

## DISSENTING OPINION OF JUDGE CRAWFORD

*Insufficient evidence of real and imminent risk of irreparable prejudice — Statement by the UAE on 5 July 2018 — Qatari citizens resident in the UAE officially permitted to continue to reside in the UAE — Hotline to receive applications by Qataris for entry clearance into the UAE — Evidence that Qataris have been entering the UAE and are being granted permits to do so — Risk of prejudice to rights flowed from the fact that Qataris were outside the UAE — Conditions for the indication of provisional measures not satisfied.*

1. Qatar's Request for provisional measures faces two principal difficulties, one legal, the other evidential. The legal difficulty is that Article 1 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) distinguishes on its face between discrimination on grounds of national origin (equated to racial discrimination and prohibited per se) and differentiation on grounds of nationality (not prohibited as such). Moreover, that distinction finds its reflection in widespread State practice giving preferences to nationals of some countries over others in matters such as the rights to enter or to reside, entitlement to social security, university fees and many other things, in peace and during armed conflict. Prima facie at least, the UAE measures at issue here, deriving from the statement of 5 June 2017, target Qataris on account of their present nationality, not their national origin. This does not mean that collective expulsion of persons of a certain nationality is lawful under international law; it is not. It is simply that it is not apparently covered by the CERD, the only basis for jurisdiction relied on by Qatar.

2. The factual difficulty is that it is not clear from the evidence that the measures announced against Qatari nationals on 5 June 2017 are still in effect, or that any of the measures that are in effect could cause irreparable prejudice to the rights which are the subject of these judicial proceedings.

3. The UAE Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation announced in its statement of 5 June 2017 that it was taking "measures that are necessary for safeguarding the interests" of the Gulf Cooperation Council States. One of the measures, announced in paragraph 2 of the statement, was:

"Preventing Qatari nationals from entering the UAE or crossing its points of entry, giving Qatari residents and visitors in the UAE

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE CRAWFORD

[Traduction]

*Preuve insuffisante de l'existence d'un risque réel et imminent de préjudice irréparable — Déclaration des Emirats arabes unis datée du 5 juillet 2018 — Résidents qatariens aux Emirats arabes unis officiellement autorisés à y rester — Service d'assistance téléphonique chargé de recevoir les demandes des Qatariens à fin d'entrée aux Emirats arabes unis — Éléments démontrant que des Qatariens sont entrés en territoire émirien ou se voient délivrer des autorisations d'entrée — Risque de préjudice à des droits découlant du fait que les Qatariens concernés ne se trouvaient pas aux Emirats arabes unis — Conditions non réunies aux fins de l'indication de mesures conservatoires.*

1. La demande en indication de mesures conservatoires du Qatar se heurte à deux grandes difficultés, l'une en matière juridique et l'autre en matière de preuve. La difficulté d'ordre juridique tient à ce que l'article premier de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après, la « CIEDR ») établit, par son libellé même, une distinction entre la discrimination fondée sur l'origine nationale (assimilée à une discrimination raciale et interdite en tant que telle) et la différenciation fondée sur la nationalité (non interdite en tant que telle). Pareille distinction se retrouve d'ailleurs dans la pratique courante des États, qui consiste à privilégier les nationaux de certains États par rapport à d'autres s'agissant de questions telles que le droit d'entrer sur leur territoire ou d'y résider, le droit à la sécurité sociale, les frais universitaires et maintes choses encore, en tant de paix comme en temps de conflit armé. *Prima facie*, à tout le moins, les mesures des Emirats arabes unis qui sont en cause en l'espèce, et qui découlent de la déclaration du 5 juin 2017, visent les Qatariens à raison de leur nationalité actuelle, et non de leur origine nationale. Cela ne signifie pas que l'expulsion collective de personnes d'une certaine nationalité soit licite en droit international; tel n'est pas le cas. Le fait est simplement qu'elle ne relève manifestement pas de la CIEDR, qui est la seule base de compétence invoquée par le Qatar.

2. La difficulté factuelle tient à ce qu'il ne ressort pas clairement des éléments de preuve que les mesures visant les Qatariens annoncées par les Emirats arabes unis le 5 juin 2017 soient toujours en vigueur, ni que celles qui le seraient puissent porter un préjudice irréparable aux droits qui font l'objet de la présente procédure judiciaire.

3. Le ministère émirien des affaires étrangères et de la coopération internationale a annoncé dans sa déclaration du 5 juin 2017 qu'il prenait des « mesures ... nécessaires pour préserver les intérêts » des États membres du Conseil de coopération du Golfe. L'une de ces mesures, annoncée au paragraphe 2 de la déclaration, était la suivante :

« Il est interdit aux Qatariens d'entrer sur le territoire des Emirats arabes unis ou d'y transiter, et ceux qui s'y trouvent en qualité de

14 days to leave the country for precautionary security reasons. The UAE nationals are likewise banned from traveling to or staying in Qatar or transiting through its territories.”

4. Unlike the inter-State measures (closure of UAE airspace and sea-ports, etc.) set out in the statement, it appears that no legislative or administrative action was taken to give effect to paragraph 2. The UAE’s Agent stated in oral argument that no Qataris were deported or expelled pursuant to paragraph 2<sup>1</sup>. Qatar did not contradict this statement, although it argued that the statement of 5 June 2017 itself amounted to an “order of expulsion”<sup>2</sup>.

5. However that may be, paragraph 2 stood as a statement of policy and it appears that a significant number of Qataris left the UAE on the strength of the statement. To evidence this departure, Qatar presented a number of reports by national and international human rights organizations. A report by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights noted that Qataris previously resident in the UAE had left the UAE following the statement of June 2017, leaving behind families, businesses, employment, property and studies<sup>3</sup>. Further reports contain accounts of interviews with Qataris who had similarly left the UAE<sup>4</sup>. Overall the Qatari National Human Rights Committee estimates that it received 1,052 complaints in relation to the impact of the statement of 5 June 2017, in the period to May 2018<sup>5</sup>. Many of these complaints were from individuals in mixed Qatari-Emirati marriages who insisted they were no longer able to live with their family members due to the measures contained in the statement.

6. On 11 June 2017 the Ministry of Interior of the UAE set up a hotline to assist with the “humanitarian circumstances of Emirati-Qatari joint families”, specifically to provide a procedure through which individuals separated from their families could apply for a permit to enter the

<sup>1</sup> CR 2018/13, p. 12, para. 11 (Alnowais).

<sup>2</sup> CR 2018/14, p. 35, para. 19 (Goldsmith).

<sup>3</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) Technical Mission to the State of Qatar, 17-24 November, “Report on the Impact of the Gulf Crisis on Human Rights”, dated December 2017, p. 5 (Application of Qatar, hereinafter “AQ”, Annex 16).

<sup>4</sup> See for example, Human Rights Watch (HRW), “Qatar: Isolation Causing Rights Abuses”, dated 12 July 2017, p. 7 (AQ, Annex 10); Qatar’s National Human Rights Committee (NHRC), “100 Days under the Blockade, Third Report on Human Rights Violations Caused by the Blockade Imposed on the State of Qatar”, dated 30 August 2017, p. 7 (AQ, Annex 12); NHRC, “Six Months of Violations, What Happens Now? The Fourth General Report on the Violations of Human Rights Arising from the Blockade of the State of Qatar”, dated 5 December 2017, p. 7 (AQ, Annex 17).

<sup>5</sup> NHRC, “Fifth General Report, Continuation of Human Rights: A Year of the Blockade Imposed on Qatar”, dated June 2018, p. 13 (AQ, Annex 22).

résident ou de visiteur doivent le quitter dans un délai de 14 jours par mesure de sécurité préventive. De même, il est interdit aux ressortissants des Emirats arabes unis de voyager ou de séjourner au Qatar, ou de transiter par son territoire.»

4. A la différence des mesures interétatiques (fermeture de l'espace aérien et des ports émiriens, par exemple) annoncées dans la déclaration, celle prévue au paragraphe 2 n'a apparemment été mise à exécution par aucun acte législatif ou administratif. L'agent des Emirats arabes unis a déclaré à l'audience qu'aucun Qatarien n'avait été déporté ou expulsé en application du paragraphe 2<sup>1</sup>. Le Qatar ne s'est pas inscrit en faux, encore qu'il ait plaidé que la déclaration du 5 juin 2017 constituait en elle-même un «ordre d'expulsion»<sup>2</sup>.

5. Quoi qu'il en soit, le paragraphe 2 renfermait une déclaration de politique qui semble avoir conduit un nombre non négligeable de Qataris à quitter les Emirats arabes unis. Pour le démontrer, le Qatar a présenté plusieurs rapports d'organisations nationales ou internationales de défense des droits de l'homme. Un rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme indique que des Qataris qui résidaient auparavant aux Emirats arabes unis en sont partis à la suite de la déclaration de juin 2017, laissant derrière eux leurs familles, leurs entreprises ou leur emploi, leurs biens ou encore leurs études<sup>3</sup>. D'autres rapports rendent compte d'entretiens avec des Qataris également partis des Emirats arabes unis<sup>4</sup>. Globalement, le comité qatarien des droits de l'homme chiffre à 1052 le nombre de réclamations qui lui ont été soumises relativement aux effets de la déclaration du 5 juin 2017, de cette date à mai 2018<sup>5</sup>. Ces réclamations émanaient pour beaucoup de membres de couples mixtes qui affirmaient ne plus pouvoir vivre avec leurs familles en raison des mesures contenues dans la déclaration.

6. Le 11 juin 2017, le ministère émirien de l'intérieur a mis en place un service d'assistance téléphonique afin d'aider les «familles qataro-émiriennes sur le plan humanitaire», particulièrement par l'institution d'une procédure permettant aux personnes séparées de leurs familles de

<sup>1</sup> CR 2018/13, p. 12, par. 11 (Alnowais).

<sup>2</sup> CR 2018/14, p. 35, par. 19 (Goldsmith).

<sup>3</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (ci-après, le «HCDH»), Technical Mission to the State of Qatar, «Report on the Impact of the Gulf Crisis on Human Rights», décembre 2017, p. 5 (requête du Qatar (ci-après, «RQ»), annexe 16).

<sup>4</sup> Voir, par exemple, Human Rights Watch (ci-après «HRW»), «Qatar: Isolation Causing Rights Abuses», 12 juillet 2017, p. 7 (RQ, annexe 10); comité qatarien des droits de l'homme (ci-après le «NHRC»), «100 Days under the Blockade: Third Report on Human Rights Violations Caused by the Blockade Imposed on the State of Qatar», 30 août 2017, p. 7 (RQ, annexe 12); NHRC, «Six Months of Violations: The Fourth General Report on the Violations of Human Rights Arising from the Blockade on the State of Qatar», 5 décembre 2017, p. 7 (RQ, annexe 17).

<sup>5</sup> NHRC, «Fifth General Report. Continuation of Human Rights Violations: A Year of the Blockade Imposed on Qatar», juin 2018, p. 13 (RQ, annexe 22).

UAE<sup>6</sup>. The UAE supplied evidence that of 1,390 requests for permits, 1,378 have been approved<sup>7</sup>. Qatar argued that approvals for Qataris to enter the UAE were temporary and needed to be sought for every proposed entry into the UAE<sup>8</sup>. Qatar further described the hotline as a “police security channel” provided by the Abu Dhabi police<sup>9</sup>. In this respect there is evidence that some individuals are wary of contacting the hotline because they are worried that it will be used to identify Qataris who have not returned to Qatar<sup>10</sup>.

7. Of those Qatari nationals who left the UAE, a significant number have returned to the UAE. The UAE’s Agent stated that thousands of applications by Qataris for permits to enter the UAE have been approved, and that Qatari nationals have entered and exited the UAE on over 8,000 occasions, since June 2017<sup>11</sup>.

8. Many of the consequences of the statement of June 2017 (family separation, difficulties in accessing property and courts, access to education and transcripts, and access to medical care) appear to have flowed from the fact that Qataris were located outside the UAE, rather than from deliberate policy — though these consequences were unfortunate and harmful to those concerned.

9. It is not clear from the evidence that individuals are continuing to suffer these consequences in July 2018. Most of the reports by national and international human rights organizations submitted by Qatar relate to the period June to August 2017<sup>12</sup>. While Qatar has provided a recent (fifth) report by its National Human Rights Committee, 896 of the 1,052 complaints received by the Committee in the period June 2017 to May 2018 had already been received by the end of August 2017, according to an earlier (third) report by the Committee<sup>13</sup>. The most recent (fifth) report by Qatar’s National Human Rights Committee reiterates findings

<sup>6</sup> Exhibit 2 of the documents deposited by the UAE, 25 June 2018.

<sup>7</sup> Exhibit 3 of the documents deposited by the UAE, 25 June 2018.

<sup>8</sup> CR 2018/14, p. 37, para. 25 (Goldsmith).

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 36, para. 22 (Goldsmith).

<sup>10</sup> HRW, “Qatar: Isolation Causing Rights Abuses”, p. 6 (AQ, Annex 10).

<sup>11</sup> CR 2018/13, p. 13, paras. 13-14 (Alnowais). The UAE also stated that the number of Qataris living in the UAE now is “about the same as before 5 June 2017”: CR 2018/15, p. 27, para. 6 (Buderi). The UAE Federal Authority for Identity and Citizenship estimated that as at 20 June 2018 there were 2,194 Qataris in the UAE: Exhibit 11, documents deposited by the UAE, 25 June 2018.

<sup>12</sup> Namely, Annexes 5, 6, 8, 10, 11 and 12 of Qatar’s Application.

<sup>13</sup> NHRC, “100 Days under the Blockade, Third Report on Human Rights Violations Caused by the Blockade Imposed on the State of Qatar”, dated 30 August 2017, p. 4 (AQ, Annex 12). Nine hundred and ninety-seven of the total number of complaints had been received by December 2017, according to the Committee’s fourth report, 5 December 2017, p. 5 (AQ, Annex 17).

demander l'autorisation d'entrer aux Emirats arabes unis<sup>6</sup>. Les Emirats arabes unis ont produit des éléments attestant que 1378 des 1390 demandes déposées ont été approuvées<sup>7</sup>. Le Qatar a fait valoir que les autorisations d'entrée accordées à des Qatariens revêtaient un caractère temporaire et devaient être demandées pour chaque projet de séjour aux Emirats arabes unis<sup>8</sup>. S'agissant du service d'assistance téléphonique, il a prétendu qu'il s'agissait en fait d'un « numéro de signalement des problèmes de sécurité » mis en place par la police d'Abou Dhabi<sup>9</sup>. A ce propos, il ressort du dossier que certaines personnes sont très réticentes à prendre contact avec ce service d'assistance téléphonique car elles craignent que celui-ci ne soit utilisé pour identifier les Qatariens non rentrés au Qatar<sup>10</sup>.

7. Nombre des Qatariens ayant quitté les Emirats arabes unis y sont revenus. L'agent émirien a déclaré que, depuis juin 2017, des milliers de demandes de Qatariens souhaitant entrer aux Emirats arabes unis avaient été accordées et que des Qatariens étaient entrés en territoire émirien ou en étaient sortis à plus de 8000 reprises<sup>11</sup>.

8. Les conséquences de la déclaration de juin 2017 (séparation de familles et difficultés d'accès aux biens et aux tribunaux, à une éducation et aux dossiers de scolarité, ou encore à des soins médicaux), aussi fâcheuses et dommageables soient-elles pour les Qatariens touchés, semblent avoir souvent découlé du fait que les intéressés se trouvaient en dehors des Emirats arabes unis, et non d'une politique délibérée.

9. Il ne ressort pas clairement du dossier que des personnes continuent de souffrir de ces conséquences en ce mois de juillet 2018. La plupart des rapports d'organisations nationales ou internationales de défense des droits de l'homme que le Qatar a produits portent sur la période allant de juin à août 2017<sup>12</sup>. Si le Qatar a soumis un récent rapport (le cinquième) de son comité national des droits de l'homme, un rapport antérieur (le troisième) dudit comité montre toutefois que celui-ci avait déjà reçu, dès la fin août 2017, 896 des 1052 réclamations qui lui ont été soumises entre juin 2017 et mai 2018<sup>13</sup>. Le dernier rapport (le cinquième) du comité qatarien

<sup>6</sup> Documents déposés par les Emirats arabes unis le 25 juin 2018, pièce n° 2.

<sup>7</sup> Documents déposés par les Emirats arabes unis le 25 juin 2018, pièce n° 3.

<sup>8</sup> CR 2018/14, p. 37, par. 25 (Goldsmith).

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 36, par. 22 (Goldsmith).

<sup>10</sup> HRW, « Qatar: Isolation Causing Rights Abuses », p. 6 (RQ, annexe 10).

<sup>11</sup> CR 2018/13, p. 13, par. 13-14 (Alnowais). Les Emirats arabes unis ont également déclaré que le nombre de Qatariens vivant sur leur territoire à l'heure actuelle était « à peu près égal à ce qu'il était avant le 5 juin 2017 » (CR 2018/15, p. 27, par. 6 (Buder)). Leur autorité fédérale pour l'identité et la citoyenneté a estimé que, au 20 juin 2018, 2194 Qatariens se trouvaient sur le sol émirien (documents déposés par les Emirats arabes unis le 25 juin 2018, pièce n° 11).

<sup>12</sup> Annexes 5, 6, 8, 10, 11 et 12 de la requête du Qatar.

<sup>13</sup> NHRC, « 100 Days under the Blockade: Third Report on Human Rights Violations Caused by the Blockade Imposed on the State of Qatar », 30 août 2017, p. 4 (RQ, annexe 12). Du nombre total de réclamations reçues, 997 l'avaient été en décembre 2017, selon le quatrième rapport du comité (5 décembre 2017, p. 5; RQ, annexe 17).

of earlier reports by other human rights organizations, without specifically identifying cases of forced departures of Qataris from the UAE that occurred in recent months<sup>14</sup>.

10. At the end of the oral hearings, I asked the Parties (*a*) whether the UAE's statement of 5 June 2017, and in particular its paragraph 2, was still in effect and (*b*) whether the UAE had made any further announcement clarifying that Qataris residing in the UAE could elect to stay in the UAE. The UAE responded that the statement had been issued by the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, which did not have the legislative authority to establish the measures set out in the statement. The UAE maintained therefore that there was no need for an announcement clarifying the entry and residence requirements applicable to Qatari nationals in the UAE<sup>15</sup>.

11. Qatar on the other hand contended that the UAE has failed to disavow the statement of 5 June 2017 and that the policy reflected in the statement continues to have a detrimental effect on Qataris. Qatar maintains that the continuing situation has not been resolved and necessitates the indication of provisional measures<sup>16</sup>.

12. Despite its response to my question, the UAE Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation did issue an official statement clarifying to some extent the entry and residence requirements applicable to Qataris in the UAE on 5 July 2018. That statement is publically available on the website of the Ministry and contains the following:

“Since its announcement on June 5, 2017 . . . the UAE has instituted a requirement for all Qatari citizens overseas to obtain prior permission for entry into the UAE. Permission may be granted for a limited-duration period, at the discretion of the UAE government.

The UAE Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation wishes to confirm that Qatari citizens already resident in the UAE need not apply for permission to continue residence in the UAE. However, all Qatari citizens resident in the UAE are encouraged to obtain prior permission for re-entry into UAE territory.

All applications for entry clearance may be made through the telephone hotline announced on June 11, 2017.”

13. It is established that the power of the Court to indicate provisional measures will be exercised only if there is urgency, in the sense that there

<sup>14</sup> NHRC, “Fifth General Report, Continuation of Human Rights: A Year of the Blockade Imposed on Qatar”, dated June 2018, pp. 15-16 (AQ, Annex 22).

<sup>15</sup> Response of the UAE to the question of Judge Crawford, 3 July 2018.

<sup>16</sup> Comments of Qatar on the written reply of the UAE, 5 July 2018.

des droits de l'homme ne fait que reprendre les conclusions formulées dans les rapports antérieurs d'autres organisations de défense des droits de l'homme, sans désigner de cas précis dans lesquels des Qatariens auraient été forcés à quitter le territoire émirien au cours des derniers mois<sup>14</sup>.

10. A la fin des audiences, j'ai demandé aux Parties *a)* si la déclaration émirienne du 5 juin 2017, en particulier son paragraphe 2, était toujours en vigueur et *b)* si les Emirats arabes unis avaient fait quelque autre déclaration pour préciser que les Qatariens résidant sur leur sol pouvaient choisir d'y rester. Les Emirats arabes unis ont répondu que la déclaration émanait du ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, qui n'avait pas l'autorité législative requise pour prendre les mesures énoncées dans la déclaration, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de faire une autre annonce pour expliciter les conditions auxquelles les Qatariens devaient satisfaire pour pouvoir entrer ou résider sur le sol émirien<sup>15</sup>.

11. Le Qatar a en revanche fait valoir que les Emirats arabes unis n'avaient pas désavoué la déclaration du 5 juin 2017 et que la politique y exprimée continuait de porter préjudice aux Qatariens. Il a affirmé que cette situation continue n'était toujours pas résolue et commandait l'indication de mesures conservatoires<sup>16</sup>.

12. En dépit de la réponse des Emirats arabes unis à ma question, leur ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale a bien émis le 5 juillet 2018 une déclaration officielle précisant, dans une certaine mesure, les conditions auxquelles les Qatariens devaient satisfaire pour pouvoir entrer ou résider sur le sol émirien. Cette déclaration, qui est accessible au public sur le site Internet du ministère, contient le passage suivant :

« Depuis leur déclaration du 5 juin 2017 ..., les Emirats arabes unis ont établi une condition imposant à tous les Qatariens de l'étranger d'obtenir une autorisation préalable pour pouvoir entrer sur le sol émirien. Une telle autorisation peut être accordée pour une durée limitée, à la discrétion du Gouvernement émirien.

Le ministère émirien des affaires étrangères et de la coopération internationale tient à confirmer que les Qatariens qui résident déjà en territoire émirien n'ont pas à demander l'autorisation d'y rester. Cependant, tous les résidents qatariens aux Emirats arabes unis sont encouragés à obtenir une autorisation préalable lorsqu'ils veulent rentrer en territoire émirien.

Toutes les demandes d'autorisation peuvent être présentées par l'intermédiaire du service d'assistance téléphonique dont la création a été annoncée le 11 juin 2017. »

13. Il est établi que le pouvoir de la Cour d'indiquer des mesures conservatoires ne sera exercé que s'il y a urgence, c'est-à-dire s'il existe un

<sup>14</sup> NHRC, « Fifth General Report. Continuation of Human Rights Violations: A Year of the Blockade Imposed on Qatar », juin 2018, p. 15-16 (RQ, annexe 22).

<sup>15</sup> Réponse écrite des Emirats arabes unis à la question du juge Crawford, 3 juillet 2018.

<sup>16</sup> Observations du Qatar sur la réponse écrite des Emirats arabes unis, 5 juillet 2018.

is a real and imminent risk that irreparable prejudice will be caused to the rights in dispute before the Court gives its final decision<sup>17</sup>. The power of the Court to indicate provisional measures has as its object to ensure that such prejudice does not occur<sup>18</sup>.

14. The Court accepts that certain rights in question in these proceedings are of such a nature that prejudice to them is capable of causing irreparable harm (Order, para. 67). I do not disagree with this general statement. However, the Court fails to identify any evidence to support the further statement that the situation of Qataris residing in the UAE prior to 5 June 2017 appears to remain vulnerable with regard to their rights under Article 5 of the CERD. Most importantly, the UAE's statement of 5 July 2018 is not mentioned. The UAE's recent statement clarifies the legal position of Qataris living in the UAE, namely that they "need not apply for permission to continue residence in the UAE". The statement further clarifies that Qataris can apply for entry clearance to the UAE via a hotline.

15. The further announcement in the UAE statement of 5 July 2018 that applications for entry clearance may be made via the telephone hotline is supported by evidence that Qataris have entered or exited the UAE more than 8,000 times since June 2017 and that over 1,300 applications via the hotline system to enter the UAE have been granted (see above paras 6-7). This evidence is again not dealt with by the Court.

16. Whilst there can be no doubt that the process for Qatari nationals seeking to enter the UAE has become more difficult, the state of affairs confirmed by the evidence before the Court, including the statement of 5 July 2018, does not warrant a finding that there is a real and imminent risk that irreparable harm will be caused to the rights in dispute before the Court gives its final decision on the merits, unless measures are ordered. The risks that the Court seeks to curb through the provisional measures ordered have been to a large extent removed. The Court cannot ignore developments in this case since the Request for the indication of provisional measures. One role of the Court is the peaceful settlement of disputes and if States are willing to address problems through actions or commitments, that is to be encouraged.

---

<sup>17</sup> See among many others, *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*, p. 136, para. 89, quoting *Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France), Provisional Measures, Order of 7 December 2016, I.C.J. Reports 2016 (II)*, p. 1168, para. 83.

<sup>18</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008*, p. 388, para. 118.

risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit porté aux droits en cause avant que la Cour ne rende sa décision définitive<sup>17</sup>. Ce pouvoir a pour objet d'assurer qu'un tel préjudice ne se produira pas<sup>18</sup>.

14. La Cour reconnaît que certains des droits en cause dans cette procédure sont de nature telle que le préjudice qui leur serait porté pourrait se révéler irréparable (ordonnance, par. 67). Je ne suis pas en désaccord avec cette déclaration générale. Toutefois, la Cour n'avance aucun élément de preuve lorsqu'elle ajoute que les Qatariens qui résidaient aux Emirats arabes unis avant le 5 juin 2017 apparaissent se trouver toujours dans une situation de vulnérabilité pour ce qui est des droits qu'ils tiennent de l'article 5 de la CIEDR. Surtout, elle ne fait pas mention de la déclaration du 5 juillet 2018. Cette récente déclaration des Emirats arabes unis éclaire la situation juridique des Qatariens vivant aux Emirats arabes unis, à savoir que ceux-ci «n'ont pas à demander l'autorisation d'y rester». Il y est également précisé que les Qatariens peuvent soumettre leurs demandes d'entrée aux Emirats arabes unis par l'intermédiaire d'un service d'assistance téléphonique.

15. La possibilité de présenter les demandes d'entrée par l'entremise du service d'assistance téléphonique, qui est l'autre précision apportée par la déclaration émirienne du 5 juillet 2018, est étayée par les éléments démontrant que des Qatariens sont entrés en territoire émirien ou en sont sortis à plus de 8000 reprises depuis juin 2017 et que plus de 1300 demandes d'entrée soumises par l'intermédiaire de ce système d'assistance ont reçu une suite favorable (voir plus haut, par. 6-7). Ces éléments n'ont pas non plus été examinés par la Cour.

16. S'il ne fait aucun doute que les Qatariens souhaitant entrer aux Emirats arabes unis doivent à présent affronter un parcours plus difficile, le tableau général qui ressort des éléments soumis à la Cour, dont la déclaration du 5 juillet 2018, n'autorisait toutefois pas la conclusion selon laquelle il existerait un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit porté aux droits en cause devant la Cour avant le prononcé de sa décision définitive sur le fond, sauf à ce que des mesures soient indiquées. Les risques auxquels la Cour a tenté de parer en indiquant de telles mesures conservatoires ont dans une large mesure disparu. La Cour ne peut faire abstraction des développements intervenus en l'affaire depuis le dépôt de la demande en indication de mesures conservatoires. Son rôle consiste notamment à assurer le règlement pacifique des différends, et si des Etats ont la volonté de régler leurs problèmes par des actes ou des engagements, elle doit les y encourager.

---

<sup>17</sup> Voir, notamment, *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, p. 136, par. 89, citant *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, mesures conservatoires, ordonnance du 7 décembre 2016, C.I.J. Recueil 2016 (II), p. 1168, par. 83.

<sup>18</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 15 octobre 2008, C.I.J. Recueil 2008, p. 388, par. 118.

17. In view of the conclusion that there is no risk of irreparable prejudice in this case, it is unnecessary to consider the legal question identified in paragraph 1 of this opinion, viz., whether the UAE's statement of 5 June 2017 plausibly implicates rights under the CERD as invoked by Qatar, which equated national origin with present nationality. Qatar's Request for the indication of provisional measures fails on the facts.

18. Finally, I note that the provisional measures ordered by the Court are in themselves not objectionable. It is clear that the situation of Qataris still residing in the UAE, or wishing to travel to the UAE, became more difficult after 5 June 2017 and I trust that any remaining difficulties will be alleviated by the imposition of these measures by the Court. However, the legal requirements for the indication of provisional measures are binding. In this case, the requirement of irreparable prejudice and urgency is not met.

*(Signed)* James CRAWFORD.

---

17. Etant parvenu à la conclusion qu'il n'existait aucun risque de préjudice irréparable en l'espèce, j'estime qu'il n'était pas nécessaire d'examiner la question juridique posée au premier paragraphe de la présente opinion, c'est-à-dire celle de savoir s'il était plausible que la déclaration faite le 5 juin 2017 par les Emirats arabes unis touche des droits consacrés par la CIEDR, tels qu'invoqués par le Qatar, qui assimilait origine nationale et nationalité actuelle. La demande en indication de mesures conservatoires présentée par le Qatar achoppait sur les faits.

18. Pour finir, je relève que les mesures conservatoires indiquées par la Cour ne sont en elles-mêmes pas contestables. Il est clair que la situation des Qatariens qui résident toujours aux Emirats arabes unis, ou qui souhaitent s'y rendre, est devenue plus difficile après le 5 juin 2017 et j'ai bon espoir que les mesures ordonnées par la Cour permettront d'aplanir les dernières difficultés. Cela étant, les conditions juridiques régissant l'indication de mesures conservatoires doivent impérativement être respectées. En l'espèce, les conditions relatives au préjudice irréparable et à l'urgence n'étaient pas remplies.

*(Signé)* James CRAWFORD.

---