

DÉCLARATION DE M. LE JUGE *AD HOC* DAUDET

Efforts du Qatar en vue d'un règlement judiciaire — Seconde exception préliminaire non examinée par la Cour — Article 22 de la CIEDR — Rôle du Comité de la CIEDR — Accord avec le raisonnement et la décision de la Cour sur la première exception préliminaire — Distinction entre «origine nationale» et «nationalité» — Incompétence ratione materiae — Intérêt du caractère obligatoire de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires — Caractère exclusivement préliminaire de la première exception — Procédure de conciliation — Règlement diplomatique du litige.

1. La Cour a déjà eu à connaître du contexte factuel dans lequel se situe la présente affaire (voir arrêt, par. 26 et suiv.), non seulement à l'occasion de son ordonnance en indication de mesures conservatoires à la demande du Qatar (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II)*, p. 406) mais aussi dans le cadre de ses arrêts du 14 juillet 2020 relatifs à l'*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, Egypte et Emirats arabes unis c. Qatar)* et l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI en vertu de l'article II, section 2, de l'accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux (Bahreïn, Egypte et Emirats arabes unis c. Qatar)* (par. 21-26). C'est dire que le Qatar a eu à cœur de chercher à régler pacifiquement et par les voies de droit un différend aux conséquences particulièrement lourdes pour lui l'opposant à ses voisins de la région du Golfe à la suite des violations alléguées par ces derniers, à son encontre, des accords de Riyad de 2013 et 2014 et de son prétendu soutien au terrorisme international.

2. La saisine de la Cour n'était pas possible par la voie du compromis à l'évidence exclu par les Parties ; quant à la déclaration de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour, aucune d'elles n'y avait souscrit. Restait la formule de la clause compromissoire inscrite dans un traité. L'article 22 de la CIEDR répondant à cette condition, cette convention est apparue comme étant la seule base possible de compétence pour fonder la requête du Qatar. Mais en l'espèce sa mise en œuvre n'allait pas de soi et les Emirats arabes unis ne s'y sont pas trompés en déposant des exceptions préliminaires d'incompétence de la Cour.

3. Les deux exceptions préliminaires plaidées par les Emirats arabes unis (qui en avaient initialement déposé trois) étant indépendantes l'une de l'autre. Selon sa jurisprudence rappelée au paragraphe 114 de son arrêt, la Cour ayant retenu la première, elle n'a pas estimé nécessaire d'examiner la seconde relative à la procédure de l'article 22 de la CIEDR.

4. Si elle avait traité de cette exception, je me serais prononcé en faveur de son rejet. Au vu des éléments du dossier, j'estime en effet que le Qatar a poussé la négociation préalable requise pour saisir la Cour internationale de Justice jusqu'à un point où sa poursuite est apparue vaine et conduisait à une «impasse» (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II)*, p. 419, par. 36 ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 130, par. 150). La réalisation de cette seule condition préalable suffisait à établir la compétence de la Cour puisque l'autre condition préalable inscrite à l'article 22, à savoir l'utilisation des procédures prévues par la CIEDR en ses articles 11 à 13, ne présente pas un caractère cumulatif avec la première mais bien alternatif ainsi qu'en a récemment décidé la Cour (*Application de la convention internationale pour la répression du*

financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (II), p. 600, par. 113).

5. Le Qatar a pourtant eu recours à cette deuxième procédure de l'article 22 débouchant sur une conciliation. Il l'a fait avant même de saisir la Cour et de manière indépendante de cette saisine puisqu'elle n'en constituait pas une condition préalable déjà remplie par l'échec des négociations, en sorte que les deux procédures, devant la Cour et devant les organes de la CIEDR, se sont poursuivies de manière parallèle. Les Emirats arabes unis, qui ont retiré à l'audience leur troisième exception préliminaire par laquelle cet «abus de procédure» du Qatar devait conduire à «l'irrecevabilité des demandes» de celui-ci (exceptions préliminaires des Emirats arabes unis, vol. I, par. 238), ont néanmoins plaidé que le Qatar aurait dû surseoir à la saisine de la Cour tant que la procédure de conciliation de la CIERD n'était pas achevée.

6. Les différends portés devant la Cour ne sont jamais mineurs — et certainement pas celui-ci, qui dure depuis le 5 juin 2017. Le désir des deux Parties qu'il prenne fin ne fait pas de doute mais on peut comprendre le souci particulier du Qatar que ce soit au plus tôt. Je vois donc dans la poursuite de ces deux procédures parallèles un moyen d'y aider et je ne perçois pas d'inconvénient et moins encore d'irrégularité à cette situation dès lors que les procédures se déroulent devant deux organes différents et avec des effets différents. Dans un cas, la Cour, «organe judiciaire principal des Nations Unies», qui rend aujourd'hui un arrêt ayant le caractère de *res judicata*, dans l'autre, un organe de conciliation qui peut, sur la base du droit international, offrir une solution à un différend soumise à la libre acceptation des Parties. La Cour s'étant aujourd'hui déclarée incompétente, et le Comité de la CIEDR ayant, le 17 août 2019, accepté de recevoir la demande du Qatar fondée sur l'article 11 de la convention et de constituer une commission de conciliation prévue à l'article 12. Celle-ci est entrée en fonctions le 1^{er} mai 2020, il est donc désormais possible que la commission de conciliation de la CIERD trouve une solution, tout en ayant à l'esprit la décision de la Cour.

7. La Cour s'est déclarée incompétente en retenant la première exception préliminaire des Emirats arabes unis. Je regrette infiniment que, de ce fait, elle ne puisse trancher ce différend et, peut-être, donner au Qatar la possibilité d'être rétabli dans ses droits dont, personnellement, je pense qu'il a été privé par les Emirats arabes unis.

8. J'ai néanmoins voté en faveur de l'incompétence de la Cour car je partage totalement les motifs de l'arrêt. En particulier, la position exprimée par la Cour dans son interprétation de l'article premier, paragraphe 1, de la CIEDR aboutissant à considérer que «l'origine nationale» qui s'y trouve inscrite est distincte de la «nationalité» qui n'y figure pas, que l'origine nationale n'englobe pas la nationalité et que les deux notions ne sont pas équivalentes ou interchangeables, ni dans l'esprit ni dans la lettre. J'ai partagé ce point de vue car j'ai estimé en toute conscience que telle était l'interprétation correcte en droit de l'article premier, paragraphe 1, et que cette considération prévalait donc sur toute autre.

9. Je rappelle toutefois que, par l'ordonnance de 2018 (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II), p. 433, par. 79*) en faveur de laquelle j'ai voté, la Cour a indiqué les mesures conservatoires les plus importantes parmi celles qui ont été demandées par le Qatar. Or, depuis l'arrêt de principe (*LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique), arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 506, par. 109*) suivi par une jurisprudence constante (voir *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 258, par. 263 ; Certaines activités menées par*

le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua), mesures conservatoires, ordonnance du 8 mars 2011, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 26-27, par. 84 ; Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II), p. 433, par. 77), l'ordonnance de la Cour indiquant des mesures conservatoires a un caractère obligatoire. Cette situation a donc permis au Qatar d'être rétabli dans une partie importante de ses droits, sous réserve de la bonne exécution de l'ordonnance par les Emirats arabes unis.

10. Je me suis aussi longuement interrogé sur la question de savoir si la question de l'interprétation de l'article premier, paragraphe 1, avait ou non un caractère exclusivement préliminaire. On peut souvent trouver des liens, plus ou moins distendus, entre la compétence et le fond. L'interprétation de ce qui détermine la compétence nécessite fréquemment d'analyser des éléments de fait ou de preuve qui relèvent du fond, la question posée ne revêtant alors pas un caractère exclusivement préliminaire. Tel ne me semble pas être ici le cas. La nationalité est une notion bien connue en droit international et la définir par rapport à l'origine nationale pour dire si, en inscrivant l'une et pas l'autre à l'article premier, paragraphe 1, de la CIEDR, on entend ou non les deux à la fois est une question purement juridique et abstraite à laquelle, pour y répondre, il n'est pas besoin d'examiner quoi que ce soit au fond. J'ai donc estimé qu'il y aurait un artifice à considérer que la question n'avait pas un caractère exclusivement préliminaire.

11. Au total, par conséquent, la décision de la Cour est à mes yeux parfaitement fondée du point de vue juridique. Pour rigoureuse qu'elle puisse sembler, elle est la simple et seule possible application du droit international. Bien évidemment, je ne la lis pas comme une justification des actions entreprises par les Emirats arabes unis à l'encontre du Qatar dont nombre d'entre elles constituent des violations des droits de l'homme selon plusieurs conventions internationales. Mais en l'espèce, la CIEDR était celle qui, sans comporter de réserves des deux Etats, contenait une clause compromissoire permettant de saisir la Cour. Elle seule pouvait donc être invoquée comme je l'ai dit ci-dessus (paragraphe 2). Il aurait alors éventuellement appartenu à la commission de conciliation de proposer une solution à la suite de l'arrêt de la Cour.

12. Cette possibilité avait d'ailleurs reçu l'assentiment des Emirats arabes unis dont l'ambassadeur déclarait lors de l'audience de clôture : «We will engage in good faith with the Conciliation Commission even if you find in our favour on the issue of nationality» (CR 2020/8, p. 42, par. 8 (AINaqbi)).

13. Cependant, quelques semaines plus tard, un processus de réconciliation a été initié entre les pays du Golfe. On se réjouira que tous les différends doivent ainsi se régler pacifiquement au moment même où la Cour rend son arrêt qui, faut-il le rappeler, ne concerne que sa compétence, sans examen du fond d'un différend dont l'extinction par les Etats eux-mêmes est annoncée dans le cadre d'une sérénité retrouvée.

(Signé) Yves DAUDET.
