

OPINION DISSIDENTE DE M<sup>me</sup> LA JUGE SEBUTINDE

[Traduction]

*Première exception préliminaire soulevée par les Emirats arabes unis n'ayant pas, dans les circonstances de l'espèce, un caractère exclusivement préliminaire et devant être jointe au fond, conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 79ter du Règlement de la Cour — Question de savoir si les mesures prises le 5 juin 2017 par les Emirats arabes unis contre le Qatar et les Qatariens avaient ou non «pour but ou pour effet d'opérer une discrimination raciale», au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR, ayant notamment un caractère délicat et complexe, et ne pouvant être tranchée qu'après examen minutieux des éléments de preuve et des arguments présentés par les Parties au stade du fond — Conditions préalables énoncées à l'article 22 de la CIEDR formant en outre une alternative et n'étant donc pas cumulatives — Texte de l'article 22 de la CIEDR n'exigeant pas expressément qu'une partie épuise les procédures prévues par la convention avant de pouvoir saisir unilatéralement la Cour — Parties reconnaissant toutes deux que le Comité de la CIEDR et la procédure devant la Cour ont des rôles liés mais fondamentalement différents s'agissant de résoudre des différends entre Etats parties à la CIEDR — Comité œuvrant à la conciliation et émettant des recommandations, et Cour rendant des décisions de nature juridique et contraignante — Procédures pouvant par conséquent être poursuivies l'une et l'autre en parallèle par le Qatar sans être incompatibles — Jurisprudence bien établie de la Cour consistant de surcroît à rejeter toute contestation pour «abus de procédure» d'une demande fondée sur un titre de compétence valable hormis s'il est satisfait au critère exigeant des «circonstances exceptionnelles» — Emirats arabes unis n'ayant pas satisfait à ce critère — Requête du Qatar étant donc recevable et troisième exception préliminaire des Emirats arabes unis devant être rejetée.*

I. INTRODUCTION

1. Je n'ai pas voté avec la majorité de la Cour s'agissant de la conclusion énoncée aux paragraphes 113 et 114 de l'arrêt. Je soutiens respectueusement que la première exception préliminaire soulevée par les Emirats arabes unis n'avait pas, dans les circonstances de l'espèce, un caractère exclusivement préliminaire et aurait dû être jointe au fond, conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 79ter du Règlement (tel qu'amendé le 21 octobre 2019), qui prescrit que «[l]a Cour, après avoir entendu les parties, tranche la question préliminaire ou retient ou rejette l'exception préliminaire. Elle peut toutefois déclarer que, dans les circonstances de l'espèce, une question ou une exception n'a pas un caractère exclusivement préliminaire.» (Les italiques sont de moi.)

2. De mon point de vue, la majorité aurait dû se garder de conclure hâtivement que les demandes du Qatar n'entraient pas dans le champ d'application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la «CIEDR» ou la «convention») en se fondant sur les exposés des Parties à ce stade précoce de la procédure et aurait dû, au contraire, examiner soigneusement les éléments de preuve au stade du fond avant de parvenir à une quelconque conclusion. En particulier, la question de savoir si les mesures prises le 5 juin 2017 par les Emirats arabes unis contre le Qatar et les Qatariens avaient ou non «pour but ou pour effet d'opérer une discrimination raciale», au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR, est délicate et complexe, et ne pouvait être tranchée qu'après un examen minutieux des éléments de preuve et des arguments présentés par les Parties au stade du fond. Il est regrettable que, du fait de l'approche adoptée par la majorité, les autres exceptions soulevées par les Emirats arabes unis n'aient pas été elles aussi examinées. Dans la présente opinion dissidente, je m'emploierai à montrer pourquoi la première exception préliminaire des Emirats arabes unis n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, un caractère exclusivement préliminaire et devait au contraire être jointe au fond. Je formulerai également mon opinion sur les autres exceptions préliminaires soulevées par les Emirats arabes unis.

## II. LES CONCLUSIONS DES PARTIES

### *A. Les griefs et demandes du Qatar*

3. Le Qatar, en son nom propre et en qualité de *parens patriae* des Qatariens, priaît respectueusement la Cour de dire et juger que les Emirats arabes unis, par l'intermédiaire de leurs organes et agents et d'autres personnes et entités exerçant la puissance publique, ainsi que par l'intermédiaire d'autres agents agissant sur leurs instructions ou sous leur direction et leur contrôle, avaient manqué aux obligations que leur imposent les articles 2, 4, 5, 6 et 7 de la CIEDR en prenant notamment les mesures illicites suivantes :

- a) en expulsant collectivement tous les Qatariens et en interdisant à tous les Qatariens d'entrer sur le territoire émirien, au motif de leur origine nationale ;
- b) en violant d'autres droits fondamentaux, dont le droit de se marier et de choisir son conjoint, le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le droit à la santé et aux soins médicaux, le droit à l'éducation et à la formation professionnelle, le droit à la propriété, le droit au travail, le droit de prendre part aux activités culturelles et le droit à un traitement égal devant les tribunaux ;
- c) en s'abstenant de condamner, voire en encourageant la haine raciale contre le Qatar et les Qatariens, et en s'abstenant de prendre des

mesures destinées à lutter contre les préjugés, notamment en incriminant toute expression de sympathie à l'égard du Qatar et des Qatariens, en autorisant, en promouvant et en finançant une campagne internationale visant à dresser l'opinion publique et les médias sociaux contre le Qatar, en réduisant les médias qatariens au silence et en appelant à des attaques contre des entités qatariennes; et

- d) en s'abstenant de protéger les Qatariens contre les actes de discrimination raciale et de leur offrir des voies de recours efficaces leur permettant d'obtenir réparation de tels actes devant les tribunaux et autres organismes émiriens<sup>1</sup>.

4. En conséquence, le Qatar priait respectueusement la Cour d'ordonner aux Emirats arabes unis de prendre toutes les dispositions requises pour s'acquitter des obligations que leur impose la CIEDR, et notamment :

- a) de suspendre et de révoquer immédiatement les mesures discriminatoires actuellement en vigueur, dont, mais pas seulement, les directives interdisant de «sympathiser» avec des Qatariens, et toute autre législation nationale discriminatoire *de jure* ou *de facto* à l'égard des Qatariens au motif de leur origine nationale;
- b) de suspendre immédiatement toutes autres mesures incitant à la discrimination (y compris les campagnes médiatiques et le soutien à la diffusion de messages à caractère discriminatoire) et d'incriminer de telles mesures;
- c) de s'acquitter des obligations qui leur sont faites par la convention de condamner publiquement la discrimination raciale à l'égard des Qatariens, de poursuivre une politique tendant à éliminer la discrimination raciale et de prendre des mesures pour lutter contre semblables préjugés;
- d) de s'abstenir de prendre toute autre mesure susceptible d'être discriminatoire à l'égard des Qatariens relevant de leur juridiction ou se trouvant sous leur contrôle;
- e) de rétablir les Qatariens dans leurs droits, notamment le droit de se marier et de choisir son conjoint, le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le droit à la santé et aux soins médicaux, le droit à l'éducation et à la formation professionnelle, le droit à la propriété, le droit au travail, le droit de prendre part aux activités culturelles et le droit à un traitement égal devant les tribunaux, et de mettre en œuvre des mesures pour garantir le respect de ces droits;
- f) de donner des garanties et assurances de non-répétition de leur conduite illicite; et
- g) de réparer intégralement, notamment par une indemnisation, le préjudice résultant de leurs actes commis en violation de la convention<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Requête du Qatar, p. 59 et 61, par. 65.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 61, par. 66.

5. Dans son mémoire, le Qatar, en son nom propre et en qualité de *parens patriae* des Qatariens, priait respectueusement la Cour de dire et juger que les Emirats arabes unis, par les actes et omissions de leurs organes et agents et de personnes et d'entités exerçant la puissance publique, ainsi que par l'intermédiaire d'autres agents agissant sur leurs instructions ou sous leur direction et leur contrôle, avaient manqué aux obligations qui leur incombent au titre des articles 2, 4, 5, 6 et 7 de la CIEDR, notamment :

- a) en expulsant collectivement tous les Qatariens du territoire émirien ;
- b) en appliquant l'interdiction formelle d'entrée et sa version modifiée en violation des droits fondamentaux qui doivent être accordés à tous de la même manière au titre de la convention, indépendamment de l'origine nationale, dont le droit à la famille, le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le droit à l'éducation et à la formation professionnelle, le droit à la propriété, le droit au travail et le droit à un traitement égal devant les tribunaux ;
- c) en se livrant à des actes de discrimination raciale, en soutenant, en appuyant et en encourageant celle-ci de toute autre manière, notamment en incitant à la discrimination raciale à l'encontre des Qatariens, plus particulièrement en incriminant toute expression de « sympathie » à l'égard du Qatar et en organisant, en finançant et en promouvant activement une campagne de haine contre le Qatar et les Qatariens, négligeant ainsi d'annuler les lois et dispositions réglementaires ayant pour effet de créer la discrimination raciale et de la perpétuer, de prendre « toutes les mesures appropriées » pour lutter contre la propagation des préjugés et des stéréotypes négatifs et de promouvoir la tolérance, l'entente et l'amitié ; et
- d) en privant les Qatariens de la possibilité de se prévaloir, sur le fondement de la convention, d'une protection et de voies de recours effectives, devant les tribunaux et autres organismes émiriens, contre les actes de discrimination raciale, notamment du droit de demander réparation à raison de tels actes.

6. Le Qatar priait également la Cour de dire et juger que les Emirats arabes unis avaient violé l'ordonnance en indication de mesures conservatoires rendue le 23 juillet 2018 ; et qu'ils étaient tenus de cesser les violations auxquelles ils se livraient, de réparer l'intégralité du préjudice moral et matériel causé par leurs actes et omissions internationalement illicites au regard de la CIEDR, et d'offrir des assurances et des garanties de non-répétition.

7. En conséquence, le Qatar priait la Cour d'ordonner aux Emirats arabes unis :

- a) de cesser immédiatement les actes et omissions internationalement illicites par lesquels ils contrevenaient au paragraphe 1 de l'article 2 et aux articles 4, 5, 6 et 7 de la CIEDR ;

- b) de réparer intégralement les dommages causés par leurs actes, au moyen notamment i) de la restitution, en levant l'interdiction d'entrée dans sa version modifiée en ce qu'elle s'applique collectivement aux Qatariens au motif de leur origine nationale; ii) d'une indemnisation visant à réparer le préjudice matériel et moral subi par le Qatar et les Qatariens, dont le montant serait déterminé lors d'une phase distincte de la présente procédure; et iii) d'une satisfaction prenant la forme d'une déclaration d'illicéité et d'excuses présentées au Qatar et aux Qatariens; et
- c) d'offrir au Qatar des assurances et des garanties écrites de non-répétition.

### B. Les exceptions préliminaires des Emirats arabes unis

8. Les Emirats arabes unis ont soulevé trois exceptions préliminaires à la compétence de la Cour et à la recevabilité des demandes du Qatar, au motif que :

- a) le différend entre les Parties n'entraîne pas dans le champ d'application *ratione materiae* de la CIEDR, les mesures adoptées par les Emirats arabes unis visant les ressortissants qatariens sur la base de leur « nationalité » et non de leur « origine nationale »<sup>3</sup>;
- b) le Qatar n'avait pas satisfait aux conditions procédurales préalables de négociation ni dûment suivi les procédures devant le Comité de la CIEDR prévues aux articles 11 à 13 de la convention avant de recourir au règlement judiciaire par la Cour, comme prescrit à l'article 22<sup>4</sup>; et
- c) l'introduction, par le Qatar, d'une instance parallèle devant la Cour concernant le même différend, alors que la procédure prévue à l'article 11 était pendante devant le Comité, rendait irrecevable la requête du Qatar<sup>5</sup>.

### III. LA COMPÉTENCE DE LA COUR AU TITRE DE L'ARTICLE 22 DE LA CIEDR

9. L'article 22 de la CIEDR dispose ce qui suit :

« Tout différend entre deux ou plusieurs Etats parties touchant l'interprétation ou l'application de la présente Convention *qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures* expressément prévues par ladite Convention sera porté, à la requête

<sup>3</sup> Exceptions préliminaires des Emirats arabes unis, partie III.

<sup>4</sup> *Ibid.*, partie IV.

<sup>5</sup> *Ibid.*, partie V.

de toute partie au différend, devant la Cour internationale de Justice pour qu'elle statue à son sujet, à moins que les parties au différend ne conviennent d'un autre mode de règlement.» (Les italiques sont de moi.)

10. A la lumière des exposés écrits et oraux des Parties, la Cour, pour déterminer si elle a ou non compétence *ratione materiae* pour connaître des demandes du Qatar en vertu de l'article 22 de la CIEDR, doit tenir compte des facteurs suivants :

- a) Quel est l'objet du différend entre le Qatar et les Emirats arabes unis?
- b) Le différend concerne-t-il l'interprétation ou l'application de la CIEDR au sens de l'article 22 ou les demandes du Qatar sortent-elles du champ d'application de la convention par le jeu des exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article premier?
- c) Si tel est le cas, le Qatar s'est-il conformé aux exigences procédurales visées à l'article 22 ou, subsidiairement, les Parties ont-elles convenu d'un autre mode de règlement de leur différend avant de saisir la Cour?
- d) Enfin, les demandes du Qatar sont-elles recevables?

J'examinerai brièvement ces points l'un après l'autre, en commençant par le premier.

#### A. *Objet du différend entre le Qatar et les Emirats arabes unis*

11. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 40 du Statut de la Cour et du paragraphe 1 de l'article 38 de son Règlement, le demandeur est tenu d'indiquer dans sa requête l'«objet du différend» et de spécifier la «nature précise de la demande»<sup>6</sup>. En outre, la Cour doit elle-même définir, sur une base objective, l'objet du différend, en circonscrivant le véritable problème en cause et en précisant l'objet de la demande<sup>7</sup>. A cet effet, la Cour examine le différend tel qu'il est formulé dans la requête, y compris le chef de compétence invoqué par le demandeur, ainsi que les exposés écrits et oraux des parties<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili), exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II)*, p. 602, par. 25; *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), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (II)*, p. 575, par. 24.

<sup>7</sup> *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili), exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II)*, p. 602, par. 26.

<sup>8</sup> Voir *ibid.*, p. 602-603, par. 26: «[L]a Cour se fonde sur la requête, ainsi que sur les exposés écrits et oraux des parties. Elle tient notamment compte des faits que le demandeur invoque à l'appui de sa demande (voir *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 263, par. 30; *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 467, par. 31; *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada), compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998*, p. 449, par. 31; p. 449-450, par. 33).»

12. Vu le différend tel qu'il est formulé dans la requête, l'objet des demandes du Qatar, le chef de compétence sur lequel celles-ci reposent, ainsi que les exposés écrits et oraux des Parties, l'objet du différend réside dans la question de savoir si les Emirats arabes unis, par les mesures qu'ils ont prises le 5 juin 2017 et ultérieurement contre le Qatar et les Qatariens, ont manqué aux obligations que leur impose la CIEDR.

*B. Le différend entre-t-il dans le champ d'application ratione materiae de la CIEDR?*

13. Pour pouvoir se prononcer sur la question de savoir si le différend en l'espèce concerne ou non l'interprétation ou l'application de la CIEDR, la Cour devait déterminer si les actes dont le Qatar tire grief (à savoir les mesures mises en place par les Emirats arabes unis le 5 juin 2017 à l'encontre des Qatariens résidant aux Emirats arabes unis) entrent dans le champ d'application *ratione materiae* du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR ; *ou, subsidiairement*, si ces actes sortent du champ d'application de la CIEDR par le jeu des exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article premier, comme le soutiennent les Emirats arabes unis.

14. La Cour a déclaré, dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières*<sup>9</sup> et dans celle relative à *Certains actifs iraniens*<sup>10</sup>, que, pour déterminer si elle a compétence *ratione materiae* au titre d'une clause compromissoire visant les différends concernant l'interprétation ou l'application d'un traité, il lui faut rechercher si les actes dont le demandeur tire grief « entrent dans les prévisions » du traité contenant la clause. Au stade de la compétence, un examen approfondi, par la Cour, des actes illicites reprochés au défendeur ou de la plausibilité des griefs du demandeur ne se justifie pas. La tâche de la Cour, telle que définie à l'article 79 de son Règlement, est d'examiner les points de droit et de fait pertinents au regard de l'exception d'incompétence soulevée<sup>11</sup>.

15. En l'espèce, la Cour s'est déjà prononcée dans son ordonnance en indication de mesures conservatoires dans les termes suivants :

« 27. De l'avis de la Cour, les actes dont le Qatar fait état, en particulier l'annonce par les Emirats arabes unis, aux termes de la déclaration du 5 juin 2017 — qui aurait ciblé les Qatariens au motif de leur origine nationale —, selon laquelle les Qatariens devaient quitter

<sup>9</sup> *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 809-810, par. 16.*

<sup>10</sup> *Certains actifs iraniens (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 23, par. 36.*

<sup>11</sup> *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), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (II), p. 584, par. 57-58.*

le territoire dans un délai de 14 jours avec interdiction d'y revenir, et les restrictions présumées qui s'en sont suivies, notamment l'entrave à l'exercice de leur droit de se marier et de choisir leur conjoint, leur droit à l'éducation, leur droit aux soins médicaux et leur droit à un traitement égal devant les tribunaux, sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application *ratione materiae* de la CIEDR. La Cour considère que, si les Parties s'opposent sur le point de savoir si la discrimination fondée sur l'«origine nationale», telle que visée au paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR, englobe la discrimination fondée sur la «nationalité actuelle» des intéressés, point n'est besoin, au vu de ce qui précède, qu'elle décide à ce stade de la procédure laquelle de ces interprétations divergentes de la convention est correcte.

28. La Cour conclut que les éléments susmentionnés suffisent, à ce stade, à établir l'existence entre les Parties d'un différend touchant l'interprétation ou l'application de la CIEDR.»<sup>12</sup>

Je ne vois aucune raison, au stade actuel de la procédure, qui justifie que la Cour s'écarte de sa position antérieure.

*C. Subsidièrement, les demandes du Qatar sortent-elles du champ d'application de la CIEDR par le jeu des exceptions énoncées aux paragraphes 2 ou 3 de l'article premier?*

16. Le paragraphe 1 de l'article premier de la convention définit la «discrimination raciale» comme :

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

17. Le paragraphe 2 de l'article premier dispose que la CIEDR

«ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un Etat partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants».

18. Le paragraphe 3 de l'article premier prévoit que

«[a]ucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme affectant de quelque manière que ce soit les disposi-

<sup>12</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II), p. 417, par. 27 et 28.*

tions législatives des Etats parties à la Convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière».

19. La Cour a dit, en l'affaire *Ukraine c. Fédération de Russie*, qu'aux fins de déterminer si elle a compétence *ratione materiae* au titre de la CIEDR, elle n'a pas besoin de s'assurer que les mesures dont le demandeur tire grief constituent effectivement une «discrimination raciale» au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la convention; elle n'a pas non plus à établir si, et dans quelle mesure, certains actes pourraient être couverts par les paragraphes 2 et 3 du même article. Ces deux questions portent sur des points de fait, largement tributaires des éléments de preuve relatifs au but ou à l'effet des mesures alléguées par le demandeur, et relèvent donc de l'examen au fond, si l'affaire doit se poursuivre jusqu'à ce stade. Au stade actuel de la présente procédure, la Cour devait seulement déterminer si les mesures dont le Qatar tire grief ciblent un groupe protégé sur la base de l'origine nationale ou ethnique et si elles sont susceptibles de porter atteinte à la jouissance de droits protégés par la convention<sup>13</sup>.

20. En la présente instance, le Qatar soutient que les Qatariens constituent un peuple protégé ayant une origine nationale historico-culturelle distincte et il a présenté des rapports d'experts à l'appui de cette affirmation, que les Emirats arabes unis n'ont pas réfutés<sup>14</sup>. Le Qatar fait également valoir que les mesures prises par le défendeur à l'encontre de ses ressortissants «ont eu pour but et pour effet» d'opérer une discrimination raciale à l'égard des nationaux qatariens au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR. De toute évidence, ces éléments de preuve devaient faire l'objet d'un examen et d'une vérification au fond, plutôt qu'au stade actuel de la procédure. Selon moi, la distinction est tenue entre «origine nationale qatarienne» et «nationalité ou citoyenneté qatarienne», et elle est rendue particulièrement floue par les circonstances de l'espèce. Comme il a été dit précédemment, la question de savoir si les mesures prises par les Emirats arabes unis contre le Qatar et les Qatariens le 5 juin 2017 avaient ou non «pour but ou pour effet d'opérer une discrimination raciale» au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR est délicate et complexe, et ne peut être tranchée qu'après un examen minutieux des éléments de preuve et des arguments avancés par les Parties, au stade du fond. Dans le présent arrêt, la majorité s'est bor-

<sup>13</sup> *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), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (II)*, p. 595, par. 94 et 95.

<sup>14</sup> Mémoire du Qatar, vol. I, p. 131-134, par. 3.96-3.100, et vol. VI, annexe 162, rapport d'expert de M. J. E. Peterson en date du 9 avril 2019, contenant une description documentée des Qatariens, «peuple distinct ... groupe de personnes qui appartiennent à une communauté historico-culturelle existant de longue date, définie par un héritage distinct, des appartenances familiales ou tribales particulières, des traditions nationales et une culture partagées, et des liens géographiques avec la péninsule du Qatar».

née à mener un débat académique sur les termes «nationalité actuelle» et «origine nationale» et n'a manifestement pas examiné les éléments de preuve détaillés produits par le demandeur à l'appui de son grief de «discrimination indirecte» avant de parvenir à la conclusion énoncée aux paragraphes 113 et 114.

21. A un stade antérieur de la procédure, alors qu'elle examinait la plausibilité des droits revendiqués par le Qatar, la Cour avait noté ce qui suit :

«au vu des éléments de preuve que les Parties ont produits ... les mesures adoptées par les Emirats arabes unis le 5 juin 2017 visaient uniquement les Qatariens et non les autres non-ressortissants résidant sur le territoire des Emirats arabes unis. [La Cour] observe également que ces mesures étaient dirigées à l'encontre de tous les Qatariens résidant aux Emirats arabes unis, sans considération de la situation individuelle des personnes concernées. Il appert donc que certains des actes dont le Qatar tire grief peuvent constituer des actes de discrimination raciale au sens de la convention. En conséquence, la Cour conclut qu'au moins certains des droits revendiqués par le Qatar au titre de l'article 5 de la CIEDR sont plausibles. Tel est le cas, par exemple, s'agissant de la discrimination raciale prétendument subie dans l'exercice de droits tels que le droit de se marier et de choisir son conjoint, le droit à l'éducation, ainsi que le droit à la liberté de circulation et le droit d'accès à la justice.»<sup>15</sup>

22. Au stade actuel de la compétence, je ne vois aucune raison de s'écarter de la conclusion antérieure de la Cour, selon laquelle au moins certains des actes dont le Qatar tire grief sont susceptibles de constituer des actes de discrimination raciale au sens de la CIEDR. Les demandes du Qatar entrent donc dans le champ d'application *ratione materiae* de la convention. A cet égard, je suis d'avis, après mûre réflexion, que l'approche adoptée par la majorité, qui revient à subordonner la compétence *ratione materiae* de la Cour à une définition ou à une analyse théorique de l'expression «origine nationale» sans prendre en considération les faits et éléments de preuve présentés par le Qatar pour étayer ses demandes (voir les paragraphes 71 à 105), ne sert pas les intérêts de la justice. De la même façon, les questions examinées aux paragraphes 109 et 110 concernant les mesures que le Qatar qualifie de «discrimination indirecte» sont des questions qu'il convenait d'examiner au stade du fond, à la lumière des faits, des éléments de preuve et des arguments des Parties, avant de pouvoir conclure que les demandes du Qatar excèdent la portée *ratione materiae* de la compétence de la Cour.

23. Pour ce qui concerne l'exception préliminaire soulevée par les Emirats arabes unis au motif que les griefs du Qatar relèvent des exceptions

<sup>15</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II), p. 427, par. 54.*

prévues au paragraphe 2 de l'article premier et qu'ils n'entrent donc pas dans le champ d'application *ratione materiae* de la CIEDR, ma position mûrement réfléchie est par conséquent que cette exception n'a pas un caractère exclusivement préliminaire et qu'elle ne peut être dûment tranchée qu'après un examen détaillé des éléments de preuve au stade du fond.

24. J'en viens maintenant à la deuxième exception préliminaire soulevée par les Emirats arabes unis, à savoir que le Qatar n'a pas satisfait aux exigences procédurales prévues par l'article 22 de la CIEDR avant de saisir la Cour.

*D. Le Qatar s'est-il conformé aux exigences procédurales de l'article 22 de la CIEDR ou, subsidiairement, les Parties ont-elles convenu d'un autre mode de règlement de leur différend avant de le porter devant la Cour ?*

25. Afin de répondre à cette question, la Cour doit rechercher si le Qatar a satisfait à l'une des conditions procédurales énoncées à l'article 22 avant de saisir la Cour. *Subsidiairement*, dans l'éventualité où le Qatar aurait opté pour plusieurs modes de règlement (négociations, procédures prévues par la CIEDR et règlement judiciaire), la Cour doit déterminer si, préalablement à sa saisine, le demandeur était tenu d'épuiser les voies de négociation et les procédures prévues par la CIEDR.

26. Les deux Parties admettent que la compétence conférée à la Cour par l'article 22 de la CIEDR se limite aux différends «qui n'aur[ont] pas été réglé[s] par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite Convention». Elles reconnaissent également n'avoir pas convenu d'«un autre mode de règlement». Selon la jurisprudence établie par l'affaire *Ukraine c. Fédération de Russie*, les conditions préalables énoncées à l'article 22 forment une alternative et ne sont pas cumulatives<sup>16</sup>. Dans cette instance-là, la Cour s'était prononcée en ces termes :

«110. La Cour estime dès lors que la «négociation» et les «procédures expressément prévues par [la] Convention» constituent deux moyens de parvenir au même objectif, à savoir le règlement d'un différend par voie d'accord. La négociation et la procédure sous les auspices du Comité reposent l'une et l'autre sur la volonté des Etats parties de rechercher un accord pour régler leur différend. Il s'ensuit que, si elles devaient être tenues pour des conditions cumulatives, les Etats devraient tenter de négocier en vue de convenir d'un règlement de leur différend puis, après l'échec de leurs négociations, porter la question devant le Comité en vue d'engager une nouvelle négociation

<sup>16</sup> *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)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (II), p. 599-600, par. 110-113.

visant, là encore, à convenir d'un règlement. La Cour estime que pareille interprétation n'est pas étayée par le contexte de l'article 22 de la CIEDR, dont il ressort plutôt qu'il ne serait pas raisonnable d'imposer aux Etats parties ayant déjà échoué dans leur tentative de règlement par voie de négociation d'engager une nouvelle série de négociations conformément aux modalités prévues aux articles 11 à 13 de la CIEDR.

111. La Cour estime que l'article 22 de la CIEDR doit également être interprété à la lumière de l'objet et du but de la convention. Au paragraphe 1 de l'article 2 de la CIEDR, les Etats parties s'engagent à éliminer la discrimination raciale « sans retard ». Aux articles 4 et 7, ils s'engagent à éliminer toute incitation à la discrimination raciale et à lutter contre les préjugés conduisant à une telle discrimination en adoptant « immédiatement des mesures positives », selon la première de ces dispositions, et des « mesures immédiates et efficaces », aux termes de la seconde. Le préambule de la CIEDR met encore en exergue la détermination des Etats à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'élimination « rapide » de la discrimination raciale. La Cour considère, au regard de ces dispositions, que les Etats parties avaient pour objectif d'éliminer effectivement et rapidement toutes les formes de discrimination raciale. Or un tel objectif pourrait, de l'avis de la Cour, être plus difficile à atteindre si les conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 étaient cumulatives.

112. La Cour relève que les deux Parties invoquent les travaux préparatoires de la CIEDR à l'appui de leurs arguments respectifs concernant le caractère alternatif ou cumulatif des conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 de cet instrument. Le caractère alternatif des conditions procédurales préalables ressortant suffisamment clairement de l'interprétation du sens ordinaire des termes de l'article 22 lus dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention, la Cour est d'avis que point n'est besoin pour elle d'examiner les travaux préparatoires de la CIEDR.

113. La Cour conclut que l'article 22 de la CIEDR subordonne sa compétence au respect de conditions préalables de caractère alternatif. Le Comité de la CIEDR n'ayant pas été saisi du différend entre les Parties, la Cour recherchera seulement si celles-ci ont tenté d'en négocier le règlement.»

27. Dans la présente instance, les Parties ont bien engagé les procédures devant le Comité et la commission de conciliation prévues par les articles 11 et 13 de la CIEDR. La question est donc de savoir si le Qatar aurait d'abord dû épuiser, comme condition préalable, les voies des négociations bilatérales et de la conciliation devant le Comité avant de recourir au règlement judiciaire.

28. Il est également rappelé que le Qatar a fondé la compétence de la Cour sur l'échec des négociations bilatérales visées à l'article 22, et non sur l'épuisement de la procédure prévue à l'article 11 qu'il a initiée le

8 mars 2018<sup>17</sup>. Pour ce qui est de la condition de négociations bilatérales préalables, la Cour a, en l'espèce, déjà conclu ce qui suit dans son ordonnance en indication de mesures conservatoires :

«37. La Cour note que les Parties n'ont pas contesté que des questions relatives aux mesures que les Emirats arabes unis ont prises au mois de juin 2017 ont été soulevées par des représentants du Qatar à plusieurs reprises dans des enceintes internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies, en présence de représentants des Emirats arabes unis. Ainsi, au cours de la trente-septième session du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, en février 2018, le ministre qatarien des affaires étrangères s'est référé aux «violations des droits de l'homme causées par le blocus injuste et les mesures coercitives unilatérales imposées à [son] pays, qui ont été confirmées par le ... rapport de la mission technique du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme», et les Emirats arabes unis ont, de concert avec Bahreïn, l'Arabie saoudite et l'Égypte, publié une déclaration conjointe «en réponse aux observations» formulées par le ministre qatarien.

38. La Cour observe en outre que, dans une lettre datée du 25 avril 2018 et adressée au ministre d'Etat des affaires étrangères des Emirats arabes unis, le ministre d'Etat des affaires étrangères du Qatar, se référant aux violations alléguées résultant des mesures prises par les Emirats arabes unis à partir du 5 juin 2017, a déclaré qu'«il [était] nécessaire d'engager des négociations afin de mettre un terme à ces violations et à leurs effets dans un délai ne dépassant pas deux semaines». Elle considère que cette lettre contenait une offre du Qatar de négocier avec les Emirats arabes unis au sujet du respect, par ces derniers, des obligations de fond que leur impose la CIEDR. Au vu de ce qui précède, et étant donné que le défendeur n'a pas répondu à cette invitation formelle de négocier, la Cour est d'avis que les questions soulevées en la présente espèce n'avaient pas pu être réglées par voie de négociation au moment du dépôt de la requête.»<sup>18</sup>

29. Il est clair que le Qatar a satisfait à la condition de négociations bilatérales préalables avant de saisir la Cour. Au vu de ce qui précède, la Cour devait déterminer si le Qatar avait effectivement l'obligation d'épuiser les autres procédures expressément prévues par la CIEDR.

---

<sup>17</sup> Le 8 mars 2018, le Qatar a soumis au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale une communication par laquelle il demandait que les Emirats arabes unis prennent toutes les dispositions nécessaires pour mettre un terme aux mesures adoptées et appliquées depuis le 5 juin 2017 (voir le paragraphe 31 de l'arrêt).

<sup>18</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II), p. 420, par. 37-38.*

*E. Le Qatar était-il tenu d'épuiser les procédures devant la commission de conciliation avant de saisir la Cour ?*

30. Il n'est pas contesté que le Qatar a porté devant le Comité de la CIEDR, avant de les soumettre à la Cour, ses griefs à l'égard des Emirats arabes unis. Le Comité a, à son tour, renvoyé le différend opposant les Parties à la commission de conciliation et, à ce jour, cette procédure est toujours en cours. Les Parties affirment toutes deux qu'elles y participent pleinement et « de bonne foi ». Contrairement aux négociations bilatérales auxquelles il est fait référence au début de l'article 22 de la CIEDR, les procédures devant la commission de conciliation sont tripartites et conciliatoires. Dans leurs plaidoiries, les Emirats arabes unis ont soutenu que le Qatar avait l'obligation d'épuiser d'abord les procédures devant la commission avant toute saisine de la Cour. Invoquant la litispendance<sup>19</sup> et le principe *electa una via*<sup>20</sup>, ils ont fait valoir que la possibilité demeurerait que les deux voies (conciliation et règlement judiciaire) débouchent sur des conclusions contradictoires et que, partant, le Qatar aurait dû attendre « de savoir si ces procédures [avaient] ou non permis de régler [l]e différend » avant de rechercher un règlement judiciaire<sup>21</sup>.

31. Le texte de l'article 22 de la CIEDR ne requiert pas expressément qu'une partie ait épuisé les procédures prévues par la convention pour pouvoir saisir unilatéralement la Cour. Le libellé de cette disposition ne peut être comparé, par exemple, à l'article IV du pacte de Bogotá, qui dispose que, « [l]orsque l'une des procédures pacifiques [a] été entamée, soit en vertu d'un accord entre les parties, soit en exécution du présent Traité, ou d'un pacte antérieur, *il ne p[eut] être recouru à aucune autre avant l'épuisement de celle déjà entamée* » (les italiques sont de moi).

32. Les deux Parties reconnaissent que le Comité de la CIEDR et la procédure devant la Cour ont des rôles liés mais fondamentalement différents s'agissant de résoudre des différends entre des Etats parties à la convention. Le Comité œuvre à la conciliation et émet des recommandations, tandis que la Cour rend des décisions de nature juridique et contraignante. Par conséquent, ces deux procédures peuvent être suivies en parallèle par le Qatar sans être incompatibles.

33. En outre, dans son ordonnance en indication de mesures conservatoires, au sujet de la seconde condition ayant trait aux « *procédures expressément prévues par la convention* », la Cour a déclaré ce qui suit :

« 39. La Cour ... rappelle que, aux termes de l'article 11 de cet instrument, « [s]i un Etat partie estime qu'un autre Etat également par-

<sup>19</sup> Principe qui veut que quiconque acquiert des intérêts dans un bien faisant l'objet d'une procédure judiciaire pendant le fait sous réserve de la décision qui sera rendue sur les droits des parties à la ladite procédure.

<sup>20</sup> Principe qui veut que quiconque a opté pour un mode donné de règlement d'un différend ne peut en utiliser un autre.

<sup>21</sup> CR 2020/6, p. 53-67, par. 1-32 (Forteau).

tie n'applique pas les dispositions de la présente convention», il peut appeler l'attention du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur la question. La Cour note que le Qatar a, le 8 mars 2018, adressé au Comité une communication au titre de l'article 11 de la convention. Elle observe *toutefois que le demandeur ne se fonde pas sur cette communication aux fins de démontrer que la Cour a compétence prima facie en la présente espèce*. Quoique les Parties soient en désaccord sur le point de savoir si les négociations et le recours aux procédures visées à l'article 22 de la CIEDR constituent des conditions préalables alternatives ou cumulatives auxquelles il doit être satisfait avant toute saisine de la Cour, cette dernière est d'avis qu'elle n'a pas à se prononcer sur cette question à ce stade de la procédure (voir *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. 125-126, par. 60). La Cour n'estime pas non plus nécessaire, aux fins du présent examen, de déterminer si un principe *electa una via* ou une exception de litispendance seraient applicables dans le cas d'espèce.

40. Au vu de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, la Cour estime que les conditions procédurales préalables à sa saisine énoncées à l'article 22 de la CIEDR apparaissent, à ce stade, avoir été remplies.»<sup>22</sup> (Les italiques sont de moi.)

34. J'estime par conséquent que le Qatar n'était pas tenu d'épuiser les procédures devant la commission de conciliation avant de saisir la Cour. J'aurais donc rejeté la deuxième exception préliminaire des Emirats arabes unis. Cela m'amène à la troisième exception préliminaire des Emirats arabes unis, autrement dit à la question de savoir si les demandes du Qatar sont irrecevables parce que celui-ci aurait commis un abus de procédure.

#### *F. Les demandes du Qatar sont-elles irrecevables pour abus de procédure?*

35. A l'audience, les Emirats arabes unis ont renoncé à leur troisième exception préliminaire relative à un «abus de procédure»<sup>23</sup>. Quoiqu'il en soit, selon la jurisprudence bien établie de la Cour, une demande fondée sur un titre de compétence valable ne peut être contestée pour «abus de procédure» que dans des «circonstances exceptionnelles», ce qui est un critère exigeant. Selon moi, il ne faut pas présumer à la légère que le Qatar a commis un abus de procédure en l'absence d'éléments prouvant claire-

<sup>22</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II)*, p. 420-421, par. 39-40.

<sup>23</sup> Plaidoirie de sir Daniel Bethlehem.

ment que des circonstances exceptionnelles permettent de conclure à un tel abus. Les demandes du Qatar sont recevables et la troisième exception préliminaire aurait dû être rejetée.

#### IV. CONCLUSION

36. En conclusion, la première exception préliminaire des Emirats arabes unis n'a pas un caractère exclusivement préliminaire et aurait dû être jointe au fond. La Cour aurait dû rejeter les deuxième et troisième exceptions préliminaires des Emirats arabes unis et conclure qu'elle a compétence et que les demandes du Qatar sont recevables.

*(Signé)* Julia SEBUTINDE.

---