dans ses enquêtes relatives au financement du terrorisme, mais aussi de lui communiquer les raisons pour lesquelles elle a rejeté ses demandes d'entraide judiciaire. Je ne peux donc me rallier à la conclusion de la Cour selon laquelle l'Ukraine n'a pas établi que la Fédération de Russie avait violé le paragraphe 1 de l'article 12 de la CIRFT.

B. L'article 18 de la CIRFT

14. Je ne peux pas non plus souscrire à la conclusion que la Cour a tirée au paragraphe 146 de l'arrêt en ce qui concerne le respect par la Fédération de Russie de l'obligation prévue à l'article 18 de la CIRFT. Selon moi, la défenderesse a manqué à ses obligations découlant de cette disposition.

15. Comme la Cour l'a relevé, le paragraphe 1 de l'article 18 impose aux États parties de prendre «toutes les mesures possibles» afin d'empêcher et de contrecarrer la préparation d'infractions de financement du terrorisme. Je conviens que, pour qu'il y ait manquement à cette obligation, il n'est pas nécessaire qu'une telle infraction ait été commise (arrêt, par. 138). Je conviens également qu'il s'agit là d'une disposition générale qui englobe toutes les mesures raisonnables et réalisables qu'un État peut prendre pour lutter contre le financement du terrorisme, notamment mais pas seulement, l'adoption d'un cadre réglementaire permettant de surveiller et d'empêcher

¹ Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 231, par. 152.

Ukraine has failed to demonstrate that the Russian Federation failed to meet this obligation.

16. As the Court explains in the present Judgment, Ukraine submitted multiple Notes Verbales and requests for mutual legal assistance to the Russian Federation alleging that Russian officials and private persons were engaged in the financing of acts of terrorism. Indeed, some of these individuals made no attempt to hide the fact that they were fundraising for activities carried out by armed groups whose overall aim was to compel Ukraine to accept the demands of the DPR and LPR. Upon receiving this information, it was incumbent upon the Russian Federation to investigate these persons in their individual capacity and, where necessary, to take “all practicable measures” to counter any preparations by those individuals to commit the offence of terrorism financing.

17. I am of the view that the Russian Federation failed to take such “practicable measures” that were within its disposal. I agree with the Court that the direct financing by the Russian Federation of acts of terrorism does not fall within the scope of the ICSFT (Judgment, para. 142). However, this does not absolve the Russian Federation of the obligation to take actions to counter the financing of terrorism by its officials or other private actors on its territory, in their individual capacity. The evidence shows that the Russian Federation did not take such actions. To the contrary, it appeared to endorse and even encourage the financing of armed groups associated with the DPR and LPR.

18. Similarly, I believe that the Russian Federation did not do all that it could to discourage and counter fundraising by private individuals for armed groups operating in Eastern Ukraine alleged to have committed acts of terrorism. The Russian Federation has a robust framework for the prevention of terrorism financing². However, it chose not to make use of that framework to in any way restrict or limit fundraising for the DPR and LPR while investigations were ongoing into the possible complicity of both entities in the commission of acts of terrorism.

II. ALLEGED VIOLATION OF OBLIGATIONS UNDER CERD

19. I have voted against operative paragraph 404 (4) in which the Court generally rejects all submissions of Ukraine relating to CERD not addressed in the preceding paragraph. In my view, the Russian Federation, in addition to the violations of CERD described in operative paragraph 404 (3), has violated its CERD obligations in relation to its law enforcement measures

² Financial Action Task Force, “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures — Russian Federation”, Fourth Round Mutual Evaluation Report (December 2019), p. 4.

les transactions avec des organisations terroristes (*ibid.*, par. 139-140). En revanche, je ne suis pas d'accord pour dire que l'Ukraine n'a pas démontré que la Fédération de Russie avait manqué à cette obligation.

16. Comme la Cour l'a précisé dans le présent arrêt, l'Ukraine a adressé à la Fédération de Russie plusieurs notes verbales et demandes d'entraide judiciaire dans lesquelles elle alléguait que des agents et des particuliers russes se livraient au financement d'actes de terrorisme. De fait, certaines de ces personnes n'ont nullement tenté de dissimuler qu'elles levaient des fonds destinés à financer des activités menées par des groupes armés dont l'objectif global était de contraindre l'Ukraine à céder aux exigences de la RPD et la RPL. Après réception de ces informations, il incombait à la Fédération de Russie d'enquêter sur les intéressés à titre individuel et, au besoin, de prendre «toutes les mesures possibles» afin de contrecarrer d'éventuelles préparations en vue de la commission de l'infraction de financement du terrorisme.

17. J'estime que la Fédération de Russie n'a pas pris les «mesures possibles» qui s'offraient à elle. Je suis d'accord avec la Cour pour dire que le financement direct par cet État d'actes de terrorisme n'entre pas dans le champ d'application de la CIRFT (arrêt, par. 142). Cela n'exonère pas pour autant la Fédération de Russie de son obligation d'agir afin de contrecarrer le financement du terrorisme auquel ses représentants ou d'autres acteurs privés se livrent, à titre individuel, sur son territoire. Il ressort des éléments de preuve que la défenderesse n'a pas adopté de telles mesures et semble au contraire avoir approuvé, et même encouragé, le financement de groupes armés associés à la RPD et à la RPL.

18. De même, je suis convaincue que la Fédération de Russie n'a pas tout mis en œuvre pour décourager et contrecarrer les levées de fonds organisées par des particuliers au profit de groupes armés opérant en Ukraine orientale et réputés avoir commis des actes de terrorisme. La Fédération de Russie dispose d'un cadre solide aux fins de la prévention du financement du terrorisme². Elle a néanmoins choisi de ne pas s'en servir pour restreindre ou limiter d'une quelconque manière les levées de fonds destinés à la RPD et à la RPL alors que des enquêtes étaient en cours sur la complicité éventuelle de ces deux entités dans la commission d'actes de terrorisme.

II. MANQUEMENT ALLÉGUÉ À DES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE LA CIEDR

19. J'ai voté contre le point 4 du dispositif où la Cour rejette de manière générale toutes les conclusions de l'Ukraine relatives à la CIEDR qui n'ont pas été traitées au point précédent. Selon moi, la Fédération de Russie s'est rendue coupable, en sus des violations de la CIEDR décrites au point 3 du dispositif, de manquements à ses obligations découlant de cet instrument en

² Groupe d'action financière, «Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures — Russian Federation», Fourth Round Mutual Evaluation Report (décembre 2019), p. 4.

taken against persons of Crimean Tatar origin and in relation to the measures taken against their leaders known as the *Mejlis*. The following are my reasons.

A. Law Enforcement Measures

20. One of Ukraine's claims under CERD is that the law enforcement measures implemented by the Russian Federation in relation to members of the Crimean Tatar community and its leadership in Ukraine, violated CERD, in particular Articles 2 (1), 4, 5 (*a*) and 6 (Judgment, paras. 222-224). Having examined the law enforcement measures, and the manner in which they were implemented, the Court rightly concluded that the measures regulating the prevention, prosecution and punishment of certain broadly defined criminal offences — whilst in and of themselves not possessing a discriminatory purpose — were nonetheless implemented and enforced in a manner that had a disparate adverse effect on the rights of Crimean Tatars (*ibid.*, paras. 226-238).

21. However, the Court having noted that the stated purpose of certain law enforcement measures appears to have served as a pretext for targeting persons who, because of their religious or political affiliation, the Russian Federation deems to be a threat to its national security, went on to conclude that it has not been established that “persons of Crimean Tatar origin were subjected to such law enforcement measures based on their ethnic origin” (Judgment, para. 241). It is this finding with which I disagree.

22. In my view, there is sufficient evidence to conclude that the Russian Federation's enforcement of its anti-extremism legislation against members of the Crimean Tatar community amounted to racial discrimination under CERD because it had the effect of discriminating against Crimean Tatars on the basis of their ethnic or national origin. Besides, even if there was credible evidence showing that the Crimean Tatar community was targeted because they espoused political views opposed to the presence of the Russian Federation in Crimea after the events of 2014, this would not be sufficient to exclude the possibility that they were also targeted because of their racial or ethnic origin. This is particularly so where, as in this case, the political views or concerns of an ethnic minority are inextricably intertwined with its ethnic identity. Furthermore, it is also not inconceivable that a given measure may have more than one objective. Thus, while it may be true that the law enforcement measures against the Crimean Tatars were based on the political positions and views they espoused, this does not exclude the possibility that the measures also had a discriminatory purpose or effect on the rights of that protected group.

ce qui concerne les mesures de répression qu'elle a prises contre des personnes d'origine tatar de Crimée et les mesures qu'elle a adoptées contre leur instance dirigeante, appelée le *Majlis*. J'exposerai ci-après mon raisonnement.

A. Les mesures de répression

20. L'un des griefs avancés par l'Ukraine sur le fondement de la CIEDR était que les mesures de répression appliquées par la Fédération de Russie relativement aux membres de la communauté tatar de Crimée et à ses dirigeants en Ukraine violaient cet instrument, et en particulier le paragraphe 1 de l'article 2, l'article 4, l'alinéa *a*) de l'article 5 et l'article 6 (arrêt, par. 222-224). Ayant examiné les mesures de répression, ainsi que la manière dont elles avaient été mises en œuvre, la Cour a conclu à juste titre que les mesures visant à prévenir, à poursuivre et à punir certaines infractions pénales définies largement — qui n'avaient pas en soi un but discriminatoire — avaient néanmoins été appliquées et exécutées d'une manière qui avait eu un effet préjudiciable particulièrement marqué sur les droits des Tatars de Crimée (*ibid.*, par. 226-238).

21. La Cour, après avoir relevé que la Fédération de Russie semblait s'être servie du but déclaré de certaines mesures de répression comme prétexte pour s'en prendre à des personnes qu'elle considérait comme une menace pour sa sécurité nationale en raison de leur appartenance religieuse ou politique, a cependant conclu qu'il n'avait pas été démontré que «des personnes d'origine tatar de Crimée [avaie]nt fait l'objet de telles mesures de répression en raison de leur origine ethnique» (arrêt, par. 241). C'est avec cette conclusion que je suis en désaccord.

22. Il existait selon moi des éléments suffisants pour conclure que l'application par la Fédération de Russie de sa législation antiextrémisme contre des membres de la communauté tatar de Crimée était constitutive de discrimination raciale au sens de la CIEDR car elle a eu pour effet de discriminer les Tatars de Crimée en raison de leur origine ethnique ou nationale. En outre, même s'il existait des éléments crédibles attestant que la communauté tatar de Crimée avait été prise pour cible parce qu'elle avait adopté des vues politiques opposées à la présence de la Fédération de Russie en Crimée après les événements de 2014, cela ne suffirait pas à exclure la possibilité que les intéressés eussent également été pris pour cible en raison de leur origine raciale ou ethnique. Il en va ainsi *a fortiori* lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, les vues ou préoccupations politiques d'une minorité ethnique sont inextricablement liées à son identité ethnique. Qui plus est, il n'est pas non plus inconcevable qu'une mesure donnée puisse avoir plusieurs objectifs. Ainsi, s'il est peut-être vrai que les mesures de répression visant les Tatars de Crimée étaient fondées sur les positions et vues politiques que ceux-ci avaient adoptées, cela n'exclut pas pour autant la possibilité que les mesures aient aussi eu un but discriminatoire, ou un tel effet sur les droits de ce groupe protégé.

23. The Court correctly finds that the law enforcement measures undertaken by the Russian Federation in Crimea had a disproportionate effect upon Crimean Tatars, a fact that has also been noted by the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and the UN General Assembly (Judgment, para. 238). Accordingly, such measures constitute acts of racial discrimination unless they can be credibly justified by reasons unrelated to race, colour, descent or national or ethnic origin. I do not believe that the Russian Federation has advanced such a credible alternative rationale for its treatment of Crimean Tatars. The Russian Federation's purported justification for its conduct is that individuals of Crimean Tatar heritage are linked to religious extremism and other criminal activities. However, the evidence it supplies in support of this assertion is far from persuasive.

24. In essence, the Russian Federation appears to consider that, because some persons of Crimean Tatar heritage have been linked to acts of religious extremism and crimes such as drug trafficking, this provided a general justification for searches and other law enforcement measures directed against Crimean Tatars more generally and the places in which they socialize and worship. Indeed, the Court notes in its Judgment that "the stated purpose of certain measures appears to have served as a pretext for targeting persons who, because of their religious or political affiliation, the Russian Federation deems to be a threat to its national security" (Judgment, para. 241). In my view, the evidence also shows that such measures were targeted against Crimean Tatars on the basis of their ethnic and national origin. Such acts of racial profiling are impermissible under CERD. The evidence before the Court, including reports by the OHCHR, demonstrates that the Russian authorities undertook raids directed against businesses and religious sites, resulting in the detention of large numbers of Crimean Tatars, without any apparent specific basis for determining that the men detained may have been linked to criminal activity³. In many cases, no charges were brought against those detained. Such disproportionate targeting of members of a particular ethnic group, with no justified basis, constitutes an act of racial discrimination under Articles 2 and 5 of CERD.

B. Ban against the Mejlis

25. I do not agree with the conclusion of the Court that the ban against the *Mejlis* was only politically motivated and that, consequently, the Russian

³ See e.g. OHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine (16 February to 15 May 2016), paras. 183-185; OHCHR, Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine) (22 February 2014 to 12 September 2017), para. 12; OHCHR, Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine) (13 September 2017 to 30 June 2018), para. 31.

23. La Cour a conclu à juste titre que les mesures de répression adoptées par la Fédération de Russie en Crimée avaient un effet disproportionné sur les Tatars de Crimée, fait qu'ont également relevé le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et l'Assemblée générale des Nations Unies (arrêt, par. 238). Aussi ces mesures sont-elles constitutives de discrimination raciale à moins qu'elles puissent être justifiées de manière crédible par des raisons sans rapport avec la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. Selon moi, la Fédération de Russie n'a pas avancé un autre motif crédible de ce type pour expliquer le traitement qu'elle a réservé aux Tatars de Crimée. Elle a cherché à justifier son comportement par le fait que des personnes d'origine tatare de Crimée étaient impliquées dans des actes d'extrémisme religieux et d'autres activités criminelles. Les éléments qu'elle soumet à l'appui de cette assertion sont toutefois loin d'être convaincants.

24. En substance, la Fédération de Russie semble avoir considéré que le fait que certaines personnes d'origine tatare de Crimée aient été impliquées dans des actes d'extrémisme religieux et des infractions telles que le trafic de stupéfiants fournissait une justification globale des perquisitions et autres mesures de répression dirigées contre les Tatars de Crimée de manière plus générale et contre leurs lieux de rencontre et de culte. La Cour a de fait relevé dans son arrêt que « le but déclaré de certaines mesures sembl[ait] avoir servi de prétexte à la Fédération de Russie pour s'en prendre à des personnes qu'elle consid[érait] comme une menace pour sa sécurité nationale en raison de leur appartenance religieuse ou politique » (arrêt, par. 241). Selon moi, il ressort également des éléments de preuve que ces mesures étaient dirigées contre les Tatars de Crimée en raison de leur origine ethnique et nationale. Pareils actes de profilage racial sont inadmissibles au regard de la CIEDR. Les éléments présentés à la Cour, notamment des rapports du HCDH, démontrent que les autorités russes ont fait des descentes dirigées contre des sociétés et des sites religieux, qui ont entraîné la détention de nombreux Tatars de Crimée, et qu'il n'existe aucun fondement spécifique apparent qui permettrait de déterminer que les hommes détenus pourraient avoir été impliqués dans des activités criminelles³. Dans bien des cas, aucun chef d'inculpation n'a été retenu contre les détenus. Cette prise pour cible disproportionnée de membres d'un groupe ethnique particulier, qui ne repose sur aucun fondement justifié, constitue un acte de discrimination raciale au sens des articles 2 et 5 de la CIEDR.

B. L'interdiction ayant visé le Majlis

25. Je ne souscris pas à la conclusion de la Cour selon laquelle l'interdiction visant le *Majlis* était uniquement motivée par des considérations

³ Voir, par exemple, HCDH, Report on the human rights situation in Ukraine (16 February to 15 May 2016), par. 183-185; HCDH, Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine) (22 February 2014 to 12 September 2017), par. 12; HCDH, Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine) (13 September 2017 to 30 June 2018), par. 31.

Federation did not violate its obligations under CERD (Judgment, para. 275). In my view, the ban constituted an act of racial discrimination. In particular, I take issue with two aspects of the Court's reasoning regarding this issue.

26. First, I disagree that because the *Mejlis* is not the only institution representing the Crimean Tatar community, the ban did not deprive the Crimean Tatar population of its representation (Judgment, para. 269). The majority's conclusion that the cultural rights of the Crimean people were not affected by the ban of the *Mejlis* is based upon the mistaken assumption that the representative role formerly played by the *Mejlis* can be ably carried out by the current *Qurultay*. However, the role played by the *Mejlis* as the executive body of the Crimean Tatar people is not equivalent to that played by the *Qurultay*. The two bodies are not equivalent but are distinct and complementary. Furthermore, there is evidence that the *Mejlis* is considered by many Crimean Tatars as a traditional organ of an indigenous people that enjoys a high degree of representative legitimacy⁴. There is also uncontroverted evidence that the current body known as the "*Qurultay* of Muslims of Crimea" is not representative of the Crimean Tatar community.

27. Ukraine argues that both the *Mejlis* and the *Qurultay* are legitimate representative institutions of the Crimean Tatar people. Ukraine explains the *Mejlis* is the "traditional organ of the Crimean Tatar people", which is elected by the *Qurultay*. It notes that in June 1991, the Crimean Tatars organized the election of the *Qurultay*, a "democratic body, whose name recalls an ancient institution of the Crimean Khanate that governed Crimea from the fifteenth to the eighteenth centuries". The delegates of the *Qurultay* are elected directly by the Crimean Tatar people at large every five years. The *Qurultay* in turn elects a *Mejlis*, "an executive body to be the legitimate representative voice for the Crimean Tatar community when the *Qurultay* is out of session". Ukraine also cites an OHCHR report noting that "[w]hile approximately 30 Crimean Tatar NGOs are currently registered in Crimea, none can be considered to have the same degree of representativeness and legitimacy as the *Mejlis* and *Qurultay*".

28. According to Ukraine, the relationship between the *Qurultay* and the *Mejlis* (before the Russian measures banning the *Mejlis*) was as follows. The *Qurultay* was the highest representative body of Crimean Tatars and was composed of 250 delegates elected by secret ballots cast by Crimean Tatars and their families. The *Qurultay* was elected for a period of five years, although it did not sit permanently, but only temporarily for sessions. For example, the *Qurultay*, elected in 1991, sat for five days. The *Mejlis* was composed of 33 people elected by the *Qurultay*. It operated as the sole

⁴ OHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine (16 August to 15 November 2016), para. 169.

politiques et que, partant, la Fédération de Russie n'avait pas manqué à ses obligations découlant de la CIEDR (arrêt, par. 275). À mon sens, cette interdiction constituait un acte de discrimination raciale. Je conteste en particulier deux aspects du raisonnement suivi par la Cour à cet égard.

26. Premièrement, je ne suis pas d'accord pour dire que, étant donné que le *Majlis* n'est pas l'unique institution représentant la communauté tatare de Crimée, l'interdiction le visant n'a pas privé la population concernée de sa représentation (arrêt, par. 269). La conclusion de la majorité selon laquelle les droits culturels du peuple criméen n'ont pas été touchés par l'interdiction visant le *Majlis* est fondée sur la supposition erronée que le rôle représentatif que celui-ci avait joué par le passé pouvait être assumé convenablement par le *Qurultay* actuel. Or, le rôle exercé par le *Majlis* en tant qu'organe exécutif du peuple tatar de Crimée ne correspond pas exactement à celui que remplit le *Qurultay*. Les deux organes ne sont pas équivalents; ils sont distincts et complémentaires. Qui plus est, il existe des éléments attestant que le *Majlis* est considéré par nombre de Tatars de Crimée comme un organe traditionnel d'un peuple autochtone qui jouit d'un haut degré de légitimité en matière de représentation⁴. Il existe également des preuves incontestées que l'organe actuel appelé le «*Qurultay* des musulmans de Crimée» n'est pas représentatif de la communauté tatare de Crimée.

27. L'Ukraine a fait valoir que le *Majlis* et le *Qurultay* étaient tous deux des instances représentatives légitimes du peuple tatar de Crimée, précisant que le premier était l'«organe traditionnel du peuple tatar de Crimée», qui était élu par le second. Elle a relevé que, en juin 1991, les Tatars de Crimée avaient organisé l'élection du *Qurultay*, «organe démocratique, dont le nom rappelle une institution ancienne du Khanat de Crimée qui dirigea cette dernière du XV^e au XVIII^e siècle». Les délégués du *Qurultay* sont élus directement par le peuple tatar de Crimée au sens large tous les cinq ans. Le *Qurultay* élit quant à lui un *Majlis*, «organe exécutif chargé d'assurer, en dehors de ses propres sessions, la représentation légitime de la communauté tatare de Crimée». L'Ukraine a également cité un rapport dans lequel le HCDH faisait observer que, «[a]lors qu'une trentaine d'ONG tatars de Crimée [étaient] actuellement enregistrées en Crimée, aucune ne p[ouvai]t être considérée comme ayant le même degré de représentativité et de légitimité que le *Majlis* et [le *Qurultay*]».

28. Selon l'Ukraine, la relation entre le *Qurultay* et le *Majlis* (avant les mesures russes ayant interdit ce dernier) était la suivante. Le *Qurultay* était le plus haut organe représentatif des Tatars de Crimée, composé de 250 délégués élus au scrutin secret par les Tatars de Crimée et leur famille. Il était élu pour une durée de cinq ans, bien qu'il siègeât non pas en permanence, mais uniquement de manière temporaire par sessions. Le *Qurultay* élu en 1991 a par exemple siégé cinq jours. Le *Majlis* était composé de 33 personnes nommées par voie de suffrage par le *Qurultay*. Il agissait comme l'unique organe

⁴ HCDH, Report on the human rights situation in Ukraine (16 August to 15 November 2016), par. 169.

authorized representative executive body between sessions of the *Qurultay*. For most of the time, when the *Qurultay* was not in session, the *Mejlis* operated to represent Crimean Tatars⁵. The *Mejlis* was given the authority to represent Crimean Tatars in all negotiations with the governing authorities.

29. Ukraine also states that “the new pro-Russia organizations that Russia deems to have replaced the *Mejlis* [do not] represent the Crimean Tatar community at large”⁶. For its part, Russia refers to an “extraordinary session of the extended *Qurultay* of the Muslims of Crimea” that took place on 17 February 2018, and which elected the so-called “Council” of the Crimean Tatar People, or *Shura*. Ukraine responds that this “*Qurultay*”, whose delegates are appointed by local religious organizations, is a distinct organization with a religious focus and not a representative institution elected by the Crimean Tatar people. Ukraine further claims that Mr Ablayev, a leading member of this supposed “*Qurultay*” and now the head of the *Shura*, is well known within the Crimean Tatar community as a renegade outlier who has chosen to work with the Russian authorities in Crimea.

30. The Russian Federation emphasizes that “[n]o restrictions or bans have been imposed against the *Qurultay* in the Russian Federation”. However, the Respondent appears to acknowledge that there has been some change to the make-up of the original *Qurultay*, stating that “currently the functions of the *Qurultay* of the Crimean Tatar People are performed by the *Qurultay* of Muslims of Crimea that has delegated representatives of the Crimean Tatar community to the Council of Crimean Tatars”.

31. Based on the uncontroverted facts presented by both Parties, it is clear that while the original *Qurultay* has traditionally been elected by the Crimean Tatar people themselves, by contrast, the “*Qurultay* of the Muslims of Crimea” is made up of delegates chosen by local religious organizations. It is also clear that the *Shura* chosen by the *Qurultay* of Muslims of Crimea is clearly a distinct body from that of the *Mejlis*. Consequently, the ban of the *Mejlis* had the effect of impairing the cultural rights of the Crimean Tatar community to elect their representatives, in violation of Articles 2 and 5 (d) (viii) and (ix) of CERD.

32. Secondly, I disagree that the ban of the *Mejlis* was based purely or exclusively upon the political positions and activities of its members in opposition to the Russian Federation rather than on their ethnicity (Judgment, paras. 271-272). As stated above, where the political views and activities of an ethnic minority or group are inextricably intertwined with its ethnic identity, one cannot preclude the possibility that a measure may also have been based upon ethnicity and national origin and was therefore discriminatory in effect. The same measure may have multiple rationales and these different

⁵ Memorial of Ukraine, Ann. 15, p. 9, para. 23.

⁶ Reply of Ukraine, para. 482.

exécutif représentatif autorisé entre les sessions du *Qurultay*. La plupart du temps, lorsque celui-ci ne siégeait pas, c'était le *Majlis* qui assurait la représentation des Tatars de Crimée⁵, étant habilité à le faire dans toutes les négociations avec les autorités dirigeantes.

29. L'Ukraine a également indiqué que les « nouvelles organisations favorables à la Russie, dont celle-ci consid[érait] qu'elles [avaie]nt remplacé le *Majlis*, ne représent[ai]ent pas ... la communauté tatar de Crimée au sens large »⁶. La Russie, quant à elle, s'est référée à une « session extraordinaire » du « *Qurultay* élargi des musulmans de Crimée » qui s'était tenue le 17 février 2018 et au cours de laquelle avait été élu le « conseil », ou la *Choura*, du peuple tatar de Crimée. L'Ukraine a répondu que ce « *Qurultay* », dont les délégués étaient désignés par des organisations religieuses locales, était une entité distincte à vocation confessionnelle, et non pas une instance représentative élue par le peuple tatar de Crimée. L'Ukraine a en outre fait valoir que M. Ablayev, qui comptait parmi les chefs de file de ce prétendu « *Qurultay* » et présidait désormais la *Choura*, était bien connu au sein de la communauté tatar de Crimée pour être un apostat marginal ayant choisi de collaborer avec les autorités russes en Crimée.

30. La défenderesse a souligné que « [l]e *Qurultay* n'a[vait] fait l'objet d'aucune restriction ou interdiction dans la Fédération de Russie ». Elle a cependant semblé reconnaître que certains changements avaient été apportés à la composition du *Qurultay* initial, précisant que « les fonctions du *Qurultay* des Tatars de Crimée [étaie]nt actuellement exercées par le *Qurultay* des musulmans de Crimée, qui a[vait] nommé des représentants de la communauté des Tatars de Crimée au conseil des Tatars de Crimée ».

31. Au vu des faits incontestés présentés par les deux Parties, il est clair que, si le *Qurultay* initial a habituellement été élu par le peuple tatar de Crimée lui-même, le « *Qurultay* des musulmans de Crimée » est en revanche composé de délégués choisis par des organisations religieuses locales. Il est également clair que la *Choura* désignée par le *Qurultay* des musulmans de Crimée est un organe distinct du *Majlis*. En conséquence, l'interdiction visant ce dernier a eu pour effet de porter atteinte au droit culturel de la communauté tatar de Crimée d'élire ses représentants, en violation de l'article 2 et des alinéas viii) et ix) de la *litt. d)* de l'article 5 de la CIEDR.

32. Deuxièmement, je disconviens que l'interdiction visant le *Majlis* ait été purement ou exclusivement fondée sur les positions et activités politiques de ses membres opposés à la Fédération de Russie, et non sur leur origine ethnique (arrêt, par. 271-272). Comme je l'ai précisé plus haut, lorsque les points de vue et activités politiques d'une minorité ou d'un groupe ethnique sont inextricablement liés à son identité ethnique, on ne peut exclure la possibilité qu'une mesure ait également été prise sur le fondement de l'origine ethnique et nationale et, partant, ait eu un effet discriminatoire. Une même

⁵ Mémoire de l'Ukraine, annexe 15, p. 9, par. 23.

⁶ Réplique de l'Ukraine, par. 482.

bases of motivation are not mutually exclusive. The political opposition of the *Mejlis* to Russian control over Crimea is linked with their ethnic identity, given the history of persecution of the Crimean Tatar community by the Soviet authorities. Thus, the ban had the effect of impairing the civil rights of the individual members of the *Mejlis*, including their right to freedom of opinion, freedom of expression, freedom of association and freedom of peaceful assembly. Furthermore, even to the extent that the activities of individual members of the *Mejlis* may have justified measures being taken against them as individuals, there is no reason why such activities required the full-scale dissolution of the institution of the *Mejlis* as such. Instead, measures could have been taken against the individual members of the *Mejlis* alleged to have engaged in criminal activities and the *Qurultay* could have been permitted to elect new members to replace them, thereby maintaining the operation and activities of the *Mejlis* as an institution. I am therefore of the view that the Russian Federation violated its CERD obligations including under Article 2 and Article 5 (d) (viii) and (ix) by banning the institution of the *Mejlis*.

III. ALLEGED BREACH OF OBLIGATIONS UNDER THE PROVISIONAL MEASURES ORDER

33. I agree with the Court's conclusion that the Russian Federation has violated its obligations under the provisional measures indicated by the Court in paragraphs 106 (1) (a) and 106 (2) of the Order of 19 April 2017.

34. In my opinion, the non-aggravation measure contains two aspects, in that it encompasses both conduct that aggravates the dispute between the parties more broadly and conduct that is more precisely directed against hampering the Court's ability to resolve the dispute with which it is seised in a particular case. In my view, where such a measure has been indicated by the Court in the operative clause of a provisional measures order, both aspects create binding obligations upon a party to which the order is directed. The obligation not to aggravate the dispute has its roots in Article 2 (3) of the Charter of the United Nations, which states that "[a]ll Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered". As the use of the word "shall" makes clear, Article 2 (3) is likewise a legally binding obligation.

35. It has long been clear since the Court's Judgment in *LaGrand (Germany v. United States of America)* that the Court's orders on provisional meas-

mesure peut procéder de plusieurs motifs, et ces différents fondements ne s'excluent pas mutuellement. L'opposition politique du *Majlis* au contrôle exercé sur la Crimée par la Fédération de Russie est liée à l'identité ethnique de la communauté tatar de Crimée, dont l'histoire est marquée par les persécutions que lui ont fait subir les autorités soviétiques. L'interdiction a donc eu pour effet de porter atteinte aux droits civils des différents membres du *Majlis*, notamment à leur droit à la liberté d'opinion, d'expression, d'association et de réunion pacifique. En outre, même dans la mesure où les activités de certains membres du *Majlis* auraient pu justifier que des mesures fussent prises contre eux à titre individuel, il n'existe aucune raison pour laquelle ces activités auraient exigé la dissolution pure et simple de cette instance en tant que telle. En lieu et place, des mesures auraient pu être prises contre ceux des membres du *Majlis* soupçonnés d'activités criminelles, et le *Qurultay* aurait pu être autorisé à élire de nouveaux membres pour les remplacer, ce qui aurait permis au *Majlis* de rester en activité et de continuer d'exercer ses fonctions en tant qu'institution. J'estime par conséquent que la Fédération de Russie a manqué à ses obligations découlant de la CIEDR, notamment à l'article 2 et aux alinéas viii) et ix) de la *litt. d*) de son article 5, en interdisant l'instance que constitue le *Majlis*.

III. MANQUEMENT ALLÉGUÉ À DES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE L'ORDONNANCE EN INDICATION DE MESURES CONSERVATOIRES

33. Je souscris à la conclusion de la Cour selon laquelle la Fédération de Russie a manqué aux obligations que lui imposaient les mesures conservatoires indiquées à l'alinéa *a*) du point 1 et au point 2 du dispositif de son ordonnance du 19 avril 2017.

34. Selon moi, la mesure de non-aggravation comporte deux aspects, en ce qu'elle englobe à la fois tout comportement qui aggrave le différend entre les parties de manière plus générale et tout comportement qui vise plus précisément à entraver la capacité de la Cour de régler le différend dont elle est saisie dans une affaire particulière. J'estime que, lorsqu'une telle mesure a été prescrite par la Cour dans le dispositif d'une ordonnance en indication de mesures conservatoires, ces aspects créent l'un et l'autre des obligations contraignantes pour la partie à laquelle l'ordonnance est adressée. L'obligation de ne pas aggraver le différend trouve son origine au paragraphe 3 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, qui précise que « [l]es Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger ». Comme l'indique clairement l'emploi au présent du verbe « régler », le paragraphe 3 de l'article 2 est lui aussi une obligation juridiquement contraignante.

35. Il est clair de longue date, à savoir depuis l'arrêt rendu en l'affaire *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, que les ordonnances dans

ures under Article 41 have binding effect⁷. This conclusion applies equally to all provisional measures indicated by the Court. The Parties' obligation not to "aggravate or extend the dispute before the Court" was not merely a suggestion or exhortation, but a binding obligation that may be enforced by the Court.

36. In the present case, the conduct of the Russian Federation manifestly violated its obligation to refrain from action that might aggravate or extend the dispute before the Court or render it more difficult to resolve. In February 2022, weeks after the Court had indicated the provisional measures in question, the Russian Federation recognized the DPR and LPR as sovereign States and launched a large-scale military invasion of Ukraine, in support of their autonomy. It is difficult to imagine a more serious form of conduct with the potential to aggravate the tensions between the Parties than what the Respondent has done in Ukraine since the Court's Order on provisional measures. The Respondent's conduct not only dramatically worsened the relations between the Parties, almost entirely eliminating the possibility that the dispute could be peacefully settled, but concretely affected Ukraine's ability to prepare its case before the Court, including its ability to collect evidence located in the territory now under Russian control, thereby making the dispute more difficult to resolve.

(Signed) Julia SEBUTINDE.

⁷ *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2001, p. 506, para. 109.

lesquelles la Cour indique des mesures conservatoires au titre de l'article 41 ont un caractère obligatoire⁷. Cette conclusion s'applique de la même façon à toutes les mesures conservatoires indiquées par la Cour. L'obligation faite aux Parties de ne pas « aggraver ou ... étendre le différend dont la Cour [était] saisie » ne constituait pas une simple proposition ou exhortation ; il s'agissait d'une obligation contraignante que la Cour peut faire respecter.

36. Dans la présente affaire, la Fédération de Russie a, par le comportement dont elle a fait preuve, manifestement manqué à l'obligation lui incombant de s'abstenir de tout acte qui aurait risqué d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour était saisie ou d'en rendre la solution plus difficile. En février 2022, quelques semaines à peine après que la Cour eut indiqué les mesures conservatoires en question, la défenderesse a reconnu la RPD et la RPL en tant qu'États souverains et lancé contre l'Ukraine, à l'appui de leur autonomie, une invasion militaire à grande échelle. Il est difficile d'imaginer une forme de comportement susceptible d'aggraver les tensions entre les Parties qui soit plus préjudiciable que celui adopté par la défenderesse en Ukraine depuis le prononcé de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires de la Cour. Le comportement de la Fédération de Russie a non seulement entraîné une détérioration extrême des relations entre les Parties, réduisant quasi à néant la possibilité que le différend soit réglé de manière pacifique, mais a aussi porté concrètement atteinte à la capacité de l'Ukraine de faire valoir sa cause devant la Cour, et notamment de réunir des éléments de preuve situés dans le territoire qui se trouve maintenant sous contrôle russe, rendant ainsi plus difficile la solution du différend.

(Signé) Julia SEBUTINDE.

⁷ *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 506, par. 109.