

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE BHANDARI

[Traduction]

*Objet du différend — Article 22 de la CIEDR et compétence ratione materiae de la Cour — Interprétation de l'expression « origine nationale » figurant au paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR selon les règles coutumières d'interprétation des traités — Origine nationale au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR incluant la nationalité actuelle — Dispositions constituant le contexte du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR à la lumière de l'objet et du but de cet instrument — Travaux préparatoires de la CIEDR et rejet d'amendements visant à exclure la nationalité de l'« origine nationale » au paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR — Comité de la CIEDR et sa recommandation générale XXX.*

1. J'ai le regret d'être en désaccord avec l'arrêt en ce qu'il retient la première exception préliminaire soulevée par les Emirats arabes unis et conclut que la Cour n'a pas compétence pour connaître de la requête déposée par l'Etat du Qatar (ci-après le « Qatar »). Selon moi, les mesures discriminatoires que le Qatar reproche aux Emirats arabes unis d'avoir prises contre les nationaux qatariens et lui-même sont susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la « CIEDR » ou la « convention »). Je vais essayer d'expliquer les raisons qui sous-tendent ma décision de ne pas me rallier aux vues de la majorité, pour lesquelles j'ai néanmoins le plus grand respect.

A. L'OBJET DU DIFFÉREND ENTRE LE QATAR ET LES ÉMIRATS ARABES UNIS

2. Le Qatar tire grief d'une série de mesures que les Emirats arabes unis ont prises à son égard, ainsi qu'à l'égard de ses nationaux et des personnes d'« origine nationale » qatarienne, le 5 juin 2017 et les jours suivants<sup>1</sup>. Ces mesures, accompagnées de la rupture des relations diplomatiques avec le Qatar, étaient de trois sortes :

- a) Obligation pour tous les résidents et visiteurs qatariens de quitter les Emirats arabes unis dans un délai de 14 jours, et interdiction aux nationaux qatariens d'y entrer — par la suite modifiée en obligation, pour les nationaux qatariens, d'obtenir l'autorisation d'entrer aux Emirats arabes unis ;

---

<sup>1</sup> Requête du Qatar, p. 7, par. 3.

- b) Fermeture des frontières terrestres, de l'espace aérien et des ports maritimes à tous les nationaux qatariens ainsi qu'aux moyens de transport qatariens ; et
- c) Blocage des médias qatariens et censure de toute expression présumée favorable au Qatar, et adoption de mesures « destinées à perpétuer, cautionner et encourager la propagande haineuse contre les Qatariens »<sup>2</sup>.

3. Il est rappelé que la Cour doit définir objectivement ce sur quoi porte le différend, en accordant une attention particulière à la manière dont celui-ci est présenté par le demandeur, en précisant l'objet des griefs formulés par ce dernier, et en tenant compte des exposés écrits et oraux des Parties<sup>3</sup>. Il apparaît ainsi que le désaccord entre le Qatar et les Emirats arabes unis, s'agissant du manquement présumé de ces derniers aux obligations découlant de la CIEDR, concerne les trois chefs de demande suivants qui forment l'objet du différend :

- a) Le premier est le grief que le Qatar tire du fait que les « interdictions d'entrée » et la « décision d'expulsion », en faisant expressément référence aux nationaux qatariens et aux résidents et visiteurs qatariens, constitue une discrimination à l'égard des Qatariens fondée sur leur origine nationale ;
- b) Le deuxième est le grief que le Qatar tire des restrictions visant les médias qatariens ; et
- c) Le troisième est le grief que le Qatar tire du fait que, par ces mesures, les Emirats arabes unis exercent une « discrimination indirecte » contre les personnes d'origine nationale qatarienne.

4. La compétence de la Cour dans la présente affaire est fondée sur l'article 22 de la CIEDR. Conformément au critère requis pour établir sa compétence *ratione materiae*, tel qu'elle l'a énoncé dans des affaires précédentes, la Cour doit rechercher s'il peut être établi que « les violations ... alléguées ... entrent ou non dans les prévisions [de la convention] et si, par suite, le différend est de ceux dont [elle] est compétente pour connaître »<sup>4</sup>. Pour que l'article 22 de la CIEDR trouve à s'appliquer en l'espèce, il faut que les mesures discriminatoires reprochées aux Emirats arabes unis relèvent de l'une des formes prohibées de « discrimination

<sup>2</sup> Mémoire du Qatar (MQ), vol. I, par. 1.7.

<sup>3</sup> *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II), p. 602, par. 26; *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 263, par. 30; *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 467, par. 31; *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada)*, compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 449, par. 31, et p. 449-450, par. 33.

<sup>4</sup> *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 308, par. 46, et p. 324, par. 106; *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 809-810, par. 16.

raciale», telle que définie au paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR qui dispose ce qui suit :

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

5. Le Qatar n'a cessé d'affirmer que les actes qu'il reproche aux Emirats arabes unis équivalent à une «distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur ... l'origine nationale» au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR<sup>5</sup> et permettent donc de faire jouer la clause compromissaire contenue à l'article 22 de la convention. Les Emirats arabes unis affirment quant à eux qu'un vice fondamental entache ce moyen de compétence car leurs mesures distinguent des individus en fonction de leur nationalité actuelle, laquelle n'entre pas, selon eux, dans la portée de l'expression «origine nationale» au sens du paragraphe 1 de l'article premier<sup>6</sup>. Par leur première exception d'incompétence de la Cour, ils soutiennent que le différend échappe au champ d'application *ratione materiae* de la CIEDR.

6. A ce stade préliminaire, la Cour était donc appelée à interpréter l'expression «origine nationale» figurant au paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR afin de déterminer si elle englobe la nationalité actuelle.

#### B. L'EXPRESSION «ORIGINE NATIONALE» AU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE PREMIER DE LA CIEDR LUE DANS SON SENS ORDINAIRE

7. Les règles coutumières internationales d'interprétation des traités, telles que codifiées par la convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après la «convention de Vienne»), sont pertinentes pour interpréter les termes de la CIEDR. Le paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne dispose qu'«[u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but»<sup>7</sup>.

8. La majorité donne l'interprétation suivante, au paragraphe 81 de l'arrêt, du sens ordinaire de l'expression «origine nationale» :

«la définition de la discrimination raciale figurant dans la convention inclut l'«origine nationale ou ethnique». Ces références à l'«origine»

<sup>5</sup> CR 2020/7, p. 33, par. 36 (Klein); CR 2020/7, p. 40, par. 26 (Amirfar).

<sup>6</sup> CR 2020/6, p. 52, par. 56 (Sheeran).

<sup>7</sup> Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1155, p. 362.

désignent, respectivement, le rattachement de la personne à un groupe national ou ethnique à sa naissance, alors que la nationalité est un attribut juridique qui relève du pouvoir discrétionnaire de l'Etat et qui peut changer au cours de l'existence de la personne... La Cour relève que les autres éléments de la définition de la discrimination raciale, telle qu'énoncée au paragraphe 1 de l'article premier de la convention, à savoir la race, la couleur et l'ascendance, sont également des caractéristiques inhérentes à la personne à la naissance.»

9. Pour essayer de distinguer la «nationalité» et l'«origine nationale», la majorité insiste sur le caractère immuable de ce que désigne l'«origine nationale», en l'opposant au caractère transitoire de ce que désigne la «nationalité». Ce faisant, la majorité veut donner à entendre que les deux termes sont fondamentalement différents. Par cette approche, la Cour ne définit pas suffisamment le sens ordinaire de l'expression «origine nationale» et ne parvient pas à un véritable consensus sur sa signification, pour les raisons que j'exposerai ci-après.

10. L'expression «origine nationale» est un amalgame d'«origine» et de «nationale». Une lecture de ces deux termes pris ensemble et dans leur sens ordinaire, comme le recommande le paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne, aurait permis de parvenir à une interprétation plus consensuelle. Si l'on analyse le sens ordinaire des termes «origine» et «nationale» pour déterminer ce que signifie l'«origine nationale», il apparaît clairement que cette expression se prête aux deux interprétations avancées par les Parties. Elle peut avoir le sens que lui attribue le Qatar, pour qui elle désigne la nationalité et «a trait au pays ou à la nation d'où une personne est originaire»<sup>8</sup>, aussi bien que celui que lui donnent les Emirats arabes unis, selon lesquels elle «dénote l'appartenance à une nation de personnes et non à un Etat», ce qui est distinct de la nationalité<sup>9</sup>. A mon avis, d'une manière générale, il ressort des deux définitions que l'«origine nationale» fait référence à l'appartenance d'une personne à un pays ou une nation. L'appartenance dans ce sens peut être ancienne ou historique, et procéder des ancêtres ou ascendants, ou bien être confirmée par le statut juridique de la nationalité ou le rattachement à une nation. Ainsi, la nationalité actuelle, même considérée d'un point de vue purement juridique comme relevant du pouvoir discrétionnaire de l'Etat et susceptible de changer au cours de l'existence d'un individu, est de toute façon incluse dans l'expression plus large d'«origine nationale». Dès lors que ces deux termes coïncident indubitablement, il est difficile de distinguer simplement l'un de l'autre par le seul critère sur lequel se fonde la Cour au paragraphe 81 de l'arrêt.

11. En outre, la distinction que l'arrêt tente d'établir entre la «nationalité» et l'«origine nationale» sur la base de l'immuabilité devient plus complexe et difficile dans le contexte de pays où la nationalité s'acquiert

<sup>8</sup> MQ, vol. I, par. 3.30.

<sup>9</sup> Exceptions préliminaires des Emirats arabes unis, par. 76.

par le droit du sang. Lorsqu'elle suit la règle du *jus sanguinis*, comme c'est le cas dans nombre de pays du Golfe, la nationalité coïncide avec l'origine nationale. En vertu du droit du sang, au Qatar, «la nationalité ... est conférée par filiation — et les naturalisations sont rares ... l'immense majorité des ressortissants qatariens, y compris ceux qui subissent les effets des mesures, sont nés qatariens et sont qatariens au sens de leur héritage culturel — en d'autres termes, ils sont d'«origine nationale» qatarienne»<sup>10</sup>. La nationalité dans un tel contexte est aussi immuable que l'«origine nationale» et est une caractéristique inhérente à la naissance, contrairement à ce que dit la Cour au paragraphe 81. Lorsqu'ils ont adopté des mesures visant les «résidents et visiteurs qatariens» et les «nationaux qatariens», les Emirats arabes unis ont inévitablement touché également les personnes d'origine nationale qatarienne puisque les nationaux qatariens sont essentiellement qatariens par héritage.

### C. LE CONTEXTE DU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE PREMIER DE LA CIEDR

12. Le sens ordinaire d'un terme dans un traité doit être établi à la lumière de son contexte et non pas dans l'abstrait<sup>11</sup>. Selon le paragraphe 2 de l'article 31 de la convention de Vienne, le contexte, aux fins de l'interprétation, comprend le texte du traité, son préambule et ses annexes. Dans sa lecture contextuelle de l'expression «origine nationale», à la lumière de l'objet et du but de la CIEDR, la Cour, au paragraphe 83 de l'arrêt, commence son raisonnement en reconnaissant que les dispositions de la convention ne sauraient avoir d'incidence sur la législation des Etats parties en matière de nationalité, citoyenneté ou naturalisation, pour autant que cette législation ne soit pas discriminatoire à l'égard d'une nationalité particulière (paragraphe 3 de l'article premier de la CIEDR). Cependant, dans sa conclusion sur ce point, l'arrêt semble se fonder uniquement sur le langage plus large du paragraphe 2 de l'article premier de la convention, affirmant que celui-ci soustrait expressément «du champ de la CIEDR des différences de traitement entre ressortissants et non-ressortissants». Ainsi, au mépris de l'interdiction de toute forme de discrimination «à l'égard d'une nationalité particulière» énoncée au paragraphe 3 de l'article premier, l'arrêt conclut que

«pareille exclusion expresse du champ de la CIEDR des différences de traitement entre ressortissants et non-ressortissants indique que la convention n'empêche pas les Etats parties d'adopter des mesures qui restreignent les droits des non-ressortissants d'entrer sur leur territoire et d'y résider, au motif de leur nationalité actuelle, droits qui sont en cause dans la présente affaire» (par. 83).

<sup>10</sup> MQ, vol. I, par. 1.25.

<sup>11</sup> Convention de Vienne, art. 31, par. 1; *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 221.

13. J'éprouve quelque difficulté à souscrire à une lecture contextuelle qui autorise une différence de traitement entre ressortissants et non-ressortissants, ou à l'égard de certains groupes donnés de non-ressortissants, sur la base de leur nationalité actuelle. Une lecture attentive des paragraphes 2 et 3 de l'article premier de la CIEDR — qui constituent le contexte du paragraphe 1 — révèle que ces dispositions n'envisagent pas l'hypothèse de distinctions larges et imprécises entre ressortissants et non-ressortissants.

14. Le paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR donne une large définition de la discrimination raciale, dans laquelle est incluse la discrimination fondée sur l'«origine nationale». Le texte même de la convention indique sans équivoque qu'il s'agit de protéger contre «toutes les formes» de discrimination raciale. Le paragraphe 2 prévoit, en termes pratiques, une exception au principe plus large énoncé au paragraphe 1, en autorisant une distinction entre ressortissants et non-ressortissants. Cependant, cette exception est limitée par le but et l'objet de la convention, tel qu'il ressort clairement du préambule et des dispositions opérationnelles, et qui est d'éliminer la discrimination raciale dans toutes ses formes et manifestations. Ce but et cet objet ne pourraient être poursuivis si les Etats étaient autorisés à établir des distinctions larges et imprécises comme l'ont fait les Emirats arabes unis avec leurs mesures visant les Qatariens, les nationaux qatariens, et les résidents et visiteurs qatariens. De plus, le paragraphe 3 de l'article premier prévoit une autre exception au paragraphe 1 du même article. Il envisage un traitement réservé aux non-ressortissants, en indiquant qu'un Etat peut décider comment, notamment, ces derniers acquièrent ou perdent sa nationalité; mais il ajoute une condition explicite qui vient confirmer l'interprétation susmentionnée de la convention, à savoir que pareilles décisions ne peuvent être «discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière».

15. Ainsi, il ressort clairement du contexte que même si des distinctions fondées sur la nationalité sont explicitement permises par les paragraphes 2 et 3 de l'article premier, qui autorisent une différenciation entre ressortissants et non-ressortissants, les dispositions établissant ces distinctions autorisées ne doivent pas être «discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière» parmi les non-ressortissants eux-mêmes. A mon sens, seule cette interprétation serait cohérente avec le but et l'objet de la CIEDR qui sont «d'éliminer ... toutes les formes et toutes les manifestations de discrimination raciale dans toutes les parties du monde». A l'inverse, comprendre l'expression «origine nationale» comme excluant toute discrimination fondée sur la nationalité conduirait à un résultat absurde.

#### D. LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA CIEDR

16. Lorsqu'une interprétation effectuée selon les préceptes de l'article 31 de la convention de Vienne laisse le sens ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable, il est possible,

comme le prévoit l'article 32, de faire «appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu». Se référant à un amendement qui avait été proposé par la France et les Etats-Unis d'Amérique lors des travaux préparatoires puis retiré, la Cour, au paragraphe 96 de l'arrêt, explique que la proposition visait à

«parvenir à une formule de compromis qui permettrait de finaliser le texte de la convention, par l'ajout des paragraphes 2 et 3 à l'article premier... Ainsi que la Cour l'a relevé [ces deux paragraphes] disposent que la convention ne s'appliquera pas à la différenciation entre ressortissants et non-ressortissants et qu'elle n'affectera pas la législation des Etats en matière de nationalité, répondant ainsi pleinement aux préoccupations exprimées par certaines délégations, y compris les Etats-Unis d'Amérique et la France, quant à la portée de l'expression «origine nationale»».

17. Les travaux préparatoires confirment clairement que l'expression «origine nationale» devrait avoir une application plus large que celle que lui attribue la majorité au paragraphe 96. L'arrêt omet de préciser que la formule de compromis proposée par neuf Etats à laquelle il est fait référence faisait suite au rejet délibéré de certains amendements visant à exclure la nationalité de l'«origine nationale». Le débat qu'a suscité cette expression à la Troisième Commission de l'Assemblée générale montre que les rédacteurs de la CIEDR étaient plutôt opposés à l'approche consistant à exclure du champ d'application du paragraphe 1 de l'article premier les différences de traitement fondées sur la nationalité. La représentante des Etats-Unis d'Amérique a déclaré par exemple que l'«origine nationale se distingue de la nationalité en ce sens qu'elle est un héritage du passé: elle indique la nationalité antérieure de l'individu ou de ses ancêtres, ou la région géographique dont ils venaient, alors que la nationalité a trait à la situation actuelle»<sup>12</sup>. Le représentant de la France a précisé la signification particulière de la «nationalité» dans la terminologie juridique française, expliquant que ce terme s'entend strictement comme «tout ce qui se rapporte aux règles d'acquisition ou de perte de nationalité et aux droits qui en découlent»<sup>13</sup>. Conjointement avec la délégation américaine, il a proposé un amendement visant à exclure la «nationalité» de la portée de l'expression «origine nationale». Si cet amendement avait été adopté, le paragraphe 2 de l'article premier de la CIEDR se lirait comme suit :

«[d]ans la présente Convention, l'expression «origine nationale» ne désigne ni la «nationalité» ni la «citoyenneté»; la Convention

<sup>12</sup> Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Troisième Commission, compte rendu analytique de la 1304<sup>e</sup> séance* (14 octobre 1965), doc. A/C.3/SR.1304, p. 91, par. 23.

<sup>13</sup> *Ibid.*, *compte rendu analytique de la 1299<sup>e</sup> séance* (11 octobre 1965), doc. A/C.3/SR.1299, p. 62, par. 37.

ne s'applique donc pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences fondées sur des différences de nationalité ou de citoyenneté»<sup>14</sup>.

Par la suite, les amendements proposés furent tous retirés au profit d'une formule de compromis qui devint le texte final des paragraphes 1, 2, et 3 de l'article premier.

18. Certains arguments avancés au cours des débats de la Commission des droits de l'homme montrent que le sens de l'«origine nationale» est bien le fruit d'un compromis. La représentante du Liban avait fait valoir que «[l]a convention devrait s'appliquer aux ressortissants, aux non-ressortissants et à tous les groupes ethniques, mais ... ne devrait pas obliger les Etats parties à accorder aux non-ressortissants des droits politiques identiques à ceux qu'ils accordent normalement à leurs ressortissants»<sup>15</sup>. Le représentant de l'Inde avait proposé de supprimer les termes «le droit de chacun» à l'article V plutôt que de modifier la définition de l'«origine nationale», afin de laisser les Etats libres de décider eux-mêmes s'il convient d'accorder les mêmes garanties aux étrangers et aux ressortissants<sup>16</sup>.

19. Si les rédacteurs ont rejeté l'approche visant à exclure du paragraphe 1 de l'article premier la discrimination fondée sur la nationalité, cela signifie qu'en incluant l'«origine nationale» dans la CIEDR ils entendaient offrir une protection contre la discrimination fondée sur la nationalité actuelle. Le rejet de l'amendement proposé par la France et les Etats-Unis d'Amérique, qui restreignait la définition de la discrimination raciale donnée au paragraphe 1 de l'article premier, révèle que l'intention des rédacteurs était de garantir les mêmes droits aux citoyens et aux non-citoyens, nonobstant certaines exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3. Il est particulièrement révélateur que ce compromis ait emporté l'adhésion de la France et des Etats-Unis d'Amérique comme étant «entièrement acceptable». Cette acceptation, conjuguée aux travaux préparatoires pris dans leur ensemble, montre clairement que le compromis ne traduit pas une volonté de soustraire la nationalité à la portée de l'«origine nationale»; en réalité, il semble viser seulement à permettre aux Etats de réserver certains droits à leurs ressortissants.

20. Compte tenu de ce qui précède, je suis d'avis que le sens ordinaire de l'expression «origine nationale» englobe la nationalité, en ce compris la nationalité actuelle. Le sens ordinaire de cette expression dans son

<sup>14</sup> *Op. cit. supra* note 12, annexes, rapport de la Troisième Commission, projet de convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, doc. A/6181, 18 décembre 1965, p. 12, par. 32.

<sup>15</sup> Nations Unies, *Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, vingtième session, compte rendu analytique de la 809<sup>e</sup> séance* (13 mars 1964), doc. E/CN.4/SR.809, 14 mai 1964, p. 5.

<sup>16</sup> Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Troisième Commission, compte rendu analytique de la 1299<sup>e</sup> séance* (11 octobre 1965), doc. A/C.3/SR.1299, p. 62, par. 30.



contexte, à la lumière de l'objet et du but de la CIEDR qui sont d'éliminer «toutes les formes» de discrimination raciale, milite en faveur de l'inclusion de la nationalité actuelle dans l'«origine nationale». Une interprétation l'excluant catégoriquement irait à l'encontre de cet objet et de ce but. Sachant que l'approche suivie par la majorité pour déterminer le sens ordinaire de l'expression génère une ambiguïté fondamentale, les travaux préparatoires corroborent l'idée qu'il convient de donner une large application à la définition de la discrimination raciale contenue dans la CIEDR. Ces travaux préparatoires viennent donc confirmer que le sens ordinaire de l'expression «origine nationale» englobe la nationalité actuelle.

#### E. LE COMITÉ DE LA CIEDR ET LE PARAGRAPHE 4 DE SA RECOMMANDATION GÉNÉRALE XXX

21. Au sujet du paragraphe 4 de la recommandation générale XXX du Comité de la CIEDR, la majorité rappelle l'observation faite en l'affaire *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)* (ci-après l'affaire «*Diallo*»), à savoir que la Cour n'est «aucunement tenue, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, de conformer sa propre interprétation du Pacte à celle du Comité» (*fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II)*), p. 664, par. 66), mais omet de tenir compte d'une autre observation de la Cour quant à la nécessité d'«accorder une grande considération» à l'interprétation que donne l'organe indépendant chargé de superviser la mise en œuvre du traité concerné. La Cour ne donne dans le présent arrêt aucune raison impérieuse justifiant qu'elle ait choisi en l'espèce de s'écarter du raisonnement suivi en l'affaire *Diallo*, alors qu'elle rappelle que le Comité de la CIEDR demeure le «gardien de la convention» — comme semblent en convenir les deux Parties. Les fonctions dévolues au Comité et la manière dont elles sont exercées, ainsi que la composition de cet organe, sont autant d'éléments qui expliquent pourquoi la majorité aurait dû tenir compte du paragraphe 4 de la recommandation générale XXX.

22. La fonction première du Comité de la CIEDR est d'examiner et de commenter les rapports soumis par les Etats parties en application du paragraphe 1 de l'article 9 de la convention. Conformément à cette disposition, chaque Etat partie s'engage à rendre compte des mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'il prend pour s'acquitter de ses obligations au titre de la convention. Après chaque dialogue avec un Etat partie, le Comité publie un ensemble d'observations finales dans lequel il exprime ses préoccupations et ses recommandations sur la suite à donner. Il dispose ainsi d'un cadre pour dialoguer avec les Etats parties, constitué notamment par l'ensemble de règles énoncées dans le règlement intérieur, et pour transposer les principes généraux et les droits consacrés dans la convention en règles applicables aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de celle-ci. En vertu de l'article 14 de la CIEDR, tout Etat qui déclare reconnaître la compétence du Comité autorise ce dernier à recevoir et examiner des communications émanant de particuliers ou de

groupes de particuliers relevant de la juridiction dudit Etat qui s'estiment victimes de violation, par cet Etat, des droits protégés par la convention. L'Etat concerné sera alors tenu de revoir sa législation ou sa pratique à la lumière des conclusions du Comité. A travers ce dialogue régulier avec les Etats, le Comité de la CIEDR contribue au développement d'interprétations homogènes de la convention. En outre, depuis sa toute première session en 1970, il a cherché à agir judiciairement dans l'exercice de ses fonctions<sup>17</sup>. De plus, conformément au paragraphe 1 de l'article 8 de la CIEDR, il se compose de 18 experts «connus pour leur haute moralité et leur impartialité» qui «siègent à titre individuel». Ces experts entrent dans la catégorie des «publicistes les plus qualifiés» dans leur domaine. Par conséquent, le paragraphe 4 de la recommandation générale XXX reflète une interprétation cohérente de la convention donnée par les publicistes les plus qualifiés, et la Cour aurait dû, pour cette raison, lui accorder une grande considération dans son arrêt.

23. L'arrêt ne s'intéresse pas non plus suffisamment à la jurisprudence de la Cour, qui témoigne pourtant de la volonté de cette dernière d'être attentive aux travaux des organes de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que le montrent des décisions passées. Bien que la Cour n'ait guère coutume de se référer à des précédents autres que les siens, un changement à cet égard est manifeste<sup>18</sup>. C'est dans son arrêt de 2010 sur le fond en l'affaire *Diallo* qu'elle exprime le plus clairement son adhésion aux travaux d'un tel organe de suivi. Dans cette instance, où elle a conclu que la République démocratique du Congo avait violé des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (ci-après le «Pacte») et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (voir *fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 692, par. 165, points 2) et 3) du dispositif), la Cour a précisé que son interprétation de ces deux textes était «pleinement corroborée par la jurisprudence du Comité des droits de l'homme institué par le Pacte en vue de veiller au respect de cet instrument par les Etats parties»<sup>19</sup>. Et d'ajouter :

« Bien que la Cour ne soit aucunement tenue, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, de conformer sa propre interprétation du Pacte à celle du Comité, elle estime devoir accorder une grande considéra-

<sup>17</sup> M. Banton, « Decision-taking in the Committee on the Elimination of Racial Discrimination », *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, P. Alston, J. Crawford (dir. publ.), Cambridge University Press, 2000, p. 55-57.

<sup>18</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2007 (I)*, p. 43; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, *C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 179, par. 109; *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2005*, p. 244, par. 219; *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, *fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 663, par. 66.

<sup>19</sup> *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, *fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 663, par. 66.

tion à l'interprétation adoptée par cet organe indépendant, spécialement établi en vue de superviser l'application de ce traité.»<sup>20</sup>

24. Force m'est donc de conclure que, si la Cour a accordé une grande considération aux interprétations du Pacte par le Comité des droits de l'homme, qui est l'organe formé d'experts indépendants chargé de veiller au respect de cet instrument par les Etats parties, aucune raison impérieuse ne justifie qu'elle n'ait pas accordé de même «une grande considération» au paragraphe 4 de la recommandation générale XXX du Comité de la CIEDR, qui est l'organe indépendant établi spécialement pour superviser la mise en œuvre de la convention. La nécessité de faire cas du paragraphe 4 de la recommandation générale XXX est confirmée également par une autre observation de la Cour en l'affaire *Diallo*, à savoir qu'«[i]l en va de la nécessaire clarté et de l'indispensable cohérence du droit international; il en va aussi de la sécurité juridique, qui est un droit pour les personnes privées bénéficiaires des droits garantis comme pour les Etats tenus au respect des obligations conventionnelles»<sup>21</sup>.

25. En outre, dans l'avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé (C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 179-180, par. 109-112, ci-après l'«Avis consultatif sur le mur»*), la Cour, citant le paragraphe 14 de l'observation générale n° 27 du Comité des droits de l'homme, a déclaré que les restrictions à la liberté de circulation envisagées au paragraphe 2 de l'article 12 du Pacte devaient, «[p]our reprendre la formulation retenue par le Comité», «être conformes au principe de la proportionnalité» et «constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché»<sup>22</sup>. La Cour reconnaissait ainsi que la mesure dérogatoire en cause devait être proportionnelle à l'objectif légitime poursuivi. Le principe de proportionnalité se retrouve dans tous les instruments régionaux et universels de protection des droits de l'homme<sup>23</sup>. Il est également consacré dans la constitution de nombreux Etats. En général, il se traduit par une obligation pour les Etats de justifier toute dérogation à un droit fondamental ou à une liberté fondamentale de la personne humaine. Pareille dérogation doit servir un objectif légitime et être proportionnée à la réalisation dudit objectif. Le paragraphe 4 de la recommandation générale XXX reflète ce principe largement accepté. Dès lors que ce principe est amplement reconnu, y compris par la Cour dans sa propre jurisprudence, dans l'*Avis consultatif sur le mur*, il ne semble y avoir aucune raison de ne pas l'appliquer en l'espèce.

<sup>20</sup> Voir *supra* note 19.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 193, par. 136.*

<sup>23</sup> Convention européenne des droits de l'homme, art. 8 (par. 2) et 15; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12, 19 (par. 2 *b*)), 21 et 22; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 8 (par. 1 *a*) et *c*)); Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 13 (par. 2 *b*)), 15, 16 et 22; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 11, 12 (par. 2) et 29.

26. Je ferai à présent quelques observations sur la pertinence du paragraphe 4 de la recommandation générale XXX au regard des demandes du Qatar et de la compétence *ratione materiae* de la Cour au titre de l'article 22 de la CIEDR.

27. Le Comité de la CIEDR a adopté la recommandation générale XXX le 1<sup>er</sup> octobre 2002. Il y indique, au paragraphe 4, qu'un traitement différent «constitue une discrimination si les critères de différenciation, jugés à la lumière des objectifs et des buts de la Convention, ne visent pas un but légitime et ne sont pas proportionnés à l'atteinte de ce but». Par conséquent, même si l'on assimile la discrimination fondée sur la nationalité à celle qui est motivée par l'«origine nationale», le traitement préférentiel réservé par un Etat à certaines catégories de non-ressortissants n'est pas nécessairement contraire au paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR, dès lors que ces droits préférentiels sont accordés à certaines nationalités dans la poursuite d'un but légitime d'intégration régionale ou de relations amicales intrarégionales et sont proportionnés à la réalisation de ce but. Il est peu probable qu'une telle différence de traitement soit incompatible avec l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité. Interpréter l'expression «origine nationale» comme excluant entièrement la discrimination fondée sur la nationalité conduirait, à l'inverse, à un résultat absurde.

28. Les Emirats arabes unis ont annoncé qu'ils prenaient une série de mesures s'appliquant spécifiquement aux Qatariens sur la base de leur nationalité, dans le but précis de «convaincre le Qatar de se conformer à ses obligations de droit international». Il s'ensuit que, si l'on considère la nationalité comme un motif de discrimination interdit par le paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR, les distinctions opérées sur ce fondement peuvent entrer dans les prévisions de la convention dès lors qu'elles ne visent pas «un but légitime et ne sont pas proportionné[s] à l'atteinte de ce but». L'objectif déclaré des mesures en question, qui était de rappeler le Qatar à des obligations conventionnelles sans rapport avec la CIEDR, ne semble pas légitime ni proportionné au regard des droits fondamentaux de la personne humaine qui s'en sont trouvés bafoués selon le Qatar. Les actes reprochés aux Emirats arabes unis ont donc une incidence disproportionnée sur les nationaux qatariens et justifient que la Cour exerce sa compétence *ratione materiae* au titre de l'article 22 de la CIEDR.

29. Au vu de ce qui précède, je suis d'avis, après mûre réflexion, que la CIEDR s'applique aussi à toute discrimination qui viserait une catégorie donnée de non-ressortissants en raison de leur nationalité actuelle, en tant que forme de discrimination fondée sur l'«origine nationale» interdite par le paragraphe 1 de l'article premier. Dès lors, les mesures des Emirats arabes unis qui frappent de manière disproportionnée les personnes de nationalité qatarienne en étant explicitement discriminatoires à l'égard des «nationaux qatariens» et des «résidents et visiteurs qatariens», en particulier la «décision d'expulsion» et les «interdictions d'entrée» qui constituent le premier grief du Qatar, sont susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention. De plus, la majorité omet de relever que la déclaration du

5 juin 2017 vise les Qatariens se trouvant aux Emirats arabes unis «en qualité de résident ou de visiteur». Abstraction faite du terme «visiteur», celui de «résident» est suffisamment large pour inclure non seulement les nationaux qatariens mais également les personnes d'origine nationale qatarienne. Si les mesures ne devaient viser que les nationaux qatariens, elles le diraient explicitement. Or, on ne trouve rien de tel dans leur libellé. Ainsi, même de ce point de vue, les mesures sont susceptibles de relever du champ d'application de la protection prévue par la CIEDR.

30. Le paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR définit la «discrimination raciale» comme toute distinction ayant «pour but ou pour effet» de compromettre la jouissance des droits de l'homme. Il a été expliqué que la majorité des nationaux qatariens étaient définis par leur héritage qatarien — leurs ancêtres ou ascendants qatariens. Les Qatariens, au sens de communauté historico-culturelle, partagent sans aucun doute l'«origine nationale» prévue au paragraphe 1 de l'article premier. Le sens ordinaire de cette expression, lue dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention, ainsi que de ses travaux préparatoires, confirme également cette conclusion. Ainsi, par leur effet discriminatoire, les mesures qui motivent le troisième grief de discrimination indirecte du Qatar sont susceptibles de relever de la CIEDR. Il en va ainsi en particulier de la couverture médiatique contemptrice et de la propagande contre les Qatariens que dénonce le Qatar. L'effet produit par ces discours hostiles aux nationaux qatariens empêche les personnes d'«origine nationale» qatarienne de jouir de leurs droits. Il est impossible de prétendre que les mesures qui en sont la cause sont fondées sur la seule nationalité.

31. Les griefs du Qatar requièrent certes un examen approfondi au stade du fond de la procédure, mais au stade de l'établissement de la compétence, il existe un fondement suffisant pour rejeter la première exception préliminaire des Emirats arabes unis.

#### CONCLUSION

32. A mon sens, le Qatar soutient à raison que l'expression «origine nationale» s'applique également aux différences de traitement fondées sur la nationalité actuelle, et le présent différend concerne donc l'interprétation ou l'application de la CIEDR; la thèse des Emirats arabes unis, qui contestent la compétence *ratione materiae* de la Cour au motif que les mesures en cause n'entrent pas dans le champ d'application de la convention, ne saurait donc prospérer. Il s'ensuit que la Cour est compétente pour connaître de la requête dont le Qatar l'a saisie le 11 juin 2018 en vertu de la clause compromissoire contenue à l'article 22 de la CIEDR. La majorité aurait dû rejeter la première exception préliminaire des Emirats arabes unis.

(Signé) Dalveer BHANDARI.