

Note: Cette traduction a été établie par le Greffe à des fins internes et n'a aucun caractère officiel

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**APPEL CONCERNANT LA COMPÉTENCE DU CONSEIL DE L'OACI EN VERTU
DE L'ARTICLE 84 DE LA CONVENTION RELATIVE À L'AVIATION CIVILE
INTERNATIONALE (ARABIE SAOUDITE, BAHREÏN, ÉGYPTTE
ET ÉMIRATS ARABES UNIS c. QATAR)**

**MÉMOIRE DU ROYAUME D'ARABIE SAOUDITE,
DU ROYAUME DE BAHREÏN, DE LA
RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTTE
ET DES ÉMIRATS ARABES UNIS**

VOLUME III

(Annexes 22 à 24)

27 décembre 2018

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

Annexe

Page

VOLUME III

Pièces de procédure devant l'OACI

- | | | |
|----|--|----|
| 22 | Request for the Intervention of the ICAO Council in the Matter of the Actions of the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia, the United Arab Emirates and the Kingdom of Bahrain to close their Airspace to aircraft registered in the State of Qatar, attaching Application (1) of the State of Qatar, Complaint Arising under the International Air Services Transit Agreement done in Chicago on December 7, 1944, and Application (2) of the State of Qatar, Disagreement Arising under the Convention on International Civil Aviation done in Chicago on December 7, 1944 (8 juin 2017) <i>[annexe non traduite]</i> | |
| 23 | Requête A et mémoire de l'Etat du Qatar, «Désaccord à propos de l'interprétation et de l'application de la convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses annexes», 30 octobre 2017 <i>[extrait]</i> | 1 |
| 24 | Exceptions préliminaires de la République arabe d'Egypte, du Royaume de Bahreïn, du Royaume d'Arabie saoudite et des Emirats arabes unis au sujet de la requête A de l'Etat du Qatar relative au désaccord découlant de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (19 mars 2018) <i>[extrait]</i> | 13 |

ANNEXE 23

**REQUÊTE A ET MÉMOIRE DE L'ÉTAT DU QATAR, «DÉSACCORD À PROPOS
DE L'INTERPRÉTATION ET DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION
RELATIVE À L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE
(CHICAGO, 1944) ET DE SES ANNEXES»,
30 OCTOBRE 2017 [EXTRAIT]**

REQUÊTE A

DE

L'ÉTAT DU QATAR

Désaccord à propos de l'interprétation et de l'application
de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944)
et de ses Annexes

Présentée au nom de l'État du Qatar par son agent
Essa Abdulla Almalki
Autorité de l'aviation civile du Qatar
Représentant permanent auprès de l'OACI

REQUÊTE A DE L'ÉTAT DU QATAR

Par la présente, l'État du Qatar (« le demandeur ») introduit sa requête en vertu de l'article 84 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), de ses Annexes et du Règlement pour la solution des différends (Doc 7782/2). Un mémoire de l'État du Qatar y est joint.

Les défendeurs dans ce désaccord à propos de l'interprétation et de l'application de la Convention de Chicago et de ses Annexes sont les Émirats arabes unis, la République arabe d'Égypte, le Royaume d'Arabie saoudite et le Royaume de Bahreïn.

Le 5 juin 2017, les Gouvernements des défendeurs ont annoncé, avec effet immédiat et sans négociation ou avertissement préalable, qu'il était interdit aux aéronefs immatriculés au Qatar d'atterrir aux aéroports situés sur leurs territoires ou d'en décoller et d'utiliser non seulement leur espace aérien national respectif, mais aussi leurs régions d'information de vol (FIR) qui s'étendent au-delà de leur espace aérien national, même au-dessus de la haute mer.

Les mesures prises par les défendeurs constituent une agression économique gratuite, sans précédent en temps de paix dans le monde civilisé. Il s'agit aussi d'un mépris éhonté du droit international et des principes moraux.

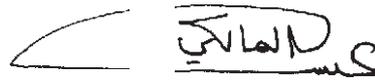
De tels agissements injustifiés, jamais vus au cours des 70 années d'existence de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), représentent une lourde menace pour les principes fondamentaux qui constituent le fondement de l'OACI. Ils bafouent la lettre et l'esprit de la Convention de Chicago et des normes et pratiques recommandées connexes (Annexes) ainsi que d'autres principes du droit international général. Ils portent cyniquement atteinte au caractère sacré des traités internationaux qui doivent être exécutés « de bonne foi ».

Les actes des défendeurs continuent d'avoir de graves incidences sur la sécurité, la sûreté, la régularité et l'économie de l'aviation civile dans la région. Qatar Airways, la compagnie aérienne nationale du demandeur, exploite quelque 800 vols par jour et transporte dans le monde entier des milliers de passagers de nombreuses nationalités. Les plans de voyage et les réservations de milliers de voyageurs de nationalités diverses ont été perturbés, des familles ont été contraintes de se séparer et les réservations auprès de Qatar Airways et les billets émis par cette dernière n'ont pas été honorés par les compagnies aériennes des défendeurs. Il a été interdit aux vols de Qatar Airways d'emprunter des voies aériennes internationales établies, y compris celles au-dessus de la haute mer. Il a fallu des semaines pour établir et mettre en œuvre d'autres routes ou segments de route, qui demeurent insuffisants, malgré les efforts continus et les propositions du Qatar. Le réacheminement des vols dans des corridors restreints accroît les temps de vol et la consommation de carburant et entraîne d'importantes pertes économiques.

L'État du Qatar demande au Conseil de l'OACI :

- d'établir que, par les mesures prises à l'encontre de l'État du Qatar, les défendeurs ont contrevenu à leurs obligations au titre de la Convention de Chicago, de ses Annexes et d'autres règles de droit international ;
- de déplorer le non-respect par les défendeurs des principes fondamentaux de la Convention de Chicago et de ses Annexes ;
- de prier instamment les défendeurs de lever, sans délai, toutes les restrictions imposées aux aéronefs immatriculés au Qatar et de se conformer à leurs obligations au titre de la Convention de Chicago et de ses Annexes ;
- de prier instamment les défendeurs de négocier de bonne foi en vue d'une coopération future harmonieuse dans la région afin de préserver la sécurité, la sûreté, la régularité et l'économie de l'aviation civile internationale.

J'ai l'honneur de soumettre à votre considération la présente requête.



Essa Abdulla Almalki
Agent de l'État du Qatar

le 30 octobre 2017



MÉMOIRE

présenté par l'État du Qatar

joint à la requête A de l'État du Qatar

Désaccord à propos de l'interprétation et de l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses Annexes

Demandeur : État du Qatar

Défendeurs : Émirats arabes unis

République arabe d'Égypte

Royaume d'Arabie saoudite

Royaume de Bahreïn

a) **Parties :**

Demandeur : État du Qatar
Défendeurs : Émirats arabes unis
République arabe d'Égypte
Royaume d'Arabie saoudite
Royaume de Bahreïn

b) **Agent autorisé du demandeur :**

M. Essa Abdulla Almalki
Adresse à Montréal :
Mission permanente de l'État du Qatar auprès de l'OACI
777, boulevard Robert-Bourassa
Tour EVO, bureau 2408
Montréal (Québec) H3C 3Z7
Cell. : +1 514-667-0734
Courriel : Qatar@icao.int

c) **Exposé des faits sur lesquels la requête est fondée**

Le 5 juin 2017, les Gouvernements des quatre défendeurs ont rompu les relations diplomatiques avec l'État du Qatar et publié des NOTAM interdisant aux aéronefs immatriculés au Qatar d'atterrir à leurs aéroports ou d'en décoller et les privant du droit de survoler leurs espaces aériens. Ces restrictions s'appliquaient non seulement à l'espace aérien souverain des défendeurs, mais aussi à leurs régions d'information de vol (FIR) toutes entières qui s'étendent au-delà de leur territoire national et même au-dessus de la haute mer. Le Royaume de Bahreïn a adressé une menace verbale indiquant que tout aéronef immatriculé au Qatar qui survolerait la FIR Bahrain ferait l'objet d'une interception militaire immédiate.

Certaines restrictions s'appliquaient, selon les NOTAM des défendeurs, aux aéronefs étrangers à destination ou au départ de l'État du Qatar via les FIR des défendeurs. Pour les aéronefs étrangers (non immatriculés au Qatar), une approbation préalable des autorités de l'aviation civile des défendeurs était exigée.

Ces restrictions rigoureuses ont été imposées sans avertissement préalable et ni aucune tentative de négociation avec le demandeur. Jamais, au cours des 70 années d'existence de l'Organisation, de telles mesures impitoyables n'ont été prises à l'encontre d'un autre État membre de l'OACI ; ces mesures mettent en péril les fondements mêmes de l'OACI et bafouent les attentes légitimes de la communauté de ses États membres. Qatar Airways n'a jamais présenté de danger pour les défendeurs et il n'y a jamais eu de litige entre le demandeur et les défendeurs relativement à des questions d'aviation internationale. L'aviation civile

du Qatar a été injustement ciblée et victimisée et a fait l'objet d'un traitement discriminatoire sans précédent dans l'histoire de l'aviation.

Les restrictions imposées sans préavis par les défendeurs ont entraîné d'importantes perturbations pour Qatar Airways – la compagnie aérienne nationale de l'État du Qatar – qui exploite quelque 800 vols par jours et transporte des milliers de passagers de diverses nationalités partout dans le monde. Des milliers de voyageurs bloqués ont vu leurs plans de voyage et leurs réservations annulés, des familles ont été séparées et les compagnies aériennes des défendeurs ont refusé d'accepter des réservations confirmées auprès de Qatar Airways et des billets émis par cette dernière. Il y aura des incidences immédiates sur plus de 200 000 familles et expatriés égyptiens résidant au Qatar ; de nombreux autres expatriés de quelque 130 nationalités résidant au Qatar n'auront pas accès au réseau international de transport aérien.

Ne pouvant utiliser les FIR dont elle est exclue, Qatar Airways doit emprunter des voies aériennes limitées, ce qui se traduit par un danger de congestion. La sécurité, la sûreté, la régularité et l'économie de l'aviation civile ont été gravement compromises.

La situation n'a rien perdu de sa gravité, les défendeurs n'ayant pas coopéré à l'établissement ou à la mise en œuvre de nouveaux segments de route ou de routes d'exception, y compris ceux au-dessus de la haute mer. Au 22 juin 2017, plus de deux semaines après la mise en place du blocus, une seule route d'exception avait été établie et les défendeurs ne cessaient de rejeter toutes les propositions du demandeur. (Certains progrès ont été réalisés dans l'établissement de segments de route ou de routes d'exception à l'issue d'une session spéciale du Conseil, tenue le 31 juillet 2017, qui a examiné la demande de l'État du Qatar au titre de l'article 54 n) of the Convention ; toutefois, la sécurité des flux de trafic nécessite l'ouverture de routes supplémentaires et, en définitive, le retrait de toutes les restrictions.)

Le Royaume d'Arabie saoudite a publié un NOTAM, soi-disant au nom de la République du Yémen, et ce, 11 minutes après son entrée en vigueur, lequel interdisait à tous les aéronefs immatriculés au Qatar l'utilisation de l'espace aérien de la République du Yémen. À ce moment-là, un grand nombre d'aéronefs immatriculés au Qatar volait dans cet espace aérien et se trouvaient en danger imminent d'une interception militaire. Cet état de fait a été une source de stress exceptionnel pour les équipages de conduite.

d) Pièces à l'appui

L'Appendice 1 au présent mémoire contient la liste des NOTAM pertinents publiés par les défendeurs et qui ont mis en place les interdictions applicables aux aéronefs immatriculés au Qatar.

Le demandeur se réserve le droit de présenter des preuves documentaires supplémentaires à l'appui de l'exposé des faits.

e) Exposé de droit

La requête A porte sur l'application et l'interprétation de la Convention de Chicago et de ses Annexes, mais ces instruments sont eux-mêmes subordonnés à des règles plus générales de droit international. Toutes les règles de droit international sont établies par les États afin de régir leurs relations mutuelles et les États sont dans l'obligation de se conformer de bonne foi à ces règles.

1. La **Charte des Nations Unies** est la source suprême du droit international et les obligations en vertu de celle-ci l'emportent sur toute autre obligation (Article 103 de la Charte). Le Préambule solennel de la Charte stipule ce qui suit :

« (...) créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international (...) »

Il est généralement reconnu que le préambule d'un traité international est un élément clé pour en interpréter la lettre et l'esprit.

Au nombre des buts des Nations Unies énoncés dans la Charte, le paragraphe 2 de l'Article 2 indique ce qui suit :

« 2. Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte. »

Les mesures prises par les défendeurs à l'encontre du demandeur sont contraires à la lettre et à l'esprit de la Charte de Nations Unies.

2. La **Convention des Nations Unies sur le droit des traités** (Vienne, 1969) codifie le droit international coutumier général et confirme le caractère sacré immuable des traités internationaux (« *pacta sunt servanda* »). Selon l'article 26 de la Convention :

« Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. »

Selon l'article 27 de la Convention de Vienne :

« Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. »

Par conséquent, aucune législation, ordonnance administrative ou autre décision gouvernementale de nature juridique adoptée par les défendeurs ne peut justifier légalement leur violation des accords internationaux.

L'article 63 de la Convention de Vienne stipule que la rupture des relations diplomatiques ne frappe pas de nullité les obligations en vertu du traité.

3. La **Convention des Nations Unies sur le droit de la mer** (Montego Bay, 1982) codifie elle aussi le droit international coutumier général existant. L'article 87 inscrit parmi les libertés de la haute mer :

- *la liberté de navigation ;et*
- *la liberté de survol.*

L'article 58 de la Convention accorde aussi la liberté de survol de la zone économique exclusive.

En interdisant aux aéronefs immatriculés au Qatar de survoler les parties de leurs FIR respectives au-dessus de la haute mer, les défendeurs bafouent manifestement la liberté fondamentale de la haute mer.

4. La **Convention relative à l'aviation civile internationale** (Chicago, 1944) codifie de manière fondamentale le droit aérien international, porte création de l'OACI et définit son fonctionnement. L'acceptation universelle de la Convention de Chicago par la communauté internationale unit les 191 États membres de l'OACI et toute violation de cette Convention saperait les fondements mêmes de l'OACI et mettrait en péril ses objectifs et ses principes. Les infractions à la Convention commises dans une région ont de graves conséquences, constituent un danger pour toutes les régions du monde et ne peuvent donc pas être tolérées.

Les mesures prises par les défendeurs affichent le mépris le plus complet de nombreuses dispositions de la Convention de Chicago et de ses Annexes. La liste de ces violations présentée ci-après respecte la structure de la Convention :

Le **Préambule** de la Convention de Chicago, qui est un élément clé pour interpréter l'esprit de la Convention, proclame :

« (...) qu'il est désirable d'éviter toute mésentente entre les nations et les peuples et de promouvoir entre eux la coopération dont dépend la paix du monde ».

Les mesures prises par les défendeurs font obstacle à la coopération entre les nations et les peuples et bafouent l'esprit qui donne son orientation à la Convention de Chicago.

L'**article 2** de la Convention stipule que la souveraineté des États s'exerce sur les eaux territoriales. Toute extension de ce pouvoir au-delà du territoire souverain et au-dessus de la haute mer serait illégale. Dans les FIR qui se trouvent au-delà de leurs territoires, les défendeurs ont un devoir international de fournir des

services de la circulation aérienne (ATS) à tous les États, sans discrimination, ce qu'a confirmé le Conseil en approuvant le plan régional de navigation aérienne. En fermant les FIR aux aéronefs immatriculés au Qatar, les défenseurs s'affranchissent de leur devoir international ainsi que des responsabilités que leur confère le plan régional de navigation aérienne.

Article 3 bis : dans cette disposition, les États contractants reconnaissent que **tous** les États doivent s'abstenir de recourir à l'emploi d'armes contre les aéronefs civils en vol. Néanmoins, les autorités du Royaume de Bahreïn ont menacé verbalement d'utiliser la force militaire contre les aéronefs immatriculés au Qatar qui entreraient dans « leur » région d'information de vol. Le 9 août 2017, le réseau de télévision saoudien Al Arabiya, situé aux Émirats arabes unis, a présenté une animation montrant l'interception d'un appareil A350 de Qatar Airways par un avion de chasse qui lui lance un missile ; pendant l'animation, une voix hors champ affirme « que le droit international permet aux États d'abattre tout aéronef qui viole son espace aérien, le classant comme cible légitime, surtout au-dessus de zones militaires ». Cette terrifiante déclaration a été largement diffusée (p. ex. dans le magazine NEWSWEEK du 16 août 2017) et a fait l'objet de nombreuses remarques sur les réseaux sociaux, mais les autorités des Émirats arabes unis et du Royaume d'Arabie saoudite ne se sont pas distancées de cette assertion illégitime et provocatrice.

Au titre de l'**article 4 :**

« Chaque État contractant convient de ne pas employer l'aviation civile à des fins incompatibles avec les buts de la présente Convention. »

Les mesures prises par les défenseurs visent expressément et de façon agressive l'aviation civile de l'État du Qatar, faisant ainsi un usage indu de l'aviation civile à des fins incompatibles avec les buts de la Convention de Chicago.

Article 5 : Les défenseurs ont refusé aux aéronefs immatriculés au Qatar le droit accordé aux aéronefs n'assurant pas de service régulier de survoler leur territoire, ce qui constitue une violation flagrante de la Convention.

Article 6 : au titre de cette disposition, l'État du Qatar a conclu avec chacun des défenseurs des accords bilatéraux sur les services aériens. Ces accords sont fondés sur la Convention de Chicago et accordent aux aéronefs immatriculés au Qatar assurant des services réguliers des droits précis leur permettant d'être exploités au-dessus ou à l'intérieur des territoires des défenseurs. Ces derniers ont incontestablement bafoué sans avertissement ces accords sur les services aériens. Les mesures prises par les défenseurs ont constitué de graves menaces pour la sécurité, la sûreté, la régularité et l'efficacité de l'aviation civile et entraîné des perturbations massives dans les voies aériennes internationales. Des milliers de passagers de nationalités diverses sont restés bloqués sans vol de correspondance, des familles ont été séparées par ces « murs » dressés par les défenseurs, des réservations confirmées auprès de Qatar Airways et des billets émis

par cette dernière n'ont pas été acceptés par les transporteurs des défendeurs. Ces agissements des défendeurs sont sans précédent dans l'histoire de l'aviation.

Article 9 : cette disposition de la Convention de Chicago accorde aux États le droit, dans des circonstances exceptionnelles, de restreindre ou d'interdire temporairement les vols au-dessus de tout ou partie de son territoire. Toutefois, cette restriction ou interdiction doit s'appliquer, sans distinction de nationalité, aux aéronefs de tous les autres États. La mise en œuvre discriminatoire de la fermeture des espaces aériens des défendeurs aux seuls aéronefs immatriculés au Qatar contrevient de manière flagrante à la Convention de Chicago.

Aux termes d'une disposition d'application obligatoire de l'**article 12** :

« Au-dessus de la haute mer, les règles en vigueur sont les règles établies en vertu de la présente Convention. »

Les règles de l'air sont établies par le Conseil de l'OACI dans l'**Annexe 2** ; au-dessus de la haute mer, l'Annexe 2 est d'application obligatoire et, en ce qui concerne cette Annexe, les États n'ont pas le droit de notifier de différences au titre de l'article 38 de la Convention. Les défendeurs ont accepté, en vertu d'un accord régional de navigation aérienne et selon une relation de confiance à l'échelle internationale, la responsabilité d'assurer des services de la circulation aérienne à l'intérieur de leurs FIR et ils doivent s'acquitter de cette fonction sans exercer de discrimination.

Il faut également se reporter à l'Annexe 15 à la Convention de Chicago – Services d'information aéronautique. Les défendeurs ne se sont pas conformés aux prescriptions concernant la publication en temps opportun dans le cas de leurs NOTAM (illégitimes) et il y a même eu un cas où un NOTAM a été publié après son entrée en vigueur, ce qui a été à l'origine d'une situation très périlleuse pour les aéronefs en vol dans cette région et à ce moment-là.

Dans ce contexte, il est pertinent de citer le paragraphe 17 du dispositif de l'Appendice G de la Résolution A38-12 de l'Assemblée qui stipule que : « (...) la fourniture, par un État, des services de la circulation aérienne dans l'espace aérien situé au-dessus de la haute mer (...) n'implique aucune reconnaissance de souveraineté de cet État sur l'espace aérien considéré », ce qui est une simple confirmation de la règle du droit international général de la mer.

De plus, la Résolution A39-15 de l'Assemblée prie instamment les États membres d'éviter d'adopter des mesures unilatérales et extraterritoriales qui pourraient compromettre le développement ordonné, durable et harmonieux du transport aérien international. En adoptant cette résolution à la session de l'Assemblée, les défendeurs ont adhéré à ce consensus unanime ; en appliquant des mesures unilatérales et extraterritoriales visant l'aviation civile du Qatar, ils vont à l'encontre de cette résolution.

Article 37 : au titre de cette disposition, les États membres de l'OACI acceptent de s'engager à collaborer à la mise en œuvre des normes de l'OACI ; les États qui sont dans l'incapacité de s'y conformer ont, aux termes de l'article 38 de la Convention, l'obligation juridique de notifier à l'OACI les différences par rapport aux normes.

Les défendeurs ne respectent pas leurs obligations juridiques aux termes des articles 37 et 38 de la Convention de Chicago.

Article 89 : En vertu de cet article, les États peuvent déroger aux dispositions de la Convention en cas de guerre ou de crise nationale. Une telle « crise nationale » doit être notifiée au Conseil de l'OACI et ne peut viser d'une manière discriminatoire un État donné. L'État du Qatar et son transporteur aérien national n'ont jamais présenté de danger pour les défendeurs. Ces derniers n'ont informé le Conseil d'aucune « crise nationale » et ne sont pas fondés à invoquer les dispositions de l'article 89.

f) Remède sollicité par décision du Conseil

Le demandeur prie respectueusement le Conseil :

- d'établir que, par les mesures prises à l'encontre de l'État du Qatar, les défendeurs ont contrevenu à leurs obligations au titre de la Convention de Chicago, de ses Annexes et d'autres règles de droit international ;
- de déplorer le non-respect par les défendeurs des principes fondamentaux de la Convention de Chicago et de ses Annexes ;
- de prier instamment les défendeurs de lever, sans délai, toutes les restrictions imposées aux aéronefs immatriculés au Qatar et de se conformer à leurs obligations au titre de la Convention de Chicago et de ses Annexes ;
- de prier instamment les défendeurs de négocier de bonne foi en vue d'une coopération harmonieuse future dans la région afin de préserver la sécurité, la sûreté, la régularité et l'économie de l'aviation civile internationale.

g) Déclaration relative aux tentatives de négociation

Les défendeurs n'ont donné aucune occasion d'entreprendre des négociations relativement aux aspects aéronautiques des mesures hostiles qu'ils ont prises à l'encontre de l'État du Qatar. À maintes reprises, ils ont lancé un ultimatum à l'État du Qatar sur des questions sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien. Les dernières communications ont été échangées au cours de conférences téléphoniques avec des fonctionnaires des défendeurs les 5 et 6 juin 2017 qui n'ont permis aucun rapprochement. En fait, la crise s'est envenimée graduellement lorsque les défendeurs ont déclaré que tous les ressortissants et résidents d'origine qatarienne sur leurs territoires étaient « indésirables » (*persona non grata*) et leur ont ordonné de quitter les territoires des défendeurs dans un délai de 14 jours. La rupture des relations diplomatiques rend futile tout effort de négociation.

ANNEXE 24

EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DE LA RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTÉ, DU ROYAUME DE BAHREÏN, DU ROYAUME D'ARABIE SAOUDITE ET DES ÉMIRATS ARABES UNIS AU SUJET DE LA REQUÊTE A DE L'ÉTAT DU QATAR RELATIVE AU DÉSACCORD DÉCOULANT DE LA CONVENTION RELATIVE À L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE, SIGNÉE À CHICAGO LE 7 DÉCEMBRE 1944 (19 MARS 2018) [EXTRAIT]

Devant le Conseil de l'Organisation de l'aviation
civile internationale (OACI) En vertu du *Règlement*
pour la solution des différends (Document 7782/2) de l'OACI

EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES
DE LA RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTE,
DU ROYAUME DE BAHREÏN,
DU ROYAUME D'ARABIE SAOUDITE ET
DES ÉMIRATS ARABES UNIS

Au sujet de la requête A de l'État du Qatar relative au
désaccord découlant de la *Convention relative à*
l'aviation civile internationale, signée à Chicago le
7 décembre 1944

S.E. Sherif Fathi
Agent de la République arabe d'Égypte

S.E. Kamal Bin Ahmed Mohamed
Agent du Royaume de Bahreïn

S.E. Dr. Nabeel bin Mohamed Al-Amudi
Agent du Royaume d'Arabie Saoudite

S.E. Sultan Bin Saeed Al Mansoori
Agent des Émirats arabes unis

Le 19 mars 2018

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	iii
I. INTRODUCTION	1
II. CONTEXTE DE LA PROCÉDURE.....	4
III. PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LA JURIDICTION	4
IV. PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LA RECEVABILITÉ	10
V. LE CONSEIL N’A PAS COMPÉTENCE POUR SE PRONONCER SUR LA LÉGALITÉ DES MESURES ADOPTÉES PAR LES DÉFENDEURS	12
A. Les contre-mesures sont autorisées par le droit international.....	14
B. Les actions des défendeurs qui sont à l’origine de la plainte du Qatar sont une réponse aux faits internationalement illicites antérieurs du Qatar	17
C. Le Conseil n’a pas compétence pour résoudre les plaintes du Qatar car cela supposerait que le Conseil statue sur la violation ou non par le Qatar de ses obligations en vertu du droit international	27
D. Conclusion.....	29
VI. .. LE QATAR N’A PAS SATISFAIT AUX EXIGENCES DE PROCÉDURE EN VERTU DE LA CONVENTION DE CHICAGO ET DU RÈGLEMENT .	29
A. L’échec de négociations antérieures constitue une condition préalable de la compétence du Conseil.....	31
B. Le Qatar n’a pas rempli la condition préalable de négociations.....	37
VII. . DEMANDES DE RÉPARATION	42
LISTE DES PIÈCES JUSTIFICATIVES	A-1
TABLEAU DES AUTORITÉS	A-3

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

En 2013, à la suite d'efforts diplomatiques déployés au cours de plusieurs années, plusieurs États du Conseil de coopération du Golfe, y compris le Qatar, ont conclu un accord par lequel ils se sont engagés à cesser de soutenir, de financer ou d'abriter des personnes ou des groupes présentant un danger pour la sûreté nationale de chacun d'entre eux, en particulier des groupes terroristes; deux accords complémentaires ont été conclus à la même fin en 2014 (les accords de 2013 et 2014 ci-après dénommés conjointement les « Accords de Riyad »). Lorsque, par la suite, le Qatar n'a pas respecté les Accords de Riyad et ses autres obligations internationales pertinentes, et après des appels répétés invitant le Qatar à honorer ses engagements, en vain, les défenseurs ont pris des mesures le 5 juin 2017 pour inciter le Qatar à satisfaire à ses obligations internationales.

Les initiatives prises par les défenseurs, notamment des fermetures de l'espace aérien, forment un train de mesures adoptées en réaction aux manquements multiples, graves et persistants du Qatar à ses obligations internationales liées à des aspects essentiels de la sûreté des défenseurs et constituent des contre-mesures légitimes autorisées par le droit international général. En vertu du droit international, les manquements aux obligations internationales autorisent les États à adopter des contre-mesures, pour autant qu'elles soient proportionnées et réversibles.

La résolution des plaintes déposées en l'espèce par le Qatar requerrait nécessairement que le Conseil établisse les points faisant partie du différend plus large entre les parties. En particulier, le Conseil devrait déterminer, entre autres choses, si le Qatar avait manqué à ses obligations pertinentes de lutte contre le terrorisme en vertu du droit international et à ses obligations contraignantes de ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures de ses voisins. Le différend d'ampleur limitée soumis au Conseil par le Qatar, lié aux fermetures de l'espace aérien, ne peut être séparé de ces questions plus larges, et la légalité des fermetures de l'espace aérien ne peut être appréciée isolément.

En vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago, la compétence du Conseil est limitée à tout « désaccord entre deux ou plusieurs États contractants à propos de l'interprétation ou de l'application » de la Convention de Chicago et de ses Annexes. En conséquence, le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur des questions liées au manquement ou non par le Qatar à ses autres obligations internationales en vertu du droit international. La compétence limitée du Conseil est conforme au rôle de l'OACI comme institution spécialisée des Nations Unies. Bien

que le Conseil dispose d'une expertise considérable en ce qui concerne les aspects techniques de l'aviation consacrée dans la Convention de Chicago, il n'est ni approprié ni qualifié pour gérer des différends de nature plus large tels que ceux décrits ci-dessus, y compris des questions liées au terrorisme et à d'autres aspects y afférents.

En résumé, comme l'a reconnu le Conseil lors de sa session extraordinaire le 31 juillet 2017, il existe des questions plus larges et vastes à la base de ce désaccord, qui doivent être abordées dans un cadre approprié et non technique. Étant donné que le Conseil n'a pas compétence pour régler les questions juridiques plus vastes sur lesquelles il devrait nécessairement statuer pour régler le désaccord lié à Convention de Chicago soulevé dans la requête et le mémoire, le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur les plaintes du Qatar.

Le Qatar a également omis en l'espèce de satisfaire à l'exigence de l'article 84 de la Convention de Chicago, selon lequel seul un désaccord qui « ne peut être réglé par voie de négociation, » peut être soumis au Conseil. Cette exigence est mise en évidence comme exigence de procédure à l'article 2, alinéa g) du *Règlement pour la solution des différends*, et les propres décisions prises par le Conseil antérieurement reconnaissent qu'une tentative d'engager des négociations est une condition préalable à l'exercice de sa compétence.

La requête et le mémoire du Qatar reconnaissent explicitement qu'aucune tentative de négociation n'a été entreprise en ce qui concerne le désaccord présenté dans la requête avant d'être soumis au Conseil. À la suite de l'omission par le Qatar de répondre à cette condition préalable et de son omission de satisfaire à l'exigence de procédure à l'article 2, alinéa g), le Conseil n'a pas compétence pour connaître de la requête du Qatar. En revanche, le Conseil devrait déclarer irrecevable la requête du Qatar.

I. INTRODUCTION

1. En vertu de l'article 5, § 3 du *Règlement pour la solution des différends* (Document 7782/2) (ci-après le « Règlement »), les présentes exceptions préliminaires sont déposées conjointement par la République arabe d'Égypte, le Royaume de Bahreïn, le Royaume d'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis (ci-après dénommés collectivement les « défendeurs »), en réponse à la requête A et au mémoire qui l'accompagne datés du 30 octobre 2017, soumis par l'État du Qatar (ci-après le « Qatar ») au Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après le « Conseil ») au sujet d'un désaccord découlant de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* signée à Chicago le 7 décembre 1944. (Ci-après la « Convention de Chicago »).

2. Les agents autorisés à agir pour chacun des défendeurs et leurs adresses respectives au siège de l'Organisation sont les suivants :

S.E. Sherif Fathi

Agent de la République arabe d'Égypte

Ministère de l'aviation civile

Délégation de la République arabe d'Égypte auprès de l'OACI

999, boulevard Robert-Bourassa

Montréal (Québec) H3C 5J9

S.E. Kamal Bin Ahmed Mohamed

Agent du Royaume de Bahreïn

Ministère des transports et des télécommunications

Délégation du Royaume d'Arabie saoudite auprès de l'OACI

999, boulevard Robert-Bourassa, Suite 15.05

Montréal (Québec) H3C 5J9

S.E. Dr. Nabeel bin Mohamed Al-Amudi Agent

du Royaume d'Arabie Saoudite Ministère des

transports

Délégation du Royaume d'Arabie saoudite auprès de l'OACI

999, boulevard Robert-Bourassa, Suite 15.05

Montréal (Québec) H3C 5J9

S.E. Sultan Bin Saeed Al Mansoori Agent

des Émirats arabes unis Ministère de
l'économie

Président de l'Autorité de l'aviation civile générale

Délégation des Émirats arabes unis auprès de l'OACI

999, boulevard Robert-Bourassa, Suite 14.20

Montréal (Québec) H3C 5J9

3. Les défendeurs reconnaissent pleinement le rôle de premier plan de l'OACI dans le développement du transport aérien à l'échelle mondiale, ainsi que l'établissement du cadre commun nécessaire permettant ce développement. Ils réaffirment leur adhésion déterminée aux règles et principes de la Convention de Chicago, aux objectifs stratégiques et aux principes de l'OACI, telle qu'elle a été réaffirmée lors de la récente 39^e session de l'Assemblée et, comme membres de l'OACI, leur engagement à réaliser l'objectif mutuel de garantir la sécurité de l'aviation civile internationale à tout moment.

4. Les défendeurs soutiennent également pleinement le mandat de l'OACI, comme institution spécialisée des Nations Unies, de veiller à la sécurité, à la sûreté et à la durabilité environnementale de l'aviation civile.

5. Les défendeurs soutiennent, conformément à ce qui précède, que le Conseil n'a pas compétence pour répondre aux plaintes soulevées dans la requête A et le mémoire du Qatar. En revanche, les défendeurs soutiennent que le Conseil devrait refuser d'entendre les plaintes du Qatar et les déclarer irrecevables. En résumé, la position des défendeurs est la suivante :

- a) la résolution du désaccord entre le Qatar et les défendeurs requerrait nécessairement que le Conseil statue sur des questions qui ne relèvent pas de sa compétence en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago ;
- b) en tout état de cause, le Qatar n'a pas respecté :
 - i) la condition préalable à l'existence de la compétence du Conseil, énoncée à l'article 84 de la Convention de Chicago, de tenter d'abord de résoudre le désaccord avec les défendeurs par voie de négociations avant de soumettre ses plaintes au Conseil ;
 - ii) l'exigence de procédure à l'article 2, alinéa g) du Règlement, en établissant dans le mémoire que des négociations avaient été menées entre les parties en vue de régler le désaccord mais qu'elles n'avaient pas abouti.

6. En ce qui concerne le paragraphe 5, alinéa a) ci-dessus, les défendeurs soutiennent que, pour autant qu'elles requièrent une justification, les mesures qu'ils ont adoptées, qui forment l'objet des plaintes du Qatar dans le mémoire (A), constituent des contre-mesures légitimes en vertu du droit international coutumier, prises en réponse à l'omission du Qatar de respecter ses obligations internationales, non liées à l'aviation civile, à l'égard des défendeurs. La question

de la légalité des contre-mesures ne peut être tranchée sans qu'il ait été statué sur la légalité des actions du Qatar. La véritable question en l'espèce ne relève pas de l'aviation civile internationale. La compétence du Conseil en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago ne s'étend pas à de telles questions, qui se situent hors du champ d'application de la Convention de Chicago.

7. En ce qui concerne le paragraphe 5, alinéa b) ci-dessus, les défendeurs soutiennent que, conformément à l'exigence essentielle énoncée à l'article 84 de la Convention de Chicago et à l'article 2, alinéa g) du Règlement, il incombe au demandeur, avant de soumettre une affaire au Conseil, de montrer qu'il a tenté d'entamer des négociations, ce qui constitue une condition préalable de la compétence du Conseil. Il n'a pas été satisfait à cette exigence pour des raisons liées au fond du véritable problème entre les parties, exposé aux paragraphes 43-63 ci-dessous. Si le Conseil devait établir que le Qatar a satisfait à la condition préalable de mener des négociations, cela équivaldrait à reconnaître la stratégie du Qatar consistant à éviter d'aborder ces questions d'une importance capitale.

8. Les présentes exceptions préliminaires sont naturellement soumises sans préjudice de la position des défendeurs sur le fond des plaintes déposées par le Qatar, exposée dans la requête A et le mémoire qui l'accompagne, en ce qui concerne le prétendu manquement des défendeurs à leurs obligations internationales au titre de la Convention de Chicago. Les défendeurs se réservent pleinement le droit, dans le cas où les présentes exceptions préliminaires ne seraient pas retenues, en temps utile et conformément au règlement, de déposer un contre-mémoire dans lequel ils répondront sur le fond aux plaintes du Qatar.

9. Pour éviter tout doute, rien dans les présentes exceptions préliminaires ne doit être considéré comme constituant une reconnaissance de toute question relevant du fond des plaintes du Qatar. En particulier, les défendeurs considèrent que, en l'espèce, les mesures adoptées dont le Qatar se plaint sont conformes à leurs obligations au titre de la Convention de Chicago.

II. CONTEXTE DE LA PROCÉDURE

10. Le 30 octobre 2017, le Qatar a soumis au Conseil deux requêtes et les mémoires qui les accompagnent conformément au Règlement :

- a) La première requête (ci-après la « requête A ») a été déposée en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago et prétend que les défendeurs ont violé plusieurs dispositions de la Convention de Chicago. La requête (A) désigne la République arabe d'Égypte, le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn et les Émirats arabes unis comme défendeurs.
- b) La seconde requête (ci-après la « requête B ») a été déposée en vertu de l'article II, section 2, de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux et prétend que les défendeurs ont violé plusieurs dispositions de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux. La requête B désigne la République arabe d'Égypte, le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn et les Émirats arabes unis comme défendeurs.

11. Les présentes exceptions préliminaires ne concernent que la requête A. Des exceptions préliminaires sont déposées séparément pour ce qui concerne la requête B.

12. Les requêtes et les mémoires ont été notifiés par la Secrétaire générale, en vertu de l'article 3, alinéa 1, du Règlement, le 3 novembre 2017. Dans une lettre datée du 17 novembre 2017, reçue par les défendeurs le 20 novembre 2017, le Conseil, en vertu de l'article 3, alinéa 1, clause c) du Règlement, a fixé un délai de douze semaines à compter de la date de réception de la lettre, soit le 12 février 2018 au dépôt d'un contre-mémoire de la part du défendeur.

13. Le 16 janvier 2018, dans une lettre adressée au Président du Conseil, les quatre États défendeurs ont demandé une prolongation du délai de six semaines. Dans une lettre du 9 février 2018, les défendeurs ont été informés qu'il leur était accordé un délai de six semaines, jusqu'au 26 mars 2018.

III. PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LA JURIDICTION

14. La compétence du Conseil de statuer sur les plaintes du Qatar dans la requête A est régie par l'article 84 de la Convention de Chicago, qui dispose que :

« Si un désaccord entre deux ou plusieurs États contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention et de ses Annexes ne peut être réglé par voie de négociation, le Conseil statue à la requête de tout État impliqué dans ce désaccord ».

15. Si le Conseil rend des décisions sur des désaccords soumis en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago, le Conseil exerce des fonctions judiciaires. Cela signifie que l'approche du droit international général relative à la détermination de l'étendue de la juridiction des tribunaux intervenant dans le règlement judiciaire des différends internationaux s'applique à la détermination et à la délimitation de la compétence et de la juridiction du Conseil pour statuer sur un différend ou un désaccord.

16. L'exercice des fonctions d'un organe judiciaire signifie que les décisions relatives à sa propre juridiction sont essentiellement guidées par les règles et principes du droit international régissant cette matière plutôt que par des considérations d'ordre politique ou d'opportunité du résultat. En particulier, les principes établis par la Cour internationale de justice (ci-après la « CIJ ») à ce sujet, ainsi que les propres décisions antérieures du Conseil, devraient être pris en considération.

17. Le Conseil a lui-même reconnu que, lorsqu'il statue sur des requêtes déposées en vertu de la Convention de Chicago, il exerce les fonctions d'un organe judiciaire.

a) Lors de la réunion du Conseil du 16 novembre 2000, convoquée aux fins d'entendre les arguments des parties en ce qui concerne les exceptions préliminaires soulevées par quinze États européens en réponse à la requête déposée par les États-Unis, le Président du Conseil affirmait que : [voir le **Procès-verbal sommaire, pièce justificative 1**]

« Le conseil siégeait comme organe judiciaire et seuls les membres qui n'étaient pas parties au différend avaient le droit de délibérer »¹.

¹ Pièce justificative 1, Procès-verbal sommaire du Conseil, sixième réunion, 161^e session, 16 novembre 2000, Doc. OACI C- MIN 161/6 (publique), paragraphe 26.

- b) De même, lors de la réunion du Conseil du 21 juin 2017, convoquée aux fins d'entendre les arguments des parties en ce qui concerne les exceptions préliminaires soulevées par le Brésil en réponse à la requête déposée par les États-Unis, le Président du Conseil a rappelé dès le début de la réunion que : **[voir le Procès-verbal sommaire, pièce justificative 2]**

« pour l'affaire qui lui avait été soumise, le Conseil siégeait comme organe judiciaire en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago, rendant ses décisions sur la base des documents écrits déposés par les parties, ainsi que sur la base d'arguments oraux »².

18. Les fonctions judiciaires du Conseil en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago sont en outre confirmées par les considérations suivantes :

- a) La formulation de l'article 84 de la Convention de Chicago, qui porte sur les désaccords entre États « à propos de l'interprétation ou de l'application » de ladite Convention, reproduit les termes des clauses juridictionnelles et compromissaires courantes dans les traités qui attribuent une compétence aux cours et tribunaux internationaux, tels que la CIJ.
- b) L'article 84 de la Convention de Chicago confère à une partie le droit de former un recours contre une décision du Conseil adoptée au sujet d'un désaccord soumis à un tribunal arbitral ou à la CIJ.
- c) Le Règlement, adopté par le Conseil afin de régir les différends au titre de l'article 84 de la Convention de Chicago et l'article II, section 2, de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux établissent une procédure qui va de pair avec celle des cours et tribunaux internationaux. En effet, le Règlement a été « rédigé en étroite concordance avec le Règlement de la Cour internationale de justice »³. À cet égard, le Règlement prévoit une procédure « judiciaire » distincte qui comprend notamment : le dépôt d'une requête et d'un mémoire par le demandeur⁴ ; le droit du défendeur de soumettre des exceptions préliminaires à la compétence du Conseil ainsi qu'une procédure pour l'établissement de ces

² Pièce justificative 2, Procès-verbal sommaire du Conseil, neuvième réunion, 211^e session, 21 juin 2017, Doc. OACI C-MIN 211/9 (huis-clos), paragraphe 8.

³ M. Milde, *International Air Law and ICAO* (3^e éd.), (Eleven International Publishing, La Haye, 2016), p. 201.

⁴ Articles 2 et 4 du Règlement.

exceptions préliminaires⁵ ; la soumission d'un contre-mémoire par le défendeur⁶ ; et le droit d'autres États contractants tiers concernés d'intervenir dans la procédure⁷.

19. Le caractère essentiellement judiciaire du Conseil lorsqu'il statue sur des désaccords qui lui sont soumis en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago a également été largement reconnu par la CIJ⁸, et les commentateurs universitaires⁹.

20. Le fait qu'une cour ou un tribunal ne puisse connaître d'un différend entre États que dans la mesure où les États ont consenti à l'exercice d'une telle juridiction constitue un principe fondamental et bien établi du droit international,¹⁰.

21. La juridiction du Conseil concernant la requête A du Qatar découle uniquement de la clause juridictionnelle ou compromissoire à l'article 84 de la Convention de Chicago¹¹.

⁵ Article 5, alinéa a) du Règlement.

⁶ Article 4 du Règlement.

⁷ Article 19 du Règlement. Voir également M. Milde, *International Air Law and ICAO* (3^e éd.), (Eleven international Publishing, La Haye, 2016), pp.202-203. Dans ce contexte, Milde constate que le Règlement « prévoit une procédure détaillée, formelle et d'ordre juridique, appropriée pour les tribunaux » (*ibid.*, p. 202).

⁸ Voir Opinion dissidente du juge Nagendra Singh dans *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, *Recueil de la CIJ 1972*, p. 164, pp. 164-165, paragraphes 2-4 ; p. 169, paragraphe 10 ; pp. 171-172, paragraphes 15-16 ; et p. 178, paragraphe 17. Voir en particulier p. 165, paragraphe 4, point c), "Le Conseil est un organe fonctionnel, qui a le devoir de poursuivre les objectifs énoncés dans la Convention et de se charger de régler les différends auxquels donne lieu son activité. Ce dernier aspect, celui du règlement des différends, est sans conteste une fonction judiciaire. Dans l'exercice de cette fonction-là, le Conseil de l'OACI doit agir comme un tribunal judiciaire; il est donc nécessairement tenu de s'acquitter de ses obligations à la façon d'un juge. [...] ». Voir également la déclaration du juge Lachs, *Recueil de la CIJ*, p. 72, pp. 74-75.

⁹ Par exemple, Bin Cheng, l'une des autorités les plus éminentes dans le droit aérien international, affirme que « le Conseil doit se considérer lui-même comme un organe judiciaire international et agir conformément aux règles de droit international régissant les procédures judiciaires. » Voir B. Cheng, *The Law of International Air Transport*, (Stevens, Londres, 1962), p. 101. De manière similaire, Ludwig Weber affirme que : « En vertu du chapitre XVIII de la Convention, le Conseil est chargé de certaines fonctions judiciaires en ce qui concerne les différends entre États contractants ; ces fonctions judiciaires sont également prévues dans certains accords bilatéraux et multilatéraux, en particulier l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux, qui charge le Conseil du règlement judiciaire des différends entre États contractants ». L. Weber, *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, (3^e éd.), (Kluwer Law International BV, Pays-Bas, 2017), p. 52. Milde, qui est un peu plus sceptique quant au caractère pleinement judiciaire du Conseil lorsqu'il agit en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago, considère néanmoins que « la Convention [de Chicago] confère un pouvoir contraignant de statuer sur les différends au Conseil de l'OACI. [...] Le Conseil de l'OACI est ainsi, à la différence des organes directeurs d'autres agences spécialisées, également un organe quasi judiciaire [soulignement ajouté]. M. Milde, *International Air Law and ICAO* (3^e éd.), (Eleven International Publishing, La Haye, 2016), p. 199, 203-204

¹⁰ *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002)* (République démocratique du Congo c. Rwanda), Compétence de la Cour et recevabilité de la requête, *Recueil de la CIJ, 2006*, p. 6, p. 32, paragraphe. 65 ; et p. 39, paragraphe 88: « La juridiction [de la Cour] se fonde sur l'acceptation des parties et se limite à la mesure dans laquelle elles l'ont acceptée [...] ». Voir aussi *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, *Exceptions préliminaires, Recueil de la CIJ 2011*, p. 70, p. 125, paragraphe 131. Voir aussi l'accent mis par la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) dans *Concessions Mavrommatis en Palestine, 1924, CPJI, Série A, n° 2*, p. 16 : « sa juridiction est limitée, [...] se fonde toujours sur le consentement du défendeur et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a été donné ». Voir aussi R. Jennings and R. Higgins, « General Introduction », dans A. Zimmerman *et al.* (éds.), *The Statute of the International Court of Justice* (2^e éd) (Oxford University Press, Oxford, 2012), p. 3, p. 7.

¹¹ Voir Opinion dissidente du juge Nagendra Singh dans *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c.*

22. Comme l'a souligné la CJJ, lorsque le consentement des parties à un différend :

« est exprimé dans une clause compromissoire insérée dans un accord international, les conditions auxquelles il est éventuellement soumis doivent être considérées comme en constituant les limites »¹².

23. En outre, la Cour a souligné qu'une condition expresse de négociations préalables dans une clause compromissoire :

« exerce une fonction importante en indiquant la limite du consentement donné par les États » . [soulignement ajouté]

24. Ainsi, que le Conseil puisse en fait connaître du différend est une question juridique qui se fonde sans ambages sur le cadre juridique établi par la CJJ. Quatre points revêtent une importance particulière à cet égard :

- a) Premièrement, comme l'article 84 mentionne explicitement les seuls différends « à propos de l'interprétation et de l'application » de la Convention de Chicago, la juridiction du Conseil se limite par conséquent aux différends qui relèvent de la portée de ces mots. Comme l'a déclaré la CIJ, lorsque la juridiction découle d'une clause compromissoire contenue dans un traité,

« [...] cette compétence n'existe qu'à l'égard des parties au traité qui sont liées par ladite clause, dans les limites stipulées par celle-ci »¹⁴.

En revanche, les différends ou désaccords qui ne portent pas sur l'interprétation et l'application de la Convention de Chicago et de ses Annexes et/ou dont la portée s'étend au-delà de ces matières, sortent par conséquent du champ d'application de la juridiction du Conseil, et celui-ci

Pakistan), *Recueil de la CIJ 1972*, p. 164, pp. 164-165, paragraphes 3-4, en particulier p. 165, paragraphe 4, point c) : « bien que le Conseil soit un organe administratif, l'article 84 lui assigne une fonction judiciaire et à tout organe quasi judiciaire ou même administratif chargé, comme en l'espèce, d'assumer une tâche judiciaire, la nécessité s'impose non seulement de savoir respecter les procédures judiciaires prescrites, mais encore de respecter autant que possible les normes d'une bonne administration de la justice. ».

¹² *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, *Compétence de la Cour et recevabilité de la requête*, *Recueil de la CIJ, 2006*, p. 6, p. 39, paragraphe 88 ; voir aussi *ibid.*, p. 32, paragraphe 65 ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, *Exceptions préliminaires*, *Recueil de la CIJ 2011*, p. 70, p. 125, paragraphe 131.

¹³ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, *Exceptions préliminaires*, *Recueil de la CIJ 2011*, p. 70, p. 125, paragraphe 131.

¹⁴ *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, *Compétence de la Cour et recevabilité de la requête*, *Recueil de la CIJ, 2006*, p. 6, p. 32, paragraphe 65 ; voir aussi p. 39, paragraphe 88.

n'a pas compétence pour statuer en ce cas. En conséquence, comme il est examiné à la section V ci-dessous, le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur les plaintes du Qatar dans la mesure où elles visent une déclaration selon laquelle les défendeurs ont violé leurs obligations en vertu d'autres instruments, y compris la Charte des Nations Unies, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et des accords bilatéraux entre le Qatar et les États défendeurs¹⁵.

- b) Deuxièmement, l'article 84 de la Convention de Chicago confère compétence au Conseil pour ce qui concerne les désaccords liés à l'interprétation ou à l'application de l'accord pertinent uniquement dans la mesure où ces désaccords « ne peuvent être réglés par voie de négociation ». En conséquence, comme il est examiné à la section VI ci-dessous, une tentative appropriée de régler le différend par voie de négociation constitue une condition préalable à l'existence de la juridiction du Conseil. Par conséquent, selon les termes explicites de l'article 84, le Conseil peut uniquement connaître de désaccords dans la mesure où il peut être démontré que des négociations visant à régler le différend ont été tentées par le Qatar en tant que partie initiatrice et que, en dépit d'efforts consentis de bonne foi, il s'est avéré qu'elles n'ont pas pu déboucher sur le règlement du différend, avant le dépôt d'une requête et d'un mémoire.
- c) Troisièmement, dans la mesure où la juridiction du Conseil découle uniquement de l'article 84 de la Convention de Chicago, c'est le Conseil lui-même qui doit, en première instance, déterminer s'il a compétence pour statuer sur un désaccord soumis par un État contractant (bien que, conformément à l'article 84, sa décision à cet égard peut ensuite faire l'objet d'un recours). Ce pouvoir du Conseil est ressortit essentiellement à sa fonction judiciaire conformément au principe selon lequel toute cour ou tout tribunal international a compétence pour déterminer sa propre juridiction (le principe de *Kompetenz-Kompetenz*/ compétence de la compétence)¹⁶.

¹⁵ Dans ses requêtes, et dans la déclaration de « remède sollicité » dans le mémoire, le Qatar demande au Conseil d'établir que « les défendeurs, par leurs actions contre l'État du Qatar, ont violé leurs obligations en vertu de [la Convention de Chicago/de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux] et d'autres règles de droit international » [soulignement ajouté] : La requête A déposée par l'État du Qatar au sujet du désaccord sur l'interprétation et l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses Annexes, datée du 30 octobre 2017, p. 2; mémoire présenté par l'État du Qatar à la requête A déposée par l'État du Qatar au sujet du désaccord sur l'interprétation et l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses Annexes, datée du 30 octobre 2017, p. 8.

¹⁶ Voir par ex. : *Les affaires Walfish Bay Boundary (Allemagne/Grande-Bretagne)*, sentence du 23 mai 1911, RIAA,

d) Quatrièmement, l'article 84 doit être interprété à la lumière de son contexte particulier, dans le cadre de la Convention de Chicago, le document instituant l'OACI, une agence spécialisée des Nations Unies. En tant que tel, il doit être interprété par rapport au « principe de spécialité », compte tenu par ailleurs de la logique du système global envisagé par la Charte des Nations Unies, afin de veiller à ce que l'OACI n'empiète pas sur les responsabilités d'autres organes au sein du système des Nations Unies¹⁷. La fonction judiciaire du Conseil est nécessairement limitée par la spécialisation particulière et technique de l'OACI : l'aviation civile.

25. Enfin, les défenseurs rappellent que, en principe, il doit être répondu aux questions ayant une incidence sur la juridiction au moment de la requête. Il s'agit là, aussi, d'une règle générale de droit procédural international¹⁸.

IV. PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LA RECEVABILITÉ

26. À la lumière des fonctions judiciaires exercées par le Conseil, l'approche générale des cours et tribunaux internationaux en ce qui concerne la recevabilité des plaintes s'applique également lorsque le Conseil examine des requêtes au titre de l'article 84 de la Convention de Chicago.

27. À cet égard, il est bien établi dans le droit international qu'une cour ou tout autre organe judiciaire de droit international peut être tenu d'examiner la recevabilité d'une plainte, et peut être tenu de renoncer à exercer sa juridiction, car il peut devoir statuer sur un différend sur la base d'un motif juridique qui, « bien qu'il n'exclue pas son autorité en principe, affecte la possibilité ou le bien-fondé de sa décision dans le cas particulier au moment particulier »¹⁹. Comme l'a expliqué la CIJ dans *Plates-formes pétrolières* :

vol. XI, p. 263, p. 307 ; *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, *Exception préliminaire*, *Recueil de la CIJ 1953*, p. 111, pp. 119-120 ; cité en partie dans *Sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal)*, *Recueil de la CIJ 1991*, p.53, pp. 68-69, paragraphe 46 ; *L'arbitrage Abyei (Soudan/Mouvement populaire de libération du Soudan)*, sentence finale du 22 juillet 2009, RIAA, vol. XXX, p. 145, pp. 329-331, paragraphes 498-502.

¹⁷ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, *Avis consultatif*, *Recueil de la CIJ 1996*, p. 66, pp. 78-79, paragraphes 25-26 ; voir aussi *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, *Recueil de la CIJ2010*, p. 14, p. 53, paragraphe 89.

¹⁸ Voir par ex. *Concessions Mavrommatis en Palestine, 1924, CPJI, Série A, n° 2*, p. 16: « la Cour constatera, avant de statuer sur le fond, que le différend qui lui est soumis, tel qu'il se présente actuellement et sur la base des faits établis en ce moment, tombe sous l'application [des dispositions du Mandat] » ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, *Exceptions préliminaires*, *Recueil de la CIJ 2011*, p. 70, p. 85, paragraphe 30 : « le différend doit en principe exister au moment où la requête est soumise à la Cour ».

¹⁹ J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (8^e éd.) (Oxford University Press, Oxford, 2012), p.

« Normalement, une exception à la recevabilité consiste à affirmer que, quand bien même la Cour serait compétente et les faits exposés par l'État demandeur seraient tenus pour exacts, il n'en existe pas moins des raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu pour la Cour de statuer au fond »²⁰.

28. De même, dans son arrêt sur les exceptions préliminaires dans l'affaire du *Génocide croate*, la Cour a relevé que :

« Une telle objection consiste essentiellement en une allégation qu'il existe un motif juridique, même s'il y a juridiction, pour lequel la Cour devrait renoncer à statuer sur l'affaire [...] »²¹.

29. Le Conseil a lui-même traité précédemment, dans une procédure en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago, une exception à la recevabilité d'une plainte fondée au motif que les recours n'avaient pas été épuisés comme exception préliminaire²². En l'espèce, le fait que le véritable centre de gravité du différend est distinct et s'étend au-delà de l'aviation civile internationale est l'une des causes principales de l'omission du Qatar de satisfaire aux exigences de procédure de l'article 2, alinéa g) du Règlement. Il s'agit en soi d'une raison juridique suffisante pour rejeter les plaintes du Qatar au motif qu'elles sont irrecevables.

V. LE CONSEIL N'A PAS COMPÉTENCE POUR SE PRONONCER SUR LA LÉGALITÉ DES MESURES ADOPTÉES PAR LES DÉFENDEURS

30. Les défendeurs considèrent que leurs actions – notamment, mais pas exclusivement, des fermetures de l'espace aérien – forment un train de mesures adoptées en réaction aux manquements multiples, graves et persistants du Qatar à ses obligations internationales essentielles à la sûreté des défendeurs. Elles doivent donc être considérées comme des contre-mesures légitimes, autorisées par le droit international général. En tant que telle, l'illicéité du non-respect par le défendeur de la Convention de Chicago serait exclue par définition. Les

693 ; voir aussi G. Fitzmaurice, "The Law and Procedure of the International Court of Justice: General Principles and Substantive Law" (1950) 27 *British Yearbook of International Law* 1, p. 13; Y. Shany, « Chapter 36: Jurisdiction and Admissibility », dans C. Romano *et al* (éds), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford University Press, Oxford, 2012) 779, p. 787 ; R. Jennings and R. Higgins, « General Introduction », dans A. Zimmerman *et al* (éds.), *The Statute of the International Court of Justice* (2^e éd.) (Oxford University Press, Oxford, 2012), p. 3, pp. 12-13.

²⁰ *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, *Fond, Recueil de la CJI* 2003, p. 161, p. 177, paragraphe 29.

²¹ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, *Exceptions préliminaires, Recueil de la CIJ* 2008, p. 412, p. 456, paragraphe 120.

²² Décision du Conseil de l'OACI sur les exceptions préliminaires dans l'instance « États-Unis et 15 États européens (2000) », 16 novembre 2000.

défendeurs rejettent l'allégation selon laquelle ils n'ont pas satisfait à leurs obligations en vertu de la Convention de Chicago. Mais l'élément essentiel dans le présent contexte est qu'il existe un corps de règles en dehors de la Convention de Chicago – et par conséquent en dehors de la juridiction du Conseil – qui donne aux défendeurs un dispositif de défense juridiquement antérieur à la question de la conformité à la Convention de Chicago.

31. Comme il est indiqué précédemment, en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago, la compétence du Conseil est limitée à tout « désaccord entre deux ou plusieurs États contractants à propos de l'interprétation ou de l'application » de la Convention de Chicago et de ses Annexes. Lorsqu'il est confronté à un différend qui dépasse ces limites, y compris un différend dans lequel des contre-mesures sont invoquées comme circonstance excluant l'illicéité, le Conseil a le devoir « de circonscrire le véritable problème en cause et de préciser l'objet de la demande »²³ ; il « doit s'assurer de l'objet véritable du différend, de l'objet et du but de la demande »²⁴. « Une relation accessoire entre le différend et une question réglementée par la Convention est insuffisante pour porter le différend, dans son ensemble, dans le champ de réglementation » du droit de juridiction²⁵. Ainsi, la question appropriée que doit se poser le Conseil est de savoir si le « véritable problème », qui doit être considéré comme le centre de gravité du différend, tombe en dehors du champ de compétence du Conseil de l'OACI. Le Conseil devrait uniquement connaître du différend s'il peut exercer sa compétence tout en s'abstenant d'examiner des questions qui ne relèvent pas de la Convention de Chicago et, par conséquent, de sa compétence²⁶.

32. Il n'est pas contesté que le Conseil pourrait exercer sa juridiction pour ce qui concerne une invocation réciproque de contre-mesures comprenant la suspension par un État partie de l'exécution de ses obligations en vertu de la Convention de Chicago en réponse au manquement présumé d'un autre État membre de ses propres obligations en vertu de *ladite Convention*. Les défendeurs n'affirment pas que l'invocation de contre-mesures exclue elle-même la juridiction

²³ *Essais nucléaires (Australie c. France)*, Recueil de la CIJ 1974, p. 253, p. 262, paragraphe 29; (*Nouvelle-Zélande c. France*), Recueil de la CIJ 1974, p. 457, p. 466, paragraphe 30.

²⁴ *Id.*, p. 263, paragraphe 30 et p. 467, paragraphe 31, citant *Interhandel, C.I.J. Recueil 1959*, p. 19 et *Droit de passage sur territoire indien, fond, C.I.J. Recueil 1960*, p. 6, pp. 33-34; *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada)*, CIJ Recueil 1998, p. 432, p. 449, paragraphe 31.

²⁵ *Dans l'affaire de l'Aire marine protégée des Chagos, Sentence arbitrale du 8 mars 2015 dans le différend opposant Maurice au Royaume-Uni*, CPA, Affaire n° 2011-03, paragraphe 220.

²⁶ *Dans l'affaire d'arbitrage devant un tribunal arbitral constitué en vertu de l'Annexe VII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (République des Philippines c. République populaire de Chine)*, CPA, Affaire n° 2013-19, Sentence sur la juridiction et la recevabilité du 29 octobre 2015, paragraphe 150.

du Conseil²⁷. Il s'agit plutôt de déterminer dans chaque cas particulier si la portée de la clause compromissoire, correctement interprétée dans son contexte institutionnel, est suffisamment étendue pour permettre une évaluation du caractère justifié des contre-mesures. Dans le cas d'espèce de l'article 84 de la Convention de Chicago, tel n'est pas le cas, comme il est démontré ci-dessous.

33. La juridiction du Conseil est limitée aux différends et aux désaccords relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention de Chicago et de ses Annexes. Le Conseil n'est dès lors pas compétent pour statuer sur le différend plus large entre les parties qui n'est pas lié à l'aviation civile internationale, en particulier le non-respect par le Qatar des accords de Riyad, d'autres instruments relatifs au contre-terrorisme et de ses obligations liées à la non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres États (voir paragraphes 44-52), qui constituent le centre de gravité du « véritable problème » du différend. Il n'a pas non plus compétence pour statuer sur la légalité des mesures prises par les défendeurs comme contre-mesures en réponse à la violation par le Qatar de ses obligations. Conformément aux règles de droit international relatives aux contre-mesures, l'établissement de la légalité des contre-mesures imposerait nécessairement au Conseil de statuer sur les actions du Qatar, notamment de déterminer si le Qatar a manqué à ses obligations internationales visées aux paragraphes 44-52 ci-dessous.

34. Étant donné que les contre-mesures agissent comme circonstance excluant l'illicéité, le Conseil ne pourrait pas déterminer s'il y a eu manquement des défendeurs à la Convention de Chicago sans nécessairement déterminer par ailleurs si l'illicéité de la conduite des défendeurs (le cas échéant) était exclue par une invocation valide des contre-mesures. En conséquence, le Conseil est dépourvu de juridiction pour statuer sur le désaccord entre les parties.

35. L'exception préliminaire des défendeurs fondée sur l'absence de juridiction du Conseil pour statuer sur la question de savoir si les mesures peuvent être justifiées comme contre-mesures est examinée de manière plus détaillée ci-dessous. Les observations qui suivent se limitent aux aspects de la défense des contre-mesures des défendeurs sur lesquels se fonde son objection selon laquelle le Conseil n'est pas compétent pour statuer sur les plaintes soumises par le Qatar. Comme indiqué au paragraphe 9 ci-dessus, rien dans les présentes exceptions

²⁷ Cf. Commission de droit international, Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (2001), *Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquante-troisième session (2001)*, document des Nations Unies, A/56/10, chapitre IV, reproduit dans *Annuaire de la CDI 2001*, vol. II(2), p. 31 *et suivantes*, article 50(2)(a).

préliminaires ne doit être considéré comme constituant une reconnaissance de toute question relevant du fond des plaintes du Qatar et, en particulier, les défendeurs rejettent les allégations selon lesquelles les mesures qu'ils ont adoptées, dont se plaint le Qatar, sont, de quelque manière que ce soit, incompatibles avec les obligations qui découlent de la Convention de Chicago.

A. Les contre-mesures sont autorisées par le droit international

36. Le droit international contemporain permet à un État de répondre au manquement d'un autre État à ses obligations en vertu du droit international via l'adoption de contre-mesures, c'est-à-dire des mesures d'initiative personnelle n'appelant pas l'utilisation de la force et consistant dans la suspension temporaire de l'exécution d'une ou plusieurs obligations, adoptées en vue d'inciter l'État fautif à satisfaire à ses obligations internationales. Dans la mesure où ces mesures adoptées en réponse au manquement d'un État membre à satisfaire à ses obligations internationales respectent les conditions de procédure et de fond pertinentes, prévues par le droit international coutumier, l'illicéité de ces mesures est exclue.

37. Le droit des États d'adopter des contre-mesures en réponse au manquement d'un autre État en vertu du droit international a été affirmé constamment par la CIJ et d'autres tribunaux internationaux.

- a) L'arbitrage du tribunal arbitral dans l'*Accord relatif aux services aériens* a reconnu la légalité des contre-mesures, expliquant que :

« En vertu des règles actuelles du droit international, et à moins que le contraire ne résulte d'obligations spéciales découlant de traités particuliers, notamment de mécanismes créés dans le cadre des organisations internationales, chaque État établit pour lui-même sa situation juridique vis-à-vis des autres États. Si une situation se produit qui, selon le point de vue d'un État, entraîne la violation d'une obligation internationale par un autre État, le premier État a le droit, dans les limites établies par les règles générales du droit international relevant de l'utilisation de la force armée, d'affirmer ses droits par l'intermédiaire de contre-mesures »²⁸.

- b) Dans *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la CIJ relevait que les actes illicites dont était accusé le Nicaragua – à supposer qu'ils

²⁸ *Accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les États-Unis d'Amérique et la France*, Sentence du 9 décembre 1978, RIAA, vol. XVIII, p. 417, p. 443, paragraphe 81.

aient été établis et qu'ils lui soient attribuables – auraient pu « justifier des contre-mesures proportionnées de la part de l'État qui en aurait été victime [...] »²⁹.

- c) De manière similaire, dans *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, après avoir constaté que la Tchécoslovaquie avait commis un acte illicite (manquement à ses obligations internationales), la Cour a décidé qu'il lui fallait rechercher :

« si cette illicéité peut être excusée au motif que la mesure ainsi adoptée l'aurait été en réaction au défaut préalable de la Hongrie de s'acquitter de ses obligations en vertu du droit international »³⁰.

À cet égard, la CIJ a jugé que « pour pouvoir être justifiée, une contre-mesure doit satisfaire à certaines conditions [...] »³¹. Bien qu'elle ait en définitive conclu, au regard des faits qui lui étaient exposés, que les conditions pertinentes n'avaient pas été remplies, la Cour a reconnu que l'illicéité de la conduite, qui sans cela aurait constitué un manquement de l'État à ses obligations internationales, serait en principe exclue dans la mesure où elle répondait aux critères d'une contre-mesure légitime.

38. Sur la base de ces précédents et d'autres, la Commission du droit international (CDI) des Nations Unies, un organe établi par l'Assemblée générale pour promouvoir la codification et le développement progressif du droit international, a également reconnu l'existence de contre-mesures comme un concept juridique excluant l'illicéité dans ses *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite* (ci-après les « Articles ») L'article 22 des Articles dispose que :

« L'illicéité du fait d'un État non conforme à l'une de ses obligations internationales à l'égard d'un autre État est exclue si, et dans la mesure où, ce fait constitue une contre-mesure prise à l'encontre de cet autre État [...] »³².

39. Comme la CIJ l'a reconnu dans son commentaire aux Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, en tant que question relevant du droit international

²⁹ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, Fond, Arrêt, *Recueil de la CIJ* 1986, p. 14, p. 127, paragraphe 249.

³⁰ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, Arrêt, *Recueil de la CIJ* 1997, p. 7, p. 55, paragraphe 82.

³¹ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, Arrêt, *Recueil de la CIJ* 1997, p. 7, p. 55, paragraphe 83.

³² Commission de droit international, *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite* (2001), *Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquante-troisième session*, document des Nations Unies, A/56/10, chapitre IV, reproduit dans *Annuaire de la CDI* 2001, vol. II(2), p. 31, paragraphes 75-76, Article 22.

coutumier, il n'existe aucune exigence selon laquelle les contre-mesures devraient comprendre la suspension de la même obligation ou d'une obligation étroitement liée, ou d'une obligation découlant du même traité que celui dont l'obligation a été violée (les « contre-mesures réciproques »)³³.

40. La Convention de Chicago n'interdit pas aux États contractants de recourir à des contre-mesures comprenant la suspension de l'exécution de leurs obligations en réponse à un manquement d'une autre partie contractante à ses obligations internationales. En tant que telles, les parties à la Convention de Chicago conservent leurs droits souverains en vertu du droit international coutumier d'adopter des mesures comprenant la suspension de l'exécution de leurs obligations envers une autre partie au moyen de contre-mesures en réponse à un manquement antérieur de cet État à ses obligations internationales.

41. Bien que la Convention de Chicago ne limite pas le droit des États contractants sur le fond d'adopter des contre-mesures, le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur la validité d'initiatives prises sous la forme de contre-mesures lorsque les actes illicites auxquels répondent ces contre-mesures ne sont pas liés à l'aviation civile internationale et ne relèvent donc pas du champ d'application de la Convention³⁴. C'est le cas en l'espèce, car les contre-mesures ont été adoptées en réponse aux manquements du Qatar à ses obligations internationales relatives au contre-terrorisme et à la non-ingérence dans les affaires intérieures des défendeurs.

B. Les actions des défendeurs qui sont à l'origine de la plainte du Qatar sont une réponse aux faits internationalement illicites antérieurs du Qatar

42. Dans ses requêtes et ses mémoires, le Qatar dirige ses plaintes contre certains « NOTAM publiés interdisant aux aéronefs immatriculés au Qatar d'atterrir aux aéroports [des défendeurs] ou d'en décoller et les privant du droit de survoler leurs espaces aériens »³⁵.

³³ Voir Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, commentaire introductif à la troisième partie, Chapitre II, paragraphe 5 : le terme « contre-mesures réciproques » désigne « des contre-mesures qui supposent la suspension d'obligations envers l'État responsable "si lesdites obligations correspondent ou sont directement liées à l'obligation qui a été violée" ». (*ibid.* [Référence interne omise]).

³⁴ Cf. *Aire marine protégée des Chagos, Sentence arbitrale du 8 mars 2015 dans le différend opposant Maurice au Royaume-Uni*, CPA, Affaire n° 2011-03, paragraphe 220.

³⁵ Mémoire déposé par l'État du Qatar à la requête A de l'État du Qatar au sujet du désaccord sur l'interprétation et l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses Annexes, datée du 30 octobre 2017, paragraphe c.

Comme le reconnaît le Qatar, ces NOTAM ont été émis le 5 juin 2017, le jour même où les défendeurs ont rompu les relations diplomatiques avec le Qatar³⁶.

43. Le Qatar omet néanmoins le fait que ces relations diplomatiques ont été rompues et que de nombreuses autres mesures ont été adoptées par les défendeurs en raison du fait que le Qatar, en dépit d'appels répétés des défendeurs à cesser et à s'abstenir, a continué de manquer à de multiples obligations multilatérales lui incombant (y compris à l'échelle régionale), de prévenir, d'éliminer et de pénaliser le soutien et le financement de groupes terroristes et de respecter le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État. Le Qatar y fait allusion dans sa requête, reconnaissant que « [les défendeurs] ont lancé un ultimatum à l'État du Qatar sur des questions sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien »³⁷.

44. Les défendeurs ont à de nombreuses reprises, au cours de plusieurs années avant 2013, évoqué leurs très graves préoccupations quant au soutien apporté par le Qatar à l'extrémisme et à des organisations terroristes ainsi qu'à son ingérence dans les affaires intérieures de ses voisins, y compris les défendeurs. Cette situation a débouché sur la tenue de négociations multilatérales dans le cadre du Conseil de coopération du Golfe, aboutissant à la signature et à la ratification de l'Accord de Riyad de 2013 et à ses accords complémentaires de 2014, par lesquels le Qatar s'engageait à mettre un terme aux activités illicites en cause. [Voir **Accord de Riyad de 2013, pièce justificative 3; Mécanisme de mise en œuvre de l'Accord de Riyad, pièce justificative 4; Accord complémentaire l'Accord de Riyad, pièce justificative 5]** Malgré ces engagements et affirmations réitérés à cesser et à s'abstenir de sa conduite illicite, le Qatar a continué de soutenir le terrorisme et de semer le trouble à l'échelle régionale, y compris dans les États défendeurs. Le Qatar a financé des groupes terroristes tels qu'Al-Qaida, le Front Al-Nosra, l'EIL/Daech, les Frères musulmans, le Hezbollah et le Hamas, et soutenu des groupes extrémistes dans des pays ravagés par la guerre tels que la Libye, la Syrie, la Somalie et le Yémen, attisant les troubles dans la région. En outre, le Qatar continue d'abriter des terroristes connus et s'est abstenu d'arrêter, de poursuivre ou d'extrader des personnes recherchées. Le Qatar a également omis de prendre des mesures d'exécution contre d'importants bailleurs de fonds du terrorisme depuis l'intérieur de ses frontières. Ces actions et

³⁶ Requête A de l'État du Qatar au sujet du désaccord sur l'interprétation et l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses Annexes, datée du 30 octobre 2017, paragraphe c.

³⁷ Requête A de l'État du Qatar au sujet du désaccord sur l'interprétation et l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses Annexes, datée du 30 octobre 2017, paragraphe g.

omissions du Qatar sont des violations de ses obligations juridiques à l'égard des défendeurs et constituent des actes internationaux illicites.

45. Les Accords de Riyad, adoptés dans le cadre du Conseil de coopération du Golfe³⁸, contiennent une série d'engagements importants pris par le Qatar, le Royaume de Bahreïn, le Royaume d'Arabie saoudite, l'État du Koweït, le Sultanat d'Oman et les Émirats arabes unis liés à la sûreté et à la stabilité régionale.

46. L'Accord de Riyad de 2013³⁹ contient des engagements comprenant notamment des initiatives prises par chaque État en ce qui concerne la cessation du soutien à des groupes qui menacent la sûreté et la stabilité des États du Conseil de coopération du Golfe, en refusant d'abriter des groupes menaçant les États du Conseil de coopération du Golfe ou leurs gouvernements et de leur donner refuge, ainsi que la non-ingérence dans les affaires des autres États du Conseil de coopération du Golfe, que ce soit directement ou indirectement. [Voir **Accord de Riyad de 2013, pièce justificative 3**] Il a été signé par le Royaume d'Arabie saoudite, l'État du Koweït, le Qatar, le Sultanat d'Oman, les Émirats arabes unis et le Royaume de Bahreïn.

47. L'Accord de Riyad de 2013 a été complété par un Mécanisme de mise en œuvre au printemps 2014 et par l'Accord complémentaire à l'Accord de Riyad, conclu en novembre 2014 par le Royaume d'Arabie saoudite, l'État du Koweït, le Royaume de Bahreïn, le Qatar et les Émirats arabes unis. [Voir **Mécanisme de mise en œuvre de l'Accord de Riyad, pièce justificative 4 ; Accord complémentaire l'Accord de Riyad, pièce justificative 5**] Les obligations en vertu de l'Accord de Riyad et du Mécanisme de mise en œuvre de l'Accord⁴⁰ ont été intégrées à l'Accord complémentaire à l'Accord de Riyad en vertu de l'article premier de ce dernier accord, qui dispose que « le non-respect de tout article de l'Accord de Riyad et des mesures exécutoires constitue une violation de l'intégralité de l'Accord ».

48. L'Accord relatif au mécanisme de mise en œuvre précise une série de mesures spécifiques à adopter par les États parties à la mise en œuvre des engagements contenus dans les Accords de Riyad. Ces engagements, qui illustrent dans une large mesure les obligations

³⁸ Pièce justificative 3, premier Accord de Riyad, Riyad, 23 novembre 2013 ; pièce justificative 4, Mécanisme de mise en œuvre de l'Accord de Riyad, Riyad, 2014 ; pièce justificative 5, Accord supplémentaire à l'Accord de Riyad, Riyad, 16 novembre 2014.

³⁹ Pièce justificative 3, premier Accord de Riyad, Riyad, 23 novembre 2013.

⁴⁰ Pièce justificative 4, Mécanisme de mise en œuvre de l'Accord de Riyad, Riyad, 2014.

exposées dans l'Accord de Riyad originel de 2013, comprennent une obligation imposant à chaque État de prendre toutes les précautions nécessaires pour garantir la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États du Conseil de coopération du Golfe et de ne pas soutenir des entités qui présentent un risque pour le Conseil de coopération du Golfe⁴¹. L'Accord complémentaire à l'Accord de Riyad⁴² réitère également et intègre expressément les obligations prises précédemment dans l'Accord de Riyad originel de 2013 et dans l'Accord relatif au Mécanisme de mise en œuvre. Ensemble, ces traités sont dénommés « les Accords de Riyad » et imposent des obligations juridiquement contraignantes à tous les États parties dans le cadre du droit international.

49. Le Qatar est également lié par d'autres obligations internationales multilatérales dans le domaine du contre-terrorisme, y compris des obligations découlant du cadre des Nations Unies.

50. Le Qatar est partie à la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* (ci-après la « Convention contre le financement du terrorisme »)⁴³, en vertu de laquelle les États parties assument des obligations absolues d'élimination du financement de groupes terroristes, y compris des obligations imposant l'adoption et l'application d'une législation pénalisant la fourniture d'un soutien financier à ces groupes, ainsi que l'adoption de mécanismes appropriés pour poursuivre, extraditer, sanctionner les terroristes et saisir leurs biens⁴⁴.

51. En outre, le Qatar est également lié par les obligations découlant des résolutions du Conseil de sécurité, y compris les résolutions adoptées au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, imposant des obligations spécifiques en matière de contre-terrorisme. En vertu de l'article 25 de la Charte des Nations Unies, les obligations contenues dans ces résolutions sont contraignantes pour tous les membres des Nations Unies. Parmi les résolutions pertinentes adoptées par le Conseil de sécurité figurent la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité⁴⁵

⁴¹ Pièce justificative 4, Mécanisme de mise en œuvre de l'Accord de Riyad, Riyad, 2014

⁴² Pièce justificative 5, Accord complémentaire à l'Accord de Riyad, Riyad, dimanche 16 novembre 2014

⁴³ Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, New York, 9 décembre 1999, 2178 RTNU 197 ; Statut de ratification de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, New York, 9 décembre 1999, disponible à l'adresse : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-11&chapter=18&lang=en. Les États défendeurs sont tous parties à la Convention contre le financement du terrorisme. *Id.*

⁴⁴ Convention contre le financement du terrorisme, articles 4, 5, 6, 8 et 18.

⁴⁵ Résolution 1373 (2001), 28 septembre 2001, UN doc. S/RES/1373 (2001).

et, plus récemment, la résolution 2309 (2016) – « Menaces posées à la paix et à la sûreté internationales par les actes terroristes : sûreté de l’aviation »⁴⁶.

52. La résolution 1373 (2001), adoptée à l’unanimité par le Conseil de sécurité, a été la première résolution importante en matière de contre-terrorisme, à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Elle a été adoptée au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies et impose des obligations à tous les États membres de prévenir et d’éliminer le financement d’actes terroristes, de s’abstenir d’apporter tout type de soutien (actif ou passif) aux entités ou personnes impliquées dans des actes terroristes, de refuser d’abriter les personnes qui financent, planifient, soutiennent ou commettent des actes terroristes, de veiller à ce que toute personne participant au financement, à la planification ou à la perpétration d’actes terroristes soit portée devant la justice, et de prévenir le mouvement de terroristes ou de groupes terroristes par la mise en œuvre de contrôles efficaces aux frontières⁴⁷.

53. Après la rupture des relations diplomatiques avec le Qatar et l’adoption des autres mesures (y compris les fermetures de l’espace aérien mises en cause par le Qatar), les défenseurs ont clairement indiqué qu’ils prenaient ces mesures à la suite des manquements du Qatar à ses obligations internationales, en particulier à ses obligations de cesser de soutenir et de financer des organisations terroristes et de s’ingérer dans les affaires intérieures de ses voisins, y compris les obligations liées à ces questions en application des Accords de Riyad. Les défenseurs ont également indiqué clairement que les mesures en question avaient été adoptées dans le but d’inciter le Qatar à mettre un terme à sa conduite illicite.

54. La République arabe d’Égypte [voir **Déclaration de la République arabe d’Égypte, pièce justificative 6**] a déclaré :

« Le gouvernement égyptien a décidé de cesser toute relation diplomatique avec l’État du Qatar. Cette décision a été prise en raison de l’insistance du régime qatari à adopter une attitude hostile à l’égard de l’Égypte et à l’échec de toutes les tentatives de prévenir son soutien à des organisations terroristes, au sommet desquelles les Frères musulmans. Le régime qatari a abrité ses responsables, qui ont été condamnés pour des opérations terroristes visant la sûreté et la sécurité de l’Égypte, outre leur promotion de la doctrine d’Al-

⁴⁶ Résolution 2309 (2016), 22 septembre 2006, UN doc. S/RES/2309 (2016).

⁴⁷ Résolution 1373 (2001), 28 septembre 2001, UN doc. S/RES/1373 (2001), paragraphes 1(a)-(d), 2(a)-(g).

Qaida et de l'EIL/Daech ainsi que leur soutien à des opérations terroristes au Sinaï. Le Qatar a continué de s'ingérer dans les affaires intérieures de l'Égypte et des pays de la région, d'une façon qui menace la sûreté nationale des pays arabes et renforce le sentiment de schisme et de fission au sein des communautés arabes, conformément à des mécanismes bien planifiés ciblant l'unité de la nation arabe et ses intérêts »⁴⁸.

55. La déclaration du Royaume de Bahreïn [voir **Déclaration du Royaume de Bahreïn, pièce justificative 7**] explique :

« Étant donné l'insistance du Qatar à continuer de porter atteinte à la sûreté et à la stabilité du Royaume de Bahreïn et de s'ingérer dans ses affaires intérieures, le contexte d'escalade, l'incitation de ses médias, son soutien à des actes terroristes et le financement de groupes armés associés à l'Iran en vue de réaliser des attaques subversives et de répandre le chaos dans le Royaume, en violation flagrante de tous les accords, pactes et principes de droit international, sans égard aux valeurs, aux lois, à la morale, aux principes de bon voisinage, aux fondements des relations du Golfe, et le refus de respecter ses engagements antérieurs, le Royaume de Bahreïn annonce la rupture de ses relations diplomatiques avec l'État du Qatar afin de protéger sa sûreté nationale. [...] Le Bahreïn ferme également son espace aérien [...] au trafic aérien [...] en provenance et à destination du Qatar dans les 24 heures suivant l'annonce de cette déclaration »⁴⁹.

56. Le Royaume d'Arabie saoudite [voir **Déclaration du Royaume d'Arabie saoudite, pièce justificative 8**] a déclaré :

« Le Royaume d'Arabie Saoudite a pris cette décision en raison des violations graves des autorités de Doha, en public et en secret, au cours de l'année dernière, dans le but de rompre l'unité intérieure de l'Arabie Saoudite, de susciter la contestation de l'autorité de l'État, de violer sa souveraineté et à encourager plusieurs groupes sectaires et terroristes qui visent à déstabiliser la région. Le Qatar finance les Frères musulmans, l'EIL/Daech et des groupes d'Al-Qaida, fait la promotion de leurs écrits et modèles dans ses médias. Il soutient également les groupes terroristes financés par l'Iran dans le gouvernorat d'Al Qatif dans le Royaume d'Arabie Saoudite et dans le Royaume de Bahreïn. Il finance, encourage et abrite les terroristes qui visent à déstabiliser et à désunir le pays. Il utilise les médias qui cherchent à susciter un schisme interne, car il a été porté à la connaissance du Royaume d'Arabie saoudite que Doha soutient

⁴⁸ Pièce justificative 6, Déclaration de la République arabe d'Égypte, disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/MFAEgypt/posts/1521555834583024>.

⁴⁹ Pièce justificative 7, Déclaration du Royaume de Bahreïn ; voir aussi « le Bahreïn rompt ses relations diplomatiques avec le Qatar, 5 juin 2017, disponible à l'adresse : <http://www.bna.bh/portal/en/news/788935>.

le coup d'État de la milice Houthi, même après l'annonce de la formation d'une coalition en faveur de la légitimité au Yémen »⁵⁰.

57. Le Ministère des affaires étrangères des Émirats arabes unis a publié une déclaration annonçant que des mesures, y compris la fermeture de l'espace aérien, sont prises « étant donné l'insistance de l'État du Qatar à continuer de porter atteinte à la sûreté et à la stabilité de la région et son omission d'honorer ses engagements et accords internationaux ». [Voir

Déclaration des Émirats arabes unis, pièce justificative 9]⁵¹ La déclaration précise :

« Les [Émirats arabes unis] prennent des mesures décisives à la suite de l'omission par le Qatar de respecter l'Accord de Riyad et ses Accords complémentaires de 2014 en renvoyant ses diplomates du Conseil de coopération du Golfe à Doha, en raison de la poursuite par le Qatar du soutien, du financement et de l'accueil de groupes terroristes, essentiellement les Frères musulmans, et de ses efforts continus pour promouvoir les idéologies de l'EIIL/Daech et d'Al-Qaida par l'intermédiaire de ses médias, directement et indirectement, outre la violation par le Qatar de la déclaration publiée lors du Sommet Islamique-États-Unis tenu à Riyad le 21 mai 2017 sur la lutte contre le terrorisme dans la région et compte tenu du rôle de l'Iran dans le financement du terrorisme. Les mesures des Émirats arabes unis sont prises également en raison de l'accueil par les autorités qataries d'éléments terroristes et de son ingérence dans les affaires intérieures d'autres pays, ainsi que pour son soutien des groupes et politiques terroristes qui sont susceptibles de pousser la région dans une situation aux conséquences imprévisibles⁵².

58. Les États défendeurs ont pris ces mesures à la suite d'un long processus de délibération mené dans le cadre des Accords de Riyad. Ces mesures font suite à des demandes réitérées des États défendeurs au Qatar entre 2014 et juin 2017, notamment par l'intermédiaire du comité établi aux fins de la mise en œuvre des Accords de Riyad, afin qu'il renonce à son soutien de longue date à l'extrémisme et au terrorisme et à son ingérence continue dans les affaires intérieures de ses voisins. Le Qatar a omis de répondre sérieusement à ces demandes et maintenu sa conduite en violation des Accords de Riyad et de ses autres obligations internationales. Par exemple, il a été largement affirmé en avril 2017 que le Qatar avait versé un milliard de dollars US comme

⁵⁰ Pièce justificative 8, Déclaration du Royaume d'Arabie saoudite, disponible à l'adresse : <http://www.spa.gov.sa/1637273>.

⁵¹ Pièce justificative 9, Déclaration du ministère des Affaires étrangères des Émirats arabes unis annonçant des mesures contre le Qatar, 5 juin 2017, disponible à l'adresse : <https://www.mofa.gov.ae/EN/MediaCenter/News/Pages/05-06-2017-UAE-Qatar.aspx>

⁵² Pièce justificative 9, Déclaration du ministère des Affaires étrangères des Émirats arabes unis annonçant des mesures contre le Qatar, 5 juin 2017, disponible à l'adresse : <https://www.mofa.gov.ae/EN/MediaCenter/News/Pages/05-06-2017-UAE-Qatar.aspx>

« rançon » à des entités affiliées à des organisations terroristes bien connues telles qu'Al-Qaida, une affaire que la République arabe d'Égypte a portée à la connaissance du Conseil de sécurité⁵³.

59. Indépendamment de la sensibilité des informations à la base de leur décision, le 9 juin 2017, les États défendeurs ont publié une liste conjointe de terroristes désignés et fait part de leurs préoccupations quant à « la violation continue par les autorités de Doha de leurs engagements et accords conclus qui comprennent un engagement à ne pas soutenir ou abriter des éléments ou organisations qui menacent la sûreté des États⁵⁴. Cette liste comprend 59 personnes et 12 entités qui entretiennent des relations avec le Qatar⁵⁵. Le 22 novembre 2017, les États défendeurs ont publié une liste supplémentaire de terroristes désignés comprenant 11 personnes et deux entités⁵⁶. Les défendeurs, confirmant « que les autorités qataries continuent de soutenir et de financer le terrorisme, d'encourager l'extrémisme et de répandre un discours de haine », ont réitéré leur « engagement à consolider les efforts visant à lutter contre le terrorisme et à renforcer les fondements de la sûreté et de la stabilité dans la région »⁵⁷.

60. Parmi les personnes sanctionnées à l'échelle internationale qui continuent de résider au Qatar figurent des individus tels que M. Khalifa Muhammad Turki Al-Subaiy, considéré par le Comité des sanctions contre Daech et Al-Qaida, créé par le Conseil de sécurité des Nations Unies, comme un « bailleur de fonds et un facilitateur du terrorisme qui a soutenu financièrement les dirigeants d'Al-Qaida et agi en leur nom ». Le Qatar l'a libéré de prison après six mois seulement,

⁵³ Voir pièce justificative 10, *Menaces posées à la paix et à la sûreté internationales par les actes terroristes*, Conseil de sécurité des Nations Unies, 7962^e réunion, S/PV.7932, 8 juin 2017, disponible à l'adresse : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7962. Voir aussi Erika Solomon, The \$1bn hostage deal with enraged Qatar's Gulf rivals, *Financial Times*, 5 juin 2017, <https://www.ft.com/content/dd033082-49e9-11e7-a3f4-c742b9791d43> ; Michelle Nichols, Egypt calls for U.N. inquiry into accusation of Qatar ransom payment, *Reuters*, 9 juin 2017, <https://www.reuters.com/article/us-gulf-qatar-un/egypt-calls-for-u-n-inquiry-into-accusation-of-qatar-ransom-payment-idUSKBN18Z26W> ; Alex Lockie, Qatar may have paid \$1 billion in ransom for release of royal family members captured while hunting with falcons, *Business Insider*, 5 juin 2017, <http://www.businessinsider.com/qatar-ransom-al-qaeda-iran-falconry-2017-6> ; Egypt calls for UN probe on Qatar giving terrorists \$1 bln in Iraq, *AL Arabiya English*, 8 juin 2017, <https://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2017/06/08/Egypt-calls-for-probe-on-Qatar-giving-terrorist-groups-in-Iraq-1-billion.html>.

⁵⁴ Voir pièce justificative 11, Arab states release list of Qatar-supported terror financiers, *Saudi Gazette*, 9 juin 2017, <http://saudigazette.com.sa/article/180172/Arab-states-release-list-of-Qatar-supported-terror-financiers>; pièce justificative 12, 'Saudi Arabia, Egypt, UAE and Bahrain issue terror list', 9 juin 2017, <http://www.bna.bh/portal/en/news/789544>.

⁵⁵ Voir pièce justificative 13, Lettre du Royaume d'Arabie saoudite, de la République arabe d'Égypte, des Émirats arabes unis et du Royaume de Bahreïn au Secrétaire général des Nations Unies, UN/SG/Qatar/257, 16 juin 2017.

⁵⁶ Voir pièce justificative 14, Émirats arabes unis, ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, « Anti-terror quartet adds two entities, 11 individuals to terrorism lists », 23 novembre 2017, <https://www.mofa.gov.ae/EN/MediaCenter/News/Pages/23-11-2017-UAE-terrorism-lists.aspx#sthash.WF7CBkRk.dpuf>. Voir aussi, Arab states blacklist Islamist groups, individuals in Qatar boycott, *Reuters*, 22 novembre 2017, <https://www.reuters.com/article/us-gulf-qatar-security/Arab-states-blacklist-Islamist-groups-individuals-in-Qatar-boycott-idUSKBN1DM2WQ>.

⁵⁷ *Id.*

à la suite de quoi il a immédiatement repris ses activités, y compris l'organisation du financement d'Al-Qaida ; il figure aujourd'hui encore sur la liste des sanctions des Nations Unies contre les terroristes⁵⁸. De même, selon le Comité des sanctions contre Daech et Al-Qaida, Abd Al-Rahman al-Nuaimi, un citoyen et résident qatari, « a facilité un soutien financier considérable à Al-Qaida en Irak (AQI) (QDe.115), et a servi d'interlocuteur entre les dirigeants d'AQI et les bailleurs de fonds situés au Qatar. »⁵⁹. Un conseiller de premier plan du gouvernement du Qatar, Al-Nuaimi, a conseillé la famille royale du Qatar au sujet d'un don de bienfaisance, alors qu'il était publiquement dénoncé comme une personne ayant financé secrètement Al-Qaida⁶⁰.

61 Les États défendeurs ne sont pas les seuls à reconnaître le risque que représente le Qatar dans la région. Le précédent Secrétaire adjoint au Trésor chargé du financement du terrorisme et de la criminalité financière (États-Unis), par exemple, a qualifié le Qatar de « juridiction permissive » pour le financement du terrorisme⁶¹ [voir **Département du Trésor des États-Unis, pièce justificative 19**], et un certain nombre d'individus figurant sur la liste conjointe des États défendeurs de terroristes interdits sont ou ont été désignés comme terroristes par l'Australie⁶², le Canada⁶³, la Nouvelle-Zélande⁶⁴, le Royaume-Uni⁶⁵ et les États-Unis⁶⁶. En outre, la majorité de ces

⁵⁸ Pièce justificative 15, Compte rendu sommaire : QDi.253 Khalifa Muhammad Turki Al-Subaiy, Liste relative aux sanctions publiée par le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés, dernière mise à jour le 3 février 2016, https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/individual/khalifa-muhammad-turki-al-subaiy

⁵⁹ Pièce justificative 16, Compte rendu sommaire : QDi.334 Abd al-Rahman bin 'Umayr al-Nu'aymi, Liste relative aux sanctions publiée par le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés, dernière mise à jour le 13 mai 2016, https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/individual/%27abd-al-rahman-bin-%27umayr-al-nu%27aymi.

⁶⁰ Pièce justificative 17, Joby Wanick & Tik Root, Islamic Charity Officials Gave Millions to Al-Qaeda, U.S. Says, *Washington Post*, 22 décembre 2013, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/islamic-charity-officials-gave-millions-to-al-qaeda-us-says/2013/12/22/e0c53ad6-69b8-11e3-a0b9-249bbb34602c_story.html?utm_term=.4a5e64f49291. Selon le Secrétaire adjoint au Trésor chargé du financement du terrorisme et de la criminalité financière (États-Unis), David Cohen, tant Al-Subaiy que Al-Nuaimi ont vécu librement au Qatar jusqu'en 2014. Pièce justificative 18, Joyce Karam, Terror designation lists highlight Qatar's failure to tackle extremist funding, *The National*, 13 juillet 2017, <https://www.thenational.ae/world/the-americas/terror-designation-lists-highlight-qatar-s-failure-to-tackle-extremist-funding-1.582320>; Robert Mendick, Terror financiers are living freely in Qatar, US discloses, *The Telegraph*, 16 novembre 2014, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11233407/Terror-financiers-are-living-freely-in-Qatar-US-discloses.html>

⁶¹ Pièce justificative 19, remarques du Secrétaire adjoint au Trésor chargé du financement du terrorisme et de la criminalité financière (États-Unis), David Cohen, au Center for a New American Security - « Confronting New Threats in Terrorist Financing » [Faire face aux nouvelles menaces dans le financement du terrorisme, 3 avril 2014, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j12308.aspx>].

⁶² Gouvernement australien, ministère des Affaires étrangères et du Commerce, <http://dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/pages/consolidated-list.aspx>.

⁶³ Canada, Bureau du surintendant des institutions financières, Financement de la lutte contre le terrorisme, <http://www.osfi-bsif.gc.ca/eng/fi-if/amlc-clrpc/atf-fat/Pages/default.aspx>

⁶⁴ Police néo-zélandaise, Listes associées aux résolutions 1267/1989/2253 et 1988,

individus désignés par les États défendeurs, l’Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis figurent également sur la liste du Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations-Unies contre Daech et Al-Qaida⁶⁷.

62. Les défendeurs ont systématiquement déclaré que les mesures prises contre le Qatar, y compris la fermeture de leurs espaces aériens aux avions immatriculés au Qatar, avaient été prises à la suite de la violation par le Qatar de ses obligations internationales et afin de l’inciter à mettre un terme à sa conduite illicite.

63. Lors de la réunion du Conseil du 31 juillet 2017 [voir **Procès-verbal sommaire, pièce justificative 22**], les défendeurs ont clairement indiqué collectivement que la fermeture de leurs espaces aériens respectifs aux avions immatriculés au Qatar étaient des mesures légitimes, autorisées par le droit international. Le représentant des Émirats arabes unis, parlant au nom de la République arabe d’Égypte, le Royaume de Bahreïn et le Royaume d’Arabie saoudite, a déclaré :

« Nos quatre États maintiennent que ces fermetures de l’espace aérien constituent une réponse légitime, justifiée et proportionnée aux actions du Qatar et qu’elles sont autorisées par le droit international »⁶⁸.

C. Le Conseil n’a pas compétence pour résoudre les plaintes du Qatar car cela supposerait que le Conseil statue sur la violation ou non par le Qatar de ses obligations en vertu du droit international

64. Étant donné que les mesures des défendeurs dont le Qatar se plaint devraient être évaluées comme des contre-mesures en vertu du droit international coutumier, s’agissant d’une détermination qui s’étend au-delà des limites de « l’interprétation et de l’application de la

<http://www.police.govt.nz/advice/personal-community/counterterrorism/designated-entities/lists-associated-with-resolutions-1267-1989-2253-1988>

⁶⁵ Royaume-Uni, Bureau pour la mise en œuvre des sanctions financières, cibles des sanctions financières : liste de toutes les cibles de gel des avoirs, <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-consolidated-list-of-targets/consolidated-list-of-targets>.

⁶⁶ Pièce justificative 20, Bureau de contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor, Liste des ressortissants spécialement désignés et des personnes interdites, 20 février 2018, <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf>.

⁶⁷ Pièce justificative 21, Liste établie et maintenue en vertu de la résolution 1267/1989/2253 du Conseil de sécurité, 22 février 2018, <https://scsanctions.un.org/fop/fop?xml=htdocs/resources/xml/en/consolidated.xml&xslt=htdocs/resources/xsUen/al-qaida.xsl>.

⁶⁸ Voir pièce justificative 22, Procès-verbal sommaire de la session extraordinaire du Conseil, 31 juillet 2017 Doc OACI C- WP/14640 (Restreint), paragraphe 32.

Convention [de Chicago] », au sens de l'article 84, le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur les plaintes soumises par le Qatar.

65. La résolution des plaintes déposées par le Qatar requerrait nécessairement que le Conseil établisse les points faisant parties du différend plus large entre les parties. En particulier, la réponse à la question de savoir si tout manquement des défendeurs à leurs obligations en vertu de la Convention de Chicago résultant des mesures adoptées par les défendeurs était justifié comme des contre-mesures légitimes, de sorte que l'illicéité était par définition exclue, exigerait du Conseil qu'il détermine notamment si le Qatar avait manqué à ses obligations pertinentes en matière de contre-terrorisme et à ses engagements de ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures de ses voisins.

66. Comme il a été noté précédemment, le Qatar admet qu'il existe des questions plus larges au cœur du présent différend, indiquant dans sa requête que les défendeurs « ont lancé un ultimatum à l'État du Qatar sur des questions sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien »⁶⁹.

67. Étant donné sa juridiction limitée et spécialisée en vertu de la Convention de Chicago, le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur ces questions plus larges entre les parties.

68. L'extension du rôle du Conseil afin de lui permettre d'examiner la validité des contre-mesures adoptées pour un tout autre différend, relatif à la subversion et au terrorisme, impliquerait de passer outre à l'attribution soigneuse des responsabilités au sein du système des Nations Unies, en ce qui concerne notamment ses agences spécialisées. Manifestement, le différend entre les parties, dont le centre de gravité réside en dehors du contexte de l'aviation civile, n'est pas une question qui puisse être tranchée par une agence spécialisée dans l'aviation civile seulement, et le différend sort largement du champ d'application de l'article 84.

69. Comme indiqué ci-dessus, la compétence du Conseil est limitée, en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago, aux différends concernant « l'application ou l'interprétation » de la Convention de Chicago et de ses Annexes. La raison en est simple. Le Conseil, constitué de spécialistes de l'aviation, dispose d'une expertise considérable dans les aspects techniques de l'aviation consacrés par la Convention de Chicago, mais n'est ni approprié ni qualifié pour

⁶⁹ Requête A de l'État du Qatar au sujet du désaccord sur l'interprétation et l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses Annexes, datée du 30 octobre 2017, paragraphe g.

traiter des différends concernant l'ingérence, la violation de la souveraineté, la subversion et le terrorisme. Cela s'applique a fortiori en l'espèce, où le « véritable problème » dans le différend entre les parties requiert un examen juridique d'une situation de vaste portée totalement indépendante de l'aviation civile.

70. En outre, le rôle de l'OACI comme institution spécialisée confirme s'il en était besoin que la procédure au titre de l'article 84 doit être limitée aux questions relatives à l'aviation civile⁷⁰. Si une institution spécialisée pouvait connaître d'un large différend dont les principaux ressorts dépassent manifestement les limites de son mandat, elle ne rendrait pas service aux parties en statuant sur le différend en dehors de ses propres critères. C'est là en effet ce que la doctrine du « véritable problème » reconnaît, à savoir que la qualification correcte doit faire l'objet d'une évaluation objective, afin de ne pas morceler artificiellement le différend pour répondre aux intérêts tactiques de la partie plaignante.

71. En conséquence, le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur des questions liées au manquement ou non par le Qatar à ses autres obligations internationales en vertu du droit international, en particulier à ses obligations en vertu de la Convention contre le financement du terrorisme, des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité relatives au contre-terrorisme et des Accords de Riyad.

72. Le Conseil n'est par conséquent pas en mesure de statuer sur la question centrale qui sépare les parties sur le fond du différend. En conséquence, il ne peut connaître de la requête du Qatar.

D. Conclusion

73. Comme l'a reconnu le Conseil lors de sa session extraordinaire le 31 juillet 2017, il existe des questions plus larges et vastes à la base de ce désaccord, qui doivent être abordées dans un cadre approprié et non technique. En effet, le « véritable problème » entre les parties implique nécessairement ces questions plus larges, qui constituent le fond même du différend entre elles. Étant donné que le Conseil n'a pas compétence pour régler les questions juridiques plus vastes sur lesquelles il devrait nécessairement statuer afin de régler le désaccord lié à la Convention de Chicago soulevé dans la requête et le mémoire, le Conseil n'a pas compétence

⁷⁰ Voir D. Akande, 'The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of the ICJ' (1998) 9 *European Journal of International Law* p. 437, p. 451 : « La [Cour internationale de justice] semblait affirmer que les actions spécialisées devraient limiter leur attention aux aspects techniques et fonctionnels ».

pour statuer sur les plaintes du Qatar. En revanche, il devrait renoncer à examiner les plaintes du Qatar au motif qu'elles sont irrecevables.

VI. LE QATAR N'A PAS SATISFAIT AUX EXIGENCES DE PROCÉDURE EN VERTU DE LA CONVENTION DE CHICAGO ET DU RÈGLEMENT

74. L'article 84 de la Convention de Chicago dispose que seul un désaccord qui « ne peut être réglé par voie de négociation, » peut être soumis au Conseil. Il est par conséquent indispensable que le demandeur montre qu'il a tenté de mener des négociations avant de soumettre l'affaire au Conseil, ce qui constitue par conséquent une condition préalable de la juridiction du Conseil.

75. Cette exigence est mise en évidence à l'article 2, alinéa g) du Règlement, qui dispose qu'une requête et un mémoire doivent comprendre « [une] déclaration attestant que des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti ». L'objet du règlement consiste à établir les exigences de procédure qui doivent être satisfaites afin d'engager une procédure au titre de l'article 84 de la Convention de Chicago devant le Conseil.

76. La requête A et le mémoire du Qatar ne répondent pas à ces exigences. La requête et le mémoire reconnaissent explicitement qu'aucune tentative de négociation n'a été entreprise en ce qui concerne les désaccords ou différends présentés dans la requête avant sa soumission au Conseil⁷¹. À la suite de l'omission par le Qatar de répondre à cette condition préalable et de son omission de satisfaire à l'exigence de procédure à l'article 2, alinéa g), le Conseil n'a pas compétence pour connaître de la requête du Qatar.

77. En revanche, le Conseil devrait déclarer irrecevable la requête du Qatar. Comme il a été examiné dans la section IV ci-dessus, le Conseil peut renoncer à exercer sa juridiction sur la base de motifs qui affectent la possibilité ou le bien-fondé de sa décision sur les plaintes qui lui sont soumises à un moment particulier.

78. L'allégation intéressée du Qatar quant à la prétendue « futilité » des négociations est dénuée de toute substance. Comme partie établissant la compétence, il incombe au Qatar de

⁷¹ Voir paragraphes 104-105 ci-dessous.

montrer qu'il a satisfait aux conditions juridictionnelles préalables, notamment en démontrant qu'il a (à tout le moins) sincèrement tenté d'engager des négociations. Comme l'a jugé le tribunal arbitral dans son arrêt *Murphy c. Équateur* « pour déterminer si les négociations aboutiraient ou non, les parties doivent d'abord les entamer » ; et, conformément à cet arrêt, il n'appartient pas à une partie d'évoquer unilatéralement la futilité sans avoir d'abord cherché à entamer des négociations⁷². Comme le Qatar le reconnaît lui-même, il a omis d'engager ces négociations. Le Qatar n'a pas tenté d'engager des négociations afin d'éviter de devoir aborder les véritables questions au cœur du différend avec les défendeurs. Il est évident que, le Qatar n'ayant pris aucune initiative en ce sens à ce jour, la question de l'issue de ces négociations reste complètement hypothétique.

79. Même si le Qatar proposait aujourd'hui des négociations, il serait trop tard pour remédier aux défauts de sa requête, car la condition préalable des négociations doit être satisfaite avant la soumission du désaccord au Conseil⁷³.

A. L'échec de négociations antérieures constitue une condition préalable de la compétence du Conseil

80. Comme il a été indiqué précédemment, l'article 84 de la Convention de Chicago énonce à cet égard :

« Si un désaccord entre deux ou plusieurs États contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention et de ses Annexes ne peut être réglé par voie de négociation, le Conseil statue à la requête de tout État impliqué dans ce désaccord ». [soulignement ajouté]

81. Selon les termes explicites de la disposition juridictionnelle, un désaccord entre deux ou plusieurs États contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention de Chicago ne peut être soumis au Conseil que si le désaccord « ne peut être réglé par voie de négociation ». Ainsi, l'existence de négociations avant la soumission par les parties de l'objet du désaccord au conseil constitue une condition préalable essentielle de la juridiction, qui doit être satisfaite avant que le Conseil n'ait compétence pour statuer sur l'affaire.

⁷² *Murphy Exploration and Production Company International c. République d'Équateur*, ICSID Affaire n°. ARB/08/4, Sentence concernant la juridiction, du 15 décembre 2010, paragraphe 135.

⁷³ Voir paragraphe 25 ci-dessus.

82. Les exigences similaires dans les clauses juridictionnelles ou compromissoires énoncées dans les traités, imposant à un État partie de tenter de mener des négociations avant de soumettre le règlement d'un différend à un organe judiciaire, sont très répandues dans la pratique. Ces clauses reflètent des principes fondamentaux et des objectifs politiques importants, notamment que (comme le reconnaît l'article 33 de la Charte des Nations Unies) la négociation constitue la principale forme de règlement des différends entre États. Comme l'a souligné la CIJ dans une affaire concernant une clause ayant un effet équivalent à l'article 84 de la Convention de Chicago :

« Il n'est pas inhabituel dans les clauses compromissoires conférant la juridiction à la Cour et à d'autres juridictions internationales d'évoquer le recours aux négociations. Ce recours remplit trois fonctions différentes.

Premièrement, il indique à l'État défendeur qu'un différend existe et délimite la portée et l'objet du différend. [...]

Deuxièmement, il encourage les parties à tenter de régler leur différend par accord mutuel, évitant ainsi le recours à la décision contraignante d'un tiers.

Troisièmement, le recours préalable aux négociations ou à d'autres méthodes de règlement pacifique des différends exerce une fonction importante en indiquant la limite du consentement donné par les États »⁷⁴.

83. Comme il ressort clairement de la troisième considération soulignée par la Cour, et déjà notée précédemment, l'exigence dans une clause relative au règlement des différends dans un traité selon laquelle seul peut être soumis un différend qui « ne peut être réglé par voie de négociation », ou une autre formulation similaire, constitue une limite au consentement des États parties. En tant que telle, la satisfaction de cette condition constitue une condition préalable à l'existence de la juridiction, plutôt que de concerner simplement la recevabilité d'une plainte⁷⁵.

84. À cet égard, la CIJ a systématiquement interprété les dispositions juridictionnelles ou les clauses compromissoires selon lesquelles un différend « ne peut être réglé que par voie de négociation » ou « n'est pas réglé par voie de négociation », comme établissant une limite au

⁷⁴ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, Exceptions préliminaires, Recueil de la CIJ 2011, p. 70, pp. 124-125, paragraphe 131.

⁷⁵ *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002)* (République démocratique du Congo c. Rwanda), Compétence de la Cour et recevabilité de la requête 65

consentement des États parties, de sorte que la satisfaction à cette condition constitue une condition préalable à l'existence de la juridiction.

85. Dans l'affaire *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la clause juridictionnelle en cause était celle de l'article 22 de la Convention (CERD), qui dispose ce qui suit :

« Tout différend entre deux ou plusieurs États 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 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 ». [soulignement ajouté]

86. Après examen de sa jurisprudence relative aux clauses juridictionnelles contenant une formulation similaire, la Cour a conclu que :

« dans leur sens ordinaire, les termes de l'article 22 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [...] établissent des conditions préalables qui doivent être remplies avant la saisine de la Cour »⁷⁶.

87. De manière similaire, dans *Obligation d'extrader ou de poursuivre*, la question relative à la disposition juridictionnelle était contenue dans l'article 30, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies contre la torture. Cette disposition, comme l'article 84 de la Convention de Chicago, exige que, pour que la Cour puisse connaître d'un différend, celui-ci doit être un différend qui « ne peut pas être réglé par voie de négociation ». L'article 30, paragraphe 1, de la Convention contre la torture dispose que :

« Tout différend entre deux ou plus des États parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui ne peut pas être réglé par voie de négociation est soumis à l'arbitrage à la demande de l'un d'entre eux. Si, dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre le différend à la Cour internationale de Justice en déposant une requête conformément au Statut de la Cour ».

⁷⁶ *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, *Exceptions préliminaires*, *Recueil de la CIJ 2011*, p. 70, p. 128, paragraphe 141

88. Comme dans *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, dans *Obligation d'extrader ou de poursuivre*, la Cour a estimé que l'exigence de l'article 30, paragraphe 1, selon laquelle le différend « ne peut pas être réglé par voie de négociation » constituait une condition préalable de sa juridiction. Après avoir conclu qu'il existait un « différend » entre les parties, la Cour a décidé qu'il lui fallait rechercher :

« les autres conditions qui doivent être réunies pour qu'elle ait compétence au titre du paragraphe 1 de l'article 30 de la Convention contre la torture [...]. Il s'agit de l'impossibilité de régler le différend par voie de négociation et de l'impossibilité pour les parties, après que l'une d'entre elles a formulé une demande d'arbitrage, de se mettre d'accord sur l'organisation d'une telle procédure dans les six mois qui suivent la date de ladite demande. »⁷⁷ [soulignement ajouté]

89. En conséquence, l'exigence de l'article 84 de la Convention de Chicago selon laquelle le différend est tel qu'il « ne peut être réglé par voie de négociation » établit également une condition préalable à l'exercice de la compétence du Conseil (et par ailleurs à la propre saisine du Conseil par le demandeur).

90. En outre, tant en ce qui concerne le sens ordinaire des mots que la question de l'autorité préalable, l'exigence selon laquelle un désaccord ou un différend « ne peut être réglé par voie de négociation » implique nécessairement qu'il devait y avoir eu une « tentative sincère » de régler le désaccord ou le différend par voie de négociation avant de le soumettre au Conseil⁷⁸.

91. Ainsi, dans son arrêt dans l'affaire *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* sur les exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie, la Cour a relevé que :

« Manifestement, dès lors qu'aucun élément ne démontre qu'une véritable tentative de négocier a eu lieu, il ne saurait être satisfait à la condition préalable de négociation. Néanmoins, lorsqu'il y a tentative ou début de négociations, la jurisprudence de la présente

⁷⁷ *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, recueil de la CIJ 2012, p.422, p. 445, paragraphe 56.

⁷⁸ Cf. *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, Recueil de la CIJ 2008, p. 353, p. 388, paragraphe 114.

Cour et celle de la Cour permanente de Justice internationale indiquent clairement qu'il n'est satisfait à la condition préalable de tenir des négociations que lorsque celles-ci ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse »⁷⁹. [soulignement ajouté]

92. L'exigence selon laquelle il devrait exister une « véritable tentative de négocier » requiert également, nécessairement, que des tentatives de négociation aient en fait été réalisées. Par exemple, dans *Obligation d'extrader ou de poursuivre*, après avoir cité des extraits de sa décision de l'arrêt rendu dans l'affaire *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, reproduits aux paragraphes 91 ci-dessus et 94 ci-dessous, la Cour notait que :

« L'exigence selon laquelle le différend “ne peut être réglé par voie de négociation” ne pouvait pas être interprété comme faisant référence à une impossibilité théorique d'aboutir à un règlement. Cela implique plutôt que, comme la Cour le faisait observer pour une disposition formulée de manière similaire, « qu'il n'existe pas de probabilité raisonnable que d'autres négociations déboucheraient sur un règlement », *Affaires du Sud-ouest africain (Éthiopie c. Afrique du Sud ; Libéria c. Afrique du Sud), Exceptions préliminaires, Arrêt, Recueil 1962 de la CIJ, p. 345* »⁸⁰ [soulignement ajouté].

93. En outre, l'article 84 de la Convention de Chicago exige que des négociations soient tentées en vue de « régler » le désaccord. Ainsi, selon des termes clairs, l'article 84 impose à la partie plaignante une obligation concrète de tenter de mener des négociations en vue de régler le différend avant de le soumettre au Conseil.

94. Dans l'affaire *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la CIJ a également fourni des orientations quant aux caractéristiques des négociations aux fins de la « condition préalable de négociation » prévue à l'article 22 de la CERD. Elle expliquait :

⁷⁹ *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), Exceptions préliminaires, Recueil de la CIJ 2011, p. 70, p. 133, paragraphe 159 ; voir aussi Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), recueil de la CIJ 2012, p.422, p. 445-446, paragraphe 57 ; Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), Mesures conservatoires, Ordonnance du 19 avril 2017, paragraphe 43.*

⁸⁰ *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), recueil de la CIJ 2012, p.422, p. 446, paragraphe 57.*

« En déterminant en quoi constituent les négociations, la Cour relève que les négociations se distinguent des simples protestations ou contestations. Les négociations impliquent davantage que la simple opposition de points de vue juridiques ou d'intérêts entre deux parties ou l'existence d'une série d'accusations et de réfutations, voire l'échange de revendications et de contre-revendications. En tant que tel, le concept de « négociations » diffère du concept de « différend » et requiert, tout au moins, une tentative sincère par l'une des parties au différend de participer à des discussions avec l'autre partie au différend, en vue de résoudre celui-ci »⁸¹. [soulignement ajouté]

95. Comme l'a également indiqué clairement la CIJ, afin de satisfaire à la « condition préalable de négociation », les négociations doivent au moins avoir été tentées, doivent concerner directement le désaccord entre les deux États soumis à l'arbitrage et doivent en particulier avoir examiné (ou à tout le moins avoir tenté d'examiner) la question spécifique de l'interprétation ou de l'application du traité qui suscite le différend entre les parties. Comme l'a expliqué la CIJ dans l'affaire *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, en ce qui concerne l'article 22 de la CERD :

« [...] pour que soit remplie la condition préalable de négociation prévue par cette clause, ladite négociation doit porter sur l'objet de l'instrument qui la renferme. En d'autres termes, elle doit concerner l'objet du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question »⁸².

96. Dans cette affaire, des négociations préalables s'étaient tenues entre les parties, mais pas sur la question visée par la CERD. La Cour a jugé que ces négociations ne suffisaient pas pour constituer des négociations aux fins de la convention. A fortiori, une omission complète de même tenter d'engager des négociations ne saurait satisfaire à la condition préalable prévue par la Convention de Chicago.

97. Les propres décisions antérieures du Conseil reconnaissent qu'une tentative d'entamer des négociations constitue une condition préalable à l'existence de sa juridiction et que toute

⁸¹ *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, Exceptions préliminaires, Recueil de la CIJ 2011, p. 70, p. 132, paragraphe 57 ; voir aussi *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, recueil de la CIJ 2012, p.422, p. 446, paragraphe 57 ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, Mesures conservatoires, Ordonnance du 19 avril 2017, paragraphe 43

⁸² *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, Exceptions préliminaires, Recueil de la CIJ 2011, p. 70, p. 133, paragraphe 161 ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, Mesures conservatoires, Ordonnance du 19 avril 2017, paragraphe 43.

omission de satisfaire à cette condition préalable est une question qui peut à juste titre être soulevée au moyen d'une exception préliminaire et qui aura une incidence sur sa compétence. Par exemple, dans *États-Unis c. 15 États européens*, le Conseil, en rejetant l'exception préliminaire des États défendeurs au motif d'une inadéquation présumée des négociations, a jugé que :

« les négociations entre les parties, qui se sont tenues sur une période de trois ans à différents niveaux, ont été adéquates et suffisantes pour satisfaire aux exigences de l'article 84 de la Convention relative à l'aviation civile internationale »⁸³.

98. En outre, les exigences de l'article 84 sont indiquées comme une exigence de procédure à l'article 2, alinéa g) du Règlement. Conformément à l'article 2, alinéa g), une requête et un mémoire doivent comprendre « une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti ».

99. L'article 2, alinéa g) exige du demandeur qu'il affirme que des négociations ont eu lieu. Une déclaration reconnaissant que des négociations n'ont simplement pas été tentées ne peut satisfaire à l'exigence de procédure de l'article 2, alinéa g), car une telle reconnaissance ne constitue tout simplement pas « [une] déclaration attestant que des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti ». Une telle déclaration constitue plutôt une reconnaissance de la situation contraire, à savoir que des négociations en vue de régler le désaccord n'ont pas eu lieu entre les parties.

B. Le Qatar n'a pas rempli la condition préalable de négociations

100. Comme il a été mentionné dans la section précédente, l'article 84 de la Convention de Chicago impose au demandeur de tenter sincèrement de résoudre le désaccord par l'intermédiaire de négociations comme condition préalable à l'existence de la juridiction du Conseil.

101. Le Conseil lui-même a demandé la tenue de négociations entre les parties lors de sa session extraordinaire du 31 juillet 2017. En dépit de la décision du Conseil, le demandeur n'a pas engagé ces négociations.

⁸³ Décision du Conseil de l'OACI sur l'exception préliminaire dans l'affaire « États-Unis et 15 États européens (2000) », 16 novembre 2000.

102. Le Qatar n'a pas tenté d'entamer des négociations au sujet de la question visée par les désaccords qu'il était censé soumettre au Conseil. En conséquence, il n'a pas satisfait à la condition nécessaire de négociations préalables prévue à l'article 84 de la Convention de Chicago, avec pour conséquence que le Conseil se trouve dépourvu de compétence. Pour des raisons similaires, le Qatar n'a pas non plus satisfait à l'exigence de procédure de l'article 2, alinéa g) du Règlement d'inclure, dans sa requête A et son mémoire, une déclaration selon laquelle des négociations visant à régler le désaccord avaient eu lieu entre les parties mais n'avaient pas abouti.

103. Étant donné que le Qatar n'a même pas tenté d'entamer des négociations, la question de savoir si ces négociations auraient pu ou non régler le désaccord ne se pose pas en l'espèce.

104. Dans son mémoire accompagnant la requête A, le Qatar affirme les éléments suivants sous le titre « Une déclaration de tentative de négociations » :

« Les défendeurs n'ont donné aucune occasion d'entreprendre des négociations relativement aux aspects aéronautiques des mesures hostiles qu'ils ont prises à l'encontre de l'État du Qatar. À maintes reprises, ils ont lancé un ultimatum à l'État du Qatar sur des questions sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien. Les dernières communications ont été échangées au cours de conférences téléphoniques avec des fonctionnaires des défendeurs les 5 et 6 juin 2017 qui n'ont permis aucun rapprochement. En fait, la crise s'est envenimée graduellement lorsque les défendeurs ont déclaré que tous les ressortissants et résidents d'origine qatarienne sur leurs territoires étaient « indésirables » (persona non grata) et leur ont ordonné de quitter les territoires des défendeurs dans un délai de 14 jours. La rupture des relations diplomatiques rend futile tout effort de négociation »⁸⁴.

105. Par sa déclaration claire et sincère, le Qatar n'a pas satisfait à la condition juridictionnelle de négociations préalables en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago. Le Qatar ajoute en outre que des négociations auraient été futiles. Il s'agit là d'une déclaration intéressée. Une telle allégation du Qatar ne peut être examinée sans qu'il ait à tout le moins tenté d'entamer des négociations.

⁸⁴ Mémoire déposé par l'État du Qatar à la requête A de l'État du Qatar au sujet du désaccord sur l'interprétation et l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses Annexes, datée du 30 octobre 2017, p. 7.

106. Toutefois, le Qatar ne mentionne aucune tentative de sa part de demander la tenue de négociations conformément à l'article 84 de la Convention de Chicago et n'a fourni aucune preuve d'aucune sorte qu'il avait tenté d'engager de telles négociations.

107. La mention par le Qatar dans son mémoire selon laquelle « des communications ont été échangées au cours de conférences téléphoniques avec des fonctionnaires des défendeurs les 5 et 6 juin 2017 qui n'ont permis aucun rapprochement » ne satisfait pas à la condition préalable de négociations pour les motifs suivants :

- a) Comme indiqué au paragraphe 93 ci-dessus, l'article 84 de la Convention de Chicago requiert que les négociations portent sur les questions juridiques de l'interprétation et de l'application séparant les parties. Le Qatar évoque une conférence téléphonique avec des fonctionnaires des défendeurs les 5 et 6 juin 2017, mais ne désigne pas les fonctionnaires concernés ou l'objet ou le contenu de la prétendue conférence téléphonique. Il incombe au Qatar de montrer que la conférence téléphonique a constitué des négociations et examiné les questions qui fondent les plaintes du Qatar liées au désaccord entre les États contractants soulevées par le Qatar dans sa requête et son mémoire. Le Qatar n'a pas satisfait à cette charge. Les défendeurs n'ont pas connaissance de conférences téléphoniques entre les défendeurs et le Qatar les 5 ou 6 juin 2017. Les défendeurs ont connaissance d'un appel d'ordre technique réalisé le 13 juin 2017, dans lequel des précisions ont été apportées par l'ATC des Émirats arabes unis à l'ATC du Qatar sur l'étendue territoriale des NOTAM émis par les Émirats arabes unis. [Voir **Transcription des conversations téléphoniques, pièce justificative 23**] L'appel téléphonique d'ordre technique réalisé le 13 juin 2017 ne répond pas aux critères d'une tentative de « négociation » et, par conséquent, ne satisfait pas à l'exigence de l'article 84.
- b) En outre, la « conférence téléphonique avec des fonctionnaires les 5 et 6 juin 2017 » que le Qatar évoque⁸⁵ ne serait ni « adéquate » ni « suffisante » aux fins de la condition de négociations préalables en vertu de la Convention de Chicago. Un tel appel, à supposer qu'il ait même existé, contrasterait fortement avec les discussions et négociations extrêmement longues, s'étendant sur une période de

⁸⁵ Voir *id.*

trois ans, qui se sont tenues dans le cadre du différend entre les *États-Unis et les quinze États européens*. Si, dans cette affaire, le Conseil a constaté que « les négociations entre les parties, qui se sont tenues sur une période de trois ans à différents niveaux, ont été adéquates et suffisantes pour satisfaire aux exigences de l'article 84 de la Convention relative à l'aviation civile internationale »⁸⁶, l'appel décrit par le Qatar, même s'il a eu lieu, ne concernerait que deux jours, et le Qatar n'affirme pas que cet appel portait sur des négociations.

108. Le Conseil devrait également rejeter la tentative du Qatar d'éviter l'exigence de négociations préalables lorsqu'il affirme que ces négociations auraient été futiles. Cet argument devrait être rejeté pour les motifs suivants :

- a) Premièrement, la déclaration du Qatar selon laquelle « [...] la rupture des relations diplomatiques rend futile tout nouvel effort de négociation » [soulignement ajouté] est trompeuse. Le Qatar n'a consenti aucun effort pour entamer des négociations.
- b) Deuxièmement, la tentative du Qatar de justifier son omission d'engager des négociations au motif de la rupture des relations diplomatiques n'est pas convaincant. La rupture de négociations diplomatiques n'empêche pas d'engager des négociations et ne constitue pas en elle-même une excuse valable pour justifier l'omission d'engager des négociations. Au contraire, l'article 63 de la Convention de Vienne sur le droit des traités dispose que « [...] la rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre parties à un traité est sans effet sur les relations juridiques établies entre elles par le traité ». En conséquence, le Qatar demeurerait lié par l'exigence de réaliser un effort sincère en vue de tenter de régler le désaccord par voie de négociation avant de le soumettre au Conseil.
- c) Troisièmement, l'objet de la condition de négociations préalables énoncée à l'article 84 de la Convention de Chicago deviendrait inexécutable si un demandeur était autorisé à déclarer unilatéralement que les négociations seraient futiles avant même d'avoir tenté de les entamer. Au contraire, une affirmation selon laquelle des négociations seraient futiles devrait, à tout le moins, se fonder sur des éléments indiquant clairement qu'une « véritable tentative de négocier » a été réalisée pour

⁸⁶ Décision du Conseil de l'OACI sur les exceptions préliminaires dans l'instance « États-Unis et 15 États européens(2000) », 16 novembre 2000.

engager des négociations. S'il en était autrement, l'exigence d'entamer des négociations serait aisément contournée.

- d) Quatrièmement, l'affirmation du Qatar selon laquelle des négociations seraient futiles ne peut se fonder sur tout rejet ou refus explicite ou implicite de négocier de la part des défendeurs. Aucune tentative n'a été réalisée par le Qatar pour engager des négociations; il ne peut dès lors être affirmé qu'elles auraient été futiles.

- e) Cinquièmement, le recours du Qatar au présumé « ultimatum à l'État du Qatar sur des questions sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien » n'appuie pas non plus son affirmation selon laquelle il aurait satisfait, ou n'aurait pas à satisfaire, à l'exigence de négociations préalables prévue à l'article 84 de la Convention de Chicago. Il est malaisé de déterminer si le terme « ultimatum » est utilisé par rapport aux exigences légitimes formulées par les défendeurs, avant de recourir aux contre-mesures, en vue que le Qatar réponde à ses obligations de cesser de soutenir le terrorisme et de s'ingérer dans les affaires intérieures de ses voisins, ou pour d'autres circonstances. Toutefois, le fait que les défendeurs se soient efforcés d'obtenir du Qatar qu'il satisfasse à ses obligations internationales n'exonère en rien le Qatar de l'exigence claire, au titre de la Convention de Chicago, de tenter d'entamer des négociations avant de soumettre un différend au Conseil. Tandis que le Qatar ne fait rien pour défendre sa position selon laquelle il a satisfait à la condition préalable de négociations en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago, il souligne simplement la position des défendeurs, comme expliquée à la section V.C ci-dessus, que le véritable objet du différend entre les parties ne relève pas de la compétence du Conseil.

- f) Enfin, les allégations non fondées du Qatar au sujet des mesures prises en ce qui concerne les citoyens qataris sont également vaines. Elles n'appuient en rien la position du Qatar selon laquelle des négociations concernant le prétendu désaccord relatif à la Convention de Chicago étaient impossibles ou auraient nécessairement été futiles.

109. En bref, le Qatar reconnaît explicitement qu'il n'a pas tenté d'entamer de négociations avec les défendeurs avant de soumettre sa requête au Conseil.

110. En résumé, le Qatar n'a pas réussi à établir qu'il avait tenté de négocier avec les défendeurs avant de soumettre le désaccord au Conseil. En outre, en l'absence de toute tentative de négociation, il ne peut être établi que des négociations n'auraient pas abouti au règlement du différend.

111. En l'espèce, le Conseil doit conclure que le Qatar n'a pas satisfait à la condition préalable de négociations prévue par l'article 84 de la Convention et n'a pas satisfait à l'article 2, alinéa g) du Règlement et doit décider qu'il n'a pas compétence pour statuer sur les plaintes du Qatar. En revanche, dans le cas où le Conseil ne parviendrait pas à cette conclusion, il est demandé au Conseil de conclure à l'irrecevabilité des plaintes du Qatar.

VII. DEMANDES DE RÉPARATION

112. **Pour les motifs qui précèdent, les défendeurs prient le Conseil d'accepter leurs exceptions préliminaires et décident par conséquent :**

- a) qu'il n'a pas compétence pour statuer sur les plaintes soulevées par le Qatar dans sa requête A ; ou**
- b) que les plaintes du Qatar sont irrecevables.**

113. Les défendeurs se réservent le droit de déposer un mémoire en réponse à toute déclaration écrite du Qatar en réponse aux présentes exceptions préliminaires.