

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,
ÉGYPTE ET ÉMIRATS ARABES UNIS c. QATAR)**

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

VOLUME I

27 décembre 2018

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
CHAPITRE I. INTRODUCTION	1
Section 1. Historique de la procédure devant le Conseil de l'OACI.....	3
Section 2. Compétence et portée de l'appel.....	5
Section 3. Le véritable problème entre les Parties	7
Section 4. La nouveauté et l'importance de la question soumise à la Cour	9
Section 5. Structure du mémoire.....	11
CHAPITRE II. LE VÉRITABLE DIFFÉREND ENTRE LES APPELANTS ET LE QATAR	13
Section 1. Introduction.....	13
Section 2. Le Qatar n'a pas pris de mesures pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme avant les accords de Riyad.....	16
Section 3. Les accords de Riyad	18
Section 4. Le non-respect par le Qatar des accords de Riyad et des autres obligations que lui impose le droit international	23
A. Le soutien apporté par le Qatar aux Frères musulmans et à d'autres groupes extrémistes	23
B. Le défaut d'extrader ou de poursuivre des terroristes	25
C. Les discours haineux et l'incitation à la violence diffusés sur Al-Jazeera avec le soutien de l'Etat	27
D. La violation du principe de non-intervention.....	28
E. La dénonciation par le Qatar des accords de Riyad.....	28
F. Les sommes versées à des terroristes au titre de rançons	29
Section 5. Les appelants ont réagi licitement aux violations du droit international commises par le Qatar.....	30
A. Les restrictions de l'accès à l'espace aérien imposées par les appelants sont des contre-mesures licites	31
B. L'adoption de contre-mesures en tant que circonstance excluant l'illicéité au regard du droit international général.....	31
C. Les moyens prévus pour mettre en œuvre et faire respecter les accords de Riyad	34
Section 6. Résumé.....	35
CHAPITRE III. LE PREMIER MOYEN D'APPEL : L'ABSENCE DE PROCÉDURE RÉGULIÈRE	36
Section 1. La fonction judiciaire du Conseil de l'OACI.....	37
Section 2. La procédure devant le Conseil de l'OACI.....	40
A. Les requêtes du Qatar.....	40
B. Les exceptions préliminaires des appelants.....	42

C. L’audience sur les exceptions préliminaires	43
D. La décision du Conseil de l’OACI.....	44
Section 3. La procédure suivie par le Conseil de l’OACI était contraire aux exigences fondamentales d’une procédure régulière ainsi qu’au Règlement de l’OACI.....	45
A. Violations graves et manifestes des principes fondamentaux d’une procédure régulière	45
1. L’obligation de tenir des délibérations en formation collégiale	45
2. L’obligation de rendre une décision motivée.....	47
3. Le principe de l’égalité des parties et le respect du droit à une possibilité raisonnable d’être entendu.....	48
B. L’abdication par le Conseil de l’OACI de son obligation d’interpréter la convention de Chicago	50
C. L’obligation d’agir conformément aux règles procédurales applicables.....	51
Section 4. Conclusion : la décision est nulle et non avenue <i>ab initio</i>	52
CHAPITRE IV. LE CONSEIL DE L’OACI PEUT STATUER SUR DES EXCEPTIONS D’IRRECEVABILITÉ À TITRE PRÉLIMINAIRE	53
Section 1. La distinction entre les exceptions d’incompétence et d’irrecevabilité en droit procédural international	55
A. La notion d’exception d’incompétence.....	55
B. Les exceptions d’irrecevabilité.....	57
C. Les exceptions d’incompétence et d’irrecevabilité dans la pratique judiciaire internationale	59
Section 2. Le champ d’application correct des exceptions préliminaires devant le Conseil de l’OACI	60
Section 3. Conclusion	66
CHAPITRE V. LE DEUXIÈME MOYEN D’APPEL : LE CONSEIL DE L’OACI A COMMIS UNE ERREUR DE FAIT ET DE DROIT EN REJETANT LA PREMIÈRE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE.....	67
Section 1. Introduction.....	67
Section 2. La compétence limitée conférée au Conseil de l’OACI par l’article 84 de la convention de Chicago.....	69
A. La compétence limitée du Conseil de l’OACI selon les termes de l’article 84.....	69
B. Les fonctions restreintes et spécialisées de l’OACI confirment la portée limitée de la compétence conférée par l’article 84	70
Section 3. Pour régler le désaccord que le Qatar lui a soumis, le Conseil de l’OACI devrait nécessairement statuer sur des questions excédant sa compétence.....	73
Section 4. Le droit applicable pour établir la compétence <i>ratione materiae</i> du Conseil de l’OACI	76
A. Introduction.....	76
B. La détermination du «véritable problème» nécessite une définition objective de l’objet du différend	77

C. Le critère du «véritable problème» peut permettre de trancher la question de la compétence <i>ratione materiae</i>	79
D. L'application du critère du «véritable problème» dans les circonstances de la présente affaire.....	83
E. La décision en l'affaire <i>Inde c. Pakistan</i> est sans pertinence en l'espèce	86
F. Conclusion sur le critère du «véritable problème»	88
Section 5. A titre subsidiaire, les demandes du Qatar sont irrecevables étant donné qu'un règlement au fond serait incompatible avec le principe de l'opportunité judiciaire	88
A. L'opportunité judiciaire et la nécessité de protéger la fonction et l'intégrité judiciaires.....	89
B. L'opportunité judiciaire et le bon exercice de la fonction judiciaire dans les circonstances de l'espèce	93
Section 6. Conclusion	95
CHAPITRE VI. LE TROISIÈME MOYEN D'APPEL : LE CONSEIL DE L'OACI A EU TORT DE REJETER LA SECONDE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE	97
Section 1. La tenue de négociations est une condition préalable à l'exercice par le Conseil de l'OACI de la compétence qu'il tient de l'article 84 de la convention de Chicago.....	98
A. L'article 84 de la convention de Chicago contient une condition préalable de négociation.....	98
B. Le contenu de la condition préalable de négociation	103
C. La condition préalable de négociation doit être remplie avant toute saisine.....	105
Section 2. Avant de saisir l'OACI par voie de requête, le Qatar n'a pas satisfait à la condition préalable de négociation requise pour établir la compétence.....	106
A. La position initiale du Qatar dans son mémoire devant l'OACI.....	107
B. La nouvelle position du Qatar dans sa réplique devant l'OACI.....	110
1. Les prétendues tentatives de négociation du Qatar dans l'enceinte de l'OACI et d'autres organes internationaux	111
2. Les autres prétendues tentatives de négociation du Qatar	113
3. Les arguments juridiques opposés par le Qatar aux exceptions préliminaires sont viciés.....	116
C. Conclusion.....	117
Section 3. La demande du Qatar est irrecevable faute de satisfaire à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI.....	117
CHAPITRE VII. CONCLUSIONS.....	118
A. Premier moyen d'appel	120
B. Deuxième moyen d'appel.....	120
C. Troisième moyen d'appel.....	120

CONCLUSIONS FINALES	121
CERTIFICATION.....	122
LISTE DES ANNEXES	123

**GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES, ABRÉVIATIONS
ET ACRONYMES**

Accord complémentaire de Riyad	Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014
Accord de transit	Accord relatif au transit des services aériens internationaux, Chicago, 7 décembre 1944
Accords de Riyad	Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013 Mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad, 17 avril 2014 Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014
Appelants	Le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Égypte et les Emirats arabes unis
Arabie saoudite	Le Royaume d'Arabie saoudite
Bahreïn	Le Royaume de Bahreïn
Bureau MID de l'OACI	Bureau régional de l'OACI au Moyen-Orient
CCG	Conseil de coopération du Golfe
CDI	Commission du droit international
GRI	Gardiens de la révolution islamique d'Iran
CIEDR	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 7 mars 1966
CIRFT	Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, 9 décembre 1999
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982
Conseil de l'OACI	Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale
Convention contre la discrimination à l'égard des femmes	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 3 septembre 1981
Convention contre la torture	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984
Convention de Chicago	Convention relative à l'aviation civile internationale, Chicago, 7 décembre 1944

Décision A du Conseil de l'OACI	Décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant l'exception préliminaire soulevée en l'affaire opposant l'Etat du Qatar au Royaume d'Arabie saoudite, au Royaume de Bahreïn, à la République arabe d'Egypte et aux Emirats arabes unis (2017, requête A)
Duplique A devant l'OACI	Duplique de la République arabe d'Egypte, du Royaume de Bahreïn, du Royaume d'Arabie saoudite et des Emirats arabes unis à la réponse de l'Etat du Qatar aux exceptions préliminaires des défendeurs 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, 12 juin 2018
EAU	Les Emirats arabes unis
Egypte	La République arabe d'Egypte
Exceptions préliminaires A devant l'OACI	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
FIR	<i>Flight information region</i> Région d'information de vol
Mécanisme de mise en œuvre	Mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad, 17 avril 2014
Mémoire A devant l'OACI	Mémoire joint à la requête A de l'Etat du Qatar, <i>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</i> , 30 octobre 2017
NOTAM	Avis aux navigateurs aériens
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
Premier accord de Riyad	Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013
Qatar	L'Etat du Qatar
Règlement de l'OACI	Règlement pour la solution des différends, approuvé par le Conseil de l'OACI le 9 avril 1957, et amendé le 10 novembre 1975

Réplique A devant l'OACI	Réponse de l'Etat du Qatar aux exceptions préliminaires des défendeurs au sujet de la requête A de l'Etat du Qatar relative au 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 avril 2018
Requête A devant l'OACI	Requête A de l'Etat du Qatar, <i>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</i> , 30 octobre 2017
Requête A devant la Cour	<i>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)</i> , requête introductive d'instance conjointe, 4 juillet 2018

INTRODUCTION

1.1. Par la présente instance, le Royaume d'Arabie saoudite (ci-après l'«Arabie saoudite»), le Royaume de Bahreïn (ci-après «Bahreïn»), la République arabe d'Egypte (ci-après l'«Egypte») et les Emirats arabes unis (ci-après les «EAU») (ensemble, ci-après les «appelants») entendent interjeter appel de la décision rendue par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) le 29 juin 2018 (ci-après la «décision A du Conseil de l'OACI») dans une instance introduite par l'Etat du Qatar (ci-après le «Qatar»)¹. L'appel a été formé par requête conjointe soumise à la Cour le 4 juillet 2018 (ci-après la «requête A devant la Cour»)². Dans sa décision, le Conseil de l'OACI avait rejeté les exceptions préliminaires d'incompétence³ soulevées par les appelants — alors défendeurs — relativement à la requête déposée par le Qatar le 30 octobre 2017 (ci-après la «requête A devant l'OACI»)⁴ en vertu de l'article 84 de la convention relative à l'aviation civile internationale (ci-après la «convention de Chicago»)⁵. Dans sa requête devant l'OACI, le Qatar prétendait que les appelants avaient violé la convention de Chicago en adoptant, le 5 juin 2017, des mesures visant à restreindre l'accès des aéronefs d'immatriculation qatarienne à leur espace aérien.

1.2. Dans la requête devant la Cour sont invoqués trois moyens d'appel :

- a) *Premièrement*, la décision du Conseil de l'OACI est nulle et non avenue et doit être infirmée au motif des irrégularités, notamment l'absence de motivation, qui ont manifestement vicié la procédure, conduite en méconnaissance des règles fondamentales garantissant une procédure régulière, qui constituent des principes généraux de droit, ainsi que des propres règles procédurales du Conseil ;
- b) *Deuxièmement*, le Conseil de l'OACI a commis une erreur de fait et de droit en rejetant la première exception préliminaire d'incompétence que les appelants avaient soulevée au motif que le Conseil, pour statuer sur le véritable problème en cause dans le différend les opposant au Qatar, aurait dû se prononcer sur la licéité des contre-mesures qu'ils avaient adoptées (dont des restrictions de l'accès à leur espace aérien) pour rappeler le Qatar à ses obligations internationales — notamment en ce qui concerne le principe de non-intervention et la lutte

¹ Décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant l'exception préliminaire soulevée en l'affaire opposant l'Etat du Qatar au Royaume d'Arabie saoudite, au Royaume de Bahreïn, à la République arabe d'Egypte et aux Emirats arabes unis (2017, requête A) (ci-après la «décision A du Conseil de l'OACI») (vol. V, annexe 52) ; Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018 (vol. V, annexe 53) ; ICAO Council – 214th Session, Summary Minutes of the Eleventh Meeting of 29 June 2018, doc. C-MIN 214/11 (draft), 10 septembre 2018 (vol. V, annexe 55).

² *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI en vertu de l'article 84 de la convention relative à l'aviation internationale (Arabie saoudite, Bahreïn, Egypte et Emirats arabes unis c. Qatar)*, requête introductive d'instance conjointe, 4 juillet 2018 (ci-après «requête A devant la Cour»).

³ Les appelants emploient le terme «compétence» pour désigner la capacité d'un organe juridictionnel, du point de vue du droit, de statuer sur un différend dont il a été saisi ; ce terme vise donc à la fois la compétence de l'organe juridictionnel pour connaître de tel ou tel différend, et la recevabilité des demandes qui lui sont soumises. Voir plus loin chap. IV.

⁴ 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 (ci-après la «requête A devant l'OACI»), requête A de l'Etat du Qatar (vol. III, annexe 23).

⁵ Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, Nations Unies, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 15, p. 295, entrée en vigueur le 4 avril 1947 (ci-après la «convention de Chicago») (vol. II, annexe 1).

3

contre le terrorisme et les violences extrémistes — et en particulier, qu'il se prononce sur le non-respect de résolutions du Conseil de sécurité, d'accords régionaux et internationaux contraignants et des accords de Riyad⁶ conclus sous les auspices du Conseil de coopération du Golfe (CCG), autrement dit, sur un différend sans aucun rapport avec l'article 84 de la convention de Chicago et qui échappe manifestement à la compétence limitée conférée par cette disposition ; et

c) *Troisièmement*, le Conseil de l'OACI a commis une erreur de fait et de droit en rejetant la seconde exception préliminaire d'incompétence soulevée par les appelants au motif que le Qatar n'avait pas satisfait à la condition préalable requise pour fonder la compétence du Conseil, telle qu'énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago, à savoir qu'un règlement du différend relatif aux restrictions visant l'accès à l'espace aérien devait avoir été tenté par voie de négociation avant que la requête puisse être soumise au Conseil, et au motif que le Qatar n'avait pas non plus satisfait à la condition procédurale connexe énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement pour la solution des différends de l'OACI (ci-après le «Règlement de l'OACI»)⁷, qui dispose qu'il doit être mentionné dans le mémoire que des négociations visant à résoudre le différend ont bien eu lieu entre les Parties mais qu'elles ont été vaines.

4

1.3. Par ordonnance datée du 25 juillet 2018, la Cour a fixé au 27 décembre 2018 la date d'expiration du délai dans lequel les appelants pouvaient soumettre leur mémoire, et au 27 mai 2019 la date d'expiration du délai dans lequel le Qatar pouvait présenter son contre-mémoire. Le présent mémoire est soumis conformément à cette ordonnance⁸.

1.4. Comme il sera exposé plus loin, au-delà des questions de l'équité procédurale et du respect par le Qatar de la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago, l'appel dont la Cour est saisie soulève une question inédite et de vaste portée, celle de savoir si un organe d'une institution spécialisée des Nations Unies à caractère technique, composé de représentants d'Etats mais exerçant des fonctions judiciaires en vertu d'une clause compromissaire restreinte, peut rendre des décisions juridiquement contraignantes sur des points complexes de fait et de droit qui sont sans aucun rapport avec sa compétence *ratione materiae* définie et, qui, de toute évidence, échappent à celle-ci. En l'espèce, les appelants soutiennent que le consentement des Etats parties à la compétence du Conseil de l'OACI prévue à l'article 84 de la convention de Chicago ne s'étend pas au règlement de différends portant sur le non-respect du principe de non-intervention ou d'obligations en matière de lutte contre le terrorisme et les violences extrémistes, non-respect qui a motivé l'adoption, à titre de contre-mesures licites, des restrictions de l'accès à l'espace aérien.

1.5. Il convient de noter que, dans le mémoire qu'il a présenté au Conseil de l'OACI conjointement avec la requête A (ci-après le «mémoire A devant l'OACI»), le Qatar a reconnu que «les aspects aéronautiques» du différend opposant les Parties avaient surgi parce que «les défendeurs ... à maintes reprises [lui avaient] lancé un ultimatum ... *sur des questions sans lien*

⁶ Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013 ; mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad, 17 avril 2014 ; accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014 (ensemble, ci-après les «accords de Riyad») (vol. II, annexes 19-21).

⁷ OACI, Règlement pour la solution des différends, approuvé par le Conseil le 9 avril 1957 et amendé le 10 novembre 1975, doc. 7782/2 (ci-après le «Règlement de l'OACI»), art. 2, al. g) (vol. II, annexe 6).

⁸ *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)*, ordonnance du 25 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II), p. 498.

5 aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien»⁹. Après que le Conseil eut été saisi d'exceptions préliminaires, le Qatar a modifié sa position, affirmant que la «question centrale» avait trait à la convention de Chicago¹⁰. Néanmoins, s'il a nié avoir manqué à ses obligations dans des domaines «sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien», le Qatar n'a toutefois pas contesté que les allégations à cet égard étaient à la base du désaccord relatif à la convention de Chicago. Le véritable problème est donc la question de savoir si l'illicéité, au regard de la convention de Chicago (le cas échéant), des restrictions visant l'espace aérien mises en place par les appelants peut être exclue au motif qu'il s'agit de contre-mesures licites prises en réaction à des violations totalement distinctes du droit international commises par le Qatar. Ainsi, le règlement du différend opposant les Parties est manifestement *ultra vires*, le Conseil de l'OACI n'étant clairement pas compétent en vertu de l'article 84 pour statuer ou rendre des décisions juridiquement contraignantes concernant des allégations de manquements à des obligations découlant du principe de non-intervention et de la nécessité d'éliminer le terrorisme et l'extrémisme.

SECTION 1

HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL DE L'OACI

1.6. Dans cette section seront brièvement exposées les principales étapes de la procédure devant le Conseil de l'OACI. Un examen plus approfondi de cette procédure sera fait au chapitre III.

6 1.7. Le 30 octobre 2017, le Qatar a saisi le Conseil de l'OACI de deux requêtes. La requête A, accompagnée d'un mémoire, était soumise en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago. Le Qatar y désigne l'Égypte, Bahreïn, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis (EAU) comme défendeurs, et soutient qu'en adoptant le 5 juin 2017 des mesures visant à restreindre l'accès à leur espace aérien, ces Etats ont violé diverses dispositions de cet instrument¹¹. La requête B, également accompagnée d'un mémoire, était soumise en vertu de la section 2 de l'article II de l'accord relatif au transit des services aériens internationaux, signé à Chicago le 7 décembre 1944 (ci-après l'«accord de transit»). L'Égypte, Bahreïn et les EAU y sont désignés comme défendeurs et il leur est reproché d'avoir, par l'adoption de mesures de restrictions visant leur espace aérien, manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de cet accord¹².

⁹ Mémoire joint à la requête A 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 (ci-après le «mémoire A devant l'OACI»), point g) (vol. III, annexe 23) (les italiques sont de nous).

¹⁰ Réponse de l'Etat du Qatar aux exceptions préliminaires des défendeurs au sujet de la requête A de l'Etat du Qatar relative au 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 avril 2018 (ci-après la «réplique A devant l'OACI»), par. 43 (vol. IV, annexe 25).

¹¹ Requête A devant l'OACI (vol. III, annexe 23). De surcroît, le Qatar soutient qu'ont été commises des violations d'«autres principes de droit international» et d'«autres règles de droit international», notamment de la Charte des Nations Unies et de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (requête A devant l'OACI, p. 1, mémoire A devant l'OACI, points e) et f)). A l'évidence, le Conseil de l'OACI n'est pas compétent pour connaître de ces demandes.

¹² Voir le mémoire de Bahreïn, de l'Égypte et des EAU en l'affaire de 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, Égypte et Emirats arabes unis c. Qatar)* (ci-après «MBEE») (vol. III, annexe 23) (qui reproduit la requête B du Qatar devant l'OACI et le mémoire correspondant, en date du 30 octobre 2017). Là aussi, le Qatar dénonce des violations d'«autres principes de droit international» et d'«autres règles de droit international», notamment de la Charte des Nations Unies (*ibid.*, requête, p. 1, mémoire, points e) et f)). A l'évidence, le Conseil de l'OACI n'est pas compétent pour connaître de ces demandes.

1.8. La présente instance se rapporte uniquement à la décision rendue par le Conseil de l'OACI sur la requête A. La décision rendue sur la requête B fait l'objet d'une instance distincte devant la Cour, introduite par Bahreïn, l'Égypte et les EAU : l'affaire de 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, Égypte et Emirats arabes unis c. Qatar)*.

7

1.9. Le 19 mars 2018, les appelants ont soulevé deux exceptions préliminaires à la compétence du Conseil de l'OACI pour connaître de la requête A¹³. Par la première, il était avancé que le Conseil n'était pas compétent pour statuer sur la licéité des mesures prises par les appelants, étant donné que cela l'aurait amené à statuer, entre autres, sur le point de savoir si le Qatar avait manqué aux obligations qui sont les siennes en droit international s'agissant de questions échappant manifestement au champ d'application de la convention de Chicago. Par la seconde exception préliminaire, il était affirmé que le Conseil n'était pas compétent parce que le Qatar n'avait pas satisfait à la condition procédurale requise pour l'établissement de cette compétence, à savoir la tenue de négociations préalables, conformément à l'article 84 de la convention de Chicago, et qu'il n'avait pas non plus respecté les prescriptions de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, selon lesquelles le mémoire doit contenir «une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti»¹⁴. Des exceptions préliminaires similaires ont été soulevées par Bahreïn, l'Égypte et les EAU, à la même date, concernant la requête B¹⁵.

8

1.10 A la suite du dépôt par le Qatar de sa réponse aux exceptions préliminaires d'incompétence soulevées par les appelants devant le Conseil de l'OACI (ci-après la «réplique A devant l'OACI»), le 30 avril 2018¹⁶, et d'une duplique par les appelants le 18 juin 2018¹⁷, le Conseil a inscrit la question à l'ordre du jour de la 8^e séance de sa deux cent quatorzième session, tenue le 26 juin 2018.

1.11 A l'issue de cette réunion, durant laquelle les quatre appelants n'ont pas eu suffisamment de temps pour présenter correctement leurs arguments, le Conseil de l'OACI a voté, pour chacune des deux requêtes, le rejet de ce qu'il appelait l'«exception préliminaire» — au

¹³ Voir exceptions préliminaires de la République arabe d'Égypte, 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) (ci-après les «exceptions préliminaires A devant l'OACI») (vol. III, annexe 24). Voir aussi les exceptions préliminaires de l'Égypte, de Bahreïn et des Emirats arabes unis s'agissant de la requête B du Qatar devant l'OACI, 19 mars 2018 (MBEE, vol. III, annexe 24).

¹⁴ Règlement de l'OACI, art. 2, al. g) (vol. II, annexe 6).

¹⁵ Voir les exceptions préliminaires de l'Égypte, de Bahreïn et des Emirats arabes unis s'agissant de la requête B du Qatar devant l'OACI, 19 mars 2018 (MBEE, vol. III, annexe 24).

¹⁶ Voir réponse de l'Etat du Qatar aux exceptions préliminaires des défendeurs au sujet de la requête A de l'Etat du Qatar relative au 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 avril 2018 (ci-après la «réplique A devant l'OACI») (vol. IV, annexe 25). Voir aussi la réplique du Qatar s'agissant de sa requête B devant l'OACI, 30 avril 2018 (MBEE, vol. III, annexe 25).

¹⁷ Voir duplique de la République arabe d'Égypte, du Royaume de Bahreïn, du Royaume d'Arabie saoudite et des Emirats arabes unis à la réponse de l'Etat du Qatar aux exceptions préliminaires des défendeurs 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 (12 juin 2018) (ci-après la «duplique A devant l'OACI») (vol. IV, annexe 26) ; voir aussi la duplique de l'Égypte, de Bahreïn et des Emirats arabes unis s'agissant de la requête B du Qatar devant l'OACI, 12 juin 2018 (MBEE, vol. IV, annexe 26).

singulier. Il a adopté sa décision officielle sur l'«exception préliminaire», reflétant les votes exprimés le 26 juin 2018, à sa séance du 29 juin 2018¹⁸.

- 9 1.12 Bien que le Conseil de l'OACI exerçât ses fonctions judiciaires conformément à l'article 84, sa décision a été adoptée, entre autres lacunes, sans délibération, sans motivation, contrairement aux règles procédurales applicables, et par un vote à bulletin secret des représentants d'Etats alors que les défendeurs avaient demandé un scrutin public par appel nominal.

SECTION 2

COMPÉTENCE ET PORTÉE DE L'APPEL

1.13. La Cour a compétence pour connaître du présent appel en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago, lu conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 36 et l'article 37 de son Statut.

1.14. L'article 84 de la convention de Chicago est ainsi libellé :

«Règlement des différends

Si un désaccord entre deux ou plusieurs Etats 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 Etat impliqué dans ce désaccord. Aucun membre du Conseil ne peut voter lors de l'examen par le Conseil d'un différend auquel il est partie. Tout Etat contractant peut, sous réserve de l'article 85, appeler de la décision du Conseil à un tribunal d'arbitrage ad hoc établi en accord avec les autres parties au différend ou à la Cour permanente de Justice internationale. Un tel appel doit être notifié au Conseil dans les soixante jours à compter de la réception de la notification de la décision du Conseil.»

- 10 1.15. Il convient, en application de l'article 37 du Statut de la Cour, de comprendre le renvoi à la Cour permanente de Justice internationale qui est prévu à l'article 84 de la convention de Chicago comme un renvoi à la Cour internationale de Justice. C'est ce qu'indique la jurisprudence constante de la Cour, telle qu'établie par l'affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*¹⁹ et telle que confirmée, à l'égard en particulier de l'article 84 de la convention de Chicago, en l'affaire de l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)* (ci-après «*Inde c. Pakistan*») ²⁰.

¹⁸ Voir décision A du Conseil de l'OACI (vol. V, annexe 52) ; Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018 (vol. V, annexe 53) ; voir aussi décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant l'exception préliminaire soulevée en l'affaire opposant l'Etat du Qatar au Royaume de Bahreïn, à la République arabe d'Egypte et aux Emirats arabes unis (2017, requête B) (MBEE, vol. V, annexe 52).

¹⁹ Voir *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (nouvelle requête : 1962) (Belgique c. Espagne), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1964*, p. 26-39 ; voir également *Plateau continental de la mer Egée (Grèce c. Turquie), arrêt, C.I.J. Recueil 1978*, p. 14.

²⁰ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan), arrêt, C.I.J. Recueil 1972*, p. 53, par. 15.

1.16. La Cour a déjà jugé que la compétence en matière d'appel qui lui est conférée par l'article 84 couvre les décisions du Conseil de l'OACI sur les exceptions préliminaires à l'égard de sa propre compétence²¹.

1.17. La compétence que l'article 84 confère à la Cour ne couvre que les appels formés contre les décisions du Conseil de l'OACI ; elle ne s'exerce pas en première instance, et ne saurait être plus étendue, *ratione materiae*, que celle de cet organe.

1.18. Le premier moyen d'appel découle directement de la manière dont le Conseil de l'OACI a examiné les exceptions préliminaires des appelants. Les irrégularités de la procédure, et leurs conséquences sur la validité de la décision du Conseil, sont des questions qu'il appartient à la Cour d'apprécier et de trancher.

11

1.19. Les deuxième et troisième moyens exigent toutefois que la Cour examine *de novo* la compétence du Conseil de l'OACI à l'égard de la requête dont il a été saisi par le Qatar. Ainsi que la Cour l'a relevé en l'affaire *Inde c. Pakistan*, bien que les procédures de cette sorte soient introduites par une simple requête déposée par un Etat contre un autre, «[l]'affaire [étant] présentée à la Cour comme un différend ordinaire entre Etats et trouv[ant] en effet son origine dans un tel différend ... c'est l'acte d'un organisme tiers, le Conseil de l'OACI, que l'une des Parties attaque et que l'autre défend»²². La Cour a notamment souligné ce qui suit :

«l'appel à la Cour prévu par la convention de Chicago et l'accord de transit doit être considéré comme un élément du régime général établi pour l'OACI. En prévoyant ainsi un recours juridictionnel d'appel devant la Cour contre les décisions du Conseil en matière d'interprétation et d'application ... les traités donnaient aux Etats membres et par leur entremise au Conseil la possibilité de faire assurer un certain contrôle de ces décisions par la Cour. Dans cette mesure, les traités font contribuer la Cour au bon fonctionnement de l'Organisation : la première garantie pour le Conseil est donc de savoir qu'un contrôle est possible pour vérifier si une décision prise sur sa propre compétence est ou non conforme aux dispositions des traités qui gouvernent son action.»²³

1.20. En tout état de cause, il est inévitable en la présente affaire que la Cour procède à un examen *de novo* de la compétence du Conseil de l'OACI étant donné que celui-ci n'a pas fourni le moindre élément pour motiver sa décision, ainsi qu'il sera exposé en détail au chapitre III. La Cour n'a donc pas d'autre choix que d'examiner elle-même la question.

12

1.21. Etant donné que l'instance introduite devant elle vise à faire appel de la décision du Conseil de l'OACI concernant sa propre compétence, la Cour ne saurait en aucun cas statuer sur le fond du différend qui oppose les Parties, et notamment sur les allégations du Qatar, les faits internationalement illicites de ce dernier qui ont donné lieu à la mise en œuvre par les appelants des contre-mesures, et la question de savoir si les restrictions de l'accès à l'espace aérien ainsi imposées constituent effectivement des contre-mesures licites, et si, en conséquence, toute illicéité est exclue. Ainsi qu'elle l'a également souligné en l'affaire *Inde c. Pakistan*,

²¹ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 55-56, par. 18.

²² *Ibid.*, p. 60, par. 26.

²³ *Ibid.*, p. 60-61, par. 26.

«la Cour n'a pas à s'occuper ... du fond du différend tel qu'il a été soumis au Conseil, des faits qui s'y rattachent ou des thèses des Parties à ce sujet, si ce n'est dans la mesure où ces éléments peuvent concerner la question purement juridictionnelle qui seule a été portée devant la Cour, à savoir celle de la compétence du Conseil pour statuer sur l'affaire»²⁴.

1.22. La Cour a relevé que, «[e]n principe, une partie qui soulève des exceptions préliminaires a droit à ce qu'il y soit répondu au stade préliminaire de la procédure»²⁵. L'examen, à un stade préliminaire, des exceptions soulevées par les appelants à l'égard de la compétence du Conseil de l'OACI pour connaître de la requête du Qatar (comme de toute exception préliminaire soulevée par n'importe quel Etat défendeur) met en jeu d'importantes questions de principe découlant de la règle du fondement consensuel de la compétence en droit international. Dans cette même affaire *Inde c. Pakistan*, la Cour a en outre reconnu (quoique dans un contexte quelque peu différent) que,

13

«pour la partie qui soulève une exception d'incompétence, l'intérêt de celle-ci réside également dans la possibilité qu'elle peut offrir d'éviter non seulement une décision, mais même un débat sur le fond. Un principe de droit très important est en cause, à savoir qu'une partie ne doit pas avoir à s'expliquer sur des questions de fond devant un tribunal qui n'est pas compétent en l'espèce ou dont la compétence n'a pas encore été établie.»²⁶

1.23. En la présente affaire, la Cour devrait juger que les appelants ne sont pas tenus d'engager un débat sur des questions de fond concernant le différend pendant devant le Conseil de l'OACI, étant entendu que le véritable problème en cause, qui concerne les faits internationalement illicites commis par le Qatar et les contre-mesures adoptées par les appelants pour l'inciter à y mettre fin, ne relève manifestement pas de la compétence du Conseil au regard de l'article 84 de la convention de Chicago.

SECTION 3

LE VÉRITABLE PROBLÈME ENTRE LES PARTIES

1.24. Lorsqu'elle examinera la compétence du Conseil de l'OACI au titre de l'article 84 de la convention de Chicago, la Cour ne sera pas tenue de considérer le différend tel qu'il est défini dans la requête déposée par le Qatar devant l'OACI. Ainsi qu'elle l'a récemment rappelé dans l'arrêt qu'elle a rendu sur l'exception préliminaire soulevée en l'affaire *Bolivie c. Chili*, «[c]'est ... à la Cour qu'il appartient de définir, sur une base objective, l'objet du différend qui oppose les parties, c'est-à-dire de circonscrire le véritable problème en cause et de préciser l'objet de la demande»²⁷.

²⁴ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 51, par. 11.

²⁵ *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II), p. 852, par. 51.

²⁶ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 56, par. 18 b).

²⁷ Voir *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 ; voir également *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 308, par. 48 («[i]l s'agit d'une question de fond, et non de forme»).

14

1.25. Comme il sera démontré au chapitre II, le véritable problème en cause dans la présente espèce n'est pas l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago. Les restrictions visant l'espace aérien introduites à compter du 5 juin 2017 — qui forment l'objet de la requête déposée par le Qatar devant le Conseil de l'OACI — ont été adoptées par les appelants à titre de contre-mesures pour inciter le Qatar à cesser de manquer aux obligations fondamentales qui lui incombent en droit international. Le Qatar a ainsi bafoué le principe de non-intervention et, en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme, les obligations particulières que lui imposaient les accords de Riyad²⁸, conclus précisément en vue de mettre un terme à de tels comportements illicites, ainsi que les résolutions adoptées à cet égard par le Conseil de sécurité. Par les accords de Riyad, le Qatar s'était expressément engagé à cesser d'appuyer, comme il le faisait de longue date, toute entité ou tout groupe hostile, tel que la société des Frères musulmans, qui menacerait ou prendrait pour cible les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) — question qui revêtait une importance toute particulière pour l'Egypte —, et à mettre un terme à toute incitation à l'extrémisme sur le réseau d'information Al-Jazeera, que ses autorités détiennent et contrôlent²⁹.

15

1.26. Les accords de Riyad prévoient un mécanisme de mise en œuvre autorisant spécifiquement les Etats parties à prendre des contre-mesures pour en faire respecter les dispositions, en sus des droits qu'ils tiennent à cet égard du droit international coutumier³⁰. En dépit de ces engagements, le Qatar a persisté dans ses manquements, continuant notamment à accueillir sur son territoire des membres de la société des Frères musulmans ainsi qu'un certain nombre de terroristes présumés et de financeurs — en particulier, des agents d'Al-Qaida figurant sur les listes de sanctions établies par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) —, qui ont fourni des fonds et un appui à des groupes extrémistes³¹. Il a en outre versé, en avril 2017, pas moins d'un milliard de dollars des Etats-Unis à des groupes terroristes en paiement d'une «rançon»³².

1.27. Au vu de ces manquements persistants, les appelants ont, le 5 juin 2017, mis fin à leurs relations diplomatiques avec le Qatar et, conformément à leurs déclarations concomitantes³³, pris un certain nombre de contre-mesures, notamment des restrictions de l'accès à leur espace aérien, pour l'inciter à cesser son comportement illicite. Ces restrictions sont directement et indissociablement liées au manquement par cet Etat à ses obligations internationales. Autrement dit, elles n'auraient jamais été mises en œuvre par les appelants si le Qatar n'avait pas, en premier lieu, agi de manière illicite.

1.28. Les appelants soulignent que le Qatar, s'il nie évidemment s'être livré à des faits internationalement illicites, n'a toutefois pas cherché à contester que le différend portant sur les restrictions relatives à l'espace aérien découlât de désaccords antérieurs sans rapport aucun avec l'aviation civile. De fait, dans réplique A devant le Conseil de l'OACI, il a confirmé à plusieurs reprises que c'était bien ainsi qu'il présentait le différend.

²⁸ Accords de Riyad (vol. II, annexes 19-21).

²⁹ Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, art. 2 (vol. II, annexe 19) ; mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad, 17 avril 2014, art. 1 et 2 (vol. II, annexe 20) ; accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, art. 3 *c*) et *d*) (vol. II, annexe 21).

³⁰ Mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad, 17 avril 2014, art. 3 (vol. II, annexe 20).

³¹ Voir plus loin, par. 2.15, 2.37-2.39.

³² Voir plus loin, par. 2.48.

³³ Voir plus loin, par. 2.4-2.7.

16

1.29. Dans son mémoire A devant l'OACI, le Qatar a expressément admis que les restrictions visant l'espace aérien faisaient suite à des «questions *sans lien aucun* avec la navigation aérienne et le transport aérien»³⁴. Il a en outre indiqué dans sa réplique qu'il opposerait une «défense solide» aux allégations des défendeurs selon lesquelles il «soutiendrait ou financerait le terrorisme, etc.», et démontrerait que «leurs actions ne sont pas légitimes à titre de contre-mesures»³⁵.

1.30. Les propres dires du Qatar confirment donc que le *véritable problème* qui divise les Parties se rapporte à des faits internationalement illicites commis antérieurement par cet Etat, qui ne concernent nullement la convention de Chicago. Toutefois, contrairement à ce que pense le Qatar, ce différend ne relève manifestement pas de la compétence du Conseil de l'OACI, lequel ne saurait se prononcer sur des questions complexes de droit et de fait qui excèdent de toute évidence le champ étroit et spécialisé des fonctions judiciaires que lui confère l'article 84 de la convention de Chicago.

SECTION 4

LA NOUVEAUTÉ ET L'IMPORTANCE DE LA QUESTION SOUMISE À LA COUR

1.31. Les questions de compétence et de recevabilité soulevées dans le cadre du deuxième moyen d'appel sont nouvelles et inédites, que ce soit dans la jurisprudence de la Cour ou dans celle d'autres juridictions. De fait, la présente procédure porte sur la juxtaposition de deux éléments, d'une part la compétence strictement limitée conférée à l'organe d'une institution spécialisée de l'ONU par une clause compromissaire conventionnelle (soit l'article 84 de la convention de Chicago), et, d'autre part, l'adoption de contre-mesures en réponse au non-respect d'obligations qui ne relèvent manifestement pas du traité concerné.

17

1.32. Il est évident que le véritable problème, ou «désaccord» réel, entre les Parties à la présente affaire ne porte pas sur la convention de Chicago elle-même. Il porte sur des faits internationalement illicites commis par le Qatar au mépris du principe de non-intervention et des obligations lui incombant en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme — lesquels ont donné lieu aux déclarations du 5 juin 2017 — et, partant, sur la licéité des contre-mesures adoptées par les appelants pour rappeler le Qatar à ses obligations.

1.33. Il ressort directement du contexte, de l'objet et du but de la convention de Chicago que, même lorsqu'il exerce la fonction judiciaire que lui confère l'article 84, le Conseil de l'OACI, qui est composé non pas de juristes désignés *intuitu personae* mais de représentants des Etats, n'a pas pour mission de se prononcer sur l'interprétation ou l'application d'autres traités ou de principes du droit coutumier sans aucun rapport avec l'aviation civile. Etendre ainsi la compétence de cet organe serait non seulement inadmissible mais aurait également pour effet de politiser et de fragiliser le fonctionnement des institutions spécialisées de l'ONU, qui, pour demeurer efficaces, doivent s'en tenir à leurs fonctions techniques spécifiques dans leurs domaines de compétence respectifs.

1.34. Il existe un certain nombre d'affaires concernant des contre-mesures dans lesquelles, à la différence de la présente espèce, la Cour ou l'autre juridiction saisie était manifestement compétente pour connaître de l'intégralité du différend, et notamment pour examiner non seulement si l'inexécution d'obligations, justifiée au titre des contre-mesures, était licite, mais

³⁴ Mémoire A devant l'OACI, point g) (vol. III, annexe 23) (les italiques sont de nous).

³⁵ Réplique A devant l'OACI, par. 77 (vol. IV, annexe 25).

également si le fait antérieur invoqué comme ayant motivé l'adoption de celles-ci était internationalement illicite. La question de la compétence à l'égard des points relatifs à la validité des contre-mesures n'était donc nullement controversée.

18

1.35. *Premièrement*, dans certains de ces précédents, la Cour jouissait d'une compétence générale fondée soit sur des déclarations faites en vertu de la clause facultative prévue au paragraphe 2 de l'article 36 de son Statut (par exemple, en l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires*)³⁶, soit sur un compromis dont le champ était suffisamment large pour lui conférer compétence à l'égard de toutes les questions liées à la licéité des contre-mesures, y compris le comportement internationalement illicite antérieur qui était invoqué (tel était notamment le cas en l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*)³⁷.

1.36. *Deuxièmement*, dans d'autres cas, les contre-mesures en cause consistaient en la suspension d'obligations conventionnelles, en réponse à une violation alléguée du traité en question (il s'agissait alors de «contre-mesures réciproques»). La question de savoir si un fait internationalement illicite avait été commis antérieurement relevait donc sans aucun doute de la compétence de la Cour ou de l'autre juridiction saisie. Tel était le cas en l'*Affaire concernant l'accord relatif aux services aériens*³⁸ et dans les affaires relatives au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* et à l'*Application de l'accord intérimaire*³⁹.

1.37. Dans certaines de ces instances, les deux éléments, soit la compétence générale conférée à la Cour et les contre-mesures réciproques prévues par le même traité, étaient réunis.

1.38. Dans la présente affaire, en revanche, les questions qui se posent à l'égard de la compétence du Conseil de l'OACI, et qui découlent du caractère spécifique et nouveau du différend entre les Parties, sont les suivantes :

19

a) d'une part, le Qatar, pour dénoncer l'inexécution présumée, par les appelants, de leurs obligations découlant de la convention de Chicago, invoque l'article 84, qui est une clause attributive de compétence expressément circonscrite *ratione materiae*, ainsi qu'il sera démontré au chapitre V, et qui doit, en tout état de cause, compte tenu du rôle spécifique de l'OACI, s'interpréter de façon restrictive ;

b) d'autre part, les appelants, pour répondre à ces allégations, font valoir que toute inexécution de leurs obligations est justifiable, au regard du droit coutumier international, en tant que contre-mesure licite adoptée en réaction aux faits internationalement illicites commis en violation de la convention de Chicago, ce qui échappe manifestement au champ d'application de l'article 84.

1.39. Dans ces conditions, la Cour ne peut tout simplement faire abstraction du défaut manifeste de compétence du Conseil de l'OACI pour connaître d'éléments essentiels du différend — notamment, *ratione materiae*, à l'égard des allégations des appelants concernant le

³⁶ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 14.

³⁷ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7. Pour le libellé de l'article 2 du compromis, voir *ibid.*, p. 11, par. 2.

³⁸ *Affaire concernant l'accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France*, sentence arbitrale du 9 décembre 1978, *Recueil des sentences arbitrales (RSA)*, vol. XVIII, p. 417.

³⁹ *Application de l'accord intérimaire du 13 septembre 1995 (ex-République yougoslave de Macédoine c. Grèce)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (II), p. 644.

comportement internationalement illicite du Qatar au regard du principe de non-intervention et des obligations en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme —, éléments qui sont sans aucun rapport avec la convention de Chicago, mais forment la raison pour laquelle les appelants ont adopté les contre-mesures en cause dans la présente affaire, et notamment les restrictions de l'accès à leur espace aérien.

SECTION 5

STRUCTURE DU MÉMOIRE

1.40. Le présent mémoire compte cinq chapitres, en sus de cette introduction. Il s'accompagne en outre de six volumes d'annexes.

1.41. Le chapitre II présente le contexte factuel du différend entre les Parties qui a conduit le Qatar à saisir le Conseil de l'OACI le 30 octobre 2017. Sera ainsi évoquée la conclusion des accords de Riyad en vertu desquels le Qatar s'est expressément engagé, notamment, à ne pas intervenir dans les affaires intérieures d'autres Etats et à ne pas appuyer les activités de groupes extrémistes ou terroristes posant une menace pour la sécurité et la stabilité de la région. C'est parce que le Qatar manquait de manière continue aux engagements qu'il avait pris par les accords de Riyad, ainsi qu'aux autres obligations fondamentales que lui impose le droit international, en persistant notamment à s'ingérer dans les affaires intérieures des appelants et à soutenir des groupes extrémistes et terroristes, que les appelants ont, le 5 juin 2017, mis fin à leurs relations diplomatiques avec lui, et adopté des contre-mesures, parmi lesquelles les restrictions aériennes qui constituent le fondement des demandes présentées par le Qatar devant le Conseil de l'OACI.

20

1.42. Le chapitre III présente l'historique de la procédure devant le Conseil de l'OACI et les manquements manifestes aux droits de la défense qui l'ont entachée, procédure au terme de laquelle le Conseil a rejeté les exceptions préliminaires des appelants par une décision prise au scrutin secret et dépourvue de tout exposé écrit ou explication de quelque autre nature concernant le raisonnement juridique qui l'a motivée, au mépris de l'obligation qu'avait le Conseil d'agir en qualité d'autorité judiciaire, conformément à l'article 84, et de motiver ses décisions, conformément au Règlement de l'OACI⁴⁰. Du fait de ces irrégularités de procédure manifestes, la décision rendue par le Conseil de l'OACI sur la requête dont il était saisi est nulle et non avenue.

1.43. Le chapitre IV porte sur une question préliminaire distincte concernant la compétence du Conseil de l'OACI pour examiner, au stade préliminaire, des exceptions d'irrecevabilité, en soulignant la distinction qu'il convient de faire entre recevabilité et compétence dans le contexte particulier de cet organe.

1.44. Viennent ensuite, au chapitre V, les arguments relatifs au défaut de compétence manifeste du Conseil de l'OACI à l'égard des questions se rapportant aux faits internationalement illicites commis par le Qatar et aux contre-mesures, notamment les restrictions visant l'espace aérien, prises en conséquence par les appelants. En rejetant cette première exception préliminaire, que ce soit au regard de la compétence ou de la recevabilité, et indépendamment de l'absence de motivation de la décision, le Conseil a commis une erreur de fait et de droit.

21

⁴⁰ Règlement de l'OACI, art. 15, par. 2), al. v) (vol. II, annexe 6).

1.45. Le chapitre VI démontre que le Qatar a manqué de satisfaire à la condition procédurale posée par l'article 84, selon laquelle des négociations doivent avoir été conduites préalablement à l'introduction d'une instance devant le Conseil de l'OACI, ainsi qu'aux exigences procédurales établies dans le même sens par le Règlement de l'OACI. En rejetant la seconde exception préliminaire soulevée par les appelants sur ce fondement, et indépendamment de l'absence de motivation de cette décision, le Conseil a, de même, commis une erreur de fait et de droit.

1.46. Enfin, au chapitre VII, sont résumés les arguments avancés dans le présent mémoire, puis présentées les conclusions des appelants.

CHAPITRE II

LE VÉRITABLE DIFFÉREND ENTRE LES APPELANTS ET LE QATAR

SECTION 1

INTRODUCTION

2.1. Le présent chapitre expose le contexte factuel du différend entre les Parties qui a conduit les appelants à rompre leurs relations diplomatiques avec le Qatar le 5 juin 2017 et à prendre une série de mesures concernant leurs liaisons terrestres, maritimes et aériennes avec celui-ci, mesures destinées à rappeler le Qatar à ses obligations au regard du droit international et à préserver la sécurité dans la région. Au nombre de ces mesures figurent certaines restrictions au survol, par des aéronefs civils immatriculés au Qatar, de l'espace aérien territorial des appelants.

2.2. Comme le Qatar l'a reconnu dans le mémoire qu'il a soumis au Conseil de l'OACI le 30 octobre 2017, les violations alléguées de la convention de Chicago par les appelants sont indissociablement liées à ce qu'il qualifie d'«ultimatum» relatif à «*des questions sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien*»⁴¹. Le tour d'horizon présenté dans les paragraphes qui suivent décrit les circonstances qui viennent confirmer la conclusion selon laquelle le différend est effectivement sans rapport avec la navigation et le transport aériens. Le présent chapitre vise seulement à dépeindre le contexte dans lequel le différend entre les Parties s'est fait jour, y compris le présent appel formé contre la décision du Conseil de l'OACI. Il ne prétend pas constituer un examen sur le fond des faits internationalement illicites du Qatar qui sont à l'origine des mesures prises par les appelants. En tout état de cause, ces questions échappent à la compétence du Conseil, et, par extension, à celle de la Cour en matière d'appel, au titre de l'article 84 de la convention de Chicago.

2.3. Quant aux mesures précises dont le défendeur tire grief en la présente espèce, il s'agit de certaines restrictions de l'accès à l'espace aérien que les appelants ont décidé, le 5 juin 2017, de lui imposer. A cette date, les quatre Etats ont diffusé des déclarations officielles dans lesquelles ils exposaient clairement les raisons sous-tendant l'adoption des mesures en question à l'encontre du Qatar qui, comme eux, est membre de la Ligue des Etats arabes et qui (à l'instar de Bahreïn, de l'Arabie saoudite et des EAU) fait partie du CCG.

2.4. Bahreïn a ainsi déclaré :

«Etant donné que l'Etat du Qatar persiste à porter atteinte à la sécurité et à la stabilité du Royaume de Bahreïn, à s'ingérer dans les affaires de celui-ci, à financer des groupes affiliés à l'Iran ainsi qu'à fragiliser Bahreïn et à y semer le chaos, en violation flagrante de tous les accords et principes de droit international et au mépris des valeurs, de la loi, de la moralité, des principes de bon voisinage ou des liens unissant les pays du Golfe, se soustrayant ainsi à l'ensemble des engagements qu'il avait contractés. Le Royaume de Bahreïn annonce qu'il rompra ses relations diplomatiques avec l'Etat du Qatar afin de préserver sa sécurité nationale, qu'il rappellera sa mission diplomatique de Doha ... et qu'il fermera son espace aérien ... dans les 24 heures suivant la présente déclaration. Ces dangereuses pratiques qatariennes touchent aujourd'hui non seulement le Royaume de Bahreïn mais aussi des pays frères ... [elles] constituent une ligne de conduite extrêmement dangereuse

⁴¹ Mémoire A devant l'OACI, point g) (vol. III, annexe 23) (les italiques sont de nous).

que l'on ne saurait passer sous silence ou tolérer ; il convient au contraire d'y répondre avec fermeté et détermination.»⁴²

24

2.5. L'Égypte a ainsi déclaré :

«Le Gouvernement égyptien a décidé de mettre fin à toutes relations diplomatiques avec l'Etat du Qatar, ce dernier persistant à se montrer hostile envers l'Égypte et toutes les tentatives faites pour le dissuader d'apporter son appui aux organisations terroristes, à la tête desquelles se trouve le groupe terroriste des Frères musulmans, ayant échoué. Le régime qatarien a donné refuge à leurs dirigeants, contre lesquels ont été rendues des décisions judiciaires relatives à des opérations terroristes visant à mettre à mal la sûreté et la sécurité de l'Égypte, en plus de promouvoir la doctrine d'Al-Qaïda ainsi que de l'EIIL et de soutenir les activités terroristes au Sinaï. Le Qatar persiste à s'ingérer dans les affaires intérieures de l'Égypte et des pays de la région, menaçant ainsi la sécurité nationale arabe et exacerbant les sentiments de division et de scission au sein des communautés arabes, ce qui s'inscrit dans le cadre de complots bien planifiés contre l'unité et les intérêts de la nation arabe.»⁴³

2.6. L'Arabie saoudite a ainsi déclaré :

«Le Royaume d'Arabie saoudite a pris cette décision capitale en raison des graves violations commises tout au long de l'année écoulée par les autorités de Doha, en public ou en secret, afin de créer une brèche dans l'unité intérieure saoudienne et de défier l'autorité de l'Etat, de violer sa souveraineté ainsi que de soutenir plusieurs groupes terroristes et sectaires œuvrant à la déstabilisation de la région. Le Qatar parraine des groupes des Frères musulmans, de l'EIIL et d'Al-Qaïda, dont il promeut constamment la propagande et les desseins dans ses médias. Il apporte également son assistance aux groupes terroristes appuyés par l'Iran dans le gouvernorat saoudien d'Al-Qatif et au Royaume de Bahreïn. Il finance, encourage et accueille les terroristes qui cherchent à déstabiliser et à désunir le pays à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. Il se sert de médias qui poussent au schisme interne, puisqu'il a été précisé au Royaume d'Arabie saoudite que Doha appuyait le coup d'état de la milice houthiste, même après l'annonce de la constitution d'une coalition pour le soutien de la légitimité au Yémen.»⁴⁴

25

2.7. Le ministère des affaires étrangères des EAU a diffusé une déclaration indiquant que, si des mesures, y compris des restrictions de l'accès à l'espace aérien, étaient prises, c'était parce que «l'Etat du Qatar persist[ait] à compromettre la sécurité et la stabilité dans la région et à ne pas respecter les obligations et accords auxquels il a[vait] souscrit sur le plan international»⁴⁵. Dans cette déclaration, il était ensuite expliqué ce qui suit :

«Les EAU prennent ces mesures radicales en conséquence du non-respect, par les autorités qatariennes, de l'accord de Riyad et de ses dispositions complémentaires de 2014, prévoyant le retour à Doha des diplomates des Etats membres du CCG, ainsi

⁴² Exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 55, pièce jointe 7, «Declaration of the Kingdom of Bahrain», 5 juin 2017 (vol. III, annexe 24) ; «Kingdom of Bahrain Ministry [of] Foreign Affairs News Details, Statement of the Kingdom of Bahrain on the severance of diplomatic relations with the State of Qatar», 5 juin 2017 (vol. V, annexe 73).

⁴³ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 6, «Declaration of the Arab Republic of Egypt», 4 juin 2017 (vol. III, annexe 24).

⁴⁴ *Ibid.*, pièce jointe 8, «Declaration of Kingdom of Saudi Arabia», 5 juin 2017.

⁴⁵ *Ibid.*, pièce jointe 9, «Declaration of the United Arab Emirates», 5 juin 2017.

qu'au vu du soutien, du financement et de l'accueil que le Qatar persiste à offrir à des groupes terroristes, principalement les Frères musulmans ... de sa constance à promouvoir les idéologies de Daech et d'Al-Qaida par ses médias directs et indirects et du fait qu'il a manqué aux engagements pris par la déclaration publiée à l'issue du Sommet islamo-américain de Riyad, le 21 mai 2017, qui portait sur la lutte contre le terrorisme dans la région et dans laquelle l'Iran était considéré comme un Etat soutenant le terrorisme. Les mesures des EAU visent également à répondre au fait que les autorités qatariennes accueillent des éléments terroristes, s'ingèrent dans les affaires d'autres pays et appuient des groupes terroristes — autant de pratiques qui risquent de plonger la région dans une situation imprévisible.»⁴⁶

26

2.8. Par ces quatre déclarations, formulées en des termes analogues, Bahreïn, l'Égypte, l'Arabie saoudite et les EAU prennent une position mûrement réfléchie motivée par le constat que le Qatar manque, de manière répétée et persistante, aux obligations juridiques internationales qui lui incombent. Ces déclarations reflètent que, pendant une période prolongée, le Qatar a omis de réprimer les activités de terroristes et d'extrémistes présents sur son territoire et d'engager des poursuites contre eux ; qu'il s'est systématiquement ingéré dans les affaires intérieures des appelants et d'autres Etats ; et qu'il s'est servi des médias qu'il détient et contrôle — notamment le réseau Al-Jazeera — pour attiser la haine et la violence⁴⁷. Les appelants ont à maintes reprises averti le Qatar que, s'il ne mettait pas fin à ses agissements illicites, cela aurait inévitablement des conséquences⁴⁸. Celui-ci a toutefois continué de se comporter de la sorte, en dépit des obligations que lui impose le droit international, parmi lesquelles les engagements spécifiques figurant dans les accords de Riyad⁴⁹.

27

⁴⁶ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 9, «Declaration of the United Arab Emirates», 5 juin 2017 (vol. III, annexe 24).

⁴⁷ Voir également les déclarations faites en 2017 et en 2018 devant l'Assemblée générale des Nations Unies :

Bahreïn : Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al Khalifa, ministre des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, doc. A/72/PV.20, 23 septembre 2017, p. 13 (vol. V, annexe 80) ; Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al Khalifa, ministre des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn, à la soixante-treizième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 29 septembre 2018 (vol. V, annexe 83).

Égypte : «Statement of Reply of Mohamed El Shinawy, the Minister Plenipotentiary of the Permanent Mission of Egypt to the General Assembly», 22 septembre 2017 (vol. V, annexe 78) ; Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Abdullah Bin Zayed Al Nahyan, ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale des Emirats arabes unis, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 18^e séance plénière, doc. A/72/PV.18, 22 septembre 2017, p. 33 (vol. V, annexe 79).

Emirats arabes unis : Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Abdullah Bin Zayed Al Nahyan, ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale des Emirats arabes unis, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 18^e séance plénière, doc. A/72/PV.18, 22 septembre 2017, p. 16 (vol. V, annexe 79) ; «United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, «UAE Calls for Comprehensive Approach to Address Different Dimensions of Regional Threats», 30 septembre 2018 (vol. V, annexe 84).

Arabie saoudite : Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. M. Adel Ahmed Al-Jubeir, ministre des affaires étrangères du Royaume d'Arabie saoudite, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, doc. A/72/PV.20, 23 septembre 2017, p. 1 (vol. V, annexe 81) ; Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. M. Adel Ahmed Al-Jubeir, ministre des affaires étrangères du Royaume d'Arabie saoudite, devant l'Assemblée générale, soixante-treizième session, 28 septembre 2018 (vol. V, annexe 82).

⁴⁸ Voir, par exemple, «Fourth Report of the Follow-up Committee on the Implementation of the Riyadh Agreement Mechanism», 15 juillet 2014 (vol. V, annexe 64) ; «Statement of the Arab Republic of Egypt Ministry of Foreign Affairs, «The Egyptian Ministry of Foreign Affairs summons the Qatari Ambassador to Cairo», 4 janvier 2014 (vol. V, annexe 59).

⁴⁹ Accords de Riyad (vol. II, annexes 19-21).

2.9. Les appelants ont réagi en rompant leurs relations diplomatiques avec le Qatar et en adoptant des contre-mesures, dont les restrictions de l'accès à leur espace aérien, pour l'inciter à mettre fin à son comportement illicite et à se conformer à ses obligations. Au lieu d'obtempérer, le Qatar a (notamment) engagé devant le Conseil de l'OACI la procédure objet du présent appel. Ce faisant, il n'a tenu aucun compte du véritable différend entre les Parties, à savoir les actes internationalement illicites qu'il a lui-même commis et continue de commettre, et qui ont conduit les appelants à prendre différentes mesures, parmi lesquelles les restrictions visant l'espace aérien.

SECTION 2

LE QATAR N'A PAS PRIS DE MESURES POUR LUTTER CONTRE LE TERRORISME ET L'EXTRÉMISME AVANT LES ACCORDS DE RIYAD

2.10. Le Qatar appuie de longue date des groupes terroristes et extrémistes dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. D'innombrables civils innocents ont été victimes de meurtres ou mutilations, réduits en esclavage ou déplacés de force par ces groupes, qui sont également responsables de destructions massives de biens (notamment culturels) et d'infrastructures, et de la situation d'instabilité politique et de conflit armé qui prévaut.

28

2.11. Le Qatar soutient et abrite des membres importants d'Al-Qaida, tels que Khalid Shaikh Mohammed, figure notoire de l'organisation. Celui-ci aurait, avec l'aide du cheikh Abdullah bin Khalid al-Thani, ministre des fondations religieuses et des affaires islamiques de l'Etat du Qatar, réussi à échapper à un mandat d'arrêt délivré contre lui par les Etats-Unis en janvier 1996 pour son implication dans les attentats ayant visé le World Trade Center en 1993, et dans un projet d'attentat qui devait détruire plusieurs avions de compagnies aériennes américaines au départ des Philippines en 1995⁵⁰. Le Qatar a en outre offert l'asile à Zelimkhan Yandarbiyev, terroriste affilié à Al-Qaida qui figurait sur la liste du comité des sanctions établi conformément à la résolution 1267 du Conseil de sécurité de l'ONU⁵¹, et faisait l'objet d'une notice rouge diffusée par Interpol en 2001 ainsi que d'une demande d'extradition de la Russie. Selon un rapport du Fonds monétaire international, il est «clair que, entre juin 2003, date de son inscription sur la liste établie par le comité des sanctions, et son décès en février 2004, l'intéressé s'est vu offrir l'asile par les autorités [qatariennes], qui ont agi en violation de la résolution 1267»⁵².

29

2.12. Le soutien au terrorisme et à l'extrémisme prêté par le Qatar n'était pas limité à Al-Qaida, tant s'en faut. En 2014, David Cohen, sous-secrétaire au terrorisme et au renseignement financier du département américain du trésor, a déclaré que le Qatar était, de manière générale, un «Etat permissif» en matière de financement du terrorisme, soulignant en particulier qu'il,

⁵⁰ «Threats and Responses: Counterterrorism; Qaeda Aide Slipped Away Long Before Sept. 11 Attack», *The New York Times*, 8 mars 2003 (vol. VI, annexe 100). L'intéressé aurait commencé à collaborer avec Oussama ben Laden à son retour en Afghanistan, ayant aidé ce dernier à financer et préparer un certain nombre d'attentats, dont ceux du 11 septembre contre le World Trade Center et ceux perpétrés à Bali en 2002.

⁵¹ Nations Unies, communiqué de presse SC/7803, «Le comité du Conseil de sécurité ajoute les noms de 17 individus à la section Al-Qaida de la liste récapitulative», 26 juin 2003 (SC/7803) (vol. VI, annexe 89).

⁵² «International Monetary Fund, Qatar: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism», 19 juin 2008, publié en octobre 2008, p. 46-47 (vol. VII, annexe 130); Nations Unies, résolution 1267 (1999) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4051^e séance, le 15 octobre 1999, doc. S/RES/1267 (vol. VI, annexe 87).

«finan[çait] depuis de nombreuses années ouvertement le Hamas, organisation qui continu[ait] à compromettre la stabilité de la région»⁵³.

2.13. Entre 2011 et 2013, les menaces émanant de groupes extrémistes ont atteint un seuil critique dans la région du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord. Elles se sont tout particulièrement aggravées en 2013, année notamment marquée par les soulèvements massifs contre les Frères musulmans en Egypte, la montée en puissance de l’Etat islamique («EI» ou «Daech») après la prise de Raqqa en Syrie, et l’escalade des tensions sectaires au Yémen.

2.14. C’est dans ce contexte que des groupes tels qu’Al-Qaida, le Hamas et les Frères musulmans se sont peu à peu imposés comme le catalyseur des violences et des troubles frappant l’ensemble de la région. Le Qatar a joué un rôle central en favorisant la montée en puissance de ces groupes, et notamment des Frères musulmans, sujet d’inquiétude toute particulière en Egypte⁵⁴. Il a, de fait, laissé le champ libre aux dirigeants de cette organisation, en leur permettant d’utiliser le réseau média Al-Jazeera, qu’il détient et contrôle, pour relayer leurs appels à l’extrémisme et à la violence, dirigés en particulier contre le Gouvernement égyptien constitué après le soulèvement populaire de 2013 contre le président Morsi et son gouvernement affilié à la société des Frères musulmans⁵⁵. A la suite de ces événements, l’Egypte, les EAU et l’Arabie saoudite ont formellement désigné la confrérie comme étant une organisation terroriste⁵⁶.

30

2.15. Le Qatar n’a pas davantage pris de mesures pour mettre fin aux activités liées au terrorisme des personnes inscrites sur les listes noires internationales qui se trouvaient sur son territoire, ni pour poursuivre ces personnes. Parmi elles figuraient Khalifa Muhammad Turki Al-Subaiy, qui, selon le comité des sanctions contre l’Etat islamique d’Iraq et du Levant (EIL, également connu sous le nom de Daech) et Al-Qaida, établi conformément à la résolution 1267 du Conseil de sécurité de l’ONU, est un «terroriste basé au Qatar, [qui] a fourni une aide financière aux dirigeants d’Al-Qaida ..., facilité leurs activités et agi en leur nom»⁵⁷. En 2012, alors qu’il vivait librement au Qatar, Al-Subaiy a, de concert avec des membres d’Al-Qaida résidant également dans le pays, viré d’importantes sommes d’argent à l’organisation et à ses hauts

⁵³ Exceptions préliminaires A devant l’OACI, pièce jointe 19, «Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David Cohen before the Center for a New American Security on «Confronting New Threats in Terrorist Financing», 4 mars 2014 (vol. III, annexe 24).

⁵⁴ *Ibid.* ; E. Dickinson, «How Qatar Lost the Middle East», *Foreign Policy*, 5 mars 2014 (vol. VI, annexe 106).

⁵⁵ «Muslim Brotherhood Opponents and Al-Jazeera Employees Protest: The Channel Is Biased and Unprofessional», *Middle East Media Research Institute*, 12 juillet 2013 (vol. VI, annexe 103).

⁵⁶ Voir «Note Verbale of 1 January 2014 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar» (vol. V, annexe 58) ; «Note Verbale of 3 March 2014 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar», note informant le Qatar que l’Egypte avait, le 25 décembre 2013, désigné les Frères musulmans comme étant une organisation terroriste (vol. V, annexe 61) ; «Press Release issued by the Minister of Interior of the Kingdom of Saudi Arabia, «Injunctions on Security and Ideology for Citizens and Residents; and An Extra Grace Period of 15 Days for Those Taking Arms outside the Kingdom to Rethink Their Position and Return Home [to] Riyadh», 7 mars 2014 (vol. V, annexe 63) ; «UAE Cabinet Approves List of Designated Terrorist Organisations, Groups», Emirates News Agency, 16 novembre 2014 (vol. VI, annexe 107) ; «United Arab Emirates, Cabinet Decree of Terrorist Organisations of 15 November 2014 pursuant to Federal Law No. 7 of 2014 on Combating Terrorism Offences, adopted on 31 August 2014» (vol. VII, annexe 134). Voir également «Kingdom of Bahrain Ministry of Foreign Affairs News Details, «Minister of Foreign Affairs: Our next decisions regarding Qatar will be timely and thoroughly studied from all aspects», 5 juillet 2017 (vol. V, annexe 77).

⁵⁷ Exceptions préliminaires A devant l’OACI, pièce jointe 15, «Narrative Summary: QDi.253 Khalifa Muhammad Turki Al-Subaiy, «United Nations sanctions list issued by the Security Council Committee pursuant to Security Council Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning ISIL (Da’esh) Al-Qaida and Associated Individuals Groups Undertakings and Entities», dernière mise à jour le 3 février 2016 (vol. III, annexe 24).

31

dirigeants établis au Pakistan⁵⁸. De même, le Qatar n'a pas poursuivi Abd Al-Rahman Al-Nu'aymi, désigné par l'ONU comme terroriste associé à Al-Qaida pour avoir concouru à «financer, organiser, faciliter, préparer ou exécuter des actes ou activités des réseaux Al-Qaida en Iraq, en association avec ceux-ci, sous leur nom ou pour leur compte, ou [à titre de soutien], et pour avoir soutenu, de toute autre manière, leurs actes ou activités»⁵⁹. Ce soutien a consisté notamment à virer, en 2013, près de 600 000 dollars à des représentants d'Al-Qaida en Syrie⁶⁰.

2.16. Pour répondre aux violences et aux troubles qui ont frappé l'ensemble de la zone, et dans lesquels le Qatar a joué un rôle central, des mesures collectives et régionales devaient être mises en œuvre. C'est à cet effet qu'ont été conclus les accords de Riyad, instruments juridiques de la plus haute importance.

32

SECTION 3

LES ACCORDS DE RIYAD

2.17. Le CCG a été établi en 1981 afin de promouvoir «la coopération et la coordination» entre ses membres — compte tenu de leurs «relations spéciales», leurs «caractéristiques communes», leur «communauté de foi», leurs «systèmes analogues» et de leur «héritage commun» — «dans le cadre de la charte de la Ligue arabe, qui préconise la coopération régionale» «au service des questions touchant le monde arabo-musulman»⁶¹. Le CCG s'emploie à «matérialiser la coopération et la coordination» en matière de sécurité régionale depuis au moins juillet 1975, six ans avant la création du CCG, et son programme a pris corps en 2013 et en 2014 dans une série d'accords collectivement appelés les «accords de Riyad»⁶².

⁵⁸ «United States Department of Treasury Press Release, «Treasury Designates Twelve Foreign Terrorist Fighter Facilitators», 24 septembre 2014 (vol. VII, annexe 135).

⁵⁹ Voir exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 16, «Narrative Summary: QDi.334 Abd al-Rahman bin Umayr al-Nu'aymi, «United Nations sanctions list issued by the Security Council Committee pursuant to Security Council Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning ISIL (Da'esh) Al-Qaida and Associated Individuals Groups Undertakings and Entities», dernière mise à jour le 13 mai 2016 (vol. III, annexe 24) ; voir également «United States Department of Treasury Press Release, «Treasury Designates Al Qa'ida Supporters in Qatar and Yemen», 18 décembre 2013 (vol. VII, annexe 133).

⁶⁰ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 16, «Narrative Summary: QDi.334 Abd al-Rahman bin Umayr al-Nu'aymi, «United Nations sanctions list issued by the Security Council Committee pursuant to Security Council Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning ISIL (Da'esh) Al-Qaida and Associated Individuals Groups Undertakings and Entities», dernière mise à jour le 13 mai 2016 (vol. III, annexe 24). Selon le comité du Conseil de sécurité, Al-Nu'aymi «a apporté un appui financier considérable à Al-Qaida en Iraq [Al-Qaida in Iraq (QDe.115)] et servi d'interlocuteur entre les dirigeants du groupe et des donateurs basés au Qatar». *Ibid.* Il a également été inscrit sur les listes de terroristes établies par les appelants et soumis à ce titre à des sanctions. «Kingdom of Bahrain Ministry [of] Foreign Affairs News Details, «Statement by the Kingdom of Saudi Arabia, the Arab Republic of Egypt, the United Arab Emirates, and the Kingdom of Bahrain», 9 juin 2017 (vol. V, annexe 74).

⁶¹ Voir «Foreign Minister of Saudi Arabia, Saud al-Faisal's Statement on the Founding of the GCC (Riyadh Communique), 4 February 1981». Voir également «Statement of Prime Minister and Crown Prince of Kuwait, Shaykh Jabir al-Ahmad al-Sabah, May 1976», où le cheikh Jabir al-Ahmad al-Sabah, premier ministre et prince héritier du Koweït, appelle à «l'établissement d'une Union du Golfe ayant pour vocation de développer la coopération dans les domaines économique et politique, ainsi qu'en matière d'éducation et d'information ... au profit des populations et de la stabilité régionales» ; et «GCC Secretary, General Abdallah Yaqub Bisharah's Press Conference, 27 May 1981» : «Nous constituons une puissance importante dans le contexte général de la politique arabe, et estimons que notre conseil renforce et soutient la Ligue arabe.» Déclarations rassemblées dans R. K. Ramazani, *The Gulf Cooperation Council: Record and Analysis* (Virginia, 1988), p. 1, 3, 12-13, 31-32 (vol. V, annexe 57) ; voir également *RTNU*, vol. 1288, charte du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe, conclue à Abou Dhabi le 25 mai 1981, p. 171, préambule (vol. II, annexe 8).

⁶² Voir également l'accord de sécurité entre les Etats du CCG, signé à Riyad le 13 novembre 2012 (vol. II, annexe 16).

33

2.18. Le 23 novembre 2013, le Qatar, l'Etat du Koweït (ci-après le «Koweït») et l'Arabie saoudite ont signé le premier accord de Riyad. Le 24 novembre 2013, les EAU, Bahreïn et le Sultanat d'Oman les ont rejoints en signant un instrument d'adhésion⁶³. L'accord en question imposait des obligations aux six pays membres du CCG, dont le Qatar. Ainsi qu'il est noté dans le préambule, les chefs d'Etat «ont, dans le cadre de discussions approfondies, procédé à une analyse exhaustive des éléments qui entravent les relations entre les Etats membres du [CGC], des risques qui pèsent sur leur sécurité et leur stabilité et des moyens devant permettre d'éliminer les facteurs de trouble, quels qu'ils soient»⁶⁴. Cet accord multilatéral inédit a établi les fondements d'«une nouvelle ère de collaboration», inscrite «dans un cadre politique unifié reposant sur les principes énoncés dans [le] mécanisme général [du CGC]»⁶⁵. Ainsi, le premier accord de Riyad prévoit expressément une approche unifiée afin de lutter contre les menaces qui pèsent sur la sécurité, la stabilité et la paix régionales. En conformité avec le droit international, les Etats membres du CCG ont chacun pris les trois engagements suivants⁶⁶ : premièrement, «n[e pas] intervenir ... dans les affaires internes des autres Etats membres», et en particulier ne pas accueillir ou naturaliser certaines personnes, et ne pas appuyer certains groupes et certains médias⁶⁷ ; deuxièmement, «*ne fournir aucun soutien à la société des Frères musulmans* ainsi qu'aux organisations, groupes et personnes qui menacent la sécurité et la stabilité des Etats membres du Conseil par des actions directes ou par voie d'influence politique»⁶⁸ ; et, troisièmement, «n'appuyer aucune faction au Yémen qui pourrait présenter un danger pour les pays voisins de celui-ci»⁶⁹.

34

2.19. Or le Qatar n'a pas honoré ses engagements au titre du premier accord de Riyad. Il continue de se montrer laxiste en matière de financement du terrorisme, persiste à s'immiscer dans les affaires internes des appelants, et laisse encore des terroristes désignés comme tels résider sur son territoire. Bien qu'il se soit expressément engagé, en vertu de cet instrument, à s'abstenir de fournir un soutien à la société des Frères musulmans, le Qatar n'a cessé de s'en faire le chantre, notamment en permettant à son dirigeant, Yusuf Al-Qaradawi, de tenir des discours haineux incitant à la violence sur les ondes d'Al-Jazeera, et ce, malgré les déclarations incendiaires déjà faites par celui-ci sur ces mêmes ondes, qu'il s'agisse de saluer la «punition divine» infligée aux Juifs par Hitler ou de revendiquer des attentats-suicides⁷⁰. Le 25 décembre 2013, peu après la signature du premier accord de Riyad, l'Egypte a qualifié les Frères musulmans de groupe terroriste et officiellement signifié cette décision au Qatar dans une note verbale en date du

⁶³ Voir premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, «Accession of the Kingdom of Bahrain and the United Arab Emirates to the Riyadh Agreement, 24 November 2013» (vol. II, annexe 19).

⁶⁴ Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, préambule (vol. II, annexe 19).

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, art. 1.

⁶⁸ *Ibid.*, art. 2 (les italiques sont de nous).

⁶⁹ *Ibid.*, art. 3.

⁷⁰ Voir «Video Excerpt of Yusuf Al-Qaradawi», Al-Jazeera Television, 28-30 janvier 2009 (vol. VI, annexe 101) ; «Video Excerpt of Yusuf Al-Qaradawi, «Sharia and Life»», Al-Jazeera Television, 17 mars 2013 (vol. VI, annexe 102).

1^{er} janvier 2014⁷¹. Par la suite, l'Arabie saoudite et les EAU ont également qualifié les Frères musulmans d'organisation terroriste⁷².

35

2.20. Le 3 janvier 2014, en réaction à la note verbale de l'Égypte, le Qatar a fait des déclarations publiques hostiles condamnant cette prise de position⁷³. Le lendemain, l'Égypte a convoqué l'ambassadeur du Qatar au Caire pour se plaindre de ce que «la teneur de la déclaration du Qatar [était] considérée comme une ingérence flagrante dans les affaires intérieures [du pays]» et mettre en garde le Qatar qu'il en serait tenu «pleinement responsable»⁷⁴. Le 3 février 2014, suite à d'autres provocations du Qatar, l'Égypte a rappelé son ambassadeur au Qatar puis, le 13 juillet 2015, informé le Qatar que ce représentant ne reviendrait pas⁷⁵.

36

2.21. Le 5 mars 2014, Bahreïn, l'Arabie saoudite et les EAU ont à leur tour rappelé leurs ambassadeurs au Qatar. Dans une déclaration conjointe, les trois États membres du CCG ont indiqué que leurs «efforts n'[avaie]nt pas, à leur grand regret, conduit l'État du Qatar à accepter de se conformer à ces procédures [au titre de l'accord de Riyad], si bien qu'ils d[evai]ent commencer à prendre toute [mesure] qu'ils juger[ai]ent nécessaire pour protéger leur sécurité et leur stabilité, notamment le rappel de leurs ambassadeurs au Qatar»⁷⁶. Les trois États ont formé le vœu «que l'État du Qatar pr[ît] des mesures immédiates pour donner suite à ce qui a[va]it été convenu»⁷⁷. Le rappel des ambassadeurs a été la première mesure prise par l'Égypte, Bahreïn, l'Arabie saoudite et les EAU pour tenter de rappeler le Qatar à ses obligations internationales.

2.22. Soucieux de sortir de l'impasse et reconnaissant l'importance d'assurer la pleine exécution des obligations énoncées dans le premier accord de Riyad, les États membres du CCG (Bahreïn, Koweït, Oman, Arabie saoudite, EAU et Qatar) ont signé le mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad (ci-après le «mécanisme de mise en œuvre») faisant office de traité international complémentaire. Celui-ci souligne «l'urgence de la question, qui exige que soient

⁷¹ «Note Verbale of 1 January 2014 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar» (vol. V, annexe 58) ; «Note Verbale of 3 March 2014 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the State of Qatar» (vol. V, annexe 61). Par ces documents, le Qatar a été informé que la société des Frères musulmans avait été qualifiée de groupe terroriste par l'Égypte le 25 décembre 2013.

⁷² Voir «Press Release issued by the Minister of Interior of Saudi Arabia, «Injunctions on Security and Ideology for Citizens and Residents; and An Extra Grace Period of 15 Days for Those Taking Arms outside the Kingdom to Rethink Their Position and Return Home [to] Riyadh»», 7 mars 2014 (vol. V, annexe 63) ; «UAE Cabinet Approves List of Designated Terrorist Organisations, Groups», Emirates News Agency, 16 novembre 2014 (vol. VI, annexe 107) ; «United Arab Emirates, Cabinet Decree of Terrorist Organizations of 15 November 2014 pursuant to Federal Law No. 7 of 2014 on Combating Terrorism Offences, adopted on 31 August 2014» (vol. VII, annexe 134). Voir également «Kingdom of Bahrain Ministry of Foreign Affairs, «Minister of Foreign Affairs: Our Next Decisions Regarding Qatar Will Be Timely and Thoroughly Studied from All Aspects»», 5 juillet 2017 (vol. V, annexe 77).

⁷³ Voir «Qatar criticizes Egypt's designation of the Muslim Brotherhood as a terrorist organization», BBC Arabic, 4 janvier 2014 (vol. VI, annexe 104) ; voir également «Update 2 – Egypt summons Qatari envoy after criticisms of crackdown», Reuters, 4 janvier 2014 (vol. VI, annexe 105).

⁷⁴ «Statement of the Arab Republic of Egypt Ministry of Foreign Affairs, «The Egyptian Ministry of Foreign Affairs summons the Qatari Ambassador to Cairo»», 4 janvier 2014 (vol. V, annexe 59).

⁷⁵ «Note Verbale of 3 February 2014 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar» (vol. V, annexe 60) ; «Note Verbale of 13 July 2015 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the State of Qatar» (vol. V, annexe 70).

⁷⁶ «Kingdom of Bahrain Ministry of Foreign Affairs News Details, «A Statement Issued by the Kingdom of Saudi Arabia, the United Arab Emirates and the Kingdom of Bahrain»», 5 mars 2014, p. 1 (vol. V, annexe 62).

⁷⁷ *Ibid.*, p. 2.

adoptées les procédures nécessaires pour ... exécuter les dispositions» du premier accord de Riyad et «établir un mécanisme [aux fins] de [sa] mise en œuvre»⁷⁸.

37

2.23. Le mécanisme de mise en œuvre commence par désigner la «[p]artie chargée de contrôler la mise en œuvre de l'accord»⁷⁹. Dans ce contexte, il prévoit que «[l]es ministres des affaires étrangères des pays membres du Conseil de coopération du Golfe se réuni[ssent] lors de séances privées tenues en marge des réunions annuelles du conseil des ministres»⁸⁰ pour «examiner les allégations et les plaintes formulées par tout pays membre à l'encontre d'un autre et les porter à la connaissance des chefs d'Etats»⁸¹. Le mécanisme de mise en œuvre précise ensuite que «[l]es chefs d'Etat [des pays membres du Conseil de coopération du Golfe] pren[nent] les mesures qui s'imposent à l'égard des questions soulevées par les ministres des affaires étrangères concernant tout pays qui ne respecterait pas les dispositions de l'accord signé entre les [pays] membres du [CCG]»⁸².

2.24. Le mécanisme de mise en œuvre réaffirme ensuite les obligations contractées en vertu du premier accord de Riyad et définit des mesures spécifiques à prendre pour s'en acquitter. Ainsi, il expose en détail les obligations qui précisent et renforcent l'engagement initialement pris de s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats, et notamment de «s'abstenir d'accueillir, d'accepter, de soutenir ou d'encourager les activités de citoyens des pays membres du Conseil ou d'autres personnes dont il est établi qu'il s'agit d'opposants à un pays membre du Conseil, ou encore d'offrir un terreau propice à pareilles activités», et de «s'abstenir de financer ou d'appuyer des organisations, groupes ou entités externes qui diffusent des idées hostiles et incitant à la violence à l'égard des Etats membres du Conseil de coopération du Golfe»⁸³. Là encore, le mécanisme de mise en œuvre contient l'engagement exprès de «s'abstenir de fournir un appui financier ou médiatique à la société des Frères musulmans dans les pays membres du Conseil de coopération du Golfe ou ailleurs» et d'«autoriser l'expulsion des membres de la société des Frères musulmans de nationalité étrangère»⁸⁴.

2.25. Le dernier paragraphe, en particulier, dispose que «[s]i un pays membre du Conseil de coopération du Golfe manque aux dispositions du présent mécanisme, les autres Etats membres seront en droit de prendre *les mesures qui s'imposent* pour protéger leur sécurité et leur stabilité»⁸⁵.

38

2.26. En bref, les accords de Riyad imposent des obligations collectives à chacun de ses signataires. Depuis la signature du premier accord de Riyad, tous les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe, hormis le Qatar, se sont employés à faire le nécessaire pour respecter les engagements spécifiques figurant dans les accords de Riyad.

2.27. Les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe ont appelé à maintes reprises l'attention du Qatar sur ses manquements à ses obligations. Lors des réunions du groupe de suivi

⁷⁸ Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, préambule (vol. II, annexe 20).

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*, art. 1 b) et 1 d).

⁸⁴ *Ibid.*, art. 2 a) et b).

⁸⁵ *Ibid.*, art. 3 (les italiques sont de nous).

constitué en vertu du mécanisme de mise en œuvre en juin 2014, Bahreïn et les EAU ont ainsi reproché au Qatar de maintenir son soutien à des personnes et à des organisations mises à l'index, dont certaines seraient affiliées à Al-Qaida et aux Frères musulmans⁸⁶. En août 2014, Bahreïn, les EAU et l'Arabie saoudite ont indiqué que le Qatar continuait de manquer à ses obligations. A la réunion des ministres des affaires étrangères qui s'en est suivie le 30 août 2014, les débats ont principalement porté sur la question de savoir comment réagir face au non-respect par le Qatar du premier accord de Riyad et de son mécanisme de mise en œuvre⁸⁷. Un groupe de suivi a été établi par les représentants des Etats concernés, Qatar compris, pour surveiller la mise en œuvre des accords de Riyad et rendre compte à cet égard⁸⁸.

2.28. En parallèle, le 11 septembre 2014, le Qatar s'est rallié aux autres Etats membres du Conseil de coopération du Golfe, ainsi qu'à l'Egypte, à l'Iraq, à la Jordanie, au Liban et aux Etats-Unis, pour publier le communiqué de Djedda dans lequel ces Etats sont convenus de lutter contre le financement de l'EIL et d'autres groupes extrémistes violents, de «condamner leur idéologie de la haine», de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice les terroristes et les extrémistes⁸⁹.

39

2.29. Le Qatar n'en a pas pris pour autant ses obligations au sérieux et n'a pas participé de bonne foi au processus de Riyad. Ce non-respect a débouché sur la conclusion, le 16 novembre 2014, de l'accord complémentaire de Riyad⁹⁰.

2.30. L'accord complémentaire de Riyad souligne que «la méconnaissance de l'une quelconque des dispositions d[u premier] accord de Riyad et de son mécanisme de mise en œuvre emporte violation de l'intégralité de ces instruments»⁹¹. Il met également en exergue la nécessité que «les parties s'engagent pleinement à prendre toutes les mesures visées dans lesdits instruments dans un délai d'un mois à dater du présent accord»⁹². Il dispose expressément que, «conformément à la position adoptée par le Conseil de coopération du Golfe, [les signataires] s'engagent à apporter leur assistance à la République arabe d'Egypte en l'aidant à assurer sa sécurité et sa stabilité et en lui fournissant un appui financier ; en mettant un terme à toute activité médiatique dirigée contre la République arabe d'Egypte sur quelque plate-forme que ce soit, directement ou indirectement, et notamment à toutes les productions hostiles diffusées sur Al-Jazeera et Al-Jazeera Mubashir Masr, et en s'appliquant à mettre un terme à tous les contenus hostiles diffusés dans les médias

⁸⁶ «Fourth Report of the Follow-up Committee on the Implementation of the Riyadh Agreement Mechanism», 15 juillet 2014 (vol. V, annexe 64).

⁸⁷ «Summary of Discussions in the Sixth Meeting of their Highnesses and Excellencies the Ministers of Foreign Affairs, Jeddah», 30 août 2014 (vol. V, annexe 65).

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ «Jeddah Communiqué», 11 septembre 2014 (vol. V, annexe 66).

⁹⁰ Accord complémentaire de Riyad, signé par l'Arabie saoudite, le Koweït, Bahreïn, le Qatar et les Emirats arabes unis, 16 novembre 2014 (vol. II, annexe 21).

⁹¹ *Ibid.*, art. 3 a).

⁹² *Ibid.*, art. 3 b).

égyptiens»⁹³. L'accord reflète donc l'intention des parties de contracter des obligations spécifiques et de reconnaître les droits correspondants en ce qui concerne l'Égypte⁹⁴.

40

2.31. L'accord complémentaire de Riyad impose également aux États signataires de «n'accueillir, employer ou soutenir, directement ou indirectement, que ce soit sur le territoire national ou à l'étranger, aucune personne physique ni aucun média qui propagerait des idées préjudiciables à tout État membre du Conseil de coopération du Golfe»⁹⁵. Il y est ensuite dit que «[c]haque État s'engage à prendre toutes les mesures réglementaires, juridiques et judiciaires à l'égard de toute personne qui [commettrait] des actes portant atteinte aux États membres du Conseil de coopération du Golfe, et notamment à engager des poursuites contre l'intéressé et à en faire état dans les médias»⁹⁶.

2.32. Suite aux engagements pris par le Qatar en vertu de l'accord complémentaire de Riyad, Bahreïn, l'Arabie saoudite et les EAU ont aussitôt redéployé leurs ambassadeurs au Qatar le 17 novembre 2014.

SECTION 4

LE NON-RESPECT PAR LE QATAR DES ACCORDS DE RIYAD ET DES AUTRES OBLIGATIONS QUE LUI IMPOSE LE DROIT INTERNATIONAL

2.33. Le Qatar a continué de méconnaître les engagements clairs et contraignants qu'il a contractés dans les accords de Riyad, ainsi que les autres obligations que lui impose le droit international. Il a persisté à fournir un soutien et une plate-forme à des groupes extrémistes ainsi qu'à leurs membres, qui menacent la sécurité et la stabilité sur le territoire des appelants.

A. Le soutien apporté par le Qatar aux Frères musulmans et à d'autres groupes extrémistes

41

2.34. Dans les accords de Riyad, le Qatar s'était expressément engagé à ne pas appuyer la société des Frères musulmans ni d'autres groupes extrémistes, mais il a continué de le faire. A titre d'exemple, l'Égypte lui a demandé en 2015, comme suite à une notice rouge d'Interpol, d'extrader le dirigeant des Frères musulmans Al-Qaradawi⁹⁷. Or, au lieu de faire l'objet d'une extradition ou de poursuites, celui-ci a bénéficié du soutien des plus hauts dirigeants qatariens. Bien que les

⁹³ Accord complémentaire de Riyad, signé par l'Arabie saoudite, le Koweït, Bahreïn, le Qatar et les Emirats arabes unis, 16 novembre 2014, art. 3 d).

⁹⁴ Voir, par exemple, convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, *RTNU*, vol. 1155, p. 363, art. 36 1) («Un droit naît pour un État tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'État tiers ou à un groupe d'États auquel il appartient, soit à tous les États, et si l'État tiers y consent. Le consentement est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement.»).

⁹⁵ Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, art. 3 c) (vol. II, annexe 21).

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ «Note Verbale from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar, Extradition Request concerning Yusuf Abdullah Aly Al-Qaradawi», 21 février 2015 (vol. V, annexe 68).

appelants l'aient officiellement désigné comme terroriste en 2017⁹⁸, l'intéressé a, pas plus tard qu'en mai 2018, été photographié en train de donner l'accolade au chef d'Etat du Qatar, l'émir Tamim bin Hamad Al-Thani, lors d'un banquet organisé par ce dernier⁹⁹.

2.35. La présence des Frères musulmans au Qatar a eu de graves conséquences. Le 11 décembre 2016, un kamikaze s'est ainsi fait exploser, tuant ou blessant nombre de fidèles chrétiens coptes à l'église Saint-Pierre-et-Saint-Paul, contiguë à la cathédrale Saint-Marc d'Abbassia, en Egypte. Dans une déclaration, le ministère égyptien de l'intérieur a indiqué que l'auteur de cet attentat, Mohaab Mustafa al-Sayyid Qasim, s'était radicalisé après avoir rencontré des dirigeants des Frères musulmans au Qatar en 2015¹⁰⁰.

42

2.36. Au cours de la même période, le Qatar a également démontré dans d'autres contextes qu'il soutenait des groupes extrémistes. Le 12 février 2015, par exemple, l'EIIL (Daech) a publié un enregistrement vidéo de la décapitation de 21 travailleurs migrants, des Egyptiens chrétiens coptes, en Libye¹⁰¹, à la suite de quoi l'Egypte a conduit des frappes aériennes contre des cibles de l'EIIL situées sur le territoire libyen¹⁰². Le 18 février 2015, le Conseil de la Ligue des Etats arabes a condamné énergiquement «l'odieux crime barbare» commis par l'EIIL (Daech), et déclaré qu'il «comprendait» et «approuvait sans réserve» les raids aériens que l'Egypte avait menés — en pleine coopération et coordination avec les «autorités légitimes de la Libye» — dans l'exercice de son droit à la légitime défense¹⁰³. Il a appelé les Etats arabes à lutter contre le financement des organisations terroristes, ainsi qu'«à faire preuve de soutien et de solidarité, sous toutes les formes possibles, pour aider l'Egypte dans sa guerre contre le terrorisme»¹⁰⁴. Le Qatar est le seul pays membre de la Ligue des Etats arabes à avoir exprimé des réserves au sujet de cette résolution, ayant condamné les frappes aériennes égyptiennes dirigées contre l'EIIL en Libye¹⁰⁵.

⁹⁸ Voir «Kingdom of Bahrain Ministry [of] Foreign Affairs News Details, «Statement by the Kingdom of Saudi Arabia, the Arab Republic of Egypt, the United Arab Emirates, and the Kingdom of Bahrain», 9 juin 2017 (vol. V, annexe 74) ; «Report: General Details on the Individuals and the Bodies related to Al-Qaeda on the List of Terrorist Organizations», *Emirates News Agency*, 9 juin 2017 (vol. V, annexe 75). Voir également exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 13, «Letter from the Kingdom of Saudi Arabia, the Arab Republic of Egypt, the United Arab Emirates, and the Kingdom of Bahrain to the United Nations Secretary General, UN/SG/Qatar/257», 16 juin 2017 (vol. III, annexe 24).

⁹⁹ «Amir Hosts Iftar banquet for scholars, judges and imams», *Gulf Times*, 30 mai 2018 (vol. VI, annexe 118) ; D. McElroy, «US Advisers Quit Qatar Role as Emir Dines with Muslim Brotherhood Leader», *The National*, 7 juin 2018 (vol. VI, annexe 119).

¹⁰⁰ «Official Statement of the Ministry of Interior of the Arab Republic of Egypt», 12 décembre 2016, par. 3-4 (vol. V, annexe 71).

¹⁰¹ Voir «Islamic State: Egyptian Christians held in Libya «killed»», BBC, 15 février 2015 (vol. VI, annexe 108) ; T. Kamal, «Thousands Mourn Egyptian Victims of Islamic State in Disbelief», Reuters, 16 février 2015 (vol. VI, annexe 109).

¹⁰² J. Malsin and C. Stephen, «Egyptian Air Strikes in Libya Kill Dozens of Isis Militants», *The Guardian*, 17 février 2015 (vol. VI, annexe 110).

¹⁰³ «Press Release of the Arab League, «Consultative Meeting of the Council of the League at the level of Permanent Representatives on the condemnation of the barbaric terrorist act which killed twenty-one Egyptian citizens by ISIS in Libya», 18 février 2015, par. 2 (vol. V, annexe 67).

¹⁰⁴ *Ibid.*, par. 4.

¹⁰⁵ *Ibid.*, où il est relevé que le Qatar a réservé sa position en ce qui concerne le paragraphe 2 : «Le représentant souhaiterait modifier la réserve formulée par le Qatar à la résolution adoptée à ce sujet par le Conseil, de manière à la faire porter sur l'ensemble de la résolution», «Letter of 10 March 2015 from the Arab League, attaching letter of 10 March 2015 from the State of Qatar to the Arab League», p. 2 (vol. V, annexe 69).

43

B. Le défaut d'extrader ou de poursuivre des terroristes

44

2.37. Les accords de Riyad interdisent expressément aux Etats d'accueillir et d'aider les personnes et groupes qui se livrent à des activités terroristes ou mènent des activités subversives contre d'autres Etats¹⁰⁶. Le Qatar est aussi partie à un certain nombre d'autres instruments internationaux qui l'obligent à identifier et à poursuivre ou extrader les terroristes et bailleurs de fonds du terrorisme, dont : i) la convention arabe relative à la répression du terrorisme¹⁰⁷ ; ii) la convention du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe sur la lutte contre le terrorisme¹⁰⁸ ; iii) la convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international¹⁰⁹ ; iv) la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (ci-après la «CIRFT»)¹¹⁰ ; et v) l'accord relatif à la sécurité conclu entre les Etats membres du CCG¹¹¹. Le Qatar est également lié par des obligations en matière de lutte contre le terrorisme qui découlent des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies — en particulier la résolution 1373 (2001), laquelle impose à tous les Etats Membres : i) de refuser de donner refuge à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ; ii) d'empêcher les mouvements de terroristes ou de groupes de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières ; iii) de veiller à ce que toutes personnes qui participent au financement, à l'organisation ou à la perpétration d'actes de terrorisme soient traduites en justice ; et iv) de prévenir, réprimer et ériger en infraction le financement du terrorisme¹¹².

2.38. Au lieu de se conformer à ses obligations internationales, le Qatar a abrité sur son territoire des personnes qui ont ainsi eu la possibilité de planifier des activités terroristes et de

¹⁰⁶ Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, art. 2 (vol. II, annexe 19) ; mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, art. 1 b) et d) (vol. II, annexe 20) ; accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, art. 3 (vol. II, annexe 21).

¹⁰⁷ La convention arabe relative à la répression du terrorisme impose sans équivoque au Qatar d'empêcher les terroristes d'entrer sur son territoire et de l'utiliser «pour planifier, organiser, commettre ou tenter de commettre des infractions terroristes ou y participer», ainsi que de «poursuivre» ou d'«extrader» toute personne concernée. Ligue des Etats arabes, convention arabe relative à la répression du terrorisme, adoptée au Caire le 22 avril 1998, art. 3, 4.II et 5 (vol. II, annexe 10).

¹⁰⁸ Convention du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe sur la lutte contre le terrorisme, signée à Koweït le 4 mai 2004, art. 19 (vol. II, annexe 14). Cet instrument impose au Qatar non seulement d'empêcher les terroristes d'entrer ou de s'infiltrer sur son territoire, mais aussi de prendre des mesures visant à éviter à ses ressortissants d'être amenés à se joindre à des groupes illégaux ou de participer à des activités terroristes. *Ibid.*, art. 6.

¹⁰⁹ Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international, adoptée à Ouagadougou le 1^{er} juillet 1999, art. 3, par. 2. A., al. 1 (vol. II, annexe 11). Au titre de cet instrument, le Qatar s'est engagé à empêcher que son territoire «serve[] de base pour la planification, l'organisation ou l'exécution de crimes terroristes, la participation ou la collaboration à ces crimes sous quelque forme que ce soit [et à] empêcher l'infiltration ou le séjour individuel ou collectif dans [son] territoire d'éléments terroristes en leur refusant accueil [ou] refuge».

¹¹⁰ Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, signée à New York le 9 décembre 1999, *RTNU*, vol. 2178, p. 197 (ci-après la «CIRFT»), art. 2, 7, 9, 10 et 18 (vol. II, annexe 12).

¹¹¹ Voir l'accord de sécurité entre les Etats du CCG, signé à Riyad le 13 novembre 2012, art. 2, 3 et 16 (vol. II, annexe 16).

¹¹² Voir Nations Unies, résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4385^e séance, doc. S/RES/1373, 28 septembre 2001, par. 2 c), d), e) et g) (vol. VI, annexe 88) ; Nations Unies, résolution 1624 (2005) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5261^e séance, doc. S/RES/1624, 14 septembre 2005 (vol. VI, annexe 90). Voir également Nations Unies, résolution 2133 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7101^e séance, doc. S/RES/2133, 27 janvier 2014 (vol. VI, annexe 92) ; Nations Unies, résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7272^e séance, doc. S/RES/2178, 24 septembre 2014 (vol. VI, annexe 93) ; Nations Unies, résolution 2396 (2017) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8148^e séance, doc. S/RES/2396, 21 décembre 2017 (vol. VI, annexe 98).

45

diffuser des discours haineux au mépris du droit international et en toute impunité¹¹³. A titre d'exemple, en décembre 2016, M. Al-Nu'aymi s'est servi de Twitter pour fomenter des troubles dans la région, appelant la population qatarienne à «subvenir aux besoins en équipement, en hommes et en fonds des moudjahidines» en Syrie, en Iraq et au Yémen¹¹⁴. Cet individu continue d'entretenir des relations étroites aux plus hauts niveaux du Gouvernement du Qatar¹¹⁵. De même, ce dernier n'a pas engagé de poursuites contre MM. Sa'd bin Sa'd Muhammad Shariyan Al-Ka'bi et 'Abd al-Latif Bin 'Abdallah Salih Muhammad Al-Kawari, figurant tous deux sur les listes du comité des sanctions en tant qu'«intermédiaires importants» d'Al-Qaida et du Front al-Nosra, qui ont mis sur pied et organisé en toute liberté des collectes de dons publics au Qatar¹¹⁶.

46

2.39. Il n'est pas douteux que le défendeur a continué de faire de son territoire une zone permissive pour les bailleurs de fonds du terrorisme¹¹⁷. En dépit des efforts internationaux visant à imposer des sanctions aux particuliers soutenant le terrorisme sur son territoire, le Gouvernement qatarien n'a pris aucune mesure significative pour stopper les flux financiers à destination des extrémistes¹¹⁸.

¹¹³ Voir Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al Khalifa, ministre des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, doc. A/72/PV.20, 23 septembre 2017 (vol. V, annexe 80); Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. M. Adel Ahmed Al-Jubeir, ministre des affaires étrangères du Royaume d'Arabie saoudite, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, doc. A/72/PV.20, 23 septembre 2017 (vol. V, annexe 81).

¹¹⁴ A. R. al-Nu'aymi (@binomeir), Twitter, 14 décembre 2016, 5 h 8 (vol. VI, annexe 112).

¹¹⁵ A titre d'exemple, en avril 2018, le premier ministre du Qatar, M. Abdullah bin Nasser bin Khalifa Al-Thani, a assisté au mariage de M. Al-Nu'aymi et a été pris en photo en compagnie de ce dernier et du dirigeant du Hamas, Khaled Mishaal. «Qatar Must Improve Relations with Neighbors, Desist from Backing up Extremism, Terrorism, Regional Destabilization, Saudi Ambassador to UK Says», Saudi Press Agency, 25 avril 2018 (vol. VI, annexe 116); D. McElroy, «Qatar's Top Terror Suspect Hosts Prime Minister at Wedding», *The National*, 17 avril 2018 (vol. VI, annexe 114). Le Gouvernement qatarien a par la suite admis que le premier ministre avait été présent au mariage, mais, selon lui, il ne fallait y voir «aucune hypocrisie». «Qatar Says «No Hypocrisy», Admits to PM Attending Wedding of Terrorist's Son», *Al Arabiya*, 22 avril 2018 (vol. VI, annexe 115).

¹¹⁶ «Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning ISIL (Da'esh) Al Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertakings and Entities, Narrative Summaries of Reasons for Listing QDi.380 Abd al-Latif bin Abdallah Salih Muhammad al-Kawari, United Nations Security Council Subsidiary Organs (dernière mise à jour le 21 septembre 2015) (vol. VI, annexe 95); «Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning ISIL (Da'esh) Al Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertakings and Entities, Narrative Summaries of Reasons for Listing QDi.382 Sa'd bin Sa'd Muhammad Shariyan al-Ka'bi, United Nations Security Council Subsidiary Organs (dernière mise à jour le 21 septembre 2015)» (vol. VI, annexe 96); «United States Department of Treasury Press Release, «Treasury Designates Financial Supporters of Al-Qaida and Al-Nusrah Front», 5 août 2015 (vol. VII, annexe 136).

¹¹⁷ Voir Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al Khalifa, ministre des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, doc. A/72/PV.20, 23 septembre 2017 (vol. V, annexe 80); Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. M. Adel Ahmed Al-Jubeir, ministre des affaires étrangères du Royaume d'Arabie saoudite, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, doc. A/72/PV.20, 23 septembre 2017 (vol. V, annexe 81); Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al Khalifa, ministre des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn, à la soixante-treizième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 29 septembre 2018 (vol. V, annexe 83); exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 19, «Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David Cohen before the Center for a New American Security on «Confronting New Threats in Terrorist Financing», 4 mars 2014 (vol. III, annexe 24).

¹¹⁸ «Saudi Arabia Fact Sheet, «Qatar's History of Funding Terrorism and Extremism», 27 juin 2017 (vol. V, annexe 76).

C. Les discours haineux et l'incitation à la violence diffusés sur Al-Jazeera avec le soutien de l'Etat

2.40. Par sa résolution 1624 (2005), le Conseil de sécurité de l'ONU a appelé tous les Etats à interdire par la loi l'incitation à commettre des actes terroristes, à la prévenir et à refuser l'asile à toute personne soupçonnée de se livrer à une telle incitation¹¹⁹.

47

2.41. En outre, en vertu des accords de Riyad, le Qatar est tenu de ne pas permettre que ses médias servent de plate-forme pour déstabiliser ses voisins membres du Conseil de coopération du Golfe ou l'Egypte¹²⁰. Il s'est spécifiquement engagé à empêcher toute utilisation à cet effet d'Al-Jazeera, réseau média qu'il détient et contrôle, notamment, pour ce qui concerne l'Egypte, dans le cadre des productions diffusées sur Al-Jazeera Mubashir Masr¹²¹. Or, un certain nombre de groupes terroristes s'expriment de longue date sur ce canal et le Qatar n'a pris aucune mesure pour y mettre fin.

2.42. Sont en effet régulièrement invités sur Al-Jazeera des dirigeants des Frères musulmans et du Hamas, qui peuvent ainsi relayer leurs appels à l'extrémisme et à la violence¹²². La chaîne de télévision continue en outre à donner la parole à des chefs et représentants d'autres organisations désignées comme étant terroristes, notamment le Front al-Nosra, la branche syrienne d'Al-Qaïda¹²³.

2.43. Les appelants ont protesté contre le comportement d'Al-Jazeera et d'autres médias qatariens qui persistent à offrir une tribune à des groupes extrémistes et terroristes¹²⁴. Comme eux, bien d'autres Etats dénoncent le fait que, tout en prétendant être un «canal d'information», Al-Jazeera sert d'instrument de déstabilisation de la région.

¹¹⁹ Résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité de l'ONU, doc. S/RES/1624, 14 septembre 2005, par. 1 (vol. VI, annexe 90).

¹²⁰ Premier accord de Riyad en date du 23 novembre 2013, art. 1 (vol. II, annexe 19) ; mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad, 17 avril 2014, art. 1, al. a) (vol. II, annexe 20) ; accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, art. 3, al. d) (vol. II, annexe 21).

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Voir notamment «Video Excerpts of Yusuf Al-Qaradawi», Al-Jazeera Television, 28-30 janvier 2009 (vol. VI, annexe 101) ; «Video Excerpt of Yusuf Al-Qaradawi, «Sharia and Life», Al-Jazeera Television, 17 mars 2013 (vol. VI, annexe 102) ; voir également A. Tamimi, «Hamas' Political Document: What to Expect», Al-Jazeera, 1^{er} mai 2017 (vol. VI, annexe 113).

¹²³ Voir notamment les déclarations faites par le chef du Front al-Nosra sur Al-Jazeera : «Al-Nusra Leader Jolani Announces Split from al-Qaïda», Al-Jazeera, 29 juillet 2016 (vol. VI, annexe 111).

¹²⁴ Voir Nations Unies, déclaration de S. Exc. le cheik Khalid Bin Ahmed Al-Khalifa, ministre des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, doc. A/72/PV.20, 23 septembre 2017 (vol. V, annexe 80) ; Nations Unies, déclaration de S. Exc. M. Adel Ahmed Al-Jubeir, ministre des affaires étrangères du Royaume d'Arabie saoudite, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, doc. A/72/PV.20, 23 septembre 2017 (vol. V, annexe 81) ; Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. M. Adel Ahmed Al-Jubeir, ministre des affaires étrangères du Royaume d'Arabie saoudite, devant l'Assemblée générale, soixante-treizième session, 28 septembre 2018 (vol. V, annexe 82).

48

D. La violation du principe de non-intervention

2.44. Le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des autres Etats est bien établi en droit international¹²⁵. C'est le corollaire des principes de l'égalité souveraine, de l'indépendance politique et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes consacrés par la Charte des Nations Unies¹²⁶. L'ingérence délibérée et systématique du Qatar dans les affaires intérieures des appelants, notamment par son soutien à des groupes terroristes et aux idéologies extrémistes, emporte violation flagrante de cette notion fondamentale du droit international général.

49

2.45. L'ingérence du Qatar dans les affaires intérieures de ses voisins est continue. Par une décision datée du 16 septembre 2017, la Cour de Cassation égyptienne a ainsi confirmé que, entre 2011 et 2013, l'ancien président Morsi et des membres de son gouvernement affilié à la société des Frères musulmans avaient vendu à des agents du renseignement qatarien des secrets militaires et d'autres informations essentielles pour la sécurité nationale de l'Egypte¹²⁷.

2.46. Autre exemple, le Qatar a offert à certains ressortissants de Bahreïn, ainsi qu'à leurs familles, de généreuses incitations financières pour venir s'installer sur son sol et prendre la nationalité qatarienne. Etaient spécifiquement visés des Bahreïnites occupant ou ayant occupé des fonctions de haut niveau en rapport avec des questions sensibles. De toute évidence, cela fait peser une grave menace sur la sécurité et les intérêts nationaux. Bahreïn a, à de nombreuses reprises, exprimé ses plus vives protestations contre de telles pratiques par la voie diplomatique et par d'autres moyens, notamment dans le cadre des comités établis pour surveiller la mise en œuvre des accords de Riyad¹²⁸.

E. La dénonciation par le Qatar des accords de Riyad

2.47. Le Qatar n'avait aucune intention de se soumettre, même pour la forme, aux obligations qui lui incombaient en vertu des accords de Riyad, ainsi qu'il est apparu clairement dans une lettre en date du 19 février 2017 qu'il a adressée au Secrétaire général du Conseil de

¹²⁵ Voir notamment *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 106, par. 202 ; Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (A/8082), doc. A/RES/2625 (XXV), 24 octobre 1970 (vol. VI, annexe 86). Voir également Nations Unies, résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale, Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté, A/RES/2131 (XX), 21 décembre 1965, par. 2 («Tous les Etats doivent ... s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat.») (vol. VI, annexe 85) ; pacte de la Ligue des Etats arabes, signé au Caire le 22 mars 1945, RTNU, vol. 70, p. 255, art. 8 («Tout Etat-Membre s'engage à respecter le régime de Gouvernement établi dans les autres Etats-Membres ... et s'engage à s'abstenir de toute action tendant au changement de ce régime.») (vol. II, annexe 3) ; Charte de l'Organisation de l'Unité africaine, faite à Addis-Abeba, le 25 mai 1963, RTNU, vol. 479, p. 75, art. III («Les Etats membres ... affirment solennellement les principes suivants : ... [n]on-ingérence dans les affaires intérieures des Etats») ; Charte de l'Organisation des Etats américains, signée à Bogota le 30 avril 1948, RTNU, vol. 119, p. 57, art. 15 («Aucun Etat ou groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement, pour quelque motif que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat.»).

¹²⁶ Charte des Nations Unies, 24 octobre 1945, RTNU, vol. 1, p. XVI, par. 2 de l'article 1, par. 1 de l'article 2 et par. 4 de l'article 2.

¹²⁷ «Morsi and others v. Public Prosecution, case no. 32611, Judgment of the Court of Cassation of the Arab Republic of Egypt (Criminal Chamber)», 16 September 2017 (vol. VII, annexe 137).

¹²⁸ Voir notamment «Fourth Report of the Follow-up Committee on the Implementation of the Riyadh Agreement Mechanism», 15 juillet 2014 (vol. V, annexe 64).

50

coopération du Golfe¹²⁹, dans laquelle il déclare que «l'accord est devenu sans objet», et demande aux Etats du Conseil de coopération du Golfe de «convenir de mettre fin à l'accord de Riyad, que les événements survenus sur les plans international et régional ont rendu caduque»¹³⁰. Le Qatar a en outre, à cette occasion, affirmé pour la première fois que les accords de Riyad constituaient un «abandon» de la charte du Conseil de coopération du Golfe, et ne «serv[aient] pas les intérêts et les objectifs du Conseil», préconisant de renouer avec les principes de l'organisation¹³¹. Considérée dans son ensemble et à la lumière du comportement global du Qatar, cette lettre s'apparentait à une révocation par ce dernier des obligations lui incombant au titre des accords de Riyad. Elle démontrait en outre que le Qatar n'avait aucune intention de mettre un terme à sa politique hostile contre l'Egypte, et notamment à l'appui qu'il persistait à fournir aux Frères musulmans au mépris de ses engagements explicites.

F. Les sommes versées à des terroristes au titre de rançons

51

2.48. Peu de temps après, en avril 2017, le Qatar a envoyé en Iraq, par un jet de la compagnie Qatar Airways, plusieurs centaines de millions de dollars censés servir à payer une rançon pour la libération de membres de la famille royale qatarienne qui avaient été kidnappés¹³². Bien que l'argent ait été saisi par les autorités iraqiennes à bord de l'appareil¹³³, le Qatar s'est obstiné à négocier avec Qasem Soleimani, chef du corps des Gardiens de la révolution islamique (GRI) qui figurait sur les listes de terroristes, notamment celles établies par l'ONU¹³⁴, la libération des membres de la famille royale kidnappés, en échange, entre autres contreparties, du versement d'une somme d'argent aux GRI iraniens et à leur milice religieuse affiliée, les Kataeb Hezbollah (ou Hezbollah iraquien), ainsi qu'à Hayat Tahrir al-Cham, organisation affiliée à Al-Qaïda, anciennement appelée Front Al-Nosra¹³⁵. Ces paiements au titre de rançon ont été confirmés par des SMS et messages téléphoniques envoyés à l'époque par des représentants qatariens¹³⁶. Au total,

¹²⁹ «Letter of 19 February 2017 from the Minister of Foreign Affairs of the State of Qatar to the Secretary-General of the GCC» (vol. V, annexe 72).

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² P. Wood, ««Billion Dollar Ransom»: Did Qatar Pay Record Sum?», *BBC*, 17 juillet 2018 (vol. VI, annexe 120); J. Warrick, «Hacked Messages Show Qatar Appearing to Pay Hundreds of Millions to Free Hostages», *The Washington Post*, 28 avril 2018 (vol. VI, annexe 117).

¹³³ J. Warrick, «Hacked Messages Show Qatar Appearing to Pay Hundreds of Millions to Free Hostages», *The Washington Post*, 28 avril 2018 (vol. VI, annexe 117).

¹³⁴ Soleimani a été inscrit sur les listes de sanctions de l'ONU, de l'Union européenne et des Etats-Unis. Voir Nations Unies, Conseil de sécurité, «Liste établie en application de la résolution 2231 (2015)», version actualisée le 23 novembre 2018, accessible à l'adresse suivante : <https://scsanctions.un.org/fop/fop?xml=htdocs/resources/xml/fr/consolidated.xml&xslt=htdocs/resources/xsl/fr/iran.xsl> (vol. VI, annexe 99); règlement d'exécution (UE) n° 611/2011 du Conseil du 23 juin 2011 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, *Journal officiel de l'Union européenne* (L 164/1) (vol. VI, annexe 91); «United States Department of Treasury Press Release, «Treasury Sanctions Five Individuals Tied to Iranian Plot to Assassinate the Saudi Arabian Ambassador to the United States»», 11 octobre 2011 (vol. VII, annexe 132); «United States Department of Treasury Press Release, «Administration Takes Additional Steps to Hold the Government of Syria Accountable for Violent Repression Against the Syrian People»», 18 mai 2011 (vol. VII, annexe 131); «United States Department of Treasury Press Release, «Fact Sheet: Designation of Iranian Entities and Individuals for Proliferation Activities and Support for Terrorism»», 25 octobre 2007 (vol. VII, annexe 129).

¹³⁵ J. Warrick, «Hacked Messages Show Qatar Appearing to Pay Hundreds of Millions to Free Hostages», *The Washington Post*, 28 avril 2018 (vol. VI, annexe 117). Dans l'un de ces messages, l'ambassadeur du Qatar en Iraq précisait que les versements suivants seraient effectués : 50 millions de dollars à Qassem Soleimani, 50 millions de dollars à un membre de l'administration de la province qui avait facilité les négociations, 25 millions de dollars à Abu Hussain, le chef de Kataeb, et 20 millions à un représentant iranien. *Ibid.*

¹³⁶ J. Warrick, «Hacked Messages Show Qatar Appearing to Pay Hundreds of Millions to Free Hostages», *The Washington Post*, 28 avril 2018 (vol. VI, annexe 117). Le *Washington Post* a publié ces messages. «Hacked Phone Messages Shed Light on Massive Payoff that Ended Iraqi Hostage Affair», *The Washington Post*, article non daté (vol. VI, annexe 121).

52 le Qatar est parvenu à transférer pas moins d'un milliard de dollars¹³⁷. L'Égypte a, en réponse, demandé au Conseil de sécurité de l'ONU d'ouvrir une enquête sur les sommes ainsi versées à des groupes terroristes à titre de rançon¹³⁸.

2.49. Dans sa résolution 2133 (2014), le Conseil de sécurité de l'ONU a souligné que les rançons versées à des groupes terroristes «multipli[èrent] ... le nombre des victimes et perpétu[èrent] le problème», et qu'elles «constitu[èrent] l'une des sources de revenus qui v[enaient] soutenir l'effort de recrutement mené par ces groupes, renforcer leur capacité opérationnelle d'organiser et de perpétrer des attentats terroristes»¹³⁹. Il a en conséquence explicitement demandé «à tous les États Membres d'empêcher les terroristes de profiter directement ou indirectement de rançons ou de concessions politiques, et de faire en sorte que les otages soient libérés sains et saufs»¹⁴⁰. Dans sa résolution 2199 (2015), adoptée en application des dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité a réitéré cette demande et réaffirmé que l'obligation de geler les avoirs financiers de ceux qui sont désignés par le comité des sanctions contre l'EIIL (Daech) et Al-Qaida s'applique aussi aux rançons versées aux personnes, groupes, entreprises et entités figurant sur la liste ainsi établie, quelles que soient les modalités de paiement de la rançon et quelle que soit l'identité du payeur¹⁴¹. La CIRFT proscrit, de la même manière, la fourniture de fonds susceptibles d'être utilisés pour commettre des actes de terrorisme¹⁴².

53 2.50. En résumé, le versement d'une rançon par le Qatar n'a fait que confirmer que celui-ci était résolu à soutenir de manière illicite des groupes extrémistes et terroristes.

SECTION 5

LES APPELANTS ONT RÉAGI LICITEMENT AUX VIOLATIONS DU DROIT INTERNATIONAL COMMISES PAR LE QATAR

2.51. Face aux manquements multiples et continus du Qatar aux obligations internationales qui lui incombent, et après des années d'efforts diplomatiques, les appelants n'ont eu guère d'autre choix que de passer à l'action pour inciter cet État à se conformer auxdites obligations.

2.52. Les mesures que les appelants ont prises en juin 2017, y compris celles qui sont brièvement décrites au présent chapitre, ont représenté l'aboutissement d'un long processus de délibération mené dans le cadre des accords de Riyad et d'autres échanges diplomatiques.

¹³⁷ J. Warrick, «Hacked Messages Show Qatar Appearing to Pay Hundreds of Millions to Free Hostages», *The Washington Post*, 28 avril 2018 (vol. VI, annexe 117).

¹³⁸ Voir exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 10, «United Nations Security Council, 7962nd Meeting, document S/PV.7932, 8 June 2017, Statement of Egypt», p. 16 (vol. III, annexe 24). Voir également Nations Unies, Conseil de sécurité, soixante-douzième année, procès-verbal de la 8007^e séance, doc. S/PV.8007, 20 juillet 2017 (vol. VI, annexe 97).

¹³⁹ Nations Unies, résolution 2133 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7101^e séance, le 27 janvier 2014, doc. S/RES/2133 (vol. VI, annexe 92).

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Nations Unies, résolution 2199 (2015) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7379^e séance, le 12 février 2015, doc. S/RES/2199 (vol. VI, annexe 94).

¹⁴² La CIRFT interdit de «fourni[r] ou réuni[r] des fonds ... en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre» des actes de terrorisme. CIRFT, art. 2 (vol. II, annexe 12).

A. Les restrictions de l'accès à l'espace aérien imposées par les appelants sont des contre-mesures licites

2.53. Le 5 juin 2017, les appelants ont rompu leurs relations diplomatiques avec le Qatar et adopté un certain nombre d'autres mesures, dont les restrictions visant l'espace aérien qui forment la base des demandes formulées par cet Etat dans les requêtes qu'il a déposées devant le Conseil de l'OACI. Ces mesures visaient à amener le défendeur à s'acquitter des obligations internationales lui incombant et constituent donc des contre-mesures licites au regard du droit international coutumier¹⁴³.

54

2.54. Par des avis aux navigateurs aériens (NOTAM) diffusés le 5 juin 2017, les appelants ont imposé des restrictions au survol, par tout aéronef immatriculé au Qatar, de l'espace aérien surjacent à leurs territoires respectifs. Ces avis ont été révisés dans le courant de la même semaine à l'issue d'une consultation entre le bureau régional de l'OACI au Moyen-Orient (ci-après le «bureau MID de l'OACI») au Caire et les Etats intéressés. Il était précisé dans la version révisée que les restrictions d'accès applicables aux aéronefs immatriculés au Qatar ne concernaient que l'espace aérien des appelants — c'est-à-dire celui situé au-dessus du territoire de chacun d'eux, y compris leurs mer territoriales respectives à l'intérieur de la ou des régions d'information de vol (FIR) pertinentes —, et non l'espace aérien international surjacent à la haute mer¹⁴⁴.

2.55. Les appelants ont coopéré sans réserve et sans délai, aussi bien avec l'OACI qu'avec le Qatar, afin de convenir de routes d'exception et de dispositions connexes et d'éviter ainsi toute perturbation inutile de la circulation aérienne que pourraient engendrer les restrictions visant l'espace aérien. Ils ont notamment collaboré étroitement avec le bureau MID de l'OACI au Caire en vue d'adopter d'urgence les mesures voulues pour préserver la sécurité, la régularité et l'efficacité du trafic aérien. Les appelants ont en outre précisé que leur espace aérien et leurs aéroports demeuraient ouverts aux aéronefs immatriculés au Qatar en cas de situation d'urgence. En tout état de cause, l'espace aérien situé au-dessus de la haute mer à l'intérieur de la FIR de chacun des appelants reste accessible à ces aéronefs, sous réserve que les procédures habituelles relatives aux services de la circulation aérienne et à la sécurité soient respectées.

B. L'adoption de contre-mesures en tant que circonstance excluant l'illicéité au regard du droit international général

55

2.56. Le droit international permet à un Etat d'adopter des contre-mesures comme suite au manquement par un autre Etat aux obligations internationales qui lui incombent. Il s'agit là de mesures n'impliquant pas l'emploi de la force qui consistent en la suspension temporaire de l'exécution d'une ou de plusieurs obligations internationales et sont prises en vue d'inciter l'Etat auteur d'un fait illicite à se conformer à ses obligations internationales. L'illicéité du comportement d'un Etat est exclue dans la mesure où les actes de celui-ci constituent une contre-mesure licite.

2.57. Le droit, conféré aux Etats par le droit international, d'adopter des contre-mesures comme suite au manquement, par un autre Etat, aux obligations qui lui incombent a été

¹⁴³ Les exceptions préliminaires soulevées par les appelants devant le Conseil de l'OACI, y compris l'argument des contre-mesures qu'ils ont invoqué de bonne foi, sont sans préjudice de leur position sur le fond de la demande formulée par le Qatar au titre de la convention de Chicago. Voir également exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 8 (vol. III, annexe 24).

¹⁴⁴ Conseil de l'OACI, note présentée par la secrétaire générale, session extraordinaire, arrangements d'exception afin de faciliter le flux de trafic dans l'espace aérien au-dessus de la haute mer dans la région du Golfe, doc. C-WP/14639, 14 juillet 2017, par. 2.1 (vol. V, annexe 35).

constamment et systématiquement réaffirmé tant par la Cour que par les tribunaux arbitraux internationaux :

- a) En l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour, ayant constaté que la Tchécoslovaquie avait commis un fait internationalement illicite (c'est-à-dire un manquement à ses obligations internationales), a entrepris de rechercher

«si cette illicéité p[ouvai]t 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»¹⁴⁵.

56

A cet égard, elle a jugé que, «[p]our pouvoir être justifiée, une contre-mesure d[eva]it satisfaire à certaines conditions»¹⁴⁶. Bien qu'elle ait finalement conclu que, au vu des faits présentés, ces conditions n'avaient pas été remplies, la Cour a reconnu que l'illicéité d'un comportement qui constituerait autrement un manquement aux obligations internationales incombant à un Etat pouvait en principe être écartée dans la mesure où ce comportement répondait aux critères d'une contre-mesure licite¹⁴⁷.

- b) En l'affaire relative à l'*Application de l'accord intérimaire*, la Cour a également admis que l'adoption de contre-mesures valables pouvait, en principe, fournir un moyen de défense contre un grief de manquement à une obligation. En particulier, elle a examiné (et fini par rejeter au fond) l'argument de la Grèce selon lequel toute inobservation par cette dernière de ses obligations au titre de l'accord intérimaire qui découlerait de son objection à l'admission de la Macédoine à l'OTAN «pourrait être justifié[e]... comme une contre-mesure prise conformément au droit de la responsabilité de l'Etat»¹⁴⁸; ce faisant, la Cour s'est référée au «droit régissant les contre-mesures»¹⁴⁹.

- c) Auparavant, le tribunal arbitral constitué en l'affaire concernant l'*Accord relatif aux services aériens* avait lui aussi reconnu la licéité de contre-mesures, précisant ceci :

57

«Dans l'état actuel du droit international général, abstraction faite des engagements spécifiques découlant de traités particuliers et notamment des mécanismes institués dans le cadre des organisations internationales, chaque Etat apprécie pour lui-même sa situation juridique au regard des autres Etats. En présence d'une situation qui comporte à son avis la violation d'une obligation internationale par un autre Etat, il a le droit, sous la réserve des règles générales du droit international relatives aux contraintes armées, de faire respecter son droit par des «contre-mesures».»¹⁵⁰

¹⁴⁵ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 55, par. 82.

¹⁴⁶ *Ibid.*, par. 83.

¹⁴⁷ *Ibid.* De même, en l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la Cour a fait observer que les faits internationalement illicites reprochés à cet Etat — s'ils étaient établis et considérés comme lui étant imputables — pourraient avoir «justifi[é] des contre-mesures proportionnées... de la part de l'Etat qui en a[v]ait été victime»: *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 127, par. 249.

¹⁴⁸ *Application de l'accord intérimaire du 13 septembre 1995 (ex-République yougoslave de Macédoine c. Grèce)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2011, p. 680, par. 114; et voir *ibid.*, p. 682, par. 120 et 121.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 692, par. 164.

¹⁵⁰ *Accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France*, sentence du 9 décembre 1978, Recueil des sentences arbitrales, vol. XVIII, p. 483, par. 81.

2.58. Se fondant sur des précédents internationaux pertinents antérieurs à 2001, la Commission du droit international (CDI) de l'ONU, a également reconnu, dans le cadre de ses travaux sur le droit de la responsabilité de l'Etat, que, dans la mesure où elle prenait la forme d'une contre-mesure valable, l'inexécution d'une obligation pouvait en principe constituer une circonstance excluant l'illicéité. L'article 22 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite dispose ce qui suit :

«L'illicéité du fait d'un Etat non conforme à l'une de ses obligations internationales à l'égard d'un autre Etat est exclue si, et dans la mesure où, ce fait constitue une contre-mesure prise à l'encontre de cet autre Etat.»¹⁵¹

2.59. En droit international coutumier, il n'est pas exigé que les contre-mesures supposent la suspension de la même obligation que celle à laquelle il a été manqué, ou d'une obligation étroitement liée à celle-ci, ou née du même traité («contre-mesures réciproques»)¹⁵².

58

2.60. Devant le Conseil de l'OACI, le Qatar n'a pas contesté que, en principe, des contre-mesures pouvaient constituer une circonstance excluant l'illicéité, au regard du droit international général, des restrictions visant l'espace aérien. Au lieu de cela, il a invoqué un argument restreint, selon lequel la question de savoir si ces restrictions imposées par les appelants constituaient ou non des contre-mesures valables pourrait n'avoir aucune incidence sur la compétence du Conseil de l'OACI mais relever du fond¹⁵³.

2.61. De plus, le Qatar n'a pas cherché à prétendre que la convention de Chicago empêche les Etats parties de recourir à des contre-mesures entraînant la suspension de l'exécution de leurs obligations en réponse au manquement par une autre partie contractante aux obligations internationales qui sont les siennes.

2.62. Il n'est dès lors pas contesté que les Etats parties à la convention de Chicago conservent en principe le droit souverain que leur confère le droit international coutumier de prendre des mesures supposant la suspension de l'exécution de leurs obligations envers un autre Etat partie à cet instrument par voie de contre-mesures répondant à un manquement antérieur, par cet Etat, aux obligations internationales qui lui incombent¹⁵⁴.

¹⁵¹ Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 22 (vol. II, annexe 13).

¹⁵² *Ibid.*, commentaire introductif du chapitre II de la troisième partie, par. 5. Le mot «contre-mesures réciproques» désigne des «contre-mesures qui supposent la suspension de l'exécution d'obligations envers l'Etat responsable «si lesdites obligations correspondent ou sont directement liées à l'obligation qui a été violée»». *Ibid.* (renvoi interne omis).

¹⁵³ Réplique A devant l'OACI, par. 75-77 (vol. IV, annexe 25).

¹⁵⁴ Dans le cas de l'Egypte, les mesures ont été imposées au Qatar pour l'amener à se conformer aux obligations que lui impose le droit international général, notamment au titre des traités internationaux et des résolutions applicables de l'ONU en matière de terrorisme, et étaient justifiées sur cette seule base. Elles visaient en outre à le rappeler aux obligations lui incombant envers l'Egypte, en sa qualité d'Etat tiers bénéficiant de droits au titre des accords de Riyad. Voir convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, *RTNU*, vol. 1155, p. 331, art. 36 ; mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, art. 2 (vol. II, annexe 20) ; et accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, art. 3 d) (vol. II, annexe 21).

59

C. Les moyens prévus pour mettre en œuvre et faire respecter les accords de Riyad

2.63. Outre la possibilité incontestable (et incontestée) de prendre des contre-mesures en tant qu'elles constituent une circonstance excluant l'illicéité en vertu du droit international général, les accords de Riyad prévoient expressément que, en cas de violation commise par l'un des Etats parties, les autres Etats puissent prendre des mesures en réaction.

2.64. En particulier, le mécanisme de mise en œuvre prévoit que les ministres des affaires étrangères des Etats parties se rencontrent régulièrement afin de contrôler la bonne exécution de l'accord de Riyad (ainsi que pour réaffirmer les obligations énoncées dans le mécanisme proprement dit). A cet égard, les ministres doivent faire rapport aux chefs d'Etat, et il est précisé ce qui suit :

«Les chefs d'Etat prendront les mesures qui s'imposent à l'égard des questions soulevées par les ministres des affaires étrangères concernant tout pays qui ne respecterait pas les dispositions de l'accord signé entre les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe.»¹⁵⁵

2.65. La dernière disposition du mécanisme de mise en œuvre établit clairement que les Etats parties ont envisagé l'adoption de mesures incitant au respect des obligations souscrites, en cas de manquement à celles-ci. Elle se lit comme suit :

«Si un pays membre du Conseil de coopération du Golfe manque aux dispositions du présent mécanisme, les autres Etats membres seront en droit de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger leur sécurité et leur stabilité.»¹⁵⁶

60

2.66. La possibilité de prendre des mesures visant à assurer la bonne exécution des obligations contractées dans le cadre de l'accord de Riyad et du mécanisme de mise en œuvre a été confirmée dans l'accord complémentaire de Riyad, conclu en novembre 2014, dont l'article 3 *a*) réaffirme et rend indissociables les obligations énoncées dans cet accord et celles découlant des accords antérieurs, indiquant que «la méconnaissance de l'une quelconque des dispositions de l'accord de Riyad et de son mécanisme de mise en œuvre emporte violation de l'intégralité de ces instruments»¹⁵⁷. En outre, l'article 4 — dont l'application bénéficie aussi à l'Egypte¹⁵⁸ — souligne que le premier accord de Riyad, le mécanisme de mise en œuvre et l'accord complémentaire de Riyad lui-même

«nécessit[ent] un engagement plein et entier à s'y conformer. Les chefs d'Etats ont chargé les chefs des services de renseignement d'assurer la mise en œuvre des présentes dispositions et de leur soumettre des rapports périodiques à cet égard *afin de prendre les mesures qu'ils pourraient estimer nécessaires pour protéger la sécurité et la stabilité de leurs pays.*»¹⁵⁹

¹⁵⁵ Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014 (vol. II, annexe 20).

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, art. 3 *a*) (vol. II, annexe 21).

¹⁵⁸ Voir plus haut, par. 262, note de bas de page 154.

¹⁵⁹ Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, art. 4 (vol. II, annexe 21) (les italiques sont de nous).

2.67. Les Etats parties aux accords de Riyad ont donc expressément reconnu que tout manquement aux obligations contractées dans le cadre de ces accords, y compris aux obligations spécifiques relatives à la non-ingérence dans les affaires intérieures de l’Egypte, autoriserait les autres Etats parties à réagir en adoptant des mesures visant à forcer l’exécution de ces obligations. Dès lors, le Qatar ne pouvait douter un seul instant que, s’il ne mettait pas un terme à son comportement internationalement illicite ni ne se conformait aux obligations qu’il avait contractées, il était possible que les autres Etats prennent des contre-mesures, et même probable qu’ils le feraient.

61

SECTION 6

RÉSUMÉ

2.68. Dans sa requête soumise au Conseil de l’OACI, le Qatar a cherché à mettre l’accent sur la question restreinte de savoir si les mesures visant l’espace aérien étaient conformes aux obligations qui incombent aux appelants au titre de la convention de Chicago et de l’accord de transit. Toutefois, en circonscrivant ainsi sa requête, le Qatar s’efforce, à tort, d’isoler un seul aspect du différend plus vaste qui oppose les Parties, et méconnaît le véritable problème en cause, qui se rapporte aux faits internationalement illicites commis par lui-même. De la même manière, il ne reconnaît pas que c’est son propre comportement qui a provoqué la rupture des relations et l’adoption, par les appelants, des mesures dont il tire à présent grief.

2.69. Bien qu’ayant renié les obligations contractées dans le cadre des accords de Riyad, et manqué à maintes reprises à de nombreuses autres obligations découlant du droit international, le Qatar a refusé de s’employer de bonne foi à traiter ces questions avec les appelants, tout comme il a refusé de mettre un terme aux manquements à ses obligations internationales, ou d’y remédier. Au lieu de cela, il a persisté dans son comportement internationalement illicite et réaffirmé qu’il n’entendait pas le modifier.

2.70. Tel est le contexte plus général dans lequel s’inscrit la question artificiellement restreinte que le Qatar a cherché à soumettre au Conseil de l’OACI, et qui porte sur l’une des mesures que les appelants ont prises afin d’inciter cet Etat à mettre un terme à son comportement internationalement illicite. Comme il sera expliqué plus loin, au chapitre V, cet enchaînement d’événements constitue le contexte qui doit nécessairement être pris en considération pour établir la compétence du Conseil à l’égard des désaccords dont le Qatar l’a saisi.

LE PREMIER MOYEN D'APPEL : L'ABSENCE DE PROCÉDURE RÉGULIÈRE

3.1. Le premier moyen avancé pour contester la décision a trait à la procédure suivie par le Conseil de l'OACI. En effet, celui-ci n'a pas veillé au respect des principes fondamentaux d'une procédure régulière, qui constituent également des principes généraux de droit, de sorte que les appelants se sont trouvés lésés. Ces irrégularités étaient si graves et si nombreuses qu'elles privent la procédure et la décision de leur caractère judiciaire.

3.2. En voici un résumé :

- a) les appelants se sont vu accorder un temps manifestement insuffisant pour exposer leurs arguments au Conseil ; ils ont de surcroît disposé à eux quatre d'un temps égal à celui du Qatar alors que chacun d'eux comparaisait comme défendeur en son nom propre et que la présentation d'une argumentation collective demandait davantage de temps qu'il n'en fallait au Qatar, seul à plaider sa cause ;
 - b) la décision a été prise au scrutin secret, alors que les appelants avaient sollicité un scrutin public par appel nominal ;
 - c) le Conseil a indûment fixé à 19 voix la majorité requise pour retenir les exceptions préliminaires, sur les 33 voix des membres admis à voter, alors que l'article 52 de la convention de Chicago n'exige qu'une simple «majorité» (soit 17 voix) ;
 - d) le Conseil a rejeté les deux exceptions préliminaires des appelants en les traitant comme une seule et même demande, alors qu'elles avaient été présentées comme des moyens distincts dont chacun justifiait en soi que le Conseil décline sa compétence à l'égard du différend porté devant lui. Les membres du Conseil ont ainsi rendu leur décision en se fondant sur le postulat erroné qu'une seule exception avait été soulevée :
- 63
- e) la décision ne satisfaisait pas à l'obligation de motivation, qui non seulement revêt une importance fondamentale, mais est en outre expressément prévue par le propre Règlement de l'OACI ;
 - f) de fait, aucune motivation ne pouvait être fournie puisqu'il n'y avait eu ni délibération ni même discussion au sein du Conseil, lequel est passé directement au vote (secret) juste après les plaidoiries, ce qui constitue de sa part une abdication de sa fonction judiciaire collégiale ; et
 - g) l'absence de toute discussion ou délibération indique que la décision avait déjà été arrêtée, très probablement parce que les membres du Conseil agissaient sur les instructions de leurs gouvernements respectifs.

3.3. Le présent chapitre débute avec une description de l'obligation fondamentale du Conseil de l'OACI de veiller à la régularité de la procédure (section 1). Il retrace ensuite le déroulement de la procédure devant le Conseil (section 2), puis met en lumière les irrégularités qui vicient cette procédure ainsi qu'en définitive la décision rendue (section 3). Les appelants invitent enfin respectueusement la Cour à déclarer que, du fait des irrégularités nombreuses et graves dont elle est entachée, la décision du Conseil de l'OACI est nulle et non avenue (section 4).

SECTION 1

LA FONCTION JUDICIAIRE DU CONSEIL DE L'OACI

64 3.4. Dans l'exercice des fonctions judiciaires que lui confère l'article 84 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI devait respecter les droits fondamentaux des appelants à une procédure régulière. Or, dans le cas présent, il a non seulement manqué de se conformer au Règlement de l'OACI, mais a en outre agi d'une manière qui, considérée dans son ensemble, était incompatible avec une procédure judiciaire correcte. De plus, il n'a pas respecté les garanties nécessaires pour préserver l'intégrité de la procédure. En particulier, le Conseil n'a pas prêté attention ou réagi au fait qu'un membre de la direction des affaires juridiques et des relations extérieures qui l'avait conseillé lors de la procédure engagée par le Qatar au titre de l'article 54 de la convention ait ensuite conseillé cet Etat et agi pour son compte dans le cadre de la procédure engagée sur le fondement de l'article 84, et qui portait sur le *même différend*¹⁶⁰. Il convient de noter à cet égard que la direction des affaires juridiques et des relations extérieures de l'OACI a parfois été chargée d'assurer certaines fonctions judiciaires par le Conseil. En omettant de voir un conflit d'intérêts dans la participation de l'intéressé et d'agir en conséquence, le Conseil a compromis la confiance que les parties plaçaient en la procédure.

65 3.5. Les Parties semblent s'accorder à reconnaître que le Conseil de l'OACI était tenu ici d'exercer une fonction judiciaire, à savoir procéder au règlement, avec effet obligatoire, d'un différend juridique concernant l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago¹⁶¹. Le chapitre XVIII de cette convention habilite le Conseil à trancher tout différend susceptible de se faire jour entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention. Aux termes de l'article 84 :

«Si un désaccord entre deux ou plusieurs Etats 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 Etat impliqué dans ce désaccord.»

3.6. Il ne devrait pas être contesté non plus que, lorsqu'il rend une décision dans l'exercice des fonctions judiciaires que lui confère l'article 84, le Conseil de l'OACI doit agir dans le respect des règles fondamentales garantes d'une procédure régulière, qui «sont à la base même de l'ordre juridique»¹⁶² et sont consubstantielles à toute procédure judiciaire¹⁶³.

¹⁶⁰ Voir «Item under Article 54(n) of the Convention on International Civil Aviation — Request of the State of Qatar, ICAO Council — 211th Session, Summary Minutes of the Tenth Meeting of 23 June 2017, document C-MIN 211/10», 11 juillet 2017 (où M. Augustin est désigné comme membre du secrétariat dans le cadre de la procédure au titre de l'article 54) (vol. V, annexe 34), et, par comparaison, Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, p. 2 (où M. Augustin est désigné comme conseiller du Qatar dans le cadre de la procédure ultérieure fondée sur l'article 84) (vol. V, annexe 53).

¹⁶¹ Voir exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 15-19 (vol. III, annexe 24) ; réplique A devant l'OACI, par. 11-14 (vol. IV, annexe 25). Devant le Conseil de l'OACI, le Qatar, tout en contestant que le Conseil agît en tant qu'«organe judiciaire» lorsqu'il s'acquittait de ses fonctions au titre de l'article 84, a néanmoins reconnu que celui-ci agissait à tout le moins «dans l'exercice de pouvoirs quasi judiciaires». En conséquence, le Qatar estimait qu'il n'était pas «nécessaire de déterminer si le Conseil, lorsqu'il exer[çait] des fonctions au titre de l'article 84, agi[ssait] dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires, ou d'examiner quelle différence cela impliquerait dans la pratique». *Ibid.*, par. 14.

¹⁶² B. Cheng, *General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals* (2006), p. 390 ; H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court* (réimpression, 1982), p. 39.

66

3.7. Nulle procédure ou décision judiciaire n'est possible sans respect des garanties fondamentales d'une procédure régulière. Ainsi, la Cour a déclaré qu'«une erreur essentielle ayant provoqué un mal-jugé» ou «une faute essentielle dans la procédure suivie» par une institution spécialisée des Nations Unies pouvaient ouvrir droit à la révision d'une décision¹⁶⁴. En outre, plusieurs instruments internationaux prévoient la non-exécution des sentences arbitrales entachées d'irrégularités procédurales. Ainsi de la convention de New York pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (1958)¹⁶⁵, de la convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats (1966)¹⁶⁶ (ci-après la «convention CIRDI») et de la loi type de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) (1985 et 2006)¹⁶⁷. De même, dans son projet de convention de 1955 sur la procédure arbitrale (qui est finalement devenu le modèle de règles à adopter par les Etats en la matière), la CDI a donné effet à la règle selon laquelle une «[d]érogation grave à une règle fondamentale de procédure» était une cause de nullité d'une sentence¹⁶⁸. Au nombre de ces règles «fondamentales» figure le respect du droit à une décision motivée et du droit à un traitement égal et impartial¹⁶⁹.

3.8. Le Conseil de l'OACI semble avoir eu conscience dès le départ des difficultés intrinsèques auxquelles il aurait à faire face dans l'exercice de la fonction judiciaire qui lui est dévolue par le chapitre XVIII de la convention de Chicago¹⁷⁰.

67

3.9. Son premier président, Edward Warner, fit observer dans un article publié en 1946 que le Conseil de l'OACI

«n'[était] pas conçu pour exercer une fonction principalement judiciaire. Sa composition est trop large ; ses membres peuvent être remplacés à tout moment à la discrétion des Etats qu'ils représentent ; mais surtout, il s'agit d'un groupe de représentants nationaux alors qu'une instance plus appropriée pour assurer une

¹⁶³ R. Kolb, «General Principles of Procedural Law», A. Zimmermann, C. Tomuschat, K. Oellers-Frahm et C. Tams (dir. publ.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (2012), p. 872, 876 et 877.

¹⁶⁴ *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1973*, p. 209, par. 92 ; *Jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2012 (I)*, p. 23-24, par. 30-31, citant les motifs de révision prévus dans le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies et dans le Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail.

¹⁶⁵ Convention de New York pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (1958), *RTNU*, vol. 330, p. 38, art. V.

¹⁶⁶ Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats, adoptée le 18 mars 1965, *RTNU*, vol. 575, p. 159, entrée en vigueur le 14 octobre 1966, art. 52, par. 1, al. d).

¹⁶⁷ Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), loi type sur l'arbitrage commercial international, telle qu'adoptée en 1985 et qu'amendée en 2006, art. 34, par. 2, al. a) iv), et art. 36, par. 1, al. a) iv) (vol. II, annexe 15).

¹⁶⁸ Commentaire sur le projet de convention sur la procédure arbitrale, adopté par la Commission du droit international à sa cinquième session (1955), doc. A/CN.4/92, art. 30, al. c) (vol. II, annexe 5) ; modèle de règles sur la procédure arbitrale, adopté par la Commission du droit international à sa dixième session, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II, doc. A/CN.4/SER.A/1958/Add.1, art. 35, al. c) (vol. II, annexe 7).

¹⁶⁹ Commentaire sur le projet de convention sur la procédure arbitrale, adopté par la Commission du droit international à sa cinquième session (1955), doc. A/CN.4/92 (1955), art. 30 et commentaire y relatif (vol. II, annexe 5) ; modèle de règles sur la procédure arbitrale, adopté par la Commission du droit international à sa dixième session, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II, doc. A/CN.4/SER.A/1958/Add.1, art. 35 et commentaire y relatif (vol. II, annexe 7).

¹⁷⁰ Voir G. F. Fitzgerald, «The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council» (1974), *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12, p. 157 (vol. VI, annexe 126).

véritable réglementation économique internationale serait peut-être un tribunal composé d'individus dont la responsabilité directe et exclusive serait envers l'organisation internationale et consisterait à servir l'intérêt commun de la communauté internationale.»¹⁷¹

68

3.10. Même après l'adoption en 1957 du Règlement de l'OACI, qui établit la procédure que le Conseil doit suivre pour examiner les désaccords portés devant lui en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago et de l'article II, section 2, de l'accord de transit¹⁷², des doutes ont subsisté, certains commentateurs ayant estimé que le Conseil n'était à même de régler que les différends d'ordre technique¹⁷³. En septembre 2018, le secrétariat de l'OACI a chargé le comité juridique de déterminer si le règlement de l'organisation devait être révisé et «harmonisé avec le Règlement actuel de la CIJ»¹⁷⁴.

3.11. Comme la Cour l'a relevé dans l'affaire *Inde c. Pakistan*, «l'appel à la Cour prévu par la convention de Chicago et l'accord de transit doit être considéré comme un élément du régime général établi pour l'OACI» et a été conçu pour faire assurer «un certain contrôle ... par la Cour»¹⁷⁵. Dans la déclaration qu'il a jointe à l'arrêt de la Cour en cette affaire, le juge Lachs a fait observer, au sujet particulier des fonctions du Conseil au titre de l'article 84, que «vu son expérience limitée des problèmes de procédure et composé comme il l'est d'experts dans d'autres domaines que le droit, [le Conseil] a sans aucun doute besoin de directives et que la Cour peut certainement les lui fournir»¹⁷⁶. Il incombe effectivement à la Cour d'arrêter des critères décisionnels et d'en contrôler l'application dans l'ordre juridique international : «[l]a Cour est l'organe judiciaire principal de la communauté internationale organisée dans son ensemble, et rien de moins que cela»¹⁷⁷. En tant que gardienne de l'intégrité de la procédure judiciaire internationale, la Cour doit exercer son pouvoir de contrôle à l'égard des défaillances commises à cet égard par le Conseil de l'OACI.

69

3.12. De telles défaillances avaient été alléguées devant la Cour en l'affaire *Inde c. Pakistan*. Au vu des faits, toutefois, la Cour avait rejeté les griefs de l'Inde, concluant que, même à les supposer établies, les irrégularités dont il était fait état n'allaient pas jusqu'à constituer «une atteinte fondamentale aux exigences d'une bonne procédure»¹⁷⁸. Dans la présente espèce, en

¹⁷¹ E. Warner, «Notes from PICA O Experience», 1946, *Air Affairs*, vol. 1, p. 37 (vol. VI, annexe 128).

¹⁷² Règlement de l'OACI, article premier, par. 1 et titres II et III (vol. II, annexe 6). Le Règlement établit également la procédure à suivre à l'égard des plaintes soumises en vertu de l'article II, section I, de l'accord de transit et de l'article IV, section 2, de l'accord relatif au transport aérien international : *ibid.*, article premier, par. 2 et titres II et III.

¹⁷³ T. Buergenthal, *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, 1969, p. 195-197 (vol. VI, annexe 125) ; G. F. Fitzgerald, «The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council» (1974), *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12, p. 155 (vol. VI, annexe 126) ; R. I. R. Abeyratne, «Law Making and Decision Making Powers of the ICAO Council — A Critical Analysis» (1992), *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 41, p. 394 (vol. VI, annexe 122) ; J. Bae, «Review of the Dispute Settlement Mechanism Under the International Civil Aviation Organization: Contradiction of Political Body Adjudication» (2013), *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 4 (1), p. 70 (vol. VI, annexe 123).

¹⁷⁴ OACI, note présentée par le Secrétariat, comité juridique, trente-septième session, examen du règlement pour la solution des différends, doc. LC/37-WP/3-2, 27 juillet 2018 (vol. V, annexe 54).

¹⁷⁵ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 60, par. 26.

¹⁷⁶ *Ibid.*, déclaration de M. le juge Lachs, p. 75.

¹⁷⁷ J. Crawford, «The International Court of Justice, Judicial Administration and the Rule of Law», D. W. Bowett et al., *The International Court of Justice, Process, Practice and Procedure* (1997), p. 113.

¹⁷⁸ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 69-70, par. 44-45.

revanche, comme il sera exposé plus en détail ci-après, le Conseil de l'OACI a *effectivement* porté atteinte aux exigences d'une bonne procédure, atteinte qui revêt un caractère manifeste, fondamental et généralisé. Au vu de la procédure totalement inadéquate et inappropriée que le Conseil a suivie pour examiner et trancher le désaccord porté devant lui par le Qatar, il est nécessaire que la Cour exerce sa fonction de contrôle et déclare nulle et non avenue la décision rendue.

SECTION 2

LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL DE L'OACI

A. Les requêtes du Qatar

3.13. Le 5 juin 2017, l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Égypte et les EAU ont pris certaines mesures visant le trafic aérien en provenance ou à destination du Qatar. Le même jour, le Qatar a adressé une lettre à la secrétaire générale de l'OACI au sujet de ces mesures¹⁷⁹.

70

3.14. Par une série de lettres envoyées entre le 5 et le 17 juin 2017¹⁸⁰, le Qatar a demandé que certaines procédures soient engagées contre les appelants à raison de violations alléguées de dispositions de la convention de Chicago, de l'accord de transit ainsi que de la résolution A39-15 de l'Assemblée de l'OACI. En particulier, le Qatar demandait à ce que le Conseil de l'OACI tienne une séance extraordinaire en application de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention de Chicago afin d'examiner la «question de la décision des [appelants] de fermer leur espace aérien aux aéronefs immatriculés dans l'Etat du Qatar»¹⁸¹. La procédure prévue à l'alinéa *n*) de l'article 54 permet au Conseil d'examiner toute question portée devant lui par un Etat contractant au sujet de la convention ; il ne s'agit pas d'une procédure judiciaire susceptible d'appel devant la Cour. Lors d'une séance extraordinaire tenue le 31 juillet 2017 en application de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI a examiné la question des mesures prises par l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Égypte et les EAU à l'effet de fermer leur espace aérien aux aéronefs immatriculés au Qatar. Il a conclu que ces quatre Etats avaient conçu et mis en œuvre des dispositions d'urgence destinées à faciliter le trafic dans l'espace aérien situé au-dessus de la haute mer dans la région du Golfe, dans l'intérêt de la sécurité de l'aviation civile¹⁸².

71

¹⁷⁹ Réplique A devant l'OACI, pièce jointe 2, «Letter from Qatar dated 5 June 2017, ref. QCAA/ANS.02/502/17, to the Secretary General» (vol. IV, annexe 25).

¹⁸⁰ Réplique A devant l'OACI, pièce jointe 2, «Letter from Qatar dated 5 June 2017, ref. QCAA/ANS.02/502/17, to the Secretary General» ; pièce jointe 3, «Letter of the Qatar Civil Aviation Authority to the President of the Council, dated 8 June 2017, ref. 2017/15984» ; pièce jointe 4, «Letter from the Minister of Transport and Communications of Qatar dated 13 June 2017 to the Secretary General, ref. 2017/15993» ; et pièce jointe 5, «Letter to the Secretary General from the Chairman of the CAA of Qatar dated 13 June 2017, ref. 2017/15994» (vol. IV, annexe 25). Voir également «Request of the State of Qatar for Consideration by the ICAO Council under Article 54(n) of the Chicago Convention», 15 juin 2017 (vol. V, annexe 31).

¹⁸¹ Réplique A devant l'OACI, pièce jointe 3, «Letter of the Qatar Civil Aviation Authority to the President of the Council, dated 8 June 2017, ref. 2017/15984» (vol. IV, annexe 25). Le Conseil accepta de tenir une séance extraordinaire le 31 juillet 2017 pour examiner la requête présentée par le Qatar en application de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention de Chicago. Les documents y afférents figurent dans le volume V, annexes 33 à 41 et 56.

¹⁸² «ICAO Council – Summary Minutes of the Meeting of the Extraordinary Session of 31 July 2017, concerning the Request of Qatar – Item under Article 54(n) of the Chicago Convention», 22 août 2017, par. 60 (vol. V, annexe 41).

3.15. En parallèle, le Qatar a également annoncé son intention d'engager une procédure judiciaire devant le Conseil de l'OACI en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago et de l'article II, section 2, de l'accord de transit¹⁸³.

72

3.16. Le 15 juin 2017, le Qatar a ainsi déposé deux requêtes accompagnées de mémoires, dont l'une était présentée comme une requête au titre de l'article 84 de la convention de Chicago et l'autre, comme une «plainte» au titre de l'article II, section 1, de l'accord de transit¹⁸⁴. Toutefois, le secrétariat de l'OACI ayant constaté certaines lacunes dans ces pièces, le Qatar a été prié d'y remédier et de présenter de nouvelles versions¹⁸⁵.

3.17. Par une lettre datée du 21 octobre 2017 et remise à l'OACI le 30 octobre 2017, le Qatar a soumis deux nouvelles versions de ses requêtes et mémoires¹⁸⁶.

3.18. Le Qatar y citait les appelants comme défendeurs en leur faisant grief d'avoir commis diverses violations de la convention de Chicago du fait des restrictions qu'ils avaient adoptées le 5 juin 2017 quant à leur espace aérien¹⁸⁷. Il soutenait en particulier que,

«[I]e 5 juin 2017, les Gouvernements des [appelants] [avaient] 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 ... leur espace aérien national respectif.»¹⁸⁸

A titre de réparation, le Qatar demandait notamment au Conseil de l'OACI «d'établir que, par les mesures prises à [son] encontre, les défendeurs [avaient] contrevenu à leurs obligations au titre de la convention de Chicago, de ses annexes et d'autres règles de droit international»¹⁸⁹.

3.19. Par une lettre datée du 17 novembre 2017 et reçue par les appelants le 20 novembre 2017, le Conseil de l'OACI a accordé à ceux-ci un délai de douze semaines (soit jusqu'au

¹⁸³ Réplique A devant l'OACI, pièce jointe 2, «Letter from Qatar dated 5 June 2017, ref. QCAA/ANS.02/502/17, to the Secretary General of ICAO», p. 1 et 6, avant-dernier paragraphe ; pièce jointe 4, «Letter from the Minister of Transport and Communications of Qatar dated 13 June 2017 to the Secretary General of ICAO, ref. 2017/15993», p. 2 ; pièce jointe 5, «Letter to the Secretary General from the Chairman of the CAA of Qatar dated 13 June 2017, ref. 2017/15994» (vol. IV, annexe 25).

¹⁸⁴ «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 (vol. III, annexe 22) ; voir «ICAO Council – Summary Minutes of the Meeting of the Extraordinary Session of 31 July 2017, concerning the Request of Qatar – Item under Article 54(n) of the Chicago Convention», 22 août 2017, par. 65 et 66 (vol. V, annexe 41).

¹⁸⁵ «ICAO Council – Summary Minutes of the Meeting of the Extraordinary Session of 31 July 2017, concerning the Request of Qatar – Item under Article 54(n) of the Chicago Convention», 22 août 2017, par. 65 et 66 (vol. V, annexe 41).

¹⁸⁶ Requête A devant l'OACI, p. 1 (vol. III, annexe 23).

¹⁸⁷ Voir plus haut, chap. II.

¹⁸⁸ Requête A devant l'OACI, p. 1, par. 2 et 3 (vol. III, annexe 23).

¹⁸⁹ *Ibid.*, dernier paragraphe, figurant également dans le mémoire A devant l'OACI, point *f*).

73 12 février 2018) pour déposer leurs contre-mémoires concernant les deux requêtes, comme prévu à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 3 du Règlement de l'OACI¹⁹⁰.

3.20. Le 16 janvier 2018, une prorogation du délai fixé pour le dépôt des contre-mémoires a été demandée par l'Égypte, au nom des appelants, «afin de faire en sorte que [ceux-ci] aient suffisamment de temps et soient traités de manière équitable»¹⁹¹. Le Conseil de l'OACI a accédé à cette demande le 9 février 2018, en application du paragraphe 2 de l'article 28 du Règlement de l'OACI, et a donc repoussé au 26 mars 2018 la date d'expiration du délai imparti pour le dépôt des contre-mémoires¹⁹².

B. Les exceptions préliminaires des appelants

3.21. Le 19 mars 2018, conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 5 du Règlement de l'OACI, les appelants ont soulevé deux exceptions préliminaires séparées et distinctes¹⁹³. Par ces exceptions, ils contestaient la compétence du Conseil de l'OACI à l'égard des demandes formulées par le Qatar dans sa requête ou, à titre subsidiaire, la recevabilité de ces demandes.

3.22. Voici en résumé la teneur de ces deux exceptions préliminaires :

- 74
- a) par leur première exception préliminaire, les appelants soutenaient que, en réponse aux manquements multiples, graves et persistants du Qatar à ses obligations internationales dans des domaines essentiels à leur sécurité, ils avaient adopté un train de mesures qui (comme indiqué dès le départ) constituaient des contre-mesures licites visant à rappeler le Qatar à ses obligations de droit international. Selon eux, le Conseil de l'OACI ne pouvait donc statuer sur les réclamations du Qatar sans examiner l'ensemble des actions de cet Etat ainsi que l'intégralité des mesures prises par eux-mêmes (notamment leur proportionnalité), dont certaines seulement pouvaient être considérées comme ayant un lien avec des questions aéronautiques relevant de l'article 84 de la convention de Chicago. En conséquence, concluaient-ils, si le Conseil décidait de se prononcer sur la série de questions constituant le véritable différend entre les parties, il lui faudrait forcément statuer sur des points échappant à la compétence limitée qui lui est conférée pour interpréter ou appliquer la convention de Chicago.
 - b) Par leur seconde exception préliminaire, les appelants affirmaient que le Qatar n'avait pas respecté la condition préalable à l'établissement de la compétence du Conseil, telle que prévue à l'article 84 de la convention de Chicago, qui lui imposait de chercher tout d'abord, avant de soumettre ses demandes au Conseil, à régler par voie de négociation le désaccord qui l'opposait aux appelants au sujet des restrictions visant l'espace aérien. Les appelants faisaient également grief au Qatar de n'avoir pas respecté l'exigence corollaire, énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, qui lui imposait d'indiquer dans ses mémoires que des négociations avaient eu lieu entre les parties pour régler le désaccord mais qu'elles n'avaient pas abouti.

¹⁹⁰ «Letter of 17 November 2017 from the Secretary-General of ICAO to the Appellants» (vol. V, annexe 43).

¹⁹¹ «Letter of 16 January 2018 from the Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt on the ICAO Council to the President of the ICAO Council» (vol. V, annexe 44).

¹⁹² «Letter of 9 February 2018 from the Secretary-General of ICAO to the Appellants» (vol. V, annexe 45).

¹⁹³ Exceptions préliminaires A devant l'OACI (vol. III, annexe 24).

75

3.23. Conformément au paragraphe 3 de l'article 5 du Règlement de l'OACI, la procédure sur le fond a été suspendue dans l'attente de la décision du Conseil sur les exceptions préliminaires¹⁹⁴.

3.24. Le 30 avril 2018, le Qatar a présenté sa réplique aux exceptions préliminaires¹⁹⁵.

3.25. Le 28 mai 2018, conformément à l'article 28 du Règlement de l'OACI, le Conseil a autorisé les appelants à produire une duplique¹⁹⁶. Le Qatar a protesté contre cette décision¹⁹⁷. La duplique a été déposée le 12 juin 2018, dans le court délai de deux semaines fixé par le Conseil¹⁹⁸. Le Qatar n'a pas demandé de droit de réponse.

3.26. Le 13 juin 2018, le président du Conseil de l'OACI a informé les parties que le Conseil examinerait les exceptions préliminaires lors d'une séance d'une demi-journée le 26 juin 2018¹⁹⁹.

76

3.27. Le fait qu'une seule demi-journée ait été réservée à l'audience relative à leurs exceptions préliminaires a suscité de vives protestations de la part des appelants, qui ont fait valoir que cela ne leur laisserait pas le temps nécessaire pour bien coordonner leur action et présenter leur thèse. La question a été discutée lors d'une réunion informelle avec le président du Conseil de l'OACI le 19 juin 2018, dont il n'existe aucun compte rendu officiel. A cette occasion, le président a fait savoir que les quatre appelants seraient traités comme un seul et que l'une et l'autre des parties disposeraient, pour chaque requête, de vingt minutes afin d'exposer leurs arguments sur les exceptions préliminaires. En tout état de cause, les modalités et le calendrier précis de cette audience ont continué de fluctuer sans arrêt jusqu'à l'ouverture, le 26 juin 2018.

C. L'audience sur les exceptions préliminaires

3.28. Les modalités de l'audience n'ont été précisées et arrêtées que quelques heures avant son ouverture. Le président du Conseil de l'OACI a indiqué verbalement, lors d'une réunion tenue juste avant l'audience, que chaque partie devrait présenter ses arguments sur les requêtes A et B de manière simultanée. Cette décision ne tenait aucun compte du fait que l'Arabie saoudite n'était pas partie à la procédure concernant la requête B. Dans le cadre du différend entre le Pakistan et l'Inde, qui n'opposait que deux Etats, le Conseil avait tenu *cinq* séances (du 27 au 29 juillet 1971) pour entendre les parties, délibérer et statuer sur l'unique exception préliminaire de l'Inde. Le contraste avec la présente situation est saisissant, les parties — dont les quatre appelants, considérés comme un seul demandeur — ayant disposé au total d'un temps de parole de quatre-vingts minutes pour exposer leurs positions respectives sur les deux exceptions préliminaires séparées et distinctes qui

¹⁹⁴ Voir règlement de l'OACI, art. 5, par. 3 (vol. II, annexe 6) ; voir également *ibid.*, art. 5, par. 4, qui prévoit que, «[s]i une exception préliminaire est soulevée, le Conseil, après avoir entendu les parties, rend une décision sur cette question préjudicielle avant toute autre mesure à prendre en vertu du présent Règlement».

¹⁹⁵ Réplique A devant l'OACI (vol. IV, annexe 25).

¹⁹⁶ «Letter of 28 May 2018 from the Secretary-General of ICAO to the Appellants» (vol. V, annexe 49) ; «Email of 24 May 2018 from the President of the ICAO Council to all Council Delegations» (vol. V, annexe 47). Voir «Letter of 17 May 2018 from the Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt to the President of the ICAO Council» (vol. V, annexe 46).

¹⁹⁷ «Letter of 28 May 2018 from the Secretary-General of ICAO to the Appellants, attaching Email of 25 May 2018 from the Delegation of Qatar to the Secretary-General of ICAO» (vol. V, annexe 48).

¹⁹⁸ Duplique A devant l'OACI (vol. IV, annexe 26).

¹⁹⁹ «Letter of 13 June 2018 from the President of the ICAO Council to the Appellants, attaching Working Paper in respect of Application (A)», document C-WP/14778, 23 mai 2018 (vol. V, annexe 50).

avaient été soulevées. Chaque partie s'est ainsi vu accorder vingt-cinq minutes pour ses plaidoiries du premier tour et quinze minutes pour sa réponse sur les deux requêtes A et B. Le Conseil a entendu les parties, tenu un vote et pris sa décision sur le différend porté devant lui en l'espace d'un seul après-midi.

77

3.29. Lors de la 8^e séance de sa deux cent quatorzième session, le 26 juin 2018, le Conseil de l'OACI a entendu un bref exposé des arguments des parties. Dans la foulée, sans s'appuyer sur aucun compte rendu des débats (les procès-verbaux sommaires n'étant publiés que plusieurs mois après les séances), sans poser aucune question, et en renonçant expressément à toute délibération, le Conseil est passé au vote²⁰⁰. Celui-ci a été tenu à bulletin secret (alors que les appelants avaient sollicité un scrutin public par appel nominal) et portait sur une seule question : celle de savoir si le Conseil devait retenir ce qu'il a appelé «l'exception préliminaire» pour chaque requête²⁰¹.

3.30. Bien que les appelants eussent précisé oralement qu'ils avaient en fait soulevé deux exceptions préliminaires distinctes, dont chacune pouvait justifier le rejet des requêtes du Qatar, la question mise aux voix et la décision du Conseil ne portaient que sur une seule et unique «exception préliminaire». Comme il sera exposé plus en détail, cette façon de procéder montre que le Conseil s'est fondamentalement mépris quant aux exceptions soulevées devant lui et à la manière dont elles devaient être traitées, c'est-à-dire indépendamment l'une de l'autre. Elle n'est pas non plus conforme à la pratique que le Conseil avait lui-même suivie jusque-là, et qui consistait à statuer séparément sur chacune des exceptions préliminaires qu'un défendeur avait pu soulever devant lui²⁰².

78

3.31. Le Conseil de l'OACI a voté à bulletin secret sur la question suivante : «Acceptez-vous l'exception préliminaire?». Avant le vote, deux de ses membres ont chacun demandé des éclaircissements sur la signification d'une réponse positive ou négative à la question posée. Le scrutin secret, lors duquel les 33 membres admis à voter se sont exprimés, a donné un résultat de 4 voix pour et 23 contre, avec 6 abstentions. Le résultat final a été le rejet de «l'exception préliminaire» et l'affirmation, par le Conseil, de sa compétence pour connaître des requêtes du Qatar au fond.

D. La décision du Conseil de l'OACI

3.32. Le Conseil de l'OACI a formellement adopté sa «décision ... concernant l'exception préliminaire» trois jours après l'audience, le 29 juin 2018²⁰³.

3.33. Cette décision ne contient aucune motivation, et pour cause : aucune délibération n'a eu lieu. Elle ne fait que rejeter de manière sommaire les exceptions préliminaires en indiquant simplement que «l'exception préliminaire des défendeurs n'est pas acceptée»²⁰⁴.

²⁰⁰ Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 120 et suiv. (vol. V, annexe 53).

²⁰¹ *Ibid.*, par. 124.

²⁰² Voir, par exemple, Conseil de l'OACI, résumé des décisions, règlement de différends : Etats-Unis et 15 Etats européens, 16 novembre 2000, dans lequel le Conseil s'est prononcé séparément sur chacune des trois exceptions préliminaires soulevées (vol. V, annexe 28).

²⁰³ Décision A du Conseil de l'OACI (vol. V, annexe 52).

²⁰⁴ *Ibid.*

SECTION 3

LA PROCÉDURE SUIVIE PAR LE CONSEIL DE L'OACI ÉTAIT CONTRAIRE AUX EXIGENCES FONDAMENTALES D'UNE PROCÉDURE RÉGULIÈRE AINSI QU'AU RÈGLEMENT DE L'OACI

3.34. La procédure suivie par le Conseil de l'OACI dans l'exercice de ses fonctions judiciaires n'était pas conforme aux normes fondamentales applicables à toute procédure judiciaire internationale. Quoique distinctes sur le plan juridique, les irrégularités dont cette procédure était entachée peuvent être regroupées dans les trois catégories suivantes :

79

- a) violations graves et manifestes de principes si consubstantiels à toute procédure judiciaire que leur non-respect prive celle-ci de son essence même — violations constituées en particulier par l'absence de délibérations et de motivation ainsi que par la violation du principe de l'égalité des armes (sous-section A)²⁰⁵ ;
- b) abdication flagrante par le Conseil de ses fonctions judiciaires, en violation de la convention de Chicago (sous-section B)²⁰⁶ ; et
- c) manquement du Conseil à son obligation d'agir conformément au Règlement de l'OACI (sous-section C)²⁰⁷.

3.35. Ces violations démontrent, séparément et conjointement, que l'OACI ne s'est pas acquittée ici de sa fonction judiciaire et rendent sa décision en l'espèce nulle et non avenue.

A. Violations graves et manifestes des principes fondamentaux d'une procédure régulière

1. L'obligation de tenir des délibérations en formation collégiale

3.36. L'obligation de tenir des délibérations après avoir entendu les parties — si celles-ci comparaissent, comme ce fut le cas devant le Conseil de l'OACI — est essentielle au fonctionnement collégial des organes judiciaires : une décision plurielle exige un débat collectif²⁰⁸. Une formation judiciaire collégiale ne saurait se réduire à une somme d'opinions individuelles, formées isolément par chacun de ses membres. La délibération doit faire partie du processus. C'est ce qui différencie la procédure judiciaire d'un simple sondage d'opinion.

80

3.37. Pourtant, il ressort du procès-verbal de la séance du 26 juin 2018 que le Conseil de l'OACI n'a tenu aucune délibération avant de procéder à un scrutin secret.

3.38. Comme il a déjà été dit plus haut au paragraphe 3.22, les appelants avaient soulevé deux exceptions préliminaires séparées et *distinctes*.

²⁰⁵ Voir plus loin, par. 3.36-3.58.

²⁰⁶ Voir plus loin, par. 3.59-3.63.

²⁰⁷ Voir plus loin, par. 3.64-3.65.

²⁰⁸ Voir, par exemple, D. Bowett, J. Crawford, I. Sinclair & A. Watts, *The International Court of Justice: Efficiency of Procedures and Working Methods*, Report of the Study Group established by the British Institute of International and Comparative Law as a contribution to the UN Decade of International Law (1996), *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 45, par. 46 et 47 (vol. VI, annexe 124).

3.39. A la séance du 26 juin 2018 du Conseil de l'OACI, le représentant du Mexique a proposé «que le Conseil procède directement à un vote par bulletin secret pour statuer *sur chacune des exceptions préliminaires soulevées par les défendeurs* relativement à la requête A et à la requête B»²⁰⁹.

3.40. En réponse à la proposition du président tendant à ce que la question mise aux voix traite les deux exceptions distinctes en une seule, un conseil des appelants a tenté d'expliquer combien il importait que le Conseil appréhende et traite bien chaque exception préliminaire séparément, proposant à son tour,

«[é]tant entendu que le fait d'accepter l'une ou l'autre de ces exceptions préliminaires aurait pour effet de clore immédiatement l'affaire, ... que la question mise aux voix au scrutin secret soit la suivante : «Acceptez-vous l'une ou l'autre des deux exceptions préliminaires soulevées par les défendeurs relativement à chacune des requêtes ?»»²¹⁰

81

3.41. Ce nonobstant, le président, qui avait la haute main dans le processus de décision, a finalement regroupé les deux exceptions préliminaires en une seule. Il l'a fait au motif que le paragraphe 1 de l'article 5 du Règlement de l'OACI, dont le Conseil s'était vu donner lecture par le directeur des affaires juridiques et des relations extérieures, fait référence à «une exception préliminaire» (au singulier)²¹¹. Sur cette base, le président, agissant seul, a conclu — *sans que la question soit discutée plus avant, tranchée ou mise aux voix par le Conseil* — qu'en fait, «pour chacune des requêtes A et B du Qatar, les défendeurs soulev[ai]ent une exception préliminaire pour laquelle ils invoqu[ai]ent deux motifs»²¹².

3.42. Dans la foulée, et renonçant expressément à toute délibération, le Conseil de l'OACI a tenu un scrutin secret (alors que les appelants avaient souhaité un scrutin public par appel nominal) sur ce qu'il a présenté comme «l'exception préliminaire» (au singulier)²¹³.

3.43. En procédant de la sorte, le Conseil de l'OACI n'a pas pris clairement position sur l'argument du Qatar (longuement développé lors de la procédure écrite d'alors et analysé en détail au chapitre IV du présent mémoire), selon lequel les exceptions préliminaires, puisqu'elles avaient trait à la recevabilité des demandes qatariennes, ne pouvaient nullement être considérées comme préliminaires et devaient être examinées par le Conseil au stade du fond uniquement²¹⁴. Cela confirme là encore que le Conseil de l'OACI n'a pas saisi ou analysé le caractère juridique des exceptions soulevées devant lui.

82

3.44. A l'audience comme dans leurs pièces de procédure écrite, les deux parties avaient présenté des arguments exhaustifs, complexes et certainement nouveaux pour le Conseil de l'OACI. Dans ces conditions, le fait que le Conseil ait pris sa décision immédiatement après avoir entendu les parties et ce, sans tenir absolument *aucune* délibération (ni même poser de questions aux parties), ne peut signifier qu'une chose : la décision était déjà arrêtée, peut-être parce que les

²⁰⁹ Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 106 (vol. V, annexe 53) (les italiques sont de nous).

²¹⁰ *Ibid.*, par. 121.

²¹¹ *Ibid.*, par. 122.

²¹² *Ibid.*, par. 123.

²¹³ *Ibid.*, par. 124.

²¹⁴ Réplique A devant l'OACI, par. 22-32 (vol. IV, annexe 25).

représentants siégeant au Conseil agissaient sur les instructions de leurs gouvernements respectifs au lieu d'exercer une fonction judiciaire²¹⁵.

3.45. Comme il sera exposé ci-après, le Conseil de l'OACI n'a avancé aucun motif à l'appui de sa décision, ce qui n'est guère surprenant au vu de la procédure suivie. De fait, il ne *pouvait* en avancer aucun puisque ses membres n'avaient tenu aucune délibération sur les exceptions préliminaires.

2. L'obligation de rendre une décision motivée

3.46. Une exigence fondamentale de toute procédure régulière est que l'organe judiciaire expose la motivation nécessaire à l'appui de sa décision. Cette exigence constitue un rempart contre les décisions arbitraires : «L'absence de motivation — ou de motivation adéquate — donne inévitablement un sentiment d'arbitraire»²¹⁶. La motivation montre aux parties que leurs arguments ont bien été entendus. Et seule la motivation d'une décision pourra permettre à une instance d'appel de bien saisir l'essence de la décision prise par la juridiction inférieure.

83

3.47. Il est permis de dire que l'obligation de motivation est plus importante encore dans le cas du Conseil de l'OACI qu'elle ne l'est pour des organes qui exercent à plein temps des fonctions exclusivement judiciaires. Cette obligation permet de parer au risque qu'une décision judiciaire rendue en vertu de l'article 84 soit prise de manière arbitraire ou pour des raisons ne résistant pas à l'analyse sur le plan juridique.

3.48. Diverses règles internationales d'ordre procédural traitent l'absence de motivation comme une cause d'invalidité. Ainsi, dans son projet de convention sur la procédure arbitrale, la CDI a déclaré que le défaut de motivation constituait une «[d]érogation grave à une règle fondamentale de procédure» dont le non-respect était cause de nullité²¹⁷. De même, la convention CIRDI²¹⁸ traite le défaut de motivation comme une cause de nullité de la sentence.

3.49. L'obligation fondamentale de motivation se retrouve également dans le propre Règlement de l'OACI, qui n'autorise pas le Conseil à rendre une décision sans en exposer les motifs. Aux termes de l'article 5, «[s]i une exception préliminaire est soulevée, le Conseil, après avoir entendu les parties, rend une décision sur cette question préjudicielle»²¹⁹. Cet article doit être lu conjointement avec l'article 15, selon lequel toute décision du Conseil «est formulée par écrit, et

²¹⁵ Cette hypothèse est accréditée par le procès-verbal des débats du Conseil concernant le différend entre l'Inde et le Pakistan, qui révèle que certains membres souhaitaient que le Conseil sursoie sa décision parce qu'ils voulaient attendre les instructions de leur gouvernement : Conseil de l'OACI, soixante-quatorzième session, procès-verbal de la 5^e séance, doc. 8987-C/1004, 28 juillet 1971, p. 42-46 (vol. V, annexe 27). Des commentateurs qui se sont intéressés aux fonctions judiciaires du Conseil ont appelé l'attention sur la possibilité que des membres sollicitent des instructions de leur gouvernement pendant le processus décisionnel : G. F. Fitzgerald, «The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council» (1974), *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12, p. 169 (vol. VI, annexe 126).

²¹⁶ H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court* (réimpression, 1982), p. 39 ; voir, de manière générale, p. 37-43.

²¹⁷ Commentaire sur le projet de convention sur la procédure arbitrale, adopté par la Commission du droit international à sa cinquième session (1955), doc. A/CN.4/92 (1955), art. 30 et commentaire y relatif (vol. II, annexe 5).

²¹⁸ Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats, adoptée le 18 mars 1965, *RTNU*, vol. 575, p. 159, entrée en vigueur le 14 octobre 1966, art. 52, par. 1, al. e).

²¹⁹ Règlement de l'OACI, art. 5, par. 4 (vol. II, annexe 6).

84

contient [«shall contain»] ... les conclusions motivées du Conseil»²²⁰. Les récentes décisions du Conseil satisfont à cette obligation fondamentale²²¹. Le fait que cette obligation s'applique aussi bien aux décisions relatives à des exceptions préliminaires qu'aux décisions de fond a été expressément confirmé dans un document de travail que la secrétaire générale de l'OACI a fait distribuer aux membres du Conseil avant l'audience sur les exceptions préliminaires des appelants²²².

3.50. Le Conseil de l'OACI n'a donné dans sa décision aucune raison expliquant pourquoi ou comment il était arrivé à la conclusion que les exceptions préliminaires des appelants devaient être rejetées ; il n'a pas davantage expliqué comment ou pourquoi il estimait avoir compétence à l'égard du différend entre les parties. Au contraire, il a rendu une décision d'une seule ligne sans en exposer d'aucune façon les fondements ou les motifs.

3.51. Cette décision se réduit à la conclusion suivante : «l'exception préliminaire» (au singulier) «des défendeurs n'est pas acceptée». Il n'est même pas possible de savoir, à la lecture de cette décision, en quoi consistaient les deux exceptions préliminaires soulevées par les appelants puisque la position de ces derniers y est simplement résumée comme suit : «le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur les plaintes soulevées ... ou [, à titre subsidiaire,] que les plaintes du [Qatar] sont irrecevables»²²³.

85

3.52. Le Conseil de l'OACI n'ayant tenu aucune délibération avant de passer au vote, la logique et le raisonnement juridique sous-tendant sa décision de rejeter les exceptions préliminaires des appelants sont un pur mystère.

3.53. Chacune des deux exceptions préliminaires pouvait justifier d'emblée le rejet des prétentions du Qatar. Il apparaît cependant que le Conseil de l'OACI n'a pas saisi ce point. En tout cas, rien n'indique qu'il en ait tenu compte ou l'ait même envisagé lorsqu'il a statué sur les exceptions préliminaires. La façon dont il a procédé non seulement va à l'encontre de sa propre pratique antérieure²²⁴, mais témoigne en outre du caractère totalement irrégulier de la procédure.

3. Le principe de l'égalité des parties et le respect du droit à une possibilité raisonnable d'être entendu

3.54. Le principe de l'égalité des armes est fondamental pour la régularité de la procédure. Il est également universel, puisqu'il s'applique à tous types de procédures judiciaires ou arbitrales²²⁵.

²²⁰ Règlement de l'OACI, art. 15, par. 2, al. v) (vol. II, annexe 6).

²²¹ Voir, par exemple, Conseil de l'OACI, résumé des décisions, règlement de différends : Etats-Unis et 15 Etats européens, 16 novembre 2000 (vol. V, annexe 28).

²²² Voir «Working Paper in respect of Application (A)», doc. C-WP/14778, 23 mai 2018, par. 5.3 (vol. V, annexe 50) ; voir également «ICAO Presentation, «Informal briefing of the Council on the Settlement of Differences», by Dr. Jiefang Huang, Director of ICAO Legal and External Relations Bureau», 19 juin 2018, p. 8 (vol. V, annexe 51).

²²³ Décision A du Conseil de l'OACI, p. 2 (vol. V, annexe 52).

²²⁴ Voir Conseil de l'OACI, résumé des décisions, règlement de différends : Etats-Unis et 15 Etats européens, 16 novembre 2000, dans lequel le Conseil a statué séparément sur chacune des trois exceptions préliminaires soulevées, (vol. V, annexe 28).

²²⁵ B. Cheng, *General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals* (2006), p. 290.

86

3.55. Ce principe est formulé dans de nombreuses sources du droit international, notamment dans le projet de convention et le modèle de règles mis au point par la CDI sur la procédure arbitrale²²⁶, ainsi qu'au paragraphe 1 de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel garantit le principe de l'égalité dans le cadre d'une procédure judiciaire par la phrase suivante : «Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice»²²⁷. Ce principe exige en particulier l'octroi

«des mêmes droits à toutes les parties, et une volonté constante de parer à toute iniquité éventuelle entre les parties dans la mesure où la possibilité d'obtenir une issue juste à la procédure pourrait s'en trouver compromise ... Le principe de l'égalité *in judicio* est devenu si naturel et si indispensable dans la conception moderne du droit que l'on pourrait fort bien considérer qu'il relève du «droit naturel de la procédure judiciaire.»»²²⁸

3.56. Dans son avis consultatif concernant les *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco*, la Cour a fait observer que ce principe «découl[ait] des exigences d'une bonne administration de la justice»²²⁹. Des années plus tard, elle a réaffirmé que «le principe de l'égalité des parties au différend rest[ait] pour elle fondamental»²³⁰. Très récemment encore, elle a rappelé que le «principe de l'égalité devant elle dans la procédure [était] exig[é] par sa qualité d'organe judiciaire et la bonne administration de la justice»²³¹.

87

3.57. Ce principe impose d'assurer un juste équilibre entre les parties, lesquelles doivent avoir une possibilité égale et suffisante de faire valoir leurs moyens²³². Il s'applique avec la même force dans une procédure multipartite telle que celle qui nous occupe ici. Dans certains cas, l'équité peut exiger un traitement quelque peu différencié²³³. Ainsi, lorsqu'un Etat formule une réclamation contre plusieurs autres Etats (comme le Qatar l'a fait devant l'OACI), il convient de veiller en particulier à assurer un bon équilibre entre les pièces de procédure déposées et entre les temps de parole impartis. En pareilles circonstances, la pratique de la Cour a consisté à faire plaider en

²²⁶ Voir commentaire sur le projet de convention sur la procédure arbitrale, adopté par la Commission du droit international à sa cinquième session (1955), doc. A/CN.4/92, art. 14 ; voir également art. 30 et commentaire y relatif (vol. II, annexe 5) ; modèle de règles sur la procédure arbitrale, adopté par la Commission du droit international à sa dixième session, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, doc. A/CN.4/SER.A/1958/Add.1, préambule (vol. II, annexe 7).

²²⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 23 mars 1976, *RTNU*, vol. 999, p. 171, art. 14, par. 1.

²²⁸ R. Kolb, «General Principles of Procedural Law», A. Zimmerman and C. Tomuschat (dir. publ.), *Statute of the International Court of Justice* (2^e éd., 2012), p. 877.

²²⁹ *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif*, *C.I.J. Recueil 1956*, p. 86.

²³⁰ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, *fond, arrêt*, *C.I.J. Recueil 1986*, p. 26, par. 31.

²³¹ *Jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole, avis consultatif*, *C.I.J. Recueil 2012 (I)*, p. 30, par. 47.

²³² Voir règlement d'arbitrage de la CNUDCI (2013), art. 17, aux termes duquel «[l]e tribunal arbitral peut procéder à l'arbitrage comme il le juge approprié, pourvu que les parties soient traitées sur un pied d'égalité et qu'à un stade approprié de la procédure chacune d'elles ait une possibilité adéquate de faire valoir ses droits et proposer ses moyens» (vol. II, annexe 18).

²³³ R. Kolb, «General Principles of Procedural Law», A. Zimmerman and C. Tomuschat (dir. publ.), *Statute of the International Court of Justice* (2^e éd., 2012), p. 877.

premier l'Etat à l'origine de la requête ou de la demande, puis les différents défendeurs, dont chacun a bénéficié d'un temps de réponse suffisant²³⁴.

3.58. Dans le cas qui nous occupe, en revanche, les appelants (au nombre de quatre s'agissant de la requête A et de trois s'agissant de la requête B) ont été traités comme une seule et même partie et se sont vu accorder le même temps de parole (très court) que le Qatar pour plaider leur cause. Cette façon de procéder ne tenait aucun compte du fait que chacun d'eux comparait comme défendeur en son nom propre et était représenté par son propre agent. Les appelants ont en outre dû examiner les requêtes A et B conjointement, alors que l'Arabie saoudite n'était pas partie à la procédure concernant la requête B.

88

B. L'abdication par le Conseil de l'OACI de son obligation d'interpréter la convention de Chicago

3.59. Le Conseil de l'OACI a indûment fixé à 19 le nombre de voix requis pour retenir les exceptions préliminaires, sur les 33 voix des membres admis à voter. Cela représente plus de la majorité des voix admissibles (soit 17 voix).

3.60. Selon l'article 52 de la convention de Chicago, «[l]es décisions du Conseil sont prises à la majorité de ses membres». Cette exigence suppose que tous les membres du Conseil sont admis à voter. En fait, la disposition en question doit être lue à la lumière des articles 53 et 84 de la convention ainsi que du paragraphe 5 de l'article 15 du Règlement de l'OACI, lequel indique — comme de juste — qu'aucun membre du Conseil ne peut voter lorsque l'Etat qu'il représente est partie au différend considéré.

3.61. Lues conjointement, ces dispositions signifient que la majorité requise en l'espèce devait être calculée sur la base des voix des membres du Conseil admis à voter (ce qui donne une majorité de 17 voix pour 33 Etats admis à voter), et non sur la base des voix de l'ensemble des membres du Conseil (soit 19 voix pour 36 Etats). Une interprétation contraire serait incompatible avec les termes de l'article 52 de la convention de Chicago, qui exigent clairement une «majorité» et non une «majorité élargie» (lorsque plusieurs Etats ne sont pas admis à voter) ou une «quasi-unanimité» (lorsque seuls 20 Etats sont admis à voter, par exemple). Une interprétation contraire signifierait également que le Conseil de l'OACI pourrait être empêché de prendre une décision si moins de 19 Etats étaient admis à voter. En pareil cas, l'article 52 de la convention de Chicago se trouverait privé d'effet utile ; en fait, il serait privé de tout effet. Une interprétation qui prive une disposition conventionnelle de son efficacité est naturellement à éviter²³⁵.

89

3.62. En requérant ici la majorité de l'ensemble de ses membres, le Conseil de l'OACI a reconnu, mais abdiqué de fait, son obligation de répondre aux demandes d'éclaircissements formulées par les appelants, qui avaient expressément réclamé une décision sur ce point²³⁶. Le président s'en est simplement remis à l'avis du directeur du bureau des affaires juridiques, qui a

²³⁴ S. Talmon, «Article 43», A. Zimmerman and C. Tomuschat (dir. publ.), *Statute of the International Court of Justice* (2^e éd., 2012), p. 1133, par. 108.

²³⁵ Voir *Affaire franco-hellénique des phares*, arrêt, 1934, C.P.J.I. série A/B n° 62, p. 27 ; *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1971, p. 35, par. 66 ; *Plateau continental de la mer Egée (Grèce c. Turquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1978, p. 22, par. 52 ; *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 25, par. 51.

²³⁶ Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 111 et suiv. (vol. V, annexe 53).

donné lecture de l'article 52 de la convention de Chicago et rappelé «l'historique des procédures précédemment engagées devant le Conseil», tout en *niant* expressément que «[l']interprétation des règles applicables» fût du ressort de son service²³⁷, ce rôle incombant plutôt au Conseil en application de l'article 84 de la convention de Chicago. Pourtant, il n'y a eu ni discussion, ni délibération, ni même décision des membres du Conseil sur ce point. En lieu et place, celui-ci a immédiatement procédé à un scrutin secret.

90

3.63. En exigeant ainsi une majorité de 19 voix, le Conseil de l'OACI a abdiqué sa fonction judiciaire, déléguant son obligation d'interpréter l'article 52 de la convention de Chicago à un service du secrétariat de l'OACI, le bureau des affaires juridiques et des relations extérieures — et ce nonobstant la demande de décision sur ce point que les appelants lui avaient précisément faite. Cela montre là encore que le Conseil a mal saisi les obligations que comporte sa fonction judiciaire au titre de la convention de Chicago.

C. L'obligation d'agir conformément aux règles procédurales applicables

3.64. Ainsi qu'exposé par le juge Lachs dans sa déclaration en l'affaire *Inde c. Pakistan*, «les Etats contractants ont le droit d'escompter que le Conseil s'en tiendra fidèlement aux dispositions» procédurales applicables qui, a-t-il ajouté, «sont promulguées pour être appliquées»²³⁸.

3.65. Or le Conseil de l'OACI s'est écarté de plusieurs des exigences procédurales énoncées dans la convention de Chicago et dans le Règlement de l'organisation :

91

- a) comme il a été dit plus haut, le Conseil a indûment fixé à 19 voix la majorité requise pour retenir les exceptions préliminaires, sur les 33 voix des membres admis à voter, alors que l'article 52 de la convention de Chicago exige une simple «majorité»²³⁹ ;
- b) comme il a également été dit plus haut, le Conseil n'a nullement motivé sa décision, en violation de l'article 15 du Règlement de l'OACI;
- c) le Conseil a en outre mal appliqué son propre règlement intérieur²⁴⁰. La règle 40 en prévoit que «[t]out membre du Conseil peut déposer une motion ou un amendement». La règle 45 précise ensuite qu'à «l'exception des motions et amendements relatifs aux présentations de candidature, aucune motion ni aucun amendement ne peut être mis aux voix tant qu'il n'a pas été appuyé». A la séance tenue par le Conseil le 26 juin 2018, le représentant du Mexique a proposé la mise aux voix de «*chacune des exceptions préliminaires soulevées par les défendeurs* relativement à la requête A et à la requête B»²⁴¹. Cette proposition a été appuyée par le représentant de Singapour²⁴² et approuvée par le Conseil²⁴³. Pourtant, comme il a été dit précédemment, le Conseil a ensuite voté à bulletin secret sur ce qui lui était présenté comme une seule «exception

²³⁷ Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 112 et 114 (vol. V, annexe 53). Voir convention de Chicago, art. 84 (vol. II, annexe 1).

²³⁸ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, déclaration de M. le juge Lachs, p. 46.

²³⁹ Voir plus haut, par. 3.59-3.63.

²⁴⁰ OACI, règlement intérieur du Conseil, 9^e éd. , 2013, doc. 7559/9 (vol. II, annexe 17).

²⁴¹ Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 106 (vol. V, annexe 53) (les italiques sont de nous).

²⁴² *Ibid.*, par. 107.

²⁴³ *Ibid.*, par. 108.

préliminaire», au singulier, et non sur les deux exceptions préliminaires distinctes auxquelles la proposition faisait référence. La mise aux voix, décidée par le président, d'une question relative à une «exception préliminaire», au singulier, n'a été ni proposée ni appuyée par un quelconque membre du Conseil, au mépris des prescriptions du Règlement de l'OACI. La décision est donc fondamentalement viciée.

SECTION 4

CONCLUSION : LA DÉCISION EST NULLE ET NON AVENUE *AB INITIO*

3.66. Les faits exposés ci-dessus démontrent que, de toute évidence, le Conseil de l'OACI n'a pas agi conformément aux principes fondamentaux d'une procédure judiciaire régulière.

92

3.67. Contrairement à la situation en l'affaire *Inde c. Pakistan*, les irrégularités procédurales qui vicient la décision en cause ici sont de nature à constituer une atteinte «fondamentale aux exigences d'une bonne procédure»²⁴⁴. Ces irrégularités étaient si graves, si fondamentales et si nombreuses que la décision peut être considérée comme n'ayant jamais existé. La Cour est respectueusement priée de faire une déclaration en ce sens.

3.68. De fait, la manière dont une décision est prise par le Conseil de l'OACI est essentielle pour en apprécier la validité, tout à fait indépendamment du fond. Pour emprunter les termes du juge Nagendra Singh :

«Au cas où le Conseil serait arrivé à sa décision en totale méconnaissance de tous les justes principes qui touchent à l'essentiel du fonctionnement des organisations internationales, non seulement il aurait violé les exigences qui s'imposent à qui prononce un jugement, mais encore on serait fondé à en tirer la conclusion que cette décision était nulle.»²⁴⁵

3.69. Telle est précisément la thèse des appelants : la décision du Conseil de l'OACI est nulle et non avenue *ab initio*, la procédure suivie étant manifestement viciée et contraire aux principes fondamentaux d'une procédure régulière.

²⁴⁴ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 69, par. 45.

²⁴⁵ *Ibid.*, opinion dissidente de M. le juge Nagendra Singh, alors président de la Cour, p. 166, par. 7.

**LE CONSEIL DE L'OACI PEUT STATUER SUR DES EXCEPTIONS
D'IRRECEVABILITÉ À TITRE PRÉLIMINAIRE**

4.1. Lorsqu'il exerce les fonctions judiciaires qui lui sont conférées par l'article 84 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI est tenu d'examiner les questions relatives à sa compétence de la même manière que n'importe quel autre organe judiciaire international. Ainsi qu'elle l'a souligné au sujet de l'exercice de ses propres fonctions judiciaires, en l'affaire relative à des *Actions armées frontalières et transfrontalières*, la Cour, pour exercer sa compétence à l'égard d'un différend, doit vérifier si certaines conditions sont réunies, à savoir,

«d'une part si le différend qui lui est soumis est d'ordre juridique, c'est-à-dire s'il est susceptible d'être résolu par application des principes et des règles du droit international, et d'autre part si elle a compétence pour en connaître et si l'exercice de cette compétence n'est pas entravé par des circonstances qui rendent la requête irrecevable»²⁴⁶.

Comme le montre ce passage, il est bien établi en droit international que lorsqu'un tribunal ou autre organe international exerçant des fonctions judiciaires est appelé à apprécier, à titre préliminaire, le fondement de sa compétence — c'est-à-dire au regard du droit — pour connaître d'un différend, il doit non seulement s'assurer qu'il a bien compétence, mais également examiner la recevabilité des demandes dont il est saisi.

4.2. Ces deux conditions que sont la compétence et la recevabilité font donc, au regard du droit international, partie intégrante de la fonction judiciaire internationale. Lorsqu'une juridiction estime qu'elle n'a pas compétence pour connaître d'une demande, elle doit rejeter celle-ci. De la même manière, si elle conclut à l'irrecevabilité d'une demande à raison de tout élément compromettant la possibilité ou l'opportunité de trancher le différend, elle peut se trouver contrainte de refuser d'exercer la compétence qu'elle pourrait avoir à l'égard du différend²⁴⁷. La faculté qu'a une juridiction de se prononcer sur sa propre compétence et sur la recevabilité des demandes dont elle est saisie fait partie du pouvoir inhérent qui lui est conféré en sa qualité d'organe judiciaire et n'a donc pas à être expressément énoncée par voie de règlement ou de statut.

4.3. Ainsi qu'il a été exposé plus haut au chapitre I, les appelants ont, conformément à l'article 5 du Règlement de l'OACI, soulevé deux exceptions préliminaires devant le Conseil de l'OACI, en vue de contester la compétence de celui-ci pour connaître des demandes du Qatar. Chaque exception portait sur l'incompétence du Conseil à l'égard desdites demandes et, à titre subsidiaire, sur l'irrecevabilité de ces dernières.

4.4. Si, dans sa réplique aux exceptions préliminaires, le Qatar n'a pas prétendu qu'il était totalement exclu pour un Etat défendeur de contester la recevabilité d'une demande soumise au Conseil de l'OACI, il a toutefois affirmé que, en vertu de l'article 5 du Règlement de l'OACI,

²⁴⁶ *Actions armées frontalières et transfrontalières (Nicaragua c. Honduras), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1988, p. 91, par. 52.*

²⁴⁷ Voir J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (8^e éd., 2012), p. 693 ; voir également Y. Shany, «Chapter 36: Jurisdiction and Admissibility», in C. Romano *et al* (dir. publ.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (2012), p. 787 ; R. Jennings et R. Higgins, «General Introduction», in A. Zimmerman *et al* (dir. publ.), *The Statute of the International Court of Justice* (2^e éd., 2012), p. 12-13.

pareilles exceptions, dans la mesure où elles se rapportaient à la recevabilité de ses demandes, ne pouvaient être soulevées qu'au stade de l'examen au fond, et non à titre préliminaire.

95 4.5. Selon le Qatar, le paragraphe 1 de l'article 5 du Règlement de l'OACI «prévoit que les exceptions préliminaires ne portent que sur la compétence [et] ... n'autorise pas d'exceptions préliminaires quant à la recevabilité»²⁴⁸ ; le Qatar en déduit que les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les appelants ne pourraient être examinées qu'à la phase du fond :

«[L]e Règlement pour la solution des différends de l'OACI ne confère pas au Conseil l'autorité d'examiner les questions de recevabilité au stade des exceptions préliminaires. Les défendeurs ne sont, bien entendu, pas empêchés de soumettre des observations concernant la recevabilité dans leurs contre-mémoires...»²⁴⁹

4.6. Ainsi que nous le verrons plus loin, cette interprétation du Règlement de l'OACI — et la position restrictive du Qatar consistant à limiter la faculté d'un Etat demandeur de soulever, et celle du Conseil de trancher, au stade des exceptions préliminaires, toutes les questions relatives à la compétence de ce dernier, que ce soit au titre de la compétence proprement dite ou de la recevabilité — est fondamentalement erronée.

4.7. Or, comme nous l'avons vu précédemment au chapitre III, il y a tout lieu de penser que le Conseil de l'OACI, vu le caractère sommaire du traitement qu'il a accordé aux exceptions préliminaires des appelants, n'a pas examiné ce point. Telle est la conséquence de sa décision, pour chacune des requêtes, de réunir l'ensemble des exceptions soulevées en une seule et même question, soumise à un vote unique²⁵⁰. Ce faisant, le Conseil a choisi de ne faire aucune distinction entre les deux exceptions préliminaires soulevées, ni entre les questions de compétence et de recevabilité invoquées par les appelants dans le cadre de chacune d'elles.

96 4.8. Ainsi qu'il sera exposé plus loin aux chapitres V et VI, les appelants continuent de contester la compétence du Conseil de l'OACI pour statuer sur le fond des désaccords qui lui ont été soumis par le Qatar. Ils réaffirment les exceptions soulevées, en ce qui concerne tant la compétence limitée du Conseil de l'OACI que l'irrecevabilité des demandes du Qatar.

4.9. Le Qatar persistant à prétendre que les considérations de recevabilité ne peuvent être résolues dans le cadre d'exceptions préliminaires, la Cour sera peut-être amenée à trancher cette question *in limine*, en tant que préalable logique à son examen au fond des exceptions d'incompétence soulevées par les appelants. Et ce, indépendamment du fait que le Conseil de l'OACI a complètement ignoré ce point dans la décision qu'il a rendue.

4.10. En guise d'introduction (et pour servir de toile de fond à la discussion qui sera consacrée, aux chapitres V et VI, au fond des exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité soulevées par les appelants), nous examinerons à la section 1 la distinction entre les exceptions d'incompétence et les exceptions d'irrecevabilité. Il sera ensuite expliqué, à la section 2, pourquoi la position du Qatar selon laquelle le Conseil de l'OACI n'a pas la faculté d'examiner les exceptions d'irrecevabilité à titre préliminaire est fondamentalement erronée.

²⁴⁸ Réplique A devant l'OACI, par. 15 (vol. IV, annexe 25).

²⁴⁹ *Ibid.*, par. 22.

²⁵⁰ Voir plus haut, par. 3.29-3.31.

SECTION 1

LA DISTINCTION ENTRE LES EXCEPTIONS D'INCOMPÉTENCE ET D'IRRECEVABILITÉ EN DROIT PROCÉDURAL INTERNATIONAL

97

4.11. S'agissant de contester la compétence d'un tribunal ou autre organe judiciaire international à l'égard de demandes dont il est saisi, le droit procédural international a établi une distinction claire et élaborée entre les exceptions relatives à l'incompétence et celles portant sur l'irrecevabilité. Seront examinées ci-après les notions d'exception d'incompétence (partie A) et d'exception d'irrecevabilité (partie B), puis la manière dont la Cour a appliqué cette distinction dans sa pratique (partie C).

A. La notion d'exception d'incompétence

4.12. Pour ce qui est, tout d'abord, des exceptions d'incompétence, il est évident que la compétence contentieuse de la Cour ou de toute autre juridiction internationale ou autre organe compétent pour connaître de différends interétatiques est fondée sur le consentement des parties.

4.13. Ainsi que cela a systématiquement été reconnu par la Cour et par sa devancière, un principe fondamental et bien établi en droit international est que qu'une juridiction internationale fonde sa compétence sur le consentement et ne peut donc connaître d'un différend interétatique que dans la mesure où les Etats concernés ont consenti à ce qu'elle exerce cette compétence.

4.14. Ce principe a été reconnu très tôt par la Cour permanente de Justice internationale, qui a relevé, en l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, que «sa juridiction [était] limitée, ... se fond[ait] toujours sur le consentement du défendeur et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a[vait] été donné»²⁵¹.

98

4.15. La Cour a, de même, confirmé à maintes reprises le caractère consensuel de sa propre compétence contentieuse. Elle a ainsi, en l'affaire de l'*Or monétaire*, réaffirmé le «principe de droit international bien établi et incorporé dans le Statut, à savoir que la Cour ne peut exercer sa juridiction à l'égard d'un Etat si ce n'est avec le consentement de ce dernier»²⁵². Elle a de même

²⁵¹ *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I., série A, n° 2, p. 16.

²⁵² *Or monétaire pris à Rome en 1943 (question préliminaire) (Italie c. France, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Etats-Unis d'Amérique)*, arrêté du 15 juin 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 32 ; voir également *ibid.*, p. 33 («là où ... la question essentielle à trancher a trait à la responsabilité internationale d'un Etat tiers, la Cour ne peut, sans le consentement de ce dernier, rendre sur cette question une décision»). Voir également *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, requête à fin d'intervention, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 25, par. 40 ; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 431, par. 88 ; *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras)*, requête à fin d'intervention, arrêt, C.I.J. Recueil 1990, p. 114-116, par. 54-56, et p. 122, par. 73 ; et *Certaines terres à phosphates à Nauru (Nauru c. Australie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1992, p. 259-262, par. 50-55. Voir également *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 71 : «Le consentement des Etats parties à un différend est le fondement de la juridiction de la Cour en matière contentieuse» ; la Cour a cité une partie de cet énoncé et s'y est référée comme illustrant un «principe fondamental» dans l'arrêt qu'elle a rendu dans la *Demande en revision et en interprétation de l'arrêt du 24 février 1982 en l'affaire du Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne) (Tunisie c. Jamahiriya arabe libyenne)* (C.I.J. Recueil 1985, p. 216, par. 43) ; voir également *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 24, par. 31 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 157, par. 47. Dans son avis consultatif au sujet du *Sahara occidental*, la Cour a, au paragraphe 28, évoqué la «règle fondamentale, maintes fois réaffirmée dans [s]a jurisprudence ..., selon laquelle un Etat ne saurait, sans son consentement, être obligé de porter devant [elle] ses différends avec d'autres Etats».

99

réaffirmé, dans la décision qu'elle a rendue sur les exceptions préliminaires en l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, que la compétence qu'elle tient du Statut «est toujours fondée sur le consentement des parties»²⁵³, soulignant qu'elle «n'a de juridiction à l'égard des Etats que dans la mesure où ceux-ci y ont consenti»²⁵⁴.

4.16. Loin d'être limité à la Cour, ce principe s'applique à toutes les juridictions habilitées à régler les différends entre Etats sur le plan international. Il s'applique pleinement au Conseil de l'OACI, lorsque celui-ci exerce les fonctions judiciaires qu'il tient de l'article 84 de la convention de Chicago. Le corollaire logique et nécessaire est qu'un Etat n'est pas obligé d'accepter que ses différends soient soumis à un règlement judiciaire international, s'il n'y consent pas.

100

4.17. Le principe fondamental du caractère consensuel de la juridiction internationale a pour autre conséquence importante que la compétence, lorsqu'elle repose sur une clause compromissoire figurant dans un traité, est nécessairement limitée et circonscrite par les termes de la disposition en question. C'est cette clause qui exprime et consacre le consentement des Etats parties liés par cette même disposition à ce que l'organe en question exerce sa compétence. La Cour a, dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, souligné à cet égard que

«sa compétence repos[ait] sur le consentement des parties, dans la seule mesure reconnue par celles-ci ... [L]orsque ce consentement 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.*»²⁵⁵

4.18. Il découle du principe fondamental du caractère consensuel de la compétence qu'il est toujours loisible à l'Etat défendeur dans une affaire contentieuse de soulever une exception (à titre préliminaire ou de toute autre manière) au motif que le différend ne relève pas de la compétence de la juridiction qui en a été saisie. Pareille exception porte sur le point de savoir si l'Etat qui fait objection a consenti au règlement par cette juridiction du différend en cause²⁵⁶. La question essentielle qui se pose est donc celle du champ d'application du consentement à la compétence donné par chacune des parties.

²⁵³ Voir *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 31-32, par. 64 ; et voir, sur le même point, *ibid.*, p. 51-52, par. 125, où la Cour se réfère au «principe selon lequel sa compétence repose toujours sur le consentement des parties» ; voir également *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, p. 124-125, par. 131. De même, dans l'arrêt qu'elle a rendu sur les exceptions préliminaires en l'affaire relative à *l'Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)* (C.I.J. Recueil 2008, p. 456, par. 120), la Cour a relevé que «[s]a compétence ... découle[ait] du consentement des parties».

²⁵⁴ Voir *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 32, par. 65 ; et voir *ibid.*, p. 39, par. 88 : «[L]a compétence [de la Cour] repose sur le consentement des parties, dans la seule mesure reconnue par celles-ci» ; *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 182-183, par. 42 ; voir *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn, compétence et recevabilité, arrêt*, C.I.J. Recueil 1995, p. 23, par. 43 («la compétence de la Cour ne peut être établie qu'en recherchant la volonté des Parties, telle qu'elle résulte des textes pertinents»).

²⁵⁵ Voir *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 39, par. 88 (les italiques sont de nous). Voir également *ibid.*, p. 32, par. 65 («Lorsque [l]a compétence [de la Cour] est prévue dans 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»).

²⁵⁶ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 456, par. 120.

101

4.19. De telles exceptions d'incompétence reposent souvent sur l'argument selon lequel le différend en question n'entre pas dans le champ d'application du consentement donné par l'Etat objecteur s'agissant de la compétence *ratione materiae* (c'est-à-dire que l'objet du différend ne relève pas des questions que cet Etat a accepté de soumettre à un règlement judiciaire)²⁵⁷.

B. Les exceptions d'irrecevabilité

4.20. Outre la catégorie des exceptions d'incompétence au sens strict du terme, il est bien établi dans la pratique judiciaire internationale qu'il existe une autre catégorie d'exceptions que l'Etat défendeur peut soulever («les exceptions d'irrecevabilité»)²⁵⁸. Lorsqu'elles sont retenues, celles-ci constituent un motif, pour le tribunal ou l'organe devant lequel elles sont soulevées, de ne pas exercer, à l'égard du différend en question, la compétence qu'il possède néanmoins.

4.21. En ce qui concerne cette dernière catégorie d'exceptions, la Cour, dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières*, a fait observer que,

«[n]ormalement, une exception à la recevabilité consist[ait] à affirmer que, quand bien même la Cour serait compétente et les faits exposés par l'Etat 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»²⁵⁹.

102

4.22. L'interprétation par la Cour du champ d'application de la catégorie des exceptions d'irrecevabilité a évolué au fil du temps. Ainsi, dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, une décision rendue avant l'adoption de son Règlement de 1972, la Cour a semblé envisager l'existence d'une division tripartite des exceptions préliminaires, faisant référence aux exceptions portant «sur la compétence ou la recevabilité ou ... fondées sur d'autres motifs»²⁶⁰.

4.23. De même, dans les affaires relatives à l'*Incident aérien de Lockerbie*, la Cour a de nouveau semblé envisager l'existence de trois catégories d'exceptions préliminaires. S'appuyant sur la distinction établie au paragraphe 1 de l'article 79 de son Règlement actuel, datant de 1978, qui concerne les exceptions «à la compétence de la Cour ou à la recevabilité de la requête ou toute autre exception sur laquelle le défendeur demande une décision avant que la procédure sur le fond se poursuive», elle a fait observer que le «champ d'application *ratione materiae* [du paragraphe 1

²⁵⁷ Voir notamment *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996, p. 614-617, par. 27-33.

²⁵⁸ Ou, exceptionnellement, par un demandeur, voir *Or monétaire pris à Rome en 1943 (question préliminaire) (Italie c. France, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt du 15 juin 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 29.

²⁵⁹ *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 177, par. 29.

²⁶⁰ Voir *Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1963, p. 27. Voir également *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 10 ; *Pajzs, Csáky, Esterházy*, arrêt, 1936, C.P.J.I. série A/B n° 68, p. 51 ; *Demande en revision et en interprétation de l'arrêt du 24 février 1982 en l'affaire du Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne) (Tunisie c. Jamahiriya arabe libyenne)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1985, p. 216, par. 43.

de l'article 79] n'[était] donc pas limité aux seules exceptions d'incompétence ou d'irrecevabilité»²⁶¹.

103

4.24. Dans certaines affaires plus récentes, la catégorie des exceptions d'irrecevabilité a été définie par la Cour comme englobant toutes les exceptions à l'exercice de sa compétence qui ne concernent pas directement, en soi, un défaut de compétence au sens strict du terme. Dans son arrêt sur les exceptions préliminaires en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la Cour a fait observer que la différence entre les exceptions d'incompétence et les exceptions d'irrecevabilité était «bien établie dans [s]a pratique»²⁶², avant de poursuivre en examinant les similitudes entre les deux catégories ainsi que les facteurs spécifiques qui les distinguaient. La Cour a ainsi indiqué ce qui suit :

«Dans un cas comme dans l'autre, une exception préliminaire, lorsqu'elle est retenue, a pour effet de mettre fin à la procédure en ce qui concerne la demande visée, la Cour ne procédant dès lors pas à son examen au fond. Le plus souvent, dans le cas d'une exception d'incompétence, il aura ainsi été démontré, étant donné que la compétence de la Cour découle du consentement des parties, qu'un tel consentement n'a pas été donné par l'Etat qui fait objection au règlement du différend en question par la Cour. Les exceptions d'irrecevabilité, quant à elles, recouvrent un plus large éventail d'hypothèses.»²⁶³

4.25. A cet égard, citant le passage de la décision qu'elle avait rendue dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières* et qui est reproduit au paragraphe 4.21 ci-dessus, la Cour a expliqué ceci :

«Pour l'essentiel, les exceptions d'irrecevabilité reviennent à affirmer qu'il existe une raison juridique pour laquelle la Cour, même si elle a compétence, devrait refuser de connaître de l'affaire ou, plus communément, d'une demande spécifique y relative. Souvent, cette raison est d'une nature telle que la question doit être tranchée *in limine litis*.»²⁶⁴

104

4.26. Parmi les exemples d'exceptions d'irrecevabilité donnés par la Cour figurent celles fondées sur les règles applicables dans le cadre de demandes déposées au titre de la protection diplomatique, qui régissent la nationalité des réclamations ou qui exigent l'épuisement préalable des voies de recours internes²⁶⁵, les cas dans lesquels les parties sont convenues «de recourir à un

²⁶¹ *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 26, par. 47 ; Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 131, par. 46 (les italiques sont de nous).*

²⁶² *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 456, par. 120.*

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid.*, cité en partie dans *Question de la délimitation du plateau continental entre le Nicaragua et la Colombie au-delà de 200 milles marins de la côte nicaraguayenne (Nicaragua c. Colombie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I), p. 123, par. 48.* La Cour permanente était déjà parvenue à une conclusion analogue dans *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis, arrêt, 1939, C.P.J.I. série A/B n° 76, p. 16.*

²⁶⁵ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 456, par. 120 ; voir, par exemple, Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1955, p. 16 ; Interhandel (Suisse c. Etats-Unis d'Amérique), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1959, p. 26 ; Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II), p. 599-601, par. 40-48.*

autre mode de règlement pacifique des différends» et ceux dans lesquels «la demande est sans objet»²⁶⁶, comme celles qui ont été reconnues dans l'affaire du *Cameroun septentrional* et dans les affaires des *Essais nucléaires*, et qui rendent inapproprié pour la cour ou le tribunal d'exercer sa fonction judiciaire. A ces exemples il est possible d'ajouter les exceptions à la compétence d'une cour ou d'un tribunal fondées sur l'effet de chose jugée d'un arrêt antérieur²⁶⁷ ainsi que l'abus de procédure²⁶⁸.

C. Les exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité dans la pratique judiciaire internationale

105

4.27. Par conséquent, comme la Cour l'a reconnu dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, il est possible d'établir une distinction théorique claire entre les exceptions d'incompétence et les exceptions d'irrecevabilité. Les premières se rapportent au champ d'application de la compétence de l'organe judiciaire concerné (qui à son tour s'aligne sur le consentement des parties). En revanche, les exceptions à la recevabilité concernent la question plus générale de savoir si, dans le contexte d'une affaire, le tribunal ou tout autre organe peut (ou devrait, à sa discrétion) exercer, à l'égard d'une demande spécifique ou du différend dans son ensemble, la compétence qu'il possède effectivement.

4.28. La Cour n'a pas toujours jugé nécessaire d'indiquer clairement si une exception donnée visait sa compétence (au sens strict du terme) à l'égard d'une demande particulière, ou une question de recevabilité, ou si elle relevait d'une troisième catégorie indéfinie²⁶⁹. Ainsi, dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, elle n'a pas estimé «nécessaire d'examiner chacune des exceptions ni de déterminer si elles port[aient] toutes sur la compétence ou la recevabilité ou si elles [étaient] fondées sur d'autres motifs»²⁷⁰.

106

4.29. La Cour n'a cependant pas hésité, le cas échéant, à requalifier une exception et à en examiner le fond, sans s'attarder sur la qualification erronée qu'avait pu en donner l'Etat qui l'avait soulevée²⁷¹. A titre d'exemple, dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, elle a clairement indiqué qu'elle considérait qu'une exception fondée sur le manquement à une obligation de négociation contenue dans une clause compromissoire — et, de fait, toute exception «tirée du

²⁶⁶ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008*, p. 456, par. 120.

²⁶⁷ *Question de la délimitation du plateau continental entre le Nicaragua et la Colombie au-delà de 200 milles marins de la côte nicaraguayenne (Nicaragua c. Colombie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I)*, p. 123, par. 48, et p. 124, par. 53.

²⁶⁸ *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I)*, p. 336, par. 150, et p. 337, par. 151.

²⁶⁹ Voir, par exemple, *Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1963*, p. 27 ; *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1995*, p. 23, par. 43. S'agissant de la pratique de la Cour permanente, voir, notamment, *Concessions Mavrommatis en Palestine, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2*, p. 10 et *Pajzs, Csáky, Esterházy, arrêt, 1936, C.P.J.I. série A/B n° 68*, p. 51.

²⁷⁰ *Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1963*, p. 27.

²⁷¹ Voir en particulier *Interhandel (Suisse c. Etats-Unis d'Amérique), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1959*, p. 26 ; *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), arrêt, C.I.J. Recueil 2003*, p. 177, par. 29 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008*, p. 456, par. 120 ; *Question de la délimitation du plateau continental entre le Nicaragua et la Colombie au-delà de 200 milles marins de la côte nicaraguayenne (Nicaragua c. Colombie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I)*, p. 123, par. 48.

non-respect des conditions préalables prévues dans les clauses compromissoires²⁷² servant de fondement à sa compétence pour connaître d'un différend donné — était une exception d'incompétence et non une exception d'irrecevabilité de la requête²⁷³.

4.30. Enfin, il convient de noter que les deux catégories d'exceptions, celles d'incompétence et celles d'irrecevabilité, ne s'excluent pas mutuellement ; aucune raison de principe n'empêche que les mêmes éléments d'appréciation amènent une partie à contester la compétence d'un tribunal tant du point de vue de la compétence *stricto sensu* que du point de vue de la recevabilité. Ainsi, dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la Cour a fait observer que l'exception fondée sur l'applicabilité *ratione temporis* de la convention sur le génocide soulevée par la Serbie était «présentée comme une exception à la fois d'incompétence de la Cour et d'irrecevabilité de la demande»²⁷⁴.

107

4.31. Par conséquent, même si l'on considère qu'une exception soulevée par une partie ne remet pas en cause l'existence de la compétence en soi que possède une juridiction donnée pour connaître d'un différend précis, il reste néanmoins nécessaire d'examiner si elle permet de remettre en cause la recevabilité des demandes.

SECTION 2

LE CHAMP D'APPLICATION CORRECT DES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DEVANT LE CONSEIL DE L'OACI

4.32. L'article 5 («Exception préliminaire et suite qu'elle comporte») du Règlement de l'OACI établit et régit expressément la procédure qui permet à un Etat défendeur de soulever des exceptions préliminaires. Il est libellé comme suit :

- «1) Le défendeur qui excipe de l'incompétence du Conseil à connaître de l'affaire soumise par le demandeur, doit soulever une exception préliminaire motivée.
- 2) Cette exception préliminaire doit être soumise dans un document séparé au plus tard avant l'expiration du délai fixé pour le dépôt du contre-mémoire.
- 3) Dès qu'une exception préliminaire est soulevée, la procédure sur le fond est suspendue et le délai ... cessera de courir à partir du moment où l'exception préliminaire est soulevée et jusqu'à ce que le Conseil ait statué sur cette exception.
- 4) Si une exception préliminaire est soulevée, le Conseil, après avoir entendu les parties, rend une décision sur cette question préjudicielle avant toute autre mesure à prendre en vertu du présent Règlement.»

²⁷² *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 39, par. 88.

²⁷³ *Ibid.* ; voir également *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 336, par. 150, et p. 337, par. 151 (une exception relative à un abus de procédure est une exception d'irrecevabilité).

²⁷⁴ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 457, par. 121, et p. 460, par. 129 ; voir précédemment, par exemple, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 612, par. 23.

4.33. Conformément à cet article, le Conseil de l'OACI peut et, du reste doit, statuer sur les exceptions à sa compétence et à la recevabilité des demandes qui lui sont soumises, à titre préliminaire, sans avoir à se fonder pour cela sur une disposition spécifique du Règlement de l'OACI.

108

4.34. Premièrement, les termes mêmes de l'article 5 du Règlement de l'OACI, lus dans leur sens ordinaire, ne permettent pas au Qatar de prétendre qu'au stade des exceptions préliminaires, le Conseil de l'OACI ne peut statuer que sur les exceptions d'incompétence. Conformément au paragraphe 1 de l'article 5, la procédure relative aux exceptions préliminaires prévue par cet article est applicable chaque fois que le défendeur «*excipe* de l'incompétence du Conseil à connaître de l'affaire soumise par le demandeur»²⁷⁵.

4.35. A priori, ces termes peuvent recouvrir les exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité. Il est significatif à cet égard que, dans les autres paragraphes de l'article 5, les exceptions par lesquelles un Etat défendeur «*excipe* de l'incompétence du Conseil à connaître» d'une question particulière qui lui est soumise ne sont désignées que par l'expression parfaitement générique d'«exception préliminaire».

4.36. L'article 5 n'étaye donc en rien la position prise par le Qatar devant le Conseil de l'OACI²⁷⁶, à savoir que seules les exceptions d'incompétence doivent être traitées en tant que questions préliminaires, tandis que les exceptions d'irrecevabilité ne peuvent être examinées qu'au stade du fond. Plus précisément, le Qatar ne peut pas fonder sa position sur le texte de l'article ; de fait, il est révélateur que le seul argument qu'il ait su invoquer à cet égard soit l'absence de toute référence expresse aux questions de recevabilité dans l'article 5²⁷⁷.

109

4.37. C'est pourquoi, devant le Conseil de l'OACI, le Qatar a tenté de faire valoir, à l'appui de sa position, la formulation différente du paragraphe 1 de l'article 79 du Règlement actuel de la Cour²⁷⁸, lequel fait référence aux exceptions «à la compétence de la Cour ou à la recevabilité de la requête ou [à] toute autre exception sur laquelle le défendeur demande une décision avant ... la procédure sur le fond».

4.38. Cet argument du Qatar est cependant erroné.

4.39. La comparaison superficielle du Règlement de l'OACI et de celui de la Cour ne tient pas compte du fait qu'au paragraphe 6 de l'article 36 du Statut de cette dernière, qui fonde le paragraphe 1 de l'article 79 de son Règlement, référence est faite uniquement à la capacité de la Cour de trancher un différend concernant sa *compétence*, et non pas aux exceptions à la recevabilité d'une demande. A cet égard, bien que la formulation en soit différente, cette disposition est analogue au paragraphe 1 de l'article 5 du Règlement de l'OACI.

²⁷⁵ Règlement de l'OACI, art. 5 1) (vol. II, annexe 6) (les italiques sont de nous).

²⁷⁶ Voir plus haut, par. 4.4 et 4.5.

²⁷⁷ Réplique A devant l'OACI, par. 15 (vol. IV, annexe 25).

²⁷⁸ *Ibid.*

4.40. Il convient en outre de souligner que la distinction entre compétence et recevabilité n'a été introduite dans le Règlement de la Cour qu'en 1972²⁷⁹. Avant cela, le paragraphe 1 de l'article 62 du premier Règlement de la Cour datant de 1946 se bornait à prévoir que «[t]oute exception préliminaire d[evait] être présentée au plus tard avant l'expiration du délai fixé pour la première pièce de la procédure écrite à déposer par la partie soulevant l'exception».

110

4.41. Malgré l'absence de toute référence initiale aux exceptions d'irrecevabilité dans son Règlement, la Cour a cependant considéré, dès le début, qu'elle avait le droit d'examiner, à titre préliminaire avant de poursuivre l'examen au fond d'une affaire, toutes les exceptions d'irrecevabilité ou autres exceptions ayant un caractère préliminaire²⁸⁰.

4.42. En cela, la Cour a suivi la pratique de la Cour permanente. Ainsi, dans l'affaire *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*, qu'elle a examinée en vertu du paragraphe 1 de l'article 62 de son Règlement de 1936²⁸¹ (dont la forme était, à cet égard, en grande partie analogue à celle de l'article 62 du Règlement de la Cour de 1946), la Cour permanente a fait observer que l'article 62

«couvr[ait] plus que les exceptions d'incompétence. Les termes et le fond de cet article démontrent qu'il s'applique à toute exception dont l'effet, si elle était retenue par la Cour, serait de mettre fin à la procédure dans l'affaire en cause, et dont il conviendrait, par conséquent, pour la Cour de s'occuper avant d'aborder le fond.»²⁸²

111

4.43. Il convient également de souligner que, comme Milde l'a fait observer, le Règlement de l'OACI, resté inchangé depuis son adoption initiale par le Conseil en 1957 (à l'exception de modifications mineures à l'article 29 concernant les langues qui ont été adoptées en 1975), a été «rédigé de manière très similaire»²⁸³ au Règlement de la Cour. La version en vigueur à l'époque qui nous intéresse était l'édition de 1946, dans laquelle il était simplement fait référence aux exceptions préliminaires ; or on doit tenir pour acquis que les rédacteurs du Règlement de l'OACI avaient connaissance de la pratique uniforme de la Cour à ce sujet.

4.44. La position adoptée par le Qatar devant le Conseil de l'OACI était en tout état de cause contradictoire et incohérente. Le Qatar n'a pas contesté (de fait, il a reconnu) le droit d'un défendeur de contester la recevabilité d'une demande. En outre, et surtout, il n'a pas cherché à fonder la possibilité de soulever des exceptions d'irrecevabilité au stade du fond sur une quelconque autre disposition du Règlement. Il n'a pas davantage expliqué pourquoi il y avait lieu de considérer qu'il était interdit au Conseil de l'OACI d'examiner des exceptions d'irrecevabilité à titre préliminaire. Compte tenu du fait que les motifs d'irrecevabilité, s'ils sont retenus, empêchent toute décision au fond²⁸⁴, il convient en principe de traiter une exception d'irrecevabilité en tant que

²⁷⁹ La disposition correspondante du Règlement de la Cour de 1962 (art. 62, par. 1) est libellée comme suit : «Toute exception préliminaire doit être présentée au plus tard avant l'expiration du délai fixé pour la première pièce de la procédure écrite à déposer par la partie soulevant l'exception».

²⁸⁰ Voir, par exemple, *Or monétaire pris à Rome en 1943 (question préliminaire) (Italie c. France, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt du 15 juin 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 19 et 27-30 ; *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1955, p. 16.

²⁸¹ Règlement de la CPJI, art. 62, *Statut et Règlement de la Cour, Série D N° 1, quatrième édition, 1940*.

²⁸² Voir *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*, arrêt, 1939, C.P.J.I. série A/B n° 76, p. 16. Voir également, antérieurement, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, compétence*, arrêt n° 6, 1925, C.P.J.I. série A n° 6, p. 18-19 et 26.

²⁸³ M. Milde, *International Air Law and ICAO* (3^e éd., 2016), p. 201 (vol. VI, annexe 127).

²⁸⁴ Voir *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 456, par. 120.

«question préjudicielle», conformément au paragraphe 4 de l'article 5 du Règlement de l'OACI, à l'instar d'une exception d'incompétence.

4.45. Deuxièmement, et indépendamment du libellé sans ambiguïté de l'article 5 du Règlement de l'OACI, la pratique antérieure du Conseil montre que celui-ci a déjà considéré des exceptions d'irrecevabilité comme des exceptions préliminaires et s'est prononcé à leur sujet en tant que questions préjudicielles, conformément à l'article 5.

112

4.46. A titre d'exemple, dans l'affaire *United States v. 15 European Union Member States* de 2000, une exception fondée sur un manquement allégué à la règle de l'épuisement des recours internes a été soulevée par les Etats défendeurs à titre d'exception préliminaire²⁸⁵. Il ne fait aucun doute que pareille exception concerne la recevabilité de la demande et non pas la compétence²⁸⁶.

4.47. L'exception a été examinée par le Conseil de l'OACI comme une question préliminaire en application de l'article 5 du Règlement de l'organisation, et rejetée²⁸⁷. A aucun moment il n'a été dit, que ce soit par le demandeur ou par le Conseil, qu'il était inapproprié de procéder ainsi s'agissant d'une exception portant uniquement sur la recevabilité de la demande²⁸⁸.

113

4.48. Un autre exemple est la récente décision prise par le Conseil de l'OACI dans une affaire opposant le Brésil et les Etats-Unis, en 2017, dans laquelle, en réponse aux manquements à la convention de Chicago que leur reprochait le Brésil, les Etats-Unis ont soulevé une exception préliminaire au titre de l'article 5 en se fondant sur la prescription extinctive²⁸⁹. Là encore, une exception sur ce fondement doit être qualifiée d'exception d'irrecevabilité²⁹⁰. C'est ainsi que les

²⁸⁵ *United States v. 15 European Union Member States* — Exceptions préliminaires présentées par les Etats membres de l'Union européenne, 18 juillet 2000, par. 20 et 28.

²⁸⁶ Voir *Interhandel (Suisse c. Etats-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1959, p. 26 ainsi que le dispositif (*ibid.*, p. 30) dans lequel la Cour a retenu la troisième exception préliminaire des Etats-Unis sur la base du non-épuisement des voies de recours internes et déclaré «irrecevable» la requête de la Suisse sur ce fondement. Voir également *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 456, par. 120 ; *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II), p. 601, par. 48. Voir, antérieurement, *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*, arrêt, 1939, C.P.J.I. série A/B n° 76, p. 30 (en particulier le texte français faisant foi du dispositif).

²⁸⁷ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 1, «Summary Minutes of the Council, Sixth Meeting 161st Session, ICAO document C-MIN 161/6», 16 novembre 2000, p. 104, par. 2 du dispositif (vol. III, annexe 24).

²⁸⁸ L'argument avancé par le Qatar dans sa réplique devant le Conseil de l'OACI, à savoir que la décision de ce dernier de traiter une exception à la recevabilité d'une plainte fondée au motif que les recours n'avaient pas été épuisés comme exception préliminaire était une «erreur en droit» (voir réplique A devant l'OACI, par. 23) (vol. IV, annexe 25), n'était pas étayé et est infondé.

²⁸⁹ Exception préliminaire des Etats-Unis d'Amérique au sujet de la requête de la République fédérative du Brésil relative au différend découlant de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, 24 mars 2017, p. 25-26 (vol. V, annexe 29).

²⁹⁰ Voir, par exemple, *Certaines terres à phosphates à Nauru (Nauru c. Australie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 199[2], p. 253, par. 32 ; voir également le libellé du dispositif, *ibid.* p. 268, par. 72, point 1 d).

Etats-Unis l'ont qualifiée²⁹¹ et le Brésil n'a pas contesté que l'exception eût été correctement considérée comme portant sur la recevabilité de ses demandes²⁹².

4.49. L'exception des Etats-Unis a été traitée par le Conseil de l'OACI au titre de la procédure relative aux exceptions préliminaires prévue à l'article 5 du Règlement de l'OACI²⁹³. Bien qu'il en eût contesté le fondement factuel et juridique²⁹⁴, le Brésil n'a pas cherché à arguer que cette exception avait été soulevée à tort à titre préliminaire ou que le Conseil ne pouvait pas l'examiner ni statuer à son sujet, en tant que telle, en application de l'article 5.

114

4.50. En tout état de cause, la décision rendue dans cette affaire ne vient pas appuyer la thèse que les exceptions préliminaires d'irrecevabilité ne peuvent pas être tranchées par le Conseil de l'OACI en tant que questions préjudicielles²⁹⁵.

4.51. Plus précisément, le Conseil de l'OACI n'a pas refusé de se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité de la demande du Brésil au motif qu'elle était soulevée à tort comme une exception préliminaire. En réalité, il a commencé par mettre au vote la question de savoir si l'exception préliminaire devait ou non être retenue²⁹⁶. Le Conseil a procédé ainsi alors que le représentant du Royaume-Uni avait fait valoir qu'il convenait plutôt considérer que «les exposés et les arguments présentés par les Etats-Unis dans leur exception préliminaire ne posséd[ant] pas, dans les circonstances de l'affaire, un caractère exclusivement préliminaire [ils] pouvaient être joints à la question de fond»²⁹⁷ et qu'il fallait régler ce point avant d'envisager de retenir l'exception préliminaire²⁹⁸.

4.52. Ce n'est qu'après s'être prononcé sur la question de savoir s'il retenait l'exception préliminaire d'irrecevabilité des demandes du Brésil soulevée par les Etats-Unis (et l'avoir rejetée

²⁹¹ Voir exception préliminaire des Etats-Unis d'Amérique au sujet de la requête de la République fédérative du Brésil relative au différend découlant de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, 24 mars 2017, p. 25-26 (vol. V, annexe 29) ; voir également exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 2, «ICAO Council – 211th Session, Summary Minutes of the Ninth Meeting of 21 June 2017, ICAO document C-MIN 211/9», 5 juillet 2017, par. 26 et 40 (vol. III, annexe 24).

²⁹² Voir observations de la République fédérative du Brésil au sujet de l'exception préliminaire des Etats-Unis d'Amérique relative au différend découlant de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, 19 mai 2017, p. 11-12 (vol. V, annexe 30) ; et voir exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 2, «ICAO Council – 211th Session, Summary Minutes of the Ninth Meeting of 21 June 2017, ICAO document C-MIN 211/9», 5 juillet 2017, par. 51 et 54 (vol. III, annexe 24).

²⁹³ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 2, «ICAO Council — 211th Session, Summary Minutes of the Ninth Meeting of 21 June 2017, ICAO document C-MIN 211/9», 5 juillet 2017, par. 49 et 92-93 (vol. III, annexe 24).

²⁹⁴ *Ibid.*, par. 52.

²⁹⁵ Voir la suggestion faite par le Qatar selon laquelle, dans l'affaire opposant le Brésil et les Etats-Unis, le Conseil de l'OACI «revenant à la propre application de l'article 5 du Règlement pour la solution des différends, n'a pas examiné le fond des arguments sur la base de la prescription extinctive [et] n'a pas accepté l'exception préliminaire» : réplique A devant l'OACI, par. 24 (vol. IV, annexe 25).

²⁹⁶ Décision du Conseil de l'OACI concernant l'exception préliminaire dans l'affaire *Brésil et Etats-Unis (2016)*, 23 juin 2017, par. 1 (vol. V, annexe 32) ; exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 2, «ICAO Council — 211th Session, Summary Minutes of the Ninth Meeting of 21 June 2017, ICAO document C-MIN 211/9», 5 juillet 2017, par. 96 (vol. III, annexe 24).

²⁹⁷ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 2, «ICAO Council — 211th Session, Summary Minutes of the Ninth Meeting of 21 June 2017, ICAO document C-MIN 211/9», 5 juillet 2017, par. 92 (vol. III, annexe 24).

²⁹⁸ *Ibid.*, par. 94.

115 par 19 voix contre 4 et 11 abstentions)²⁹⁹ que le Conseil de l'OACI, ayant de nouveau débattu à ce sujet³⁰⁰ et entendu les vues des parties³⁰¹, a décidé (à l'unanimité) par un vote distinct que :

«[I]es exposés et les arguments présentés dans l'exception préliminaire du défendeur et dans les observations du demandeur ne possédant pas, dans les circonstances de l'affaire, un caractère exclusivement préliminaire, peuvent être joints à la question de fond et inclus dans le contre-mémoire ainsi que dans toute plaidoirie supplémentaire»³⁰².

4.53. Ainsi, le Conseil de l'OACI n'a pas rattaché au fond l'exception d'irrecevabilité³⁰³ ; après l'avoir examinée en tant que question préjudicielle, comme requis au paragraphe 4 de l'article 5 du Règlement de l'OACI, puis rejetée, il a clairement indiqué que les mêmes arguments pouvaient être soulevés en temps voulu au stade de l'examen au fond.

4.54. A ce propos, il convient de noter que le paragraphe 4 de l'article 5 est sans ambiguïté lorsqu'il prescrit que le Conseil doit rendre une décision sur toute exception préliminaire en tant que «question préjudicielle avant toute autre mesure». A cet égard, il se distingue des règles procédurales d'autres organes, comme le paragraphe 9 de l'article 79 du Règlement de la Cour qui permet de traiter au stade de l'examen au fond une exception qui n'aurait «pas dans les circonstances de l'espèce un caractère exclusivement préliminaire».

116 4.55. Le Qatar a relevé cette particularité dans sa réplique devant l'OACI³⁰⁴. De même, lors de l'audience devant le Conseil de l'OACI, il a expressément accepté la position des appelants — alors défendeurs — selon laquelle le paragraphe 4 de l'article 5 du Règlement de l'OACI «ne donnait pas au Conseil la possibilité de joindre les exceptions préliminaires au fond de l'affaire»³⁰⁵.

4.56. Le paragraphe 4 de l'article 5 du Règlement de l'OACI doit donc être interprété comme exigeant du Conseil qu'il se prononce sur toutes les exceptions préliminaires, qu'elles portent sur la compétence ou sur la recevabilité, en tant que questions préjudicielles avant d'examiner l'affaire sur le fond.

²⁹⁹ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 2, «ICAO Council — 211th Session, Summary Minutes of the Ninth Meeting of 21 June 2017, ICAO document C-MIN 211/9», 5 juillet 2017, par. 98-99 (vol. III, annexe 24).

³⁰⁰ *Ibid.*, par. 100-103.

³⁰¹ *Ibid.*, par. 104-106.

³⁰² *Ibid.*, par. 107, et voir décision du Conseil de l'OACI concernant l'exception préliminaire dans l'affaire *Brésil et Etats-Unis (2016)*, 23 juin 2017, par. 2 (vol. V, annexe 32).

³⁰³ Réplique A devant l'OACI, par. 24 (vol. IV, annexe 25).

³⁰⁴ *Ibid.*, par. 15.

³⁰⁵ Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 50 (vol. V, annexe 53).

SECTION 3

CONCLUSION

4.57. Compte tenu de ce qui précède, les appelants soutiennent que la faculté du Conseil de l'OACI de statuer sur des exceptions préliminaires en application de l'article 5 du Règlement de l'OACI ne s'étend pas seulement aux exceptions à la compétence *stricto sensu*, mais s'applique également aux exceptions à la recevabilité du différend, ou des demandes soumises. Conformément audit Règlement, le Conseil doit rendre une décision sur toute exception faisant état de son «incompétence ... à connaître» d'un différend donné, en tant que «question préjudicielle avant toute autre mesure à prendre» dans le cadre de la procédure.

117

CHAPITRE V

LE DEUXIÈME MOYEN D'APPEL : LE CONSEIL DE L'OACI A COMMIS UNE ERREUR DE FAIT ET DE DROIT EN REJETANT LA PREMIÈRE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE

SECTION 1

INTRODUCTION

5.1. Comme deuxième moyen d'appel contre la décision du Conseil de l'OACI en date du 29 juin 2018, les appelants font valoir que, dans les circonstances de l'espèce, le Conseil n'était pas compétent pour statuer sur le désaccord que lui avait soumis le Qatar dans sa requête au titre de la convention de Chicago, et que c'est donc à tort qu'il a, dans sa décision du 29 juin 2018, rejeté la première exception préliminaire soulevée par les appelants et, partant, confirmé sa compétence pour connaître du différend sur le fond.

5.2. Ainsi que nous l'avons vu précédemment au chapitre IV, une même situation peut générer des questions à la fois en ce qui concerne la compétence de l'organe saisi à l'égard des demandes en cause et en ce qui concerne la recevabilité desdites demandes³⁰⁶. La première exception préliminaire est déclinée en deux volets, l'un principal et l'autre subsidiaire, fondés tous deux sur le fait que la compétence conférée au Conseil de l'OACI par l'article 84 de la convention de Chicago est limitée aux désaccords portant sur l'interprétation ou l'application de la convention :

118

- a) le premier volet est une exception d'incompétence, soulevée au motif que le véritable problème en cause, une fois correctement défini, ne saurait être circonscrit à des divergences quant à l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago, car il concerne en réalité un différend plus large entre les Parties. Dans ce différend interviennent nécessairement des questions qui vont bien au-delà du champ d'application de la convention de Chicago et qui échappent par conséquent à la compétence limitée du Conseil de l'OACI. Les questions qui ne relèvent pas de cette compétence sont notamment celle de savoir si les restrictions imposées par les appelants à l'accès à leur espace aérien peuvent être qualifiées de contre-mesures légitimes, et celle, nécessairement antérieure, de savoir si le Qatar a manqué à ses obligations internationales.
- b) le second volet était, à titre subsidiaire, une exception préliminaire d'irrecevabilité des demandes du Qatar, soulevée au motif qu'il serait incompatible avec le principe fondamental du caractère consensuel de la juridiction internationale que le Conseil de l'OACI rende une décision définitive sur lesdites demandes, car ce faisant il statuerait nécessairement sur des questions qui échappent à la compétence limitée qu'il tient de la convention de Chicago, sans que les appelants y aient consenti, et qu'il serait par conséquent incompatible avec le principe de l'opportunité judiciaire, ainsi qu'avec la fonction judiciaire que lui confère l'article 84 de la convention de Chicago, qu'il exerce sa compétence à l'égard des demandes du Qatar.

5.3. En vertu de l'article 84 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI a compétence uniquement à l'égard des désaccords portant sur l'interprétation ou l'application de la convention. Il s'agit d'une compétence limitée, conformément au principe bien établi selon lequel la compétence contentieuse des tribunaux internationaux pour connaître des différends interétatiques a un fondement consensuel.

³⁰⁶ Voir plus haut, par. 4.30-4.31.

119

5.4. Le différend que le Qatar a soumis par voie de requête au Conseil de l'OACI, et qui porte sur le fait que les appelants auraient manqué à leurs obligations découlant de la convention de Chicago en restreignant l'accès à leur espace aérien, n'est toutefois qu'une conséquence et une manifestation du différend sous-jacent qui oppose les Parties, ainsi qu'il a été exposé au chapitre II. Par conséquent, pour statuer sur les demandes du Qatar, le Conseil de l'OACI, qui est un organe spécialisé chargé principalement de la sécurité et de la normalisation dans l'aviation civile internationale, serait nécessairement amené à se prononcer sur des questions qui ne concernent pas l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago au sens de l'article 84, et pour ce faire, il devrait exercer à l'égard de ces questions une compétence à laquelle les appelants n'ont à l'évidence pas consenti (ni le Qatar d'ailleurs). Lesdites questions concernent en particulier le moyen de défense invoqué par les appelants en relation avec les restrictions imposées à l'accès à leur espace aérien, à savoir qu'il s'agissait là de contre-mesures valables en vertu du droit international, et dont l'adoption suppose que le Qatar avait manqué antérieurement à d'autres obligations internationales liées au principe de non-intervention, à la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme, y compris leur financement, et à l'engagement de ne pas utiliser les médias publics pour diffuser les discours haineux et favoriser l'instabilité dans la région.

5.5. Ces questions plus larges, dont l'examen est une condition préalable essentielle pour qu'il puisse être mis un terme au différend artificiellement restreint dont le Qatar a voulu saisir le Conseil de l'OACI en vertu de la convention de Chicago, signifient que le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur les demandes du Qatar ; ou, à titre subsidiaire, que celles-ci sont irrecevables.

5.6. Au présent chapitre seront examinés les points suivants : la section 2 traite du champ d'application limité de la compétence *ratione materiae* conférée au Conseil de l'OACI par l'article 84 de la convention de Chicago ; la section 3 démontre de manière plus détaillée en quoi le Conseil, s'il devait statuer au fond sur le différend dont l'a saisi le Qatar, devrait nécessairement statuer sur des questions qui échappent à sa compétence et que les appelants n'ont pas accepté de lui soumettre aux fins de règlement.

120

5.7 Aux sections 4 et 5 seront ensuite développées les deux raisons — principale ou subsidiaire — pour lesquelles le Conseil de l'OACI n'est pas compétent à l'égard des demandes du Qatar, et qui auraient dû l'amener à conclure soit au défaut de juridiction, soit à l'irrecevabilité desdites demandes.

5.8. A la section 4 sera présentée l'exception d'incompétence que les appelants ont soulevée devant le Conseil de l'OACI au motif que «le véritable problème» en cause est en fait le différend plus large qui les oppose au Qatar au sujet du non-respect, par ce dernier, de ses obligations internationales en matière de non-intervention et de soutien du terrorisme et de l'extrémisme, différend à l'égard duquel le Conseil de l'OACI n'a incontestablement aucune compétence.

5.9. A la section 5, il sera expliqué pourquoi le Conseil de l'OACI, même si sa compétence à l'égard des demandes restreintes présentées par le Qatar pour violation de la convention de Chicago était établie, ne peut exercer cette compétence pour des raisons liées au principe d'opportunité judiciaire et à la nature de sa fonction judiciaire, qui auraient dû l'amener à déclarer les demandes du Qatar irrecevables.

SECTION 2

LA COMPÉTENCE LIMITÉE CONFÉRÉE AU CONSEIL DE L'OACI PAR L'ARTICLE 84 DE LA CONVENTION DE CHICAGO

5.10. Ainsi qu'il a déjà été rappelé, la compétence conférée au Conseil de l'OACI pour connaître des désaccords entre Etats parties est établie par l'article 84 de la convention de Chicago, qui dispose que

«Si un désaccord entre deux ou plusieurs Etats 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 Etat impliqué dans ce désaccord.»

121 5.11. La compétence que le Conseil de l'OACI tient de l'article 84 de la convention de Chicago est limitée et circonscrite *ratione materiae* aux questions relatives à «l'interprétation ou [à] l'application» de la convention ou de ses annexes. C'est ce qui ressort en premier lieu des termes exprès de l'article 84, lus à la lumière du caractère consensuel de la compétence des tribunaux internationaux à l'égard des différends interétatiques (sous-section A). Mais cette interprétation de la compétence du Conseil est également confirmée par des considérations liées aux fonctions restreintes et limitées de l'OACI, telles qu'elles sont définies dans son acte constitutif, ainsi qu'à son statut d'institution spécialisée des Nations Unies (sous-section B).

A. La compétence limitée du Conseil de l'OACI selon les termes de l'article 84

5.12. Une conséquence importante du principe fondamental du caractère consensuel de la juridiction internationale est que la compétence d'un tribunal, dès lors qu'elle est fondée sur la clause compromissoire d'un traité, est nécessairement limitée et circonscrite par les termes de la disposition pertinente, qui constitue et incarne le consentement, de la part des Etats parties liés par la disposition, à l'exercice de cette compétence. Ainsi que nous l'avons vu au chapitre IV, dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, la Cour a souligné que

«lorsque [s]a compétence ... est prévue dans 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*»³⁰⁷.

La Cour a ensuite ajouté que

122 «sa compétence repose sur le consentement des parties, *dans la seule mesure reconnue par celles-ci* ... [et que] lorsque ce consentement 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*»³⁰⁸.

5.13. Il s'ensuit que, selon les termes exprès de l'article 84 de la convention de Chicago, la compétence du Conseil de l'OACI est limitée à tout désaccord entre les Etats parties qui a) concerne «l'interprétation ou [l']application de [ladite] convention et de ses annexes» et b) «ne peut être réglé par voie de négociation». Ces limites, qui découlent des termes clairs de

³⁰⁷ *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 32, par. 65 (les italiques sont de nous).*

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 39, par. 88 (les italiques sont de nous).

l'article 84 lui-même, circonscrivent la compétence du Conseil et en restreignent le champ d'application *ratione materiae*. En outre, dans le contexte de la convention de Chicago lue dans son ensemble, il est manifeste que l'article 84 ne fait référence qu'aux différends ayant trait à des questions couvertes par la convention, c'est-à-dire des questions intéressant l'aviation civile internationale.

5.14. A l'inverse, il est évident que la compétence *ratione materiae* du Conseil de l'OACI ne s'étend pas à des questions autres que celles expressément visées à l'article 84. En particulier, s'agissant du premier critère mentionné précédemment, cette compétence ne s'étend pas aux désaccords ou différends entre Etats qui ne portent pas sur l'interprétation ou sur l'application de la convention de Chicago et de ses annexes³⁰⁹.

123

B. Les fonctions restreintes et spécialisées de l'OACI confirment la portée limitée de la compétence conférée par l'article 84

5.15. Le rôle restreint et spécifique que l'OACI est appelée à jouer, en tant qu'institution spécialisée de l'ONU chargée des questions touchant l'aviation civile, confirme également les limites de la compétence dont son Conseil dispose dans le règlement des désaccords portés devant lui au titre de l'article 84 de la convention de Chicago (et de l'article 2, section II, de l'accord de transit).

5.16. Comme la Cour l'a relevé en répondant à la demande d'avis consultatif de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) au sujet de la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, les limites des pouvoirs d'une organisation internationale qui est une institution spécialisée de l'ONU doivent être appréciées «en tenant dûment compte, non seulement du principe général de spécialité, mais encore de la logique du système global envisagé par la Charte»³¹⁰.

5.17. S'agissant du principe de spécialité, la Cour avait précédemment précisé :

«les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, [à la différence] des Etats, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le «principe de spécialité», c'est-à-dire dotées par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir.»³¹¹

124

5.18. Lorsque, comme en l'espèce, l'organisation internationale concernée est une institution spécialisée de l'ONU, ce principe revêt une importance primordiale.

5.19. Ainsi que la Cour l'a ensuite expliqué, toute appréciation des pouvoirs d'une institution spécialisée de l'ONU doit également tenir compte du système global envisagé par la Charte :

³⁰⁹ Par conséquent, il est évident que le Conseil de l'OACI n'est pas compétent à l'égard des griefs formulés par le Qatar dans sa requête et dans son mémoire, à savoir des manquements à «d'autres principes du droit international» et à «d'autres règles de droit international» découlant notamment de la Charte des Nations Unies et de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer ; voir requête A devant l'OACI, p. 1, et mémoire A devant l'OACI, points e) et f) (vol. III, annexe 23).

³¹⁰ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 80, par. 26.

³¹¹ *Ibid.*, p. 78, par. 25.

«la Charte des Nations Unies a jeté les bases d'un «système» tendant à organiser la coopération internationale de façon cohérente par le rattachement à l'Organisation des Nations Unies, dotée de compétences de portée générale, de diverses organisations autonomes et complémentaires, dotées de compétences sectorielles. L'exercice de ces compétences par les organisations appartenant au «système des Nations Unies» est coordonné, notamment, par les accords de liaison conclus entre l'ONU et chacune des institutions spécialisées.»³¹²

5.20. La convention de Chicago, qui est l'acte constitutif de l'OACI, confère à celle-ci un rôle limité dans le domaine de l'aviation civile. Selon son article 44, les buts et objectifs de l'organisation sont essentiellement axés sur la navigation aérienne, la sécurité de l'aviation civile et la promotion de l'aéronautique civile :

«Article 44

Objectifs

L'Organisation a pour buts et objectifs d'élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international de manière à :

- 125**
- a) assurer le développement ordonné et sûr de l'aviation civile internationale dans le monde entier ;
 - b) encourager les techniques de conception et d'exploitation des aéronefs à des fins pacifiques ;
 - c) encourager le développement des voies aériennes, des aéroports et des installations et services de navigation aérienne pour l'aviation civile internationale ;
 - d) répondre aux besoins des peuples du monde en matière de transport aérien sûr, régulier, efficace et économique ;
 - e) prévenir le gaspillage économique résultant d'une concurrence déraisonnable ;
 - f) assurer le respect intégral des droits des Etats contractants et une possibilité équitable pour chaque Etat contractant d'exploiter des entreprises de transport aérien international ;
 - g) éviter la discrimination entre Etats contractants ;
 - h) promouvoir la sécurité de vol dans la navigation aérienne internationale ;
 - i) promouvoir, en général, le développement de l'aéronautique civile internationale sous tous ses aspects.»

5.21. Les buts et objectifs spécifiques de l'OACI sous-tendent également la relation que cette organisation entretient avec le système plus vaste des Nations Unies et définissent son rôle au sein de ce système. A l'article premier de l'accord régissant leurs relations, l'ONU reconnaît l'OACI comme étant «l'institution spécialisée chargée de prendre toutes les mesures conformes aux termes

³¹² *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 80, par. 26.*

126 de son acte constitutif en vue d'atteindre les buts fixés par cet acte»³¹³. Autrement dit, il est reconnu que, pour le bon fonctionnement de l'ONU, l'OACI (comme les autres institutions) ne doit pas outrepasser les pouvoirs ciblés qui lui sont attribués dans son acte constitutif.

5.22. Les contraintes institutionnelles qui pèsent sur l'OACI de manière générale et, par extension, sur son Conseil, sont donc claires et incontestables. Le Conseil de l'OACI ne saurait outrepasser les limites inhérentes à sa fonction.

5.23. En conséquence, eu égard à la sphère d'activité spécialisée et technique de l'OACI dans son ensemble, la compétence spécifique qui est accordée au Conseil lorsqu'il exerce ses fonctions judiciaires en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago doit être considérée comme circonscrite et limitée aux questions relevant de la spécialité de cet organe.

5.24. L'article 84 de la convention de Chicago rend précisément compte de ces limites, dans la mesure où il ne donne compétence au Conseil de l'OACI qu'à l'égard des désaccords relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention et de ses annexes.

127 5.25. Cette conclusion est également étayée par certaines considérations d'ordre pratique qui ont trait à la composition du Conseil de l'OACI ainsi qu'à l'expérience et à l'expertise des représentants de ses Etats membres. Dans la déclaration qu'il a jointe à l'arrêt en l'affaire *Inde c. Pakistan*, le juge Lachs a fait observer à cet égard que le Conseil était «composé ... d'experts dans d'autres domaines que le droit»³¹⁴. Du fait du rôle spécialisé qui est celui du Conseil, et de l'OACI dans son ensemble, les représentants des Etats membres du Conseil sont majoritairement des personnes ayant une expérience et une expertise dans le domaine de l'aviation civile internationale. En conséquence, les intéressés n'ont habituellement aucune expérience en matière judiciaire, ni expérience plus vaste du droit international général, et ne sont donc guère aptes à régler des différends juridiques complexes entre Etats dans des domaines qui débordent celui, restreint et spécialisé, des règles du droit international applicables à l'aviation civile internationale.

5.26. En conclusion, la compétence que le Conseil de l'OACI tient de l'article 84 de la convention de Chicago doit, conformément à ses termes exprès et compte tenu des fonctions spécialisées de l'OACI, être interprétée comme étant strictement limitée aux questions portant sur l'interprétation ou l'application de ladite convention. Cela signifie, par voie de conséquence, que la compétence conférée au Conseil par l'article 84 ne s'étend évidemment pas aux questions excédant ce champ d'action restreint.

³¹³ Accord entre les Nations Unies et l'Organisation de l'aviation civile internationale, signé à New York le 1^{er} octobre 1947, *RTNU*, vol. 8, p. 315, article premier (vol. II, annexe 4).

³¹⁴ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1972*, déclaration de M. le juge Lachs, p. 75.

SECTION 3

POUR RÉGLER LE DÉSACCORD QUE LE QATAR LUI A SOUMIS, LE CONSEIL DE L'OACI DEVRAIT NÉCESSAIREMENT STATUER SUR DES QUESTIONS EXCÉDANT SA COMPÉTENCE

5.27. Bien qu'elle porte à première vue sur l'interprétation et l'application de la convention de Chicago, la demande que le Qatar a soumise au Conseil par sa requête ne concerne en réalité que l'un des aspects du véritable différend opposant les Parties. Comme il a été dit plus haut au chapitre II, ce différend concerne également des questions qui vont bien au-delà de celles de l'interprétation ou de l'application de la convention de Chicago et qui, à n'en pas douter, excèdent les limites institutionnelles des compétences de l'OACI, telles qu'elles découlent des buts et objectifs de cette organisation.

128

5.28. Le véritable objet du différend entre les Parties concerne le fait que le Qatar ne respecte pas — et renie même par son comportement — certaines obligations fondamentales d'une tout autre nature, à savoir celles auxquelles il manque du fait du soutien et de l'accueil qu'il ne cesse d'offrir à des terroristes et à des extrémistes, de son ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats et des discours haineux qu'il diffuse par l'intermédiaire des médias qu'il détient ou contrôle. Ce comportement va à l'encontre de nombreuses obligations internationales, qui découlent notamment du droit international coutumier, de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et d'instruments applicables, dont les accords de Riyad.

5.29. Il s'agit là de questions qui excèdent la compétence accordée au Conseil de l'OACI par l'article 84 de la convention de Chicago.

5.30. Le Qatar a lui-même admis avoir pris soin de cibler ses griefs, dans sa requête A devant l'OACI, de sorte qu'ils ne portent que sur le présumé manquement, par les appelants, du fait de leurs mesures de restrictions visant l'espace aérien, à leurs obligations au titre de la convention de Chicago³¹⁵. Toute décision définitive sur ces griefs imposerait cependant au Conseil de l'OACI, nécessairement et inévitablement, d'examiner et de trancher des questions qui excèdent incontestablement la compétence *ratione materiae* limitée qu'il tient de l'article 84 de la convention de Chicago, et de s'aventurer dans des domaines qui vont bien au-delà de celui, restreint et spécialisé, de l'aviation civile. La raison en est que, comme il a déjà été dit précédemment au chapitre II, les restrictions visant l'espace aérien que les appelants ont adoptées constituent des contre-mesures licites faisant suite aux manquements préalables du Qatar à de multiples obligations internationales découlant du droit international coutumier, de résolutions du Conseil de sécurité et d'instruments pertinents, dont les accords de Riyad. Le droit applicable pour définir le véritable différend entre les Parties excède donc la compétence du Conseil de l'OACI, ainsi que son expertise ; pourtant, celui-ci devrait nécessairement se pencher sur ces autres obligations afin de régler le différend porté devant lui. Le Conseil n'a en outre pas les moyens d'examiner un différend de cette nature, en l'état actuel de son règlement intérieur.

129

5.31. Ainsi que nous l'avons vu au chapitre II, il est bien établi en droit international que, dans la mesure où l'inexécution d'une obligation par l'Etat A constitue une contre-mesure valide adoptée en réponse à un fait internationalement illicite préalable de l'Etat B, l'illicéité de cette inexécution est exclue dans le contexte des relations entre les deux Etats³¹⁶. Dès lors, pour se

³¹⁵ Réplique A devant l'OACI, par. 44 (vol. IV, annexe 25).

³¹⁶ Voir plus haut, par. 2.56-2.62.

prononcer sur les allégations, formulées par le Qatar dans sa requête devant l'OACI, selon lesquelles les appelants auraient manqué à leurs obligations au titre de la convention de Chicago en adoptant leurs restrictions visant l'espace aérien, le Conseil devrait nécessairement statuer sur certains éléments fondamentaux de ce différend sous-jacent, et en particulier sur la ligne de défense que les appelants opposent au Qatar sur le fond, à savoir que leurs mesures visant l'espace aérien, même si elles n'étaient pas conformes à leurs obligations au titre de la convention de Chicago, constitueraient des contre-mesures licites au regard du droit international coutumier, de sorte que l'illicéité de ces mesures est exclue.

5.32. Or, pour apprécier le bien-fondé de l'argument des contre-mesures avancé par les appelants, le Conseil de l'OACI devrait inévitablement répondre à la question de savoir s'il est satisfait aux conditions auxquelles le droit international coutumier subordonne la validité de telles contre-mesures, et avant tout, évidemment, à celle de savoir si les restrictions visant l'espace aérien et les autres mesures concernées ont été prises en réponse à un fait internationalement illicite préalable, sous la forme d'un manquement du Qatar à ses obligations internationales pertinentes.

130

5.33. Partant, le différend présenté par le Qatar va bien au-delà du domaine limité de l'aviation civile et excède la compétence restreinte que l'article 84 de la convention de Chicago accorde au Conseil pour connaître des désaccords à propos «de l'interprétation ou de l'application» de la convention et de ses annexes. En tant que tel, ce différend n'est pas de ceux que les appelants ont accepté de soumettre à la compétence du Conseil.

5.34. Devant le Conseil de l'OACI, le Qatar n'a pas nié l'existence d'un différend au sujet des manquements que les appelants lui font grief d'avoir commis s'agissant de diverses obligations internationales découlant du principe de non-intervention et de l'interdiction de soutenir le terrorisme et l'extrémisme. Il n'a pas non plus nié l'existence d'un différend quant au point de savoir si les restrictions visant l'espace aérien étaient justifiables en tant que contre-mesures licites.

5.35. Au contraire, la réplique A devant l'OACI démontre clairement l'existence d'un différend sur ces deux plans. Le Qatar a même semblé plaider que le différend était du ressort du Conseil. Il a tout d'abord soutenu que la question des contre-mesures relevait du fond et a ensuite paru envisager la compétence du Conseil pour en connaître au stade du fond :

«la question des contre-mesures et [de] leur licéité ou autre droit doit être examinée sur le fond de l'affaire ... L'Etat du Qatar affirme que les arguments soulevés par les [appelants] et toutes les annexes présentées à cet égard relèvent de l'examen au fond et non pas du stade des exceptions préliminaires. Ces arguments et annexes relèvent de la défense sur le fond et non pas de l'exception préliminaire.

131

L'Etat du Qatar a déjà souligné que le Conseil ne p[ouvait] examiner le fond à ce stade et que, en tout état de cause, [il pourrait] examiner toute question plus ample lors de l'examen au fond.»³¹⁷

5.36. Dans le paragraphe suivant, le Qatar, tout en déclarant ne pas répondre «à ce stade aux allégations selon lesquelles il soutiendrait ou financerait le terrorisme, etc.», a exposé comme suit sa position à cet égard :

³¹⁷ Réplique A devant l'OACI, par. 75-76 (vol. IV, annexe 25).

«Au stade ultérieur approprié de la procédure (fond), [il] opposera[it] aux allégations des défendeurs une défense solide en droit et en fait, qui démontrera[i] que leurs actions n'[étaient] pas légitimes à titre de contre-mesures ni à tous autres égards en droit international.»³¹⁸

132

5.37. Le Qatar s'est ensuite engagé dans un examen sélectif de certaines des conditions préalables régissant la licéité des contre-mesures en droit international coutumier (telles qu'énoncées dans les travaux de la CDI sur la responsabilité de l'Etat)³¹⁹, encore qu'il se soit manifestement gardé de mentionner celle, fondamentale, exigeant que les contre-mesures soient adoptées en réponse à un fait internationalement illicite préalable, ainsi que d'expliquer sur quelle base le Conseil serait compétent pour examiner la question³²⁰. Le Qatar a toutefois réaffirmé qu'il «montrera[it], au stade de l'examen au fond, en droit et en fait, que les conditions de l'imposition et du maintien des contre-mesures alléguées par les défendeurs n'ont pas été remplies»³²¹.

5.38. Lors de l'audience du 26 juin 2018 devant le Conseil de l'OACI, le Qatar a maintenu que celui-ci pouvait et devait statuer sur les questions relatives aux contre-mesures, estimant que,

«à en juger par les documents que les défendeurs ont produits à tort en tant qu'éléments de preuve et les déclarations formulées dans les exposés de leurs exceptions préliminaires et leurs dupliques, la question serait des plus aisées à régler pour le Conseil lorsqu'il se pencherait sur le fond»³²².

5.39. Ainsi, à tout le moins, le Qatar ne nie pas (et ne peut d'ailleurs nier, vu la position qu'il a adoptée devant le Conseil de l'OACI) qu'il existe entre les Parties un désaccord sur le point de savoir si les restrictions visant l'espace aérien constituent des contre-mesures licites. Pourtant, il n'a invoqué aucune base de compétence qui permettrait au Conseil de se pencher et de statuer sur les aspects incontournables de ce différend entre les Parties.

133

5.40. En outre, bien qu'il se soit efforcé de ne pas prendre position à cet égard, le Qatar, dans la mesure où il a déclaré que, en temps utile, il «opposera[it] une défense solide... en fait»³²³, a également reconnu de manière implicite qu'il existait un différend entre les Parties quant au point de savoir s'il avait manqué à d'autres obligations internationales en dehors de la convention de Chicago. De fait, étant donné la nature des obligations en question et la gravité des manquements qui, selon les appelants, justifiaient l'adoption de contre-mesures, il serait étonnant que le Qatar nie l'existence de tout différend à cet égard et, ce faisant, admette avoir commis les graves manquements à des obligations fondamentales de droit international dont les appelants excipent pour justifier l'adoption de leurs contre-mesures.

³¹⁸ Réplique A devant l'OACI, par. 77 (vol. IV, annexe 25).

³¹⁹ *Ibid.*, par. 79-81, citant projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, p. 31 (vol. II, annexe 13).

³²⁰ Réplique A devant l'OACI, par. 79 (vol. IV, annexe 25), nonobstant la citation du commentaire de la CDI selon laquelle les contre-mesures constituent une «réaction au comportement internationalement illicite» (*ibid.*).

³²¹ *Ibid.*, par. 82.

³²² Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 62 (vol. V, annexe 53).

³²³ Réplique A devant l'OACI, par. 77 (vol. IV, annexe 25) (les italiques sont de nous).

5.41. Ni la question des manquements préalables du Qatar aux obligations internationales pertinentes, ni celle de savoir si les restrictions visant l'espace aérien constituent des contre-mesures valides n'entrent dans le champ circonscrit et spécialisé de la compétence que le Conseil de l'OACI tient de l'article 84 de la convention de Chicago. Par suite, et en tout état de cause, pour prendre une décision définitive sur la demande portée devant lui par le Qatar, le Conseil devrait nécessairement et inévitablement statuer sur le différend des Parties concernant des questions qui excèdent clairement la compétence limitée que lui confère l'article 84.

5.42. Cette considération influe forcément sur la compétence du Conseil pour examiner les allégations du Qatar. Le Conseil a été mal avisé d'ignorer purement et simplement son défaut manifeste de compétence à l'égard d'aspects essentiels du différend, notamment son défaut de compétence *ratione materiae* pour connaître des allégations des appelants relatives aux manquements du Qatar à des obligations internationales découlant d'autres sources que la convention de Chicago. Comme il a déjà été dit, ces questions sont à la base de la ligne de défense des appelants selon laquelle leurs restrictions visant l'espace aérien, dont le Qatar prétend qu'elles sont contraires à la convention de Chicago, constituent des contre-mesures licites, de sorte que leur illicéité est exclue.

134

SECTION 4

LE DROIT APPLICABLE POUR ÉTABLIR LA COMPÉTENCE *RATIONE MATERIAE* DU CONSEIL DE L'OACI

A. Introduction

5.43. L'exception préliminaire soulevée à cet égard par les appelants se rapporte essentiellement à la question de savoir si le Conseil de l'OACI est compétent *ratione materiae* pour connaître du différend, une fois celui-ci dûment défini. Ainsi que nous l'avons vu précédemment, le Conseil a une compétence extrêmement restreinte dont le champ d'application est limité, selon le libellé explicite de l'article 84 de la convention de Chicago, et conformément à l'objet et au but de cet instrument, à tout «désaccord entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application» de la convention et de ses annexes.

5.44. Ainsi qu'il sera expliqué dans la présente section, le Conseil de l'OACI — et donc la Cour, aujourd'hui — a l'obligation de définir l'objet du différend qui est soumis, puis d'apprécier si celui-ci entre dans le champ restreint de la clause compromissoire de l'article 84 de la convention de Chicago. Pour ce faire, le Conseil doit rechercher par lui-même quel est le «véritable problème» en cause, et il n'est pas tenu, à cette fin, par la définition du différend que donne la partie demanderesse.

5.45. S'agissant du «véritable problème» en cause, la doctrine reconnaît qu'un différend est correctement défini par une appréciation objective et axée sur le résultat recherché, celui-ci étant évidemment capital pour l'examen subséquent de la compétence. Il s'agit par exemple d'éviter qu'un différend ne soit artificiellement décomposé en questions distinctes qui faciliteraient un établissement de la compétence conforme aux souhaits du demandeur ; ou encore, d'empêcher une partie de présenter comme un point accessoire une question qui est au cœur du différend même si elle n'entre pas dans le champ limité de la compétence de l'organe saisi.

135

5.46. Les appelants estiment que le Conseil de l'OACI a eu tort de rejeter leurs exceptions préliminaires. Le Conseil n'est pas compétent pour trancher le véritable problème en cause entre

les Parties, ce problème concernant, comme qu'il a été expliqué au chapitre II et sera exposé plus en détail à la sous-section D ci-après, le manquement du Qatar à ses obligations internationales et les mesures mises en œuvre par les appelants pour rappeler cet Etat auxdites obligations.

B. La détermination du «véritable problème» nécessite une définition objective de l'objet du différend

5.47. Avant de se déclarer compétent, le Conseil de l'OACI aurait dû apprécier et définir juridiquement l'objet du différend qui lui était soumis, avant de rechercher si, au regard de l'article 84 de la convention de Chicago, ce différend relevait de sa compétence *ratione materiae*. Une telle démarche est requise par la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle l'objet d'un différend est défini en fonction du critère objectif du «véritable problème» en cause, ce qui permet de déterminer ensuite si le différend entre dans le champ d'application de la compétence *ratione materiae* de l'organe concerné. Cette analyse vise à établir si l'objet du différend entre dans la catégorie des questions que les Etats ont accepté de soumettre à un règlement judiciaire.

136

5.48. Dans les premières affaires dont elle a été saisie, la Cour n'a pas eu à rechercher ailleurs que dans les écritures du demandeur l'objet du différend qui lui était soumis. Elle a ainsi, en l'affaire de l'*Interhandel*, estimé que «l'objet du ... litige [était] indiqué dans la requête aussi bien que dans la conclusion finale principale du Gouvernement suisse...»³²⁴. De même, dans l'affaire *Inde c. Pakistan*, ayant examiné la teneur de la requête et de la plainte que le Pakistan avait soumis au Conseil de l'OACI, elle a conclu que «[l]a nature de l'affaire dont le Pakistan a[vait] saisi le Conseil ne prêt[ait] ... à aucun doute»³²⁵. Dans de nombreux cas, une telle analyse est suffisante.

5.49. Dans les affaires des *Essais nucléaires*, la Cour n'a pu disposer des écritures de toutes les parties à l'instance introduite devant elle (le défendeur n'ayant participé à aucune des deux procédures). Elle a donc, afin d'établir le «véritable problème» en cause, examiné les conclusions du demandeur à chacune des instances, en soulignant le caractère objectif du critère ainsi retenu :

«C'est donc le devoir de la Cour de circonscrire le véritable problème en cause et de préciser l'objet de la demande. Il n'a jamais été contesté que la Cour est en droit et qu'elle a même le devoir d'interpréter les conclusions des parties ; c'est l'un des attributs de sa fonction judiciaire.»³²⁶

5.50. La Cour a ensuite rappelé ce qui suit :

«Dans les circonstances de l'espèce, et bien que dans sa requête le demandeur ait employé la formule traditionnelle consistant à prier la Cour de «dire et juger» ... c'est à la Cour qu'il appartient de s'assurer du but et de l'objet véritable de la demande et elle ne saurait, pour ce faire, s'en tenir au sens ordinaire des termes utilisés ; elle doit considérer l'ensemble de la requête, les arguments développés

³²⁴ *Interhandel (Suisse c. Etats-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1959, p. 21. Voir également *Droit de passage sur territoire indien (Portugal c. Inde)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1960, p. 33-34.

³²⁵ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 59, par. 22, et p. 66, par. 36.

³²⁶ *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 262, par. 29 ; *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 466, par. 30.

137

devant la Cour par le demandeur, les échanges diplomatiques qui ont été portés à son attention et les déclarations publiques faites au nom du gouvernement demandeur.»³²⁷

5.51. Dans ces affaires, la Cour s'est bornée, par son analyse, à vérifier que le demandeur ne cherchait pas en réalité à obtenir un jugement déclaratoire. Elle a conclu que les demandes étaient irrecevables car elles avaient été vidées de leur objet par des faits intervenus ultérieurement.

5.52. Dans deux affaires ultérieures, la Cour a été appelée à définir le différend dont elle était saisie afin de s'assurer qu'il n'était pas exclu de sa compétence par l'effet de réserves à la juridiction obligatoire prévue au paragraphe 2 de l'article 36 de son Statut. Dans les deux cas, elle a choisi de ne pas limiter son analyse aux conclusions du demandeur.

138

5.53. Dans l'affaire du *Plateau continental de la mer Egée*, la Grèce avait prié la Cour d'établir son droit sur le plateau continental à raison de certaines îles. La Cour n'a toutefois pas admis l'objet de la demande tel qu'il était formulé dans la requête de la Grèce. Dans cette espèce, les limites de sa compétence étaient établies par la réserve formulée par la Grèce à l'égard des différends «ayant trait [à son] statut territorial», ainsi que le faisait valoir la Turquie³²⁸. La Grèce cherchait à restreindre le différend l'opposant à la Turquie en affirmant qu'il avait trait non pas au «statut territorial» mais uniquement à la délimitation du plateau continental³²⁹. La Cour a rejeté cette définition, estimant que le «cœur même du[dit] différend», son «élément fondamental» et son «essence même» portaient sur des questions relatives au statut territorial de certaines îles qui, selon la Grèce, généraient des droits sur le plateau continental³³⁰. Si elle n'a pas parlé de «véritable problème» comme dans les affaires des *Essais nucléaires*, la Cour a néanmoins appliqué, pour l'essentiel, ce même critère. Pour ce faire, elle a pris en considération non seulement la requête de la Grèce mais également la correspondance diplomatique, et a constaté que la thèse de la Turquie, selon laquelle les demandes grecques concernaient un différend territorial, «ressort[ait] à l'évidence des documents [qui lui avaient été] soumis ...»³³¹. Elle a ainsi conclu que l'ensemble du différend échappait à sa compétence dès lors que la Turquie se prévalait de la réserve formulée par la Grèce.

5.54. La nécessité d'appliquer le critère du «véritable problème» en cause pour déterminer si un différend est exclu par l'effet d'une réserve a par la suite été confirmée en l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries*, dans laquelle la Cour a repris le *dictum* énoncé dans les affaires des *Essais nucléaires*³³². Dans cette instance, la Cour devait rechercher si la question litigieuse tombait sous le coup d'une réserve formulée par le Canada³³³, l'Espagne ayant cherché à définir le différend en des termes permettant d'éviter l'effet de cette réserve. La Cour a souligné que, aux fins de définir l'«objet du différend», elle devait commencer par examiner la requête. Elle a ensuite précisé :

³²⁷ *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.

³²⁸ *Plateau continental de la mer Egée (Grèce c. Turquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1978, p. 16-17 et 34, par. 39-40 et 81. Le texte de la réserve de la Grèce est reproduit au paragraphe 48 (p. 20-21) de l'arrêt.

³²⁹ *Ibid.*, p. 34-35, par. 82.

³³⁰ *Ibid.*, p. 35-37, par. 83, 87 et 88.

³³¹ *Ibid.*

³³² *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada)*, compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 448-449, par. 30.

³³³ *Ibid.*, p. 448, par. 29.

139

«Toutefois, il arrive que des incertitudes ou des contestations surgissent quant à l'objet réel du différend dont la Cour est saisie ou à la nature exacte des demandes qui lui sont soumises. En pareil cas, la Cour ne saurait s'en tenir aux seuls termes de la requête ni, plus généralement, s'estimer liée par les affirmations du demandeur.»³³⁴

Loin de s'en tenir à la requête et aux conclusions de l'Espagne, la Cour a estimé devoir définir, «sur une base objective, le différend qui oppos[ait] les parties», en prenant en considération les écritures et plaidoiries de chacune³³⁵.

5.55. La Cour a donc clairement indiqué qu'en définissant le véritable problème en cause elle joue un rôle objectif. Si l'objet du différend tel qu'il est formulé dans la requête fournit certes le point de départ, elle doit néanmoins tenir compte également de la définition qu'en donne le défendeur et des arguments que celui-ci expose, ainsi que d'autres éléments pertinents. Telle est la démarche que la Cour a continué d'adopter dans ses décisions les plus récentes.

C. Le critère du «véritable problème» peut permettre de trancher la question de la compétence *ratione materiae*

5.56. Lorsque les parties sont en désaccord quant au «véritable problème» en cause, le tribunal ou l'organe judiciaire saisi — en l'occurrence, le Conseil de l'OACI — a l'obligation positive de définir objectivement le différend qui lui est soumis, puis de décider si celui-ci relève de sa compétence. Si le «véritable problème» échappe à sa compétence *ratione materiae*, la juridiction concernée doit conclure qu'elle ne peut pas connaître du différend, même s'il en irait autrement au vu de la seule définition qu'en donne le demandeur. Il ne suffit pas de chercher si la demande, telle qu'elle est formulée, relève sans conteste d'un certain instrument attributif de compétence donné. Procéder ainsi reviendrait à oublier qu'un différend, tel qu'il existe réellement et non pas tel qu'il est vu par une seule des parties, se rapporte à des faits, des droits et des obligations dont peuvent se prévaloir toutes les parties, et non le seul demandeur.

140

5.57. La façon la plus simple de faire jouer le critère du «véritable problème» consiste à définir l'objet d'une demande afin de déterminer ensuite si la clause compromissoire conférant compétence à la juridiction concernée trouve à s'appliquer. C'est ainsi que la Cour a procédé dans nombre d'instances récemment introduites devant elle³³⁶.

5.58. Par exemple, dans l'affaire relative *Bolivie c. Chili*, la Cour a réaffirmé et appliqué le critère du «véritable problème» pour se prononcer sur sa compétence *ratione materiae*, concluant ce qui suit :

«C'est cependant à la Cour qu'il appartient de définir, sur une base objective, l'objet du différend qui oppose les parties, c'est-à-dire de «circonscrire le véritable problème en cause et de préciser l'objet de la demande» (*Essais nucléaires (Australie*

³³⁴ *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada), compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 448, par. 29.*

³³⁵ *Ibid.*, p. 448-450, par. 30 et 33.

³³⁶ Voir *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* ; voir aussi *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Colombie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I), p. 26-27, par. 50* («[l']existence d'un différend international demande à être établie objectivement» par elle ... [qui] «doit s'attacher aux faits»); *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 308-309, par. 48* («Il appartient ... à la Cour d'établir objectivement ce sur quoi porte le différend entre les Parties en circonscrivant le véritable problème en cause et en précisant l'objet de la demande.»).

141

c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 262, par. 29 ; *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 466, par. 30). A cette fin, la Cour examine la position des deux parties, «tout en consacrant une attention particulière à la formulation du différend utilisée par le demandeur» (*Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada)*, compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 448, par. 30 ; voir également *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II), p. 848, par. 38). ... Pour identifier l'objet du différend, la Cour se fonde sur la requête, ainsi que sur les exposés écrits et oraux des parties. Elle tient notamment compte des faits que le demandeur invoque à l'appui de sa demande.»³³⁷

5.59. Dans cette instance, le Chili soutenait que la Bolivie avait présenté sa requête de manière artificiellement restreinte, le remède qu'elle sollicitait consistant en des négociations à l'issue judiciairement prédéterminée, au sujet de questions à l'égard desquelles la Cour n'avait pas compétence. La Cour a toutefois considéré que l'objet du différend était l'obligation qu'avait ou non le Chili de négocier de bonne foi un accès souverain de la Bolivie à l'océan Pacifique, concluant qu'il était possible de trancher cette question sans se pencher sur celle du droit substantiel de la Bolivie à un accès souverain à la mer³³⁸. L'exception préliminaire soulevée par le Chili a donc été rejetée.

142

5.60. Dans d'autres cas, néanmoins, l'application du critère du «véritable problème» en cause conduit la juridiction concernée à se déclarer incompétente. Il en fut ainsi dans l'affaire du *Plateau continental de la mer Egée* évoquée plus haut. Cela s'est également produit dans l'affaire opposant Maurice et le Royaume-Uni au sujet des îles Chagos³³⁹, dans laquelle le critère du «véritable problème» a été appliqué par un tribunal constitué conformément à la partie XV de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après la «CNUDM»). Le tribunal a refusé d'exercer sa compétence à l'égard de certaines des demandes formulées par Maurice, concluant que le «véritable problème» entre les parties se rapportait à un différend sur la souveraineté territoriale, et non sur l'interprétation ou à l'application de la convention³⁴⁰.

5.61. Maurice avait introduit une procédure arbitrale en vue de contester la création d'une aire marine protégée, en application de la CNUDM, par le Royaume-Uni, au motif que celui-ci n'était pas «l'Etat côtier» compétent puisqu'il n'avait pas, selon Maurice, la souveraineté sur les îles. Le tribunal a conclu que le désaccord entre les parties ne formait «qu'un aspect d'un conflit plus large» relatif à la souveraineté sur l'archipel des Chagos³⁴¹. Il a relevé que,

«lorsqu'un différend porte sur l'interprétation ou l'application de la convention, la compétence conférée au paragraphe 1 de l'article 288 permet à la juridiction saisie de

³³⁷ Voir *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.

³³⁸ *Ibid.*, p. 604-605, par. 33-34.

³³⁹ *In the matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration (Republic of Mauritius v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 2011-03, sentence, 18 mars 2015, p. 90, par. 220. En vertu de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (RTNU, vol. 1833, p. 3), (ci-après la «CNUDM»), reproduite à l'annexe 9 du vol. II, la compétence d'une cour ou d'un tribunal constitué conformément à la partie XIV se limite à «l'interprétation ou à l'application de la convention qui lui est soumis conformément à [la partie XV]» (art. 288).

³⁴⁰ *In the matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration (Republic of Mauritius v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 2011-03, sentence, 18 mars 2015, p. 69, 74-75 et 88, par. 158, 170, 172 et 212.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 88, par. 212.

statuer sur les questions de fait ou les questions de droit accessoires dont la résolution est nécessaire pour trancher le différend porté devant elle (voir l'affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, compétence, arrêt n° 6, 1925, C.P.J.I. série A n° 6, p. 18*). Lorsque le «vrai problème en cause» et l'«objet de la demande» (*Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 466, par. 30*) ne portent pas sur l'interprétation ou l'application de la convention, toutefois, un simple lien accessoire entre le différend et une question régie par la convention est insuffisant pour faire entrer l'ensemble du différend dans le champ d'application du paragraphe 1 de l'article 288.

143

... Le différend qui oppose les Parties au sujet de la souveraineté sur l'archipel des Chagos ne concerne pas l'interprétation ou l'application de la convention.»³⁴²

5.62. En conséquence, le tribunal a jugé qu'il n'avait pas compétence pour connaître du différend qui lui était soumis.

5.63. Le critère du «véritable problème» a plus récemment été appliqué par le tribunal constitué conformément à l'annexe VII de la CNUDM en l'*Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale*, opposant les Philippines à la Chine³⁴³. Le tribunal a conclu ce qui suit :

«Lorsqu'il existe un différend entre les parties à l'instance, il est également nécessaire de définir et de décrire [le différend en question]. La nature du différend peut avoir d'importantes répercussions sur la compétence, notamment sur le point de savoir si ce dernier peut être considéré à juste titre comme portant sur l'interprétation ou l'application de la convention, ou si les exclusions relatives à la compétence matérielle sont applicables. Là encore, une approche objective est requise, et le tribunal doit «circonscrire le véritable problème en cause et de préciser l'objet de la demande» [*Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France), par. 30*]. Ce faisant, non seulement il est fondé à interpréter les conclusions des Parties, mais il est tenu de le faire.»³⁴⁴

144

5.64. L'*Arbitrage concernant l'aire marine protégée des Chagos* et l'*Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale* montrent qu'il n'est pas rare qu'un différend comporte divers volets, particulièrement dans le contexte du droit de la mer. La possibilité que ce type de différend échappe à la compétence d'un tribunal institué en vertu de la CNUDM est expressément reconnue par l'article 298, paragraphe 1), alinéa a) i), de cette convention, aux termes duquel un Etat peut considérer comme non applicables les dispositions relatives au règlement des différends énoncées à la section 2 de la partie XV, y compris l'obligation autrement applicable de soumettre le différend à la conciliation conformément à la section 2 de l'annexe V dès lors qu'il «impliqu[e] nécessairement l'examen simultané d'un différend non réglé relatif à la souveraineté ou à d'autres droits sur un territoire continental ou insulaire»³⁴⁵.

³⁴² *In the matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration (Republic of Mauritius v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 2011-03, sentence, 18 mars 2015, p. 90, par. 220-221.

³⁴³ *In the matter of the South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China)*, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 2013-19, sentence (compétence et recevabilité), 29 octobre 2015, p. 58, par. 150.

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ CNUDM, art. 298 1) a) i) (vol. II, annexe 9).

5.65. Néanmoins, cette disposition ne prétend pas répondre à la question de la compétence à l'égard d'un différend ayant trait à la CNUDM dont le règlement amènerait le tribunal à examiner un différend territorial ne relevant pas de la convention. Cette question doit être tranchée au moyen du critère du «véritable problème», qui est d'application générale.

145

5.66. Dans l'*Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale*, le tribunal a jugé que les demandes des Philippines, qui portaient sur des activités de la Chine dans les espaces maritimes en cause et sur son occupation de certaines formations maritimes, étaient correctement définies comme ne se rapportant pas à la souveraineté³⁴⁶. Ayant considéré qu'il était en mesure de statuer sur le différend sans se prononcer implicitement ou explicitement sur les questions de souveraineté, il a conclu qu'il était compétent³⁴⁷. A cet égard, le tribunal a précisé que l'affaire se distinguait de l'*Arbitrage concernant l'aire marine protégée des Chagos*, dans lequel le fait de statuer sur certaines des demandes de Maurice aurait appelé une décision implicite sur la souveraineté — ce qui était d'ailleurs, à bien y regarder, le véritable objet de la demande de Maurice³⁴⁸.

5.67 Il pourra arriver bien sûr, dans certaines affaires, que la Cour ou un tribunal conclue que le véritable problème en cause relève de sa compétence même s'il comprend d'autres aspects incidents ou secondaires³⁴⁹.

5.68 Dans d'autres affaires, il est envisageable d'interpréter la clause compromissoire fondant la compétence de la Cour en vertu du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut comme s'étendant à l'ensemble du différend. Tel fut le cas en l'affaire des *Plates-formes pétrolières*, dans laquelle la Cour a conclu qu'il relevait de sa compétence de déterminer si les Etats-Unis avaient fait un emploi illicite de la force, puisque l'expression «intérêts vitaux [d'une partie] sur le plan de la sécurité», figurant à l'article [XX] du traité d'amitié, était suffisamment générale pour englober ce qui constituait selon les Etats-Unis un acte de légitime défense³⁵⁰. La Cour a cependant pris garde de ne pas statuer sur des questions échappant à sa compétence telle que strictement définie dans le traité d'amitié, c'est-à-dire limitée à l'interprétation et à l'application de cet instrument³⁵¹.

146

5.69. Ces affaires doivent cependant être distinguées des demandes dont le Qatar a saisi le Conseil de l'OACI. Il reste en effet qu'un «lien accessoire» avec la base de compétence invoquée ne suffit pas pour qu'un tout autre différend entre dans la compétence d'une juridiction donnée³⁵².

³⁴⁶ *In the matter of the South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China)*, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 2013-19, sentence (compétence et recevabilité), 29 octobre 2015, p. 59, par. 152.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 59-60, par. 153.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Voir *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (Allemagne c. Pologne)*, compétence, arrêt n° 6, 1925, C.P.J.I. série A n° 6, p. 18.

³⁵⁰ *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 182-183, par. 42 ; voir aussi *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 811, par. 20.

³⁵¹ *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 810, par. 16 («la Cour ... doit rechercher si les violations du traité de 1955 alléguées par l'Iran entrent ou non dans les prévisions de ce traité et si, par suite, le différend est de ceux dont la Cour est compétente pour connaître *ratione materiae*»).

³⁵² *In the matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration (Republic of Mauritius v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 2011-03, sentence, 18 mars 2015, p. 90, par. 220.

Ainsi que le juge Koroma l'a dit dans son opinion individuelle en l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie*,

«il doit exister un lien entre les dispositions de fond du traité invoqué et le différend. Cette condition restrictive est essentielle parce que, sans elle, un Etat pourrait se servir de la clause compromissoire comme moyen de porter devant la Cour un litige d'une tout autre nature»³⁵³.

5.70. De telles considérations revêtent une importance particulière lorsqu'un organe spécialisé, comme le Conseil de l'OACI, est en présence d'un différend échappant totalement à sa compétence matérielle ordinaire.

D. L'application du critère du «véritable problème» dans les circonstances de la présente affaire

147

5.71. Dans les circonstances de la présente affaire, il s'agit donc pour la Cour de déterminer sur une base objective quel est le «véritable problème» en cause entre le Qatar et les appelants. La décision du Conseil de l'OACI n'est d'aucune aide à cet égard, puisque ce dernier n'a pas tenté d'y préciser l'objet du différend. Cette décision ne permet pas non plus de savoir si le Conseil a accepté la définition du différend proposée par les appelants (ce qui ne l'a pas empêché de se déclarer compétent), ni même s'il a examiné les exceptions préliminaires séparément. Cette absence manifeste de raisonnement justifie d'autant plus que la Cour détermine elle-même *de novo* quel est l'objet des demandes du Qatar, sur la base des exposés et des éléments produits devant le Conseil de l'OACI et devant elle en l'instance, tout en consacrant une attention particulière à la formulation du différend utilisée par le Qatar dans sa requête A et son mémoire A devant l'OACI³⁵⁴.

5.72 Dans sa requête A devant l'OACI, le Qatar indiquait que le différend concernait les faits suivants :

«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.»³⁵⁵

5.73. Le Qatar précisait ensuite que sa demande, en fait comme en droit, ne se limitait pas à la seule question de l'interprétation et de l'application de la convention de Chicago. Il priait le Conseil «d'établir que, par les mesures prises à [son] encontre, les défendeurs [avaient] contrevenu à leurs obligations au titre de la convention de Chicago, de ses annexes et d'autres règles de droit international»³⁵⁶. Dans le mémoire accompagnant sa requête, le Qatar invoquait aussi, outre un

³⁵³ *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. 185, par. 7, opinion individuelle de M. le juge Koroma.

³⁵⁴ Voir *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada), compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998*, p. 448-449, par. 30 ; voir également *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II)*, p. 848, par. 38.

³⁵⁵ Requête A devant l'OACI, p. 1 (vol. III, annexe 23). La véracité de ces faits allégués n'a pas à être examinée par la Cour à ce stade, et les appelants réservent leurs droits à cet égard.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 2.

148 certain nombre de dispositions de la convention de Chicago, la Charte des Nations Unies et la CNUDM³⁵⁷.

5.74. Surtout, le Qatar reconnaissait que le différend factuel découlait de la décision des appelants de prendre des contre-mesures à son égard, lesquels lui avaient «à maintes reprises ... lancé un ultimatum ... *sur des questions sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien*», et avaient en outre «déclaré que tous les ressortissants et résidents d'origine qatarienne sur leurs territoires étaient «indésirables» (*persona non grata*) et leur [avaient] ordonné de quitter [lesdits] territoires dans un délai de 14 jours»³⁵⁸.

5.75. Après avoir pris connaissance des exceptions préliminaires soulevées par les appelants devant l'OACI, le Qatar a tenté de redéfinir le différend en soutenant que

«[I]a «véritable» question soumise au Conseil [était] la violation par les défendeurs de la convention de Chicago et de ses annexes ; c'[était] là ce que le demandeur a[vait] soumis au Conseil dans la requête et le mémoire ; c'[était] simplement et clairement cela que l'Etat du Qatar demand[ait] au Conseil»³⁵⁹.

Nonobstant ces tentatives visant à modifier et à restreindre la portée de sa requête devant l'OACI, le Qatar a pourtant continué d'exhorter le Conseil à examiner des questions manifestement étrangères à la convention de Chicago.

5.76. Le Qatar a ainsi affirmé qu'il

149

«ne répondra[it] pas à ce stade aux allégations selon lesquelles il soutiendrait ou financerait le terrorisme, etc. Au stade ultérieur approprié de la procédure (fond), [il] opposera[it] aux allégations des [appelants en la présente instance] une défense solide en droit et en fait, qui démontrera[i] que leurs actions n'[étaient] pas légitimes à titre de contre-mesures ni à tous autres égards en droit international.»³⁶⁰

5.77. Par conséquent, il est clair que le différend porté devant le Conseil de l'OACI, même défini uniquement sur la base des exposés du Qatar, concerne des questions qui débordent le cadre de la convention de Chicago.

5.78. Confirmation en est apportée par les arguments qu'ont présentés les appelants devant le Conseil de l'OACI. Dans l'exposé de leurs exceptions préliminaires, ils invoquaient de bonne foi la doctrine relative aux contre-mesures pour expliquer les mesures qu'ils avaient prises, confirmant 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 [leur] égard. La question de la légalité des contre-mesures ne peut être

³⁵⁷ Mémoire A devant l'OACI, point e) (vol. III, annexe 23).

³⁵⁸ *Ibid.*, point g).

³⁵⁹ Réplique A devant l'OACI, par. 44 (vol. IV, annexe 25).

³⁶⁰ *Ibid.*, par. 77.

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.»³⁶¹

5.79. Ils y expliquaient encore que :

150

«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 Etats ... 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.»³⁶²

5.80. De même, dans leur duplique devant l'OACI, les appelants confirmaient que :

«[L]e «véritable problème» en cause ... concerne les manquements multiples, graves et persistants du Qatar à des obligations internationales essentielles à la sécurité des [appelants], qui se sont ainsi trouvés contraints d'adopter un train de contre-mesures licites, au nombre desquelles figurent celles dont le Qatar tire grief en l'espèce. Le «véritable problème» en cause ici ... a notamment trait au principe de non-intervention et à la lutte contre la subversion et le terrorisme ... [Pour statuer,] le Conseil devrait aussi se livrer à un examen factuel détaillé des activités du Qatar en rapport avec certaines organisations terroristes ainsi que de son ingérence dans les affaires intérieures de ses voisins, et apprécier la licéité desdites activités au regard des obligations du Qatar au titre des accords de Riyad, de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et du droit international coutumier, entre autres.»³⁶³

151

5.81. Il ressort aussi clairement d'autres sources que le véritable problème en cause entre les Parties concerne en fait le non-respect par le Qatar d'autres obligations de droit international. Par exemple, les déclarations dont le Qatar prétend qu'elles prouvent qu'il a satisfait à la condition préalable de négociation — lesquelles, comme il sera exposé plus loin au chapitre VI, n'apportent pas la preuve d'une réelle tentative de négocier — démontrent au-delà de tout doute que le véritable problème ne concerne pas l'aviation civile. Aucun des nombreux articles de médias ou autres déclarations publiques invoqués par le Qatar n'a trait aux restrictions visant l'espace aérien : tous concernent le différend plus général.

5.82. Comme les appelants n'ont cessé de le faire valoir, y compris au chapitre II du présent mémoire, le véritable problème entre les Parties concerne le fait que le Qatar manque depuis longtemps déjà à d'autres obligations juridiques internationales, indépendamment de la convention de Chicago. Le différend a trait au soutien et à l'accueil que le Qatar ne cesse d'offrir à des terroristes et à des extrémistes, de son ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats et des discours haineux qu'il diffuse par l'intermédiaire des médias qu'il détient ou contrôle. Ces actes emportent violation de nombreuses obligations internationales, y compris de l'obligation de droit international général de ne pas intervenir dans les affaires intérieures d'autres Etats, ainsi que de

³⁶¹ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 6 (vol. III, annexe 24).

³⁶² *Ibid.*, par. 33.

³⁶³ Duplique A devant l'OACI, résumé, p. iii, par. 2 et 3 (vol. IV, annexe 26).

celles découlant des accords de Riyad, de la CIRFT et de résolutions du Conseil de sécurité. En réponse à ces manquements, les appelants ont adopté un train de mesures — dont les restrictions relatives à leur espace aérien faisant l'objet de la demande du Qatar — qui, même à supposer qu'elles aillent à l'encontre des obligations que la convention de Chicago impose aux appelants (ce qui n'est pas le cas), seraient en tout état de cause justifiées en tant que contre-mesures licites.

5.83. Aucune de ces questions ne relève de la juridiction *ratione materiae* du Conseil de l'OACI aux fins de l'article 84 de la convention de Chicago, et la Cour devrait en conséquence conclure que le Conseil n'avait pas compétence à l'égard de la requête du Qatar devant l'OACI.

E. La décision en l'affaire *Inde c. Pakistan* est sans pertinence en l'espèce

152 5.84. L'un des principaux arguments avancés par le Qatar devant l'OACI consistait à soutenir que la première exception préliminaire des appelants devait être rejetée compte tenu de la décision rendue par la Cour en l'affaire *Inde c. Pakistan*³⁶⁴. Selon le Qatar, cette décision démontrait que l'invocation de moyens de défense relevant du fond était dépourvue de pertinence aux fins de l'établissement de la compétence.

5.85. Dans cette affaire, la Cour a relevé que le Conseil de l'OACI ne pouvait être

«privé de compétence du seul fait que des données extérieures aux Traités [en cause devant l'OACI] pou[v]aient être invoquées, dès lors que, de toute façon, des questions relatives à l'interprétation ou à l'application de ceux-ci entr[ai]ent en jeu. Le fait qu'une défense au fond se présente d'une certaine manière ne peut porter atteinte à la compétence du tribunal ou de tout autre organe en cause ; sinon les parties seraient en mesure de déterminer elles-mêmes cette compétence ... [L]a compétence du Conseil [de l'OACI] dépend nécessairement du caractère du litige soumis au Conseil et des points soulevés, mais non pas des moyens de défense au fond ou d'autres considérations qui ne deviendraient pertinentes qu'une fois tranchés les problèmes juridictionnels.»³⁶⁵

5.86. La situation en l'affaire *Inde c. Pakistan* n'avait rien à voir avec celle qui fait l'objet du présent appel devant la Cour. L'exception d'incompétence soulevée par l'Inde était axée sur le point de savoir si le traité qui conférait compétence au Conseil était toujours en vigueur. De l'avis de l'Inde, le Conseil n'avait pas compétence puisqu'il n'y avait plus devant lui de traité en vigueur à interpréter ou à appliquer, la convention de Chicago et l'accord de transit ayant selon elle été suspendus ou ayant pris fin :

153 «Il n'existe aucun désaccord entre le demandeur et le défendeur au sujet de l'interprétation ou de l'application de la convention ou de l'accord de transit ... Une fois que le traité a pris fin ou qu'il est suspendu en tout ou en partie entre deux Etats, aucun différend relatif à sa cessation ou à sa suspension ne peut être soumis au

³⁶⁴ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 61, par. 27 ; voir réplique A devant l'OACI, par. 66-71 (vol. IV, annexe 25).

³⁶⁵ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 61, par. 27 ; voir réplique A devant l'OACI, par. 71 (vol. IV, annexe 25).

Conseil, puisqu'aucune question d'«interprétation» ou d'«application» ne saurait alors se poser, faute d'un traité qui soit en vigueur entre les deux Etats.»³⁶⁶

5.87. L'Inde soutenait que ces instruments conférant compétence à l'OACI avaient été remplacés par un régime spécial qu'elle avait adopté avec le Pakistan³⁶⁷. Elle était allée jusqu'à plaider que le Conseil de l'OACI n'avait même pas la compétence de la compétence, un argument que la Cour a clairement rejeté³⁶⁸.

5.88. La Cour a rejeté la thèse de l'Inde, estimant que la suspension ou l'extinction des traités conférant compétence au Conseil ne pouvait pas, en soi, avoir pour effet de limiter la juridiction de celui-ci³⁶⁹. Cette thèse se heurtait à deux difficultés. Premièrement, elle signifiait que l'extinction supposée d'un traité dont la validité était contestée suffisait à soustraire le différend (qui concernait notamment la matérialité de cette extinction) à la portée de la clause attributive de compétence contenue dans le traité en question. Deuxièmement, elle ne tenait aucun compte du principe de la compétence de la compétence. Ni l'une ni l'autre de ces questions ne se pose dans le cas de l'exception en cause en l'espèce.

154

5.89. Par comparaison, l'Inde ne contestait pas que le «véritable problème» en cause relevât de la compétence du Conseil de l'OACI. La Cour a toutefois reconnu que le Conseil devait, à titre préliminaire, déterminer le «caractère du litige ... et [l]es points soulevés» avant de pouvoir dire si le différend avait trait à l'interprétation ou à l'application de la convention de Chicago³⁷⁰. Elle a ainsi prélué à l'application du critère du «véritable problème» qu'elle a développé dans les affaires ultérieures, mais qu'elle n'avait pas encore besoin d'appliquer dans cette affaire-là.

5.90. La déclaration de la Cour selon laquelle «la compétence du Conseil dépend nécessairement du caractère du litige soumis au Conseil et ... non ... des moyens de défense au fond» doit être lue dans ce contexte³⁷¹. Dans cette affaire, les moyens de défense invoqués par l'Inde s'inscrivaient toujours dans le cadre de la convention de Chicago, de sorte que leur appréciation était du ressort du Conseil. A l'évidence, la Cour ne songeait pas à une instance telle que celle-ci, dans laquelle le véritable problème en cause comprend une défense fondée sur le droit international coutumier qui déborde le cadre de la convention de Chicago.

5.91. La thèse des appelants doit donc être distinguée de celle avancée en l'affaire *Inde c. Pakistan*, en ce sens que le fait d'invoquer de bonne foi l'adoption de contre-mesures fait sortir le différend du cadre de la convention de Chicago. Les appelants prient donc la Cour de reconnaître que le «véritable» différend devant le Conseil de l'OACI a trait au respect, par le Qatar, d'obligations juridiques internationales qui sont totalement extrinsèques et indépendantes de la convention de Chicago. La Cour ne s'est pas prononcée sur une question semblable dans l'affaire *Inde c. Pakistan*.

³⁶⁶ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, requête introductive d'instance, p. 19, par. 27, al. a).

³⁶⁷ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 51, par. 10, et p. 62, par. 29.

³⁶⁸ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 61, par. 27.

³⁶⁹ *Ibid.*, par. 30.

³⁷⁰ *Ibid.*, par. 27.

³⁷¹ *Ibid.*

155

F. Conclusion sur le critère du «véritable problème»

5.92. En conclusion, la Cour doit appliquer le critère du «véritable problème» aux fins de statuer sur l'appel interjeté devant elle contre la décision du Conseil de l'OACI s'agissant de la première exception préliminaire des appelants. Il lui faudra ainsi définir l'objet du différend, sur une base objective, en considérant non seulement la formulation utilisée par le Qatar mais aussi la position des quatre Etats appelants quant à la prémisse factuelle du différend et les droits et obligations en cause au regard du droit.

5.93. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le Conseil de l'OACI avait l'obligation positive de procéder à sa propre analyse afin de définir le véritable objet de la demande portée devant lui³⁷² ; comme la Cour l'a récemment souligné, «[i]l s'agit là d'une question de fond, et non de forme»³⁷³. Le Conseil ne l'a manifestement pas fait, ayant au contraire rejeté la thèse des appelants sans avancer aucune raison à l'appui de sa décision.

5.94. Etant donné que la portée du différend qu'il était appelé à trancher excédait sa compétence au titre de l'article 84 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI aurait dû retenir la première exception préliminaire des appelants et refuser d'exercer sa compétence³⁷⁴.

156

5.95. Par conséquent, la Cour devrait dire que le «véritable problème» en cause concerne non pas l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago, mais la question totalement distincte des faits internationalement illicites commis par le Qatar, en réponse auxquels les appelants ont pris des contre-mesures licites. Ce différend excède manifestement la compétence *ratione materiae* que le Conseil de l'OACI tient de l'article 84 de la convention de Chicago.

SECTION 5

A TITRE SUBSIDIAIRE, LES DEMANDES DU QATAR SONT IRRECEVABLES ÉTANT DONNÉ QU'UN RÈGLEMENT AU FOND SERAIT INCOMPATIBLE AVEC LE PRINCIPE DE L'OPPORTUNITÉ JUDICIAIRE

5.96. Quand bien même la Cour considérerait que la première exception préliminaire opposée par les appelants à la compétence du Conseil de l'OACI n'est pas fondée, et conclurait que celui-ci a, en principe, compétence à l'égard des allégations de violation de la convention de Chicago formulées par le Qatar dans sa requête devant l'OACI, la question de la compétence du Conseil pour connaître du différend ne serait pas close pour autant.

5.97. Les appelants plaident à titre subsidiaire que, compte tenu des circonstances de l'espèce, le Conseil de l'OACI aurait dû, en tout état de cause, déclarer les demandes du Qatar irrecevables. Il aurait en effet dû décliner son éventuelle compétence pour des raisons d'opportunité

³⁷² Voir *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015, p. 602, par. 26. Voir également *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Colombie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016, p. 26-27, par. 50 ; et *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 308, par. 48.

³⁷³ *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 308, par. 48.

³⁷⁴ *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015, p. 610, par. 53.

judiciaire, et en particulier pour préserver la fonction judiciaire que lui confère l'article 84 de la convention de Chicago et l'intégrité dont il se doit de faire preuve lorsqu'il l'exerce³⁷⁵.

A. L'opportunité judiciaire et la nécessité de protéger la fonction et l'intégrité judiciaires

157 5.98. La Cour a reconnu à plusieurs occasions que, nonobstant la compétence qu'elle pouvait avoir en principe à l'égard d'un différend, il pouvait, pour certaines raisons, s'avérer incompatible avec sa fonction judiciaire et le principe de l'opportunité judiciaire qu'elle exerce cette compétence pour trancher un différend particulier ou même pour entreprendre de rendre une quelconque décision sur le fond d'une requête. Cette situation peut se présenter y compris lorsque les deux parties souhaitent qu'elle se prononce. Comme la Cour l'a fait observer dans l'affaire du *Cameroun septentrional* :

«même si, une fois saisie, elle estime avoir compétence, la Cour n'est pas toujours contrainte d'exercer cette compétence. Il y a des limitations inhérentes à l'exercice de la fonction judiciaire dont la Cour, en tant que tribunal, doit toujours tenir compte. Il peut ainsi y avoir incompatibilité entre, d'un côté, les désirs d'un demandeur ou même des deux parties à une instance et, de l'autre, le devoir de la Cour de conserver son caractère judiciaire. C'est à la Cour elle-même et non pas aux parties qu'il appartient de veiller à l'intégrité de [s]a fonction judiciaire.»³⁷⁶

5.99. Divers facteurs peuvent conduire une juridiction à conclure que la préservation de sa fonction judiciaire ou des raisons d'opportunité judiciaire excluent l'exercice de sa compétence. Ainsi, dans l'affaire des *Zones franches*, la Cour permanente de Justice internationale a relevé plusieurs de ces facteurs susceptibles de l'empêcher de rendre une décision sur les questions particulières que les parties avaient portées devant elle. Elle a ainsi déclaré,

a) tout d'abord, qu'il ne pouvait lui être imposé de choisir entre les interprétations concurrentes d'un traité avancées par les parties alors qu'«il se pourrait qu'aucune ne correspondît à l'opinion qu'elle se serait formée»³⁷⁷ ;

158 b) ensuite, qu'«il serait incompatible avec son Statut et avec sa position en tant que Cour de justice de rendre un arrêt dont la validité serait subordonnée à l'approbation ultérieure des Parties»³⁷⁸ ; et,

c) enfin, qu'elle n'était pas en mesure de donner aux parties les indications que celles-ci souhaitaient au sujet du régime applicable en matière d'exemptions douanières, qui constituait de son point de vue une question essentiellement non-juridique. Pour reprendre ses termes :

«le règlement de ces matières est, non pas une question de droit, mais une question qui dépend du jeu d'intérêts économiques réciproques, pour lesquels aucun gouvernement ne saurait accepter le contrôle d'un organe extérieur. Ces questions sont en dehors du

³⁷⁵ Voir plus haut, par. 3.4-3.12.

³⁷⁶ *Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1963, p. 29.*

³⁷⁷ *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, ordonnance du 19 août 1929, C.P.J.I. série A n° 22, p. 15.*

³⁷⁸ *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, arrêt, 1932, C.P.J.I. série A/B n° 46, p. 161.*

domaine où une cour de justice, dont la tâche est d'appliquer des règles de droit, peut aider à la solution de différends entre deux Etats.»³⁷⁹

5.100. De même, dans l'affaire *Haya de la Torre*, la Cour actuelle a refusé de donner la moindre indication quant à la manière dont il devait être mis fin à l'octroi de l'asile et ce, en dépit du fait que les deux parties avaient sollicité une décision sur ce point. Là encore, la Cour a refusé de statuer sur la question posée au motif qu'il ne s'agissait pas d'une question de droit. Elle a fait observer que les diverses voies possibles étaient

«conditionnées par des éléments de fait et par des possibilités que, dans une très large mesure, les Parties [étaient] seules en situation d'apprécier. Un choix entre elles ne pourrait être fondé sur des considérations juridiques, mais seulement sur des considérations de nature pratique ou d'opportunité politique ; il ne rentre pas dans la fonction judiciaire de la Cour d'effectuer ce choix.»³⁸⁰

159

5.101. Dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, des considérations d'un autre ordre se sont fait jour au sujet de l'opportunité judiciaire de statuer sur les réclamations du demandeur. Après avoir conclu que l'extinction de l'accord de tutelle avait privé d'objet les questions à propos desquelles le Cameroun sollicitait une déclaration, et qui avaient trait au respect par le Royaume-Uni de ses obligations au titre dudit accord, la Cour a réaffirmé ce qui suit :

«même si, une fois saisie d'une requête, [la Cour] estime avoir compétence, elle n'est pas obligée d'exercer cette compétence dans tous les cas. Si la Cour est convaincue, quelle que soit la nature de la réparation demandée, qu'il serait incompatible avec sa fonction judiciaire de statuer sur le fond d'une requête, elle doit refuser de le faire.»³⁸¹

5.102. En conséquence, la Cour a conclu que, indépendamment du point de savoir si elle avait ou non compétence à l'égard des demandes du Cameroun (point qu'elle n'a pas tranché), son devoir de sauvegarder sa fonction judiciaire l'empêchait de se prononcer sur ces demandes, qui étaient selon elle, dans les circonstances de l'affaire, devenues «sans objet» :

«La Cour doit s'acquitter du devoir sur lequel elle a déjà appelé l'attention et qui consiste à sauvegarder sa fonction judiciaire. Qu'au moment où la requête a été déposée la Cour ait eu ou non compétence pour trancher le différend qui lui était soumis, il reste que les circonstances qui se sont produites depuis lors rendent toute décision judiciaire sans objet. La Cour estime dans ces conditions que, si elle examinait l'affaire plus avant, elle ne s'acquitterait pas des devoirs qui sont les siens.»³⁸²

160

5.103. De manière similaire, dans les affaires des *Essais nucléaires*, la Cour a précisé qu'elle devait «tenir compte de toute situation dans laquelle le différend a disparu parce que l'objet de la

³⁷⁹ *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, arrêt, 1932, C.P.J.I. série A/B n° 46, p. 162.*

³⁸⁰ *Haya de la Torre (Colombie/Pérou), arrêt, C.I.J. Recueil 1951, p. 79.*

³⁸¹ *Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1963, p. 37.*

³⁸² *Ibid.*, p. 38.

demande a été atteint d'une autre manière»³⁸³ et qu'en conséquence la demande «ne comporte plus d'objet»³⁸⁴.

5.104. Ce faisant, la Cour, sans là encore trancher définitivement la question de sa compétence à l'égard des différends portés devant elle, a conclu qu'elle possédait en tout état de cause un pouvoir inhérent

«pour assurer le règlement régulier de tous les points en litige ainsi que le respect des «limitations inhérentes à l'exercice de la fonction judiciaire» de la Cour et pour «conserver son caractère judiciaire» (*Cameroun septentrional, arrêt, C.I.J. Recueil 1963, p. 29*).»³⁸⁵

161

5.105. La Cour a expressément lié l'existence de ce pouvoir inhérent au fondement consensuel et à l'origine de sa compétence contentieuse :

«Un pouvoir inhérent de ce genre ... découle de l'existence même de la Cour, organe judiciaire établi par le consentement des Etats, et lui est conféré afin que sa fonction judiciaire fondamentale puisse être sauvegardée.»³⁸⁶

5.106. Comme il a été dit plus haut au paragraphe 4.26, eu égard à la précision que la Cour a récemment apportée dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* quant à la distinction entre les exceptions d'incompétence et les exceptions d'irrecevabilité, et l'existence de la compétence étant présumée, des considérations de la nature de celles qui étaient en question dans les affaires du *Cameroun septentrional* et des *Essais nucléaires* doivent être considérées à juste titre comme étant liées à la recevabilité de la demande³⁸⁷.

5.107. Pareillement, le principe fondamental du caractère consensuel de la compétence peut faire qu'il soit incompatible avec le principe de l'opportunité judiciaire et le bon exercice de la fonction judiciaire qu'un organe judiciaire se prononce sur une question qui est pourtant, en principe, de son ressort.

5.108. Une situation analogue, qui met elle aussi en jeu des considérations d'opportunité judiciaire et illustre le lien qui existe entre ces considérations et le principe fondamental du caractère consensuel de la compétence de la Cour, se retrouve dans le contexte différent de l'exercice, par la Cour, de la fonction consultative que lui confère l'article 65 de son Statut.

³⁸³ *Essais nucléaires (Australie c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 271, par. 55 ; Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 476, par. 58.*

³⁸⁴ *Essais nucléaires (Australie c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 271, par. 56 ; Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 476, par. 59.*

³⁸⁵ *Essais nucléaires (Australie c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 259, par. 23 ; Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 463, par. 23.*

³⁸⁶ *Essais nucléaires (Australie c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 259, par. 23 ; Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 463, par. 23 (les italiques sont de nous).*

³⁸⁷ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 456, par. 120. Voir plus haut, par. 4.26.*

162

5.109. Dans ce contexte, la Cour, lorsqu'elle a été appelée à exercer sa compétence consultative, a systématiquement reconnu que le principe selon lequel elle ne pouvait exercer sa juridiction à l'égard d'un différend qu'avec le consentement des Etats concernés n'avait, en soi, aucune incidence sur sa compétence pour donner un avis consultatif³⁸⁸. Elle n'en a pas moins reconnu également que le caractère consensuel de sa compétence était déterminant pour la question séparée et distincte de savoir si elle devait, conformément au pouvoir discrétionnaire qu'elle tenait du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, accepter effectivement de donner l'avis demandé et si le prononcé d'un tel avis serait conforme au principe de l'opportunité judiciaire et à son caractère d'organe judiciaire.

5.110. Par exemple, s'agissant du *Sahara occidental*, la Cour a fait observer que

«le défaut de consentement pou[v]ait l'amener à ne pas émettre d'avis si, dans les circonstances d'une espèce donnée, des considérations tenant à son caractère judiciaire imposaient un refus de répondre. Bref, le consentement d'un Etat intéressé conserve son importance non pas du point de vue de la compétence de la Cour mais pour apprécier s'il est opportun de rendre un avis consultatif.

Ainsi le défaut de consentement d'un Etat intéressé peut, dans certaines circonstances, rendre le prononcé d'un avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour. Tel serait le cas si les faits montraient qu'accepter de répondre aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant.»³⁸⁹

163

5.111. De même, posons-nous la question de la capacité de la Cour de trancher un différend qui met en cause les droits d'un Etat tiers non partie à l'instance et non consentant au règlement du différend. Cette question soulève également celle du fondement consensuel de la compétence de la Cour ainsi que des préoccupations analogues s'agissant du bon exercice de la fonction judiciaire et du principe d'opportunité judiciaire.

5.112. La décision de la Cour dans l'affaire de l'*Or monétaire* est éclairante à cet égard. De manière remarquable, la Cour, tout en reconnaissant que les parties à l'instance lui avaient donné compétence pour trancher les questions que l'Italie avait formulées dans sa requête — lesquelles portaient sur le point de savoir qui, de l'Italie ou du Royaume-Uni, avait droit à l'or monétaire en cause — a souligné qu'elle demeurerait tenue de «rechercher si cette compétence [était] de même étendue que la mission qui lui a[vait] été confiée»³⁹⁰.

5.113. La Cour a finalement conclu qu'elle ne pouvait exercer la compétence que lui avaient conférée les parties au motif que, pour ce faire, elle aurait dû «trancher un différend entre l'Italie et l'Albanie»³⁹¹. La Cour a estimé à cet égard que, compte tenu du fondement consensuel de sa

³⁸⁸ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 71 ; *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 24, par. 31 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004*, C.I.J. Recueil 2004, p. 157-158, par. 47.

³⁸⁹ Voir *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 25, par. 32-33 ; voir également *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004*, C.I.J. Recueil 2004, p. 157-158, par. 47.

³⁹⁰ *Or monétaire pris à Rome en 1943 (question préliminaire) (Italie c. France, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt du 15 juin 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 31.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 32.

compétence, elle ne pouvait «trancher ce différend sans le consentement de l'Albanie»; et d'expliquer :

164

«Statuer sur la responsabilité internationale de l'Albanie sans son consentement serait agir à l'encontre d'un principe de droit international bien établi et incorporé dans le Statut, à savoir que la Cour ne peut exercer sa juridiction à l'égard d'un Etat si ce n'est avec le consentement de ce dernier.»³⁹²

5.114. Sur cette base, la Cour a conclu que, «bien que l'Italie et les trois Etats défendeurs lui [eussent] conféré une compétence, elle ne p[ouvait] exercer cette compétence»³⁹³. De même, dans le dispositif, la Cour a dit que

«la compétence à elle conférée par le commun accord de la France, du Royaume-Uni, des Etats-Unis d'Amérique et de l'Italie ne l'autoris[ait] pas, en l'absence du consentement de l'Albanie, à statuer sur la première conclusion de la requête du Gouvernement italien»³⁹⁴.

5.115. Nonobstant la compétence que les parties lui avaient accordée aux fins du règlement de questions opposant le Royaume-Uni et l'Italie, la Cour a conclu qu'elle ne pouvait connaître de l'affaire puisque c'eût été aller à l'encontre du principe fondamental du caractère consensuel de sa juridiction.

5.116. Cette conclusion peut s'entendre comme s'étendant au bon exercice, par la Cour, de sa fonction judiciaire et, partant, l'opportunité pour elle d'exercer sa compétence à l'égard d'un différend lorsque les Etats concernés n'y ont pas consenti.

165

5.117. Dès lors, il apparaît que des considérations liées à la nécessité de préserver le principe fondamental du consentement à la compétence peuvent conduire une juridiction à conclure que, pour certaines raisons, il serait incompatible avec le principe de l'opportunité judiciaire et avec sa fonction judiciaire d'exercer la compétence qui lui a été conférée et, sur cette base, à déclarer une requête ou une demande irrecevable.

B. L'opportunité judiciaire et le bon exercice de la fonction judiciaire dans les circonstances de l'espèce

5.118. Dans la situation qui nous occupe ici, le point de départ est nécessairement l'article 84 de la convention de Chicago. La compétence du Conseil de l'OACI étant limitée aux désaccords à propos de «l'interprétation ou de l'application» de la convention de Chicago et de ses annexes, il serait inapproprié de la part du Conseil d'outrepasser cette compétence et d'accepter de connaître de questions débordant le cadre de l'article 84.

5.119. Si l'affaire devait se poursuivre au fond sous sa forme actuelle, le Conseil de l'OACI aurait deux possibilités. Premièrement, il pourrait trancher les questions de savoir si les restrictions visant l'espace aérien constituent des contre-mesures légitimes, et en particulier si le Qatar a

³⁹² *Or monétaire pris à Rome en 1943 (question préliminaire) (Italie c. France, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Etats-Unis d'Amérique), arrêt du 15 juin 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 32.*

³⁹³ *Ibid.*, p. 33.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 34.

manqué à ses obligations internationales à d'autres égards, indépendamment de l'aviation civile. Cela imposerait toutefois aux appelants de présenter leur défense relative aux contre-mesures, ainsi que leurs arguments quant à l'illicéité du comportement du Qatar, devant une juridiction qui n'est pas adaptée à l'examen de telles questions et dont ils n'ont pas accepté la compétence pour ce faire.

166

5.120. Il convient de rappeler ici ce que la Cour a déclaré dans l'affaire *Inde c. Pakistan*, à savoir qu'il était «[u]n principe de droit très important ... qu'une partie ne d[evait] pas avoir à s'expliquer sur des questions de fond devant un tribunal qui n'[était] pas compétent en l'espèce»³⁹⁵.

5.121. L'autre possibilité consisterait pour le Conseil à *refuser* d'examiner l'argument des contre-mesures — ainsi que les faits internationalement illicites du Qatar qui ont justifié leur imposition. Cela signifierait toutefois qu'il ne pourrait pas trancher la question portée devant lui, puisqu'il ne pourrait pas apprécier les circonstances susceptibles d'exclure l'illicéité des faits allégués. Partant, le Conseil aurait tort de ne trancher le différend qu'en partie, en ignorant la partie qui est vitale pour la défense des appelants.

5.122. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, s'il devait d'une façon ou d'une autre exercer sa compétence pour connaître du fond du désaccord circonscrit que le Qatar lui a effectivement soumis, le Conseil de l'OACI devrait nécessairement prendre position sur le point de savoir si les restrictions visant l'espace aérien peuvent vraiment être considérées comme des contre-mesures licites, et devrait du même coup trancher le différend plus général des Parties quant au point de savoir si le Qatar a manqué à ses obligations internationales à d'autres égards, indépendamment de la convention de Chicago.

5.123. Le différend des Parties à ce sujet porte précisément sur des questions dont il ne peut être considéré qu'elles concernent l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago, et qui excèdent donc la compétence du Conseil de l'OACI.

167

5.124. Tout examen par le Conseil d'un différend qui excède manifestement sa compétence limitée et à l'égard duquel les appelants n'ont pas consenti à ce qu'il exerce sa compétence serait incompatible avec le fondement consensuel de celle-ci et, par suite, avec le principe de l'opportunité judiciaire et le caractère judiciaire des fonctions accordées au Conseil par l'article 84 de la convention de Chicago.

5.125. La situation est semblable à celle qui était en cause en l'affaire de l'*Or monétaire*, dans laquelle la Cour a estimé qu'elle ne pouvait pas exercer la compétence qui lui était conférée, et qu'elle possédait indubitablement, lorsqu'un tel exercice lui imposait de statuer sur les droits et obligations d'un Etat tiers qui n'y avait pas consenti, et à l'égard duquel elle n'avait donc pas juridiction³⁹⁶. Dans l'affaire de l'*Or monétaire*, il y avait défaut de compétence pour connaître d'un différend concernant un Etat particulier (c'est-à-dire défaut de compétence *ratione personae*). Dans le cas présent, les parties concernées sont les mêmes mais il s'agit d'un défaut de compétence *ratione materiae*, dans la mesure où le Conseil de l'OACI n'a pas compétence à l'égard de questions débordant le cadre restreint de l'article 84 de la convention de Chicago, qui limite sa juridiction aux différends à propos de «l'interprétation ou de l'application» de la convention.

³⁹⁵ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 56, par. 18, al. b).

³⁹⁶ *Or monétaire pris à Rome en 1943 (question préliminaire) (Italie c. France, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt du 15 juin 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 31-33.

5.126. Dans ces conditions, si le Conseil de l'OACI devait connaître des demandes du Qatar, ce qui lui imposerait nécessairement de se prononcer sur la défense des appelants tendant à justifier les restrictions visant leur espace aérien en tant que contre-mesures licites, cela «aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant»³⁹⁷.

168

5.127. Par conséquent, même s'il devait être jugé compétent pour connaître du désaccord circonscrit que le Qatar lui a soumis par sa requête, le Conseil de l'OACI aurait dû, dans les circonstances de l'espèce, déclarer cette requête irrecevable dans la mesure où il ne pourrait statuer sur les demandes qatariennes sans statuer également sur des questions à l'égard desquelles il n'a pas compétence, ce qui serait incompatible avec le fondement consensuel de la compétence et, par suite, avec le principe de l'opportunité judiciaire et avec la fonction judiciaire que lui confère l'article 84 de la convention de Chicago.

SECTION 6

CONCLUSION

5.128. Par conséquent, les appelants :

- a) considérant que la compétence du Conseil de l'OACI est limitée aux différends concernant l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago ; et
- b) considérant que les violations de la convention de Chicago alléguées par le Qatar étaient justifiées en tant que contre-mesures licites,

font valoir que le Conseil de l'OACI n'est pas compétent pour connaître du désaccord que le Qatar a porté devant lui par sa requête.

5.129. Deux motifs sont invoqués à l'appui de cette conclusion : le premier est une exception d'incompétence et le second, subsidiaire, une exception d'irrecevabilité.

169

5.130. Premièrement, s'agissant de l'exception d'incompétence, la position des appelants est que si le Conseil de l'OACI avait dûment défini le «véritable problème» en cause entre les Parties, il aurait conclu que le différend n'était pas limité aux allégations ciblées de violation de la convention de Chicago formulées par le Qatar, mais comprenait aussi le différend plus général existant entre les Parties, qui porte notamment sur les manquements du Qatar à d'autres obligations internationales et dont les appelants excipent pour justifier l'adoption de leurs contre-mesures. Ce différend plus général n'a pas trait à l'interprétation ou à l'application de la convention de Chicago, et excède donc la compétence que le Conseil de l'OACI tient de l'article 84 de cet instrument.

5.131. Deuxièmement, et il s'agit là de l'exception subsidiaire d'irrecevabilité, même si le Conseil de l'OACI devait être jugé compétent pour connaître des demandes circonscrites du Qatar, telles que formulées dans la requête que celui-ci lui a soumise, il devrait nécessairement, pour exercer cette compétence, statuer sur le différend plus général entre les Parties. Or, les appelants (et le Qatar) n'ont pas consenti à ce qu'il tranche ce différend. Compte tenu du principe fondamental selon lequel un Etat ne saurait être contraint de soumettre un différend au règlement judiciaire sans son consentement, il serait incompatible avec le principe de l'opportunité judiciaire ou avec la

³⁹⁷ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 25, par. 33.*

fonction judiciaire conférée au Conseil par l'article 84 de la convention de Chicago que celui-ci statue en l'affaire. Le Conseil aurait donc dû déclarer les demandes du Qatar irrecevables.

5.132. Quand bien même cette exception subsidiaire serait également écartée, le fait est que, eu égard aux limites strictes apportées à sa *compétence ratione materiae* par les termes de l'article 84 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI n'aurait pas compétence pour régler des différends sans rapport avec l'interprétation ou l'application de cette convention.

170

5.133. En conséquence, le Conseil de l'OACI serait empêché de rendre une décision définitive sur la ligne de défense fondamentale — et, de fait, irréfutable — des appelants quant au fond, à savoir que leurs restrictions visant l'espace aérien constituent des contre-mesures licites au regard du droit international. Pour ne pas compromettre la position des appelants, la seule solution possible pour le Conseil consisterait à s'abstenir expressément de statuer sur leur argument des contre-mesures en reconnaissant simplement qu'il s'agit d'un moyen de défense disponible en droit international général qui permettrait d'exclure définitivement l'illicéité alléguée de ces mesures. Or une telle démarche serait totalement incompatible avec la position expressément adoptée par le Qatar devant le Conseil et aboutirait, de fait, à un *non liquet*.

**LE TROISIÈME MOYEN D'APPEL : LE CONSEIL DE L'OACI A EU TORT DE REJETER
LA SECONDE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE**

6.1. Comme troisième moyen pour contester la décision du Conseil de l'OACI en date du 29 juin 2018, les appelants font valoir que, dans les circonstances de l'espèce, le Conseil n'était pas compétent pour statuer sur le désaccord que lui avait soumis le Qatar par voie de requête au titre de la convention de Chicago, étant donné que le Qatar n'avait pas démontré qu'il s'était conformé à la condition préalable de négociation prévue à l'article 84 de ladite convention et que la requête ne répondait pas aux prescriptions de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI. C'est donc à tort que le Conseil a rejeté la seconde exception préliminaire des appelants et, partant, confirmé sa compétence pour connaître du différend sur le fond. Par le présent moyen, les appelants font valoir des éléments nouveaux et distincts démontrant l'absence de compétence du Conseil de l'OACI en l'espèce.

6.2. L'article 84 de la convention de Chicago ne confère compétence au Conseil de l'OACI qu'à l'égard des désaccords qui n'«[ont pu] être réglé[s] par voie de négociation» avant sa saisine. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour concernant des clauses attributives de compétence formulées en des termes similaires, la compétence du Conseil est donc soumise à la condition préalable que, avant de le saisir par voie de requête, le demandeur ait effectivement cherché à négocier en vue de régler le différend.

6.3. La condition de tentative préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago se retrouve à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, qui prévoit que la requête et le mémoire doivent contenir «une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti»³⁹⁸.

6.4. Au vu des termes exprès de l'article 84 et compte tenu de la jurisprudence de la Cour, l'existence d'une véritable tentative de négociation portant sur l'objet du désaccord avant le dépôt de la requête est une condition préalable pour que le Conseil de l'OACI ait compétence pour se prononcer sur le fond du désaccord (section 1). Or, en l'espèce, le Qatar n'a pas démontré qu'il avait véritablement tenté, ou même tenté tout court, d'engager des négociations au sujet des restrictions visant l'espace aérien qui forment, selon lui, l'objet de sa requête, avant de soumettre celle-ci au Conseil, ce qui aurait dû conduire ce dernier à se déclarer incompétent pour connaître du différend sur le fond (section 2). A titre subsidiaire, la requête du Qatar devant l'OACI ne respectait pas les prescriptions procédurales visées à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'organisation, et le Conseil aurait donc dû conclure à son irrecevabilité (section 3).

³⁹⁸ Règlement de l'OACI, art. 2, al. g) (vol. II, annexe 6).

SECTION 1

LA TENUE DE NÉGOCIATIONS EST UNE CONDITION PRÉALABLE À L'EXERCICE PAR LE CONSEIL DE L'OACI DE LA COMPÉTENCE QU'IL TIENT DE L'ARTICLE 84 DE LA CONVENTION DE CHICAGO

6.5. Ainsi qu'il a déjà été rappelé, l'article 84 dispose, dans sa partie pertinente, que, «[s]i un désaccord entre deux ou plusieurs Etats 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 Etat impliqué dans ce désaccord»³⁹⁹.

173

6.6. Dûment interprété, et au vu de la jurisprudence pertinente de la Cour concernant les clauses attributives de compétence à la formulation similaire, l'article 84 contient une «condition préalable de négociation»⁴⁰⁰ selon laquelle, pour que le Conseil de l'OACI soit compétent à l'égard d'un désaccord, l'une des parties doit à tout le moins avoir véritablement tenté d'engager des négociations au sujet du désaccord avant de porter celui-ci devant le Conseil (sous-section A). Il n'est satisfait à cette condition préalable de négociation que si la tentative portait sur l'objet du désaccord soumis au Conseil (sous-section B). Enfin, au regard du libellé exprès de l'article 84 et par principe, la condition préalable de négociation doit avoir été remplie avant la date de la *saisine* du Conseil par le dépôt de l'instrument introductif d'instance (sous-section C).

A. L'article 84 de la convention de Chicago contient une condition préalable de négociation

6.7. Selon ses termes exprès, l'article 84 dispose qu'un désaccord entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention ne peut être soumis au Conseil de l'OACI que s'il «ne peut être réglé par voie de négociation». La compétence du Conseil à cet égard est donc nécessairement subordonnée à la conduite de négociations entre les parties sur l'objet du désaccord en question, ou, à tout le moins, à l'existence d'une véritable tentative en ce sens.

174

6.8. Il est d'usage, dans la pratique internationale, que les clauses compromissoires ou attributives de compétence contenues dans des traités prévoient ce type de condition. S'intéressant à une clause énonçant une telle condition préalable de négociation, la Cour a ainsi précisé ce qui suit :

«[I]l n'est pas rare que les clauses compromissoires conférant compétence à la Cour ou à d'autres juridictions internationales mentionnent le recours à des négociations. Ce recours remplit trois fonctions distinctes.

En premier lieu, il permet de notifier à l'Etat défendeur l'existence d'un différend et d'en délimiter la portée et l'objet.

.....

En deuxième lieu, il incite les parties à tenter de régler leur différend à l'amiable, évitant ainsi de s'en remettre au jugement contraignant d'un tiers.

³⁹⁹ Convention de Chicago, art. 84 (vol. II, annexe 1) (les italiques sont de nous).

⁴⁰⁰ *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. 149.*

En troisième lieu, le recours préalable à des négociations ou à d'autres modes de règlement pacifique des différends joue un rôle important en ce qu'il indique les limites du consentement donné par les Etats.»⁴⁰¹

175

6.9. Il ressort de façon manifeste du troisième élément mis en évidence par la Cour qu'une condition requérant que le différend «ne p[uisse] être réglé par voie de négociation» (ou libellée en des termes similaires), énoncée par une clause conventionnelle de règlement des différends, constitue une limite au consentement des Etats parties. Ainsi que cela découle de l'analyse exposée au chapitre IV, la satisfaction de la condition préalable de négociation a donc une incidence, non pas simplement sur la recevabilité d'une demande, mais, principalement, sur la compétence⁴⁰².

6.10. La Cour a déjà eu l'occasion, dans un certain nombre d'affaires, d'examiner des clauses attributives de compétence exigeant, en des termes similaires ou identiques à ceux de l'article 84 de la convention de Chicago, qu'une négociation ait été tentée. Elle a systématiquement conclu qu'une telle disposition (selon laquelle le différend «ne peut être réglé», «n'est pas réglé» ou «n'aura pas été réglé par voie de négociation») subordonnait l'exercice de sa compétence à une «condition préalable de négociation» à laquelle il devait être satisfait pour qu'une requête puisse être déposée, et elle-même *saisie*.

6.11. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu sur l'*Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies*, la Cour a eu à trancher la question de savoir si les Etats-Unis étaient tenus de recourir à l'arbitrage pour régler un différend les opposant à l'ONU au sujet de l'accord en question. La clause attributive de compétence pertinente, à savoir l'alinéa a) de la section 21 de cet accord, dispose que :

176

«[t]out différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis au sujet de l'interprétation ou de l'application du présent accord ... sera, s'il n'est pas réglé par voie de négociations ou par tout autre mode de règlement agréé par les parties, soumis aux fins de décision définitive à un tribunal composé de trois arbitres»⁴⁰³.

La Cour a souligné que, outre son obligation de déterminer si un différend existait entre l'ONU et les Etats-Unis, et s'il s'agissait d'un différend «au sujet de l'interprétation ou de l'application» de l'accord de siège, elle était également tenue de «s'assurer ... qu[e celui-ci] n'a[vait] pu être «régulé par voie de négociations ou par tout autre mode de règlement agréé par les parties»⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ *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. 124-125, par. 131.

⁴⁰² Voir *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006*, p. 32, par. 65 ; voir également *ibid.*, p. 39, par. 88, où la Cour souligne que, lorsque le consentement à sa compétence

«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. De l'avis de la Cour, l'examen de telles conditions relève en conséquence de celui de sa compétence et non de celui de la recevabilité de la requête» ;

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, p. 124, par. 131 ; *ibid.*, p. 130, par. 148. Voir ci-dessus, chap. IV, sect. 1.

⁴⁰³ Extrait cité dans *Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1988*, p. 27, par. 34.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 27, par. 34.

6.12. De même, en l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, la Cour a été amenée à examiner l'invocation par le demandeur de différentes clauses attributives de compétence contenues dans des traités multilatéraux dont se prévalait le demandeur et qui, pour certaines, subordonnaient l'exercice de sa compétence à l'égard d'un différend concernant l'interprétation ou l'application du traité en question à la condition que ledit différend n'ait pu «être réglé par voie de négociations».

6.13. Le demandeur en cette affaire invoquait notamment l'article 29 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ci-après la «convention sur la discrimination à l'égard des femmes»), qui prévoit que :

177

«[t]out différend entre deux ou plusieurs Etats parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente convention *qui n'est pas 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.»⁴⁰⁵

6.14. La Cour a interprété cette disposition comme lui conférant «compétence ... pour connaître de tout différend entre les Etats parties concernant [l']interprétation ou [l']application [de la convention] à condition que ce différend n'ait pas pu être réglé par voie de négociations»⁴⁰⁶. Estimant que l'obligation de négociation et les autres conditions énoncées à l'article 29 de la convention sur la discrimination à l'égard des femmes étaient cumulatives⁴⁰⁷, la Cour a conclu qu'«il [lui] incomb[ait] donc ... d'examiner si chacune des conditions préalables à sa saisine, prévues dans ledit article 29, a[vait] été respectée en l'espèce»⁴⁰⁸.

178

6.15. La Cour a ensuite souligné que, bien que le demandeur eût adressé au défendeur plusieurs protestations au sujet des agissements qu'il lui reprochait, ce qui pouvait être considéré comme établissant l'existence d'un différend aux fins de l'article 29, cette disposition «requ[érait] également qu'un tel différend f[ût] l'objet de négociations»⁴⁰⁹. La Cour a estimé que les éléments versés au dossier ne lui permettaient pas de conclure que la RDC avait effectivement cherché à entamer des négociations relatives à l'interprétation ou à l'application de la convention sur la discrimination à l'égard des femmes, et c'est pour cette raison (et à la lumière de sa conclusion selon laquelle le demandeur ne s'était pas conformé aux autres conditions cumulatives, notamment car il n'avait pas démontré qu'il avait tenté d'engager la procédure d'arbitrage prévue par l'article 29)⁴¹⁰ qu'elle s'est déclarée incompétente au regard de cet instrument⁴¹¹.

⁴⁰⁵ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981, *RTNU*, vol. 1249, p. 13, art. 29 (les italiques sont de nous).

⁴⁰⁶ *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006*, p. 39, par. 87.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ Voir *ibid.* ; voir également *ibid.*, p. 39, par. 88.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 40-41, par. 91.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 40-41, par. 91-92.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 41, par. 93.

6.16. La Cour est parvenue à une conclusion similaire en l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, où le demandeur invoquait, comme base de compétence, l'article 75 de la Constitution de l'OMS, qui confère compétence à la Cour à l'égard de «[t]oute question ou différend concernant l'interprétation ou l'application de cette constitution ... qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou par l'Assemblée de la Santé»⁴¹².

6.17. La Cour a conclu qu'aucune question ou aucun différend entre les Parties n'entraîne dans le champ d'application de cette disposition⁴¹³, constatant en outre que le demandeur n'avait

«en tout état de cause pas apporté la preuve que les autres *conditions préalables à la saisine de la Cour*, fixées par cette disposition, aient été remplies, à savoir qu'[il] ait tenté de régler ladite question ou ledit différend par voie de négociation avec le Rwanda ou que l'Assemblée mondiale de la Santé n'ait pu résoudre cette question ou ce différend»⁴¹⁴.

179

6.18. Une logique similaire a été suivie dans l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie*, où la clause attributive de compétence pertinente était l'article 22 de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la «CIEDR») qui dispose que

«[t]out différend entre deux ou plusieurs Etats parties touchant l'interprétation ou l'application de la présente convention *qui n'aura pas été réglé par voie de négociation* ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite convention sera porté, à la requête 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»⁴¹⁵.

6.19. La Cour a conclu que, en prévoyant qu'il devait s'agir d'un différend qui «n'aura[it] pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite convention», les termes de l'article 22 de la CIEDR «établi[s]ent des conditions préalables auxquelles il d[evait] être satisfait avant toute saisine de la Cour»⁴¹⁶. Pour parvenir à cette conclusion, elle a pris en considération ses décisions antérieures concernant des clauses au libellé comparable, notamment son avis consultatif sur l'*Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies* et son arrêt sur les exceptions préliminaires en l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, examinés plus haut aux paragraphes 6.11 à 6.17⁴¹⁷, et le fait que, dans ces précédents, elle

⁴¹² Cité dans *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 41, par. 94.

⁴¹³ *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 43, par. 99.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 43, par. 100 (les italiques sont de nous).

⁴¹⁵ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ouverte à la signature à New York le 7 mars 1966, entrée en vigueur le 4 janvier 1969, RTNU, vol. 660, p. 195, art. 22 (les italiques sont de nous).

⁴¹⁶ Voir *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. 128, par. 141 ; voir également *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017, p. 120, par. 40, et p. 125, par. 59 ; et *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, p. 11, par. 29.

⁴¹⁷ *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. 126-128, par. 136-139.

180 avait «interprété la référence aux négociations comme posant une condition préalable à sa saisine»⁴¹⁸.

6.20. Par la suite, cette interprétation que fait la Cour de la condition exigeant que le différend «n'a[it] pas été réglé par voie de négociation», énoncée dans des dispositions telles que l'article 29 de la convention sur la discrimination à l'égard des femmes et l'article 22 de la CIEDR, a été étendue aux clauses selon lesquelles le différend «ne peut être réglé par voie de négociation».

6.21. Ainsi, en l'affaire relative à des *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader*, la clause attributive de compétence pertinente était le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après la «convention contre la torture»), qui prévoit, à l'instar de l'article 84 de la convention de Chicago, que la Cour a compétence à l'égard d'un différend qui «ne peut être réglé par voie de négociation» :

181

«Tout différend entre deux ou plus des Etats 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.»⁴¹⁹

6.22. De même qu'en l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie*, la Cour a estimé que, en exigeant que le différend «ne p[uisse] pas être réglé par voie de négociation», le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture posait une condition préalable à l'exercice de sa compétence. Ayant conclu qu'un «différend» existait entre les Parties, la Cour a ensuite examiné

«les autres conditions qui d[evaient] être réunies pour qu'elle ait compétence au titre du paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture ... Il s'agi[ssait] 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 suiv[aient] la date de ladite demande.»⁴²⁰

6.23. De la même manière, dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires qu'elle a rendue en l'affaire relative à *L'Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de*

⁴¹⁸ Voir *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. 128, par. 140 ; voir également *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017*, p. 120-121, par. 40 et 44 ; et *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*, p. 11, par. 29 : l'article 22 de la CIEDR établit des «conditions procédurales préalables auxquelles il d[oit] être satisfait avant toute saisine de la Cour».

⁴¹⁹ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987, *RTNU*, vol. 1465, p. 85, art. 30, par. 1 (les italiques sont de nous).

⁴²⁰ *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 2012*, p. 445, par. 56 (les italiques sont de nous).

182

toutes les formes de discrimination raciale (*Ukraine c. Fédération de Russie*), la Cour a assimilé, en considérant qu'elles avaient un effet équivalent, la clause attributive de compétence contenue à l'article 22 de la CIEDR (laquelle, comme il a été dit plus haut au paragraphe 6.18, pose la condition d'un différend «qui n'aura pas été réglé par voie de négociation») et le paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT (qui exige que le différend «ne p[uisse] pas être réglé par voie de négociation») ⁴²¹.

6.24. La Cour a noté que ces dispositions «subordonn[aient] l'une et l'autre [s]a saisine au respect de certaines conditions procédurales» ⁴²². Ayant résumé la teneur de chacune d'elles (notamment en ce qu'elles ont trait à l'obligation de négocier) ⁴²³, elle a évoqué les «négociations auxquelles f[aisaient] référence l'une et l'autre de ces clauses compromissaires» ⁴²⁴.

6.25. Compte tenu de cette mention explicite des négociations et de la similitude de formulation des dispositions en question dans les affaires examinées ci-dessus, il convient, de la même manière, de considérer qu'en prescrivant que le différend «ne peut être réglé par voie de négociation», l'article 84 de la convention de Chicago établit une condition préalable à l'exercice par le Conseil de l'OACI de sa compétence (et, de fait, à sa saisine effective par le demandeur).

B. Le contenu de la condition préalable de négociation

183

6.26. La jurisprudence de la Cour établit non seulement clairement qu'une disposition formulée en des termes similaires à ceux de l'article 84 de la convention de Chicago constitue une condition préalable à l'exercice de la compétence, mais elle définit en outre précisément les éléments requis pour que cette condition préalable soit remplie.

6.27. A cet égard, le point de départ est constitué par la condition énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago qui impose que des négociations soient menées en vue de «régl[er]» le désaccord. Ainsi, cet article prescrit sans équivoque au demandeur l'obligation concrète de tenter de négocier en vue de régler le différend avant de soumettre celui-ci au Conseil de l'OACI.

6.28. Dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie*, la Cour a indiqué des lignes directrices concernant les caractéristiques que devraient présenter les négociations requises aux fins de satisfaire à la «condition préalable de négociation» prévue à l'article 22 de la CIEDR. Ces lignes directrices sont les suivantes :

«En déterminant ce qui constitue des négociations, la Cour observe que celles-ci se distinguent de simples protestations ou contestations. Les négociations ne se ramènent pas à une simple opposition entre les opinions ou intérêts juridiques des deux parties, ou à l'existence d'une série d'accusations et de réfutations, ni même à un

⁴²¹ CIEDR, art. 22 ; CIRFT, art. 24, par. 1 (vol. II, annexe 12).

⁴²² *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017, p. 120, par. 40.*

⁴²³ *Ibid.*, par. 41-42.

⁴²⁴ Voir *ibid.*, p. 120-121, par. 43. Voir également *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 25, par. 75* (où la Cour note que l'article 35 de la convention de Palerme énonce «certaines conditions de nature procédurale auxquelles les Etats parties sont tenus de satisfaire avant de pouvoir la saisir d'un différend», et notamment, au paragraphe 2, le fait que le différend «ne p[uisse] être réglé par voie de négociation dans un délai raisonnable»).

184

échange de griefs et de contre-griefs diamétralement opposés. En cela, la notion de «négociations» se distingue de celle de «différend» et implique, à tout le moins, que l'une des parties tente vraiment d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend.»⁴²⁵

6.29. Elle a par la suite précisé ce qui suit :

«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, ... 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.»⁴²⁶

6.30. Comme le démontre l'extrait qui précède, la condition selon laquelle il faut «qu'une véritable tentative de négocier a[it] eu lieu» exige nécessairement qu'il y ait effectivement eu tentative de négocier. A titre d'exemple, dans l'affaire relative à des *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader*, la Cour a cité la décision qu'elle avait prise dans l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie*, avant de faire observer ceci :

185

«L'exigence que le différend «ne [puisse] pas être réglé par voie de négociation» ne saurait être entendue comme une impossibilité théorique de parvenir à un règlement ; elle signifie, ainsi que la Cour l'a indiqué au sujet d'une disposition au libellé similaire, qu'«il n'est pas raisonnablement permis d'espérer que de nouvelles négociations puissent aboutir à un règlement» (*Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud ; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 345).»⁴²⁷

6.31. Comme la Cour l'a également précisé, pour qu'il soit satisfait à «la condition préalable de négociation», les négociations, ou la tentative de négocier, doivent se rapporter directement au désaccord opposant les deux Etats qui est soumis au règlement judiciaire et cibler tout particulièrement (ou à tout le moins chercher à cibler) la question spécifique de l'interprétation ou de l'application du traité qui est à l'origine du différend entre les parties. Ainsi qu'elle l'a expliqué dans l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie* s'agissant de la condition préalable de négociation prévue à l'article 22 de la CIEDR :

⁴²⁵ Voir *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. 132, par. 157 (les italiques sont de nous) ; voir également *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II), p. 446, par. 57 ; *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017, p. 120-121, par. 43.

⁴²⁶ Voir *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. 133, par. 159 ; voir également *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II), p. 445-446, par. 57 ; *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017, p. 120-121, par. 43.

⁴²⁷ Voir *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II), p. 446, par. 57 (les italiques sont de nous) ; voir également *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 13, affaire dans laquelle la Cour permanente, s'interrogeant sur le moment où la condition préalable de négociation pourrait être réputée remplie, est partie du principe qu'«une conversation [doit avoir] été entamée».

186

«[P]our 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.»⁴²⁸

C. La condition préalable de négociation doit être remplie avant toute saisine

6.32. Comme cela a déjà été mentionné, dans l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie*, la Cour a conclu que les conditions énoncées dans la clause attributive de compétence contenue à l'article 22 de la CIEDR (y compris la condition préalable de négociation) constituaient «des conditions préalables auxquelles il d[evait] être satisfait *avant toute saisine* de la Cour»⁴²⁹, ajoutant que cet article «imposa[it] des conditions préalables à sa saisine»⁴³⁰.

187

6.33. Précédemment, dans les affaires du *Sud-Ouest africain* où la disposition attributive de compétence figurant dans le mandat prévoyait que la compétence s'étendait uniquement aux différends «qui ne p[ouvaient] pas être réglé[s] par la négociation», la Cour a jugé qu'il allait de soi que «la prétendue impossibilité de régler le différend ne p[ouvait] évidemment se référer qu'à la seule date du dépôt des requêtes»⁴³¹.

6.34. La manière de procéder de la Cour à cet égard reflète celle, plus générale et bien établie, qui ressort de sa jurisprudence selon laquelle toutes les questions ayant une incidence sur la compétence doivent en principe être appréciées à la date du dépôt de la requête. Ainsi, dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la Cour a répété qu'elle considérait que

«la règle générale dont elle fai[sait] application [était] la suivante : «la compétence de la Cour doit normalement s'apprécier à la date du dépôt de l'acte introductif d'instance» (voir en ce sens *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 613, par. 26 ; *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 26, par. 44)...

⁴²⁸ Voir *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. 133, par. 161 ; voir également *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017, p. 120-121, par. 43.

⁴²⁹ *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. 128, par. 141 (les italiques sont de nous).

⁴³⁰ Voir *ibid.*, p. 130, par. 148 (les italiques sont de nous). Voir également *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017, p. 120, par. 40 ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis)*, mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II), p. 417, par. 29. Voir également la condition préalable de négociation énoncée à l'article 35 de la convention de Palerme qui constitue l'une des «conditions de nature procédurale auxquelles les Etats parties sont tenus de satisfaire avant de pouvoir ... saisir [la Cour] d'un différend», *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 317, par. 75.

⁴³¹ *Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud ; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 344.

c'est normalement à la date du dépôt de l'acte introductif d'instance que l'on doit se placer pour vérifier si lesdites conditions sont réalisées»⁴³².

188

SECTION 2

AVANT DE SAISIR L'OACI PAR VOIE DE REQUÊTE, LE QATAR N'A PAS SATISFAIT À LA CONDITION PRÉALABLE DE NÉGOCIATION REQUISE POUR ÉTABLIR LA COMPÉTENCE

6.35. Comme il a été rappelé précédemment, la seconde exception préliminaire d'incompétence soulevée par les appelants était fondée sur le non-respect par le Qatar de l'article 84 de la convention de Chicago. A titre subsidiaire, les appelants faisaient également valoir l'irrecevabilité des demandes du Qatar en raison de leur non-conformité aux prescriptions de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI.

6.36. Le premier volet de l'exception, relatif à la compétence, est présenté à la lumière de la jurisprudence constante et consolidée de la Cour concernant l'interprétation et les effets d'une condition préalable de négociation énoncée dans une disposition conventionnelle attributive de compétence libellée en des termes similaires ou identiques à ceux de l'article 84 de la convention de Chicago. Selon cette jurisprudence, le Qatar devait à tout le moins tenter véritablement de négocier avec les appelants avant de soumettre le désaccord au Conseil de l'OACI et cette tentative devait porter sur l'objet spécifique de ses allégations relatives aux violations de la convention de Chicago.

189

6.37. Il est significatif que, devant le Conseil de l'OACI, le Qatar n'ait pas sérieusement contesté la position des appelants quant à l'interprétation et à l'effet de l'article 84 de la convention de Chicago, s'agissant notamment des points suivants :

- a) l'article 84 de la convention de Chicago énonce une condition préalable de négociation qui constitue une limite au consentement des Etats contractants et qui doit être remplie avant que le Conseil de l'OACI puisse connaître d'un désaccord qui lui est soumis⁴³³ ;
- b) tant au regard des termes de l'article 84 de la convention de Chicago lus dans leur sens ordinaire qu'à la lumière des critères clairement énoncés par la Cour à propos de clauses à la formulation similaire, la condition préalable de négociation «implique, à tout le moins, que l'une des parties *tente vraiment* d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend»⁴³⁴.

⁴³² Voir *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008*, p. 437-438, par. 79 ; voir également, par exemple, *Concessions Mavrommatis en Palestine, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. 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 [le coup de la clause compromissoire applicable]» ; *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1953*, p. 123 ; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986*, p. 28, 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. 85, par. 30 : «[e]n principe, le différend doit exister au moment où la requête est soumise à la Cour».

⁴³³ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 80-89 (vol. III, annexe 24).

⁴³⁴ *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. 132, par. 157 (les italiques sont de nous) ; voir exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 90-94 (vol. III, annexe 24).

6.38. En outre, la position exprimée par le Qatar dans les conclusions qu'il a présentées au Conseil de l'OACI ainsi que les éléments qu'il a avancés à l'appui de celle-ci démontrent qu'il n'a jamais vraiment tenté d'engager des négociations avec les appelants concernant l'objet des demandes formulées dans les deux requêtes qu'il a ensuite soumises au Conseil pour que ce différend soit réglé. Partant, il n'a pas respecté la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago.

190

6.39. Dans la requête et le mémoire qu'il a soumis à l'OACI, le Qatar a reconnu que rien n'avait été fait pour engager des négociations, allant même jusqu'à prétendre que pareille tentative eût été vaine⁴³⁵ (sous-section A).

6.40. Après le dépôt par les appelants de leurs exceptions préliminaires, le Qatar a adopté une position radicalement (et étonnamment) différente de celle qu'il avait adoptée initialement (sous-section B). Plus précisément, dans ses conclusions ultérieures (surtout dans sa réplique puis à l'audience), il a plutôt cherché à faire valoir qu'il avait néanmoins engagé *de facto* des négociations ou vraiment tenté d'ouvrir le débat, ce qui satisfaisait à la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84. Il a soutenu en outre que les prétendus efforts entrepris à cette fin après le dépôt de sa requête et de son mémoire devant l'OACI suffisaient à cet égard.

6.41. Bien qu'il ait présenté de nombreux éléments de preuve à l'appui de sa nouvelle position, le Qatar n'est jamais parvenu à démontrer qu'il avait véritablement tenté d'engager des négociations portant sur l'objet précis du désaccord, que ce soit avant ou après le dépôt de sa requête devant l'OACI.

6.42. Les arguments invoqués par le Qatar pour tenter de démontrer que la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago était remplie sont tous spécieux ; soit ils ne sont pas étayés par des éléments factuels, soit ils ne sont pas fondés en droit. Néanmoins, en se déclarant compétent et en rejetant les exceptions préliminaires soulevées par les appelants à cet égard, le Conseil de l'OACI a commis une erreur de fait ou de droit.

191

A. La position initiale du Qatar dans son mémoire devant l'OACI

6.43. Que ce soit dans la requête qu'il a initialement présentée au Conseil de l'OACI ou dans le mémoire qui accompagnait celle-ci, le Qatar n'a pas cherché à démontrer qu'il avait ouvert le débat avec les appelants ou qu'il avait tenté de quelque manière que ce soit d'entamer des négociations concernant les désaccords ou différends soumis au Conseil⁴³⁶.

6.44. Dans son mémoire devant l'OACI, sous le point g) «Déclaration relative aux tentatives de négociation», le Qatar a affirmé ce qui suit :

«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'Etat du Qatar. A maintes reprises, ils ont lancé un ultimatum à l'Etat du Qatar sur des questions sans lien avec la navigation aérienne et le transport aériens. Les dernières communications ont été échangées au cours de conférences

⁴³⁵ Voir requête A devant l'OACI et mémoire A devant l'OACI, point g) (vol. III, annexe 23). Voir exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 100-106 (vol. III, annexe 24).

⁴³⁶ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 100-106 (vol. III, annexe 24).

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.»⁴³⁷

192

6.45. Considérée comme un tout et dans le contexte de l'absence totale, dans la requête ou le mémoire, de tout élément démontrant l'existence de tentatives de négociation, cette déclaration constitue, de la part du Qatar, une admission claire et sincère de ce que, avant le dépôt de sa requête, il n'a pas tenté d'ouvrir le débat avec les appelants sur le désaccord, objet selon lui de sa requête. En conséquence, le Qatar a également admis implicitement qu'il n'avait pas respecté la condition préalable de négociation requise pour établir la compétence telle qu'énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago.

6.46. L'idée principale de la position initialement adoptée par le Qatar dans son mémoire devant l'OACI était que les appelants «n'avaient donné aucune occasion» de négocier et que, compte tenu de la rupture des relations diplomatiques, toute tentative d'engager des négociations à propos du désaccord au titre de la convention de Chicago eût été «futile».

6.47. Non seulement cette position vise à servir les intérêts du Qatar, mais, comme cela a été rappelé aux paragraphes 6.26 à 6.30 plus haut, la jurisprudence de la Cour indique clairement que la condition préalable de négociation exige, à tout le moins, qu'il y ait eu une «véritable tentative» de négocier. Le caractère futile des négociations ne saurait être établi avant que les parties aient réellement tenté au moins d'ouvrir le débat.

6.48. Le raisonnement qui sous-tend la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago serait contrarié si un demandeur était autorisé à déclarer unilatéralement futiles des négociations avant même d'entreprendre la moindre tentative en ce sens. S'il en était autrement, la condition préalable de négociation serait facilement contournée.

6.49. Les seuls échanges mentionnés dans le mémoire du Qatar devant l'OACI qui soient postérieurs à l'annonce des restrictions visant l'espace aérien sont les «conférences téléphoniques» qui auraient eu lieu entre les fonctionnaires des appelants et ceux du Qatar les 5 et 6 juin 2017.

193

6.50. Les appelants n'ont connaissance à ces dates d'aucune «conférence téléphonique» au cours de laquelle le Qatar aurait cherché à discuter des restrictions visant leur espace aérien à la lumière des obligations leur incombant au titre de la convention de Chicago ; le Qatar n'a présenté en outre aucun élément de preuve qui étayent ses affirmations quant à la tenue de pareilles conférences aux dates indiquées ou qui établissent leur contenu. Les seules conférences tenues début juin 2017 dont les appelants ont connaissance ont été des conférences d'ordre technique visant à obtenir des précisions quant aux NOTAM établis pour mettre en œuvre les restrictions relatives à l'espace aérien.

6.51. En tout état de cause, le Qatar n'a pas fait valoir que la prétendue conférence téléphonique — ou les prétendues conférences téléphoniques — des 5 et 6 juin 2017 constituait une

⁴³⁷ Mémoire A devant l'OACI, point g) (vol. III, annexe 23).

tentative d'ouvrir le débat ; il s'est contenté d'en faire état comme étant les «dernières communications» avec les appelants⁴³⁸. Dans ses conclusions ultérieures, le Qatar n'a fait nulle mention de ces conférences supposées et n'a pas cherché à suggérer qu'elles constituaient une négociation ou une tentative d'ouvrir le débat.

6.52. Le Qatar fait grief aux appelants d'avoir déclaré ses ressortissants *persona non grata* et rompu les relations diplomatiques avec lui, mais cet argument est également erroné et sans pertinence. La situation des ressortissants d'un Etat A présents dans un Etat B n'a bien évidemment aucune importance s'agissant de la capacité de l'Etat A à tenter de négocier avec l'Etat B.

6.53. De même, la rupture des relations diplomatiques ne constitue pas un obstacle à l'ouverture de négociations ni ne justifie valablement que l'on s'abstienne d'en engager comme l'exige l'article 84 de la convention de Chicago :

194

- a) premièrement, comme il est réaffirmé à l'article 63 de la convention de Vienne sur le droit des traités, «[l]a rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre parties à un traité est sans effet sur les relations juridiques établies entre elles par le traité, sauf dans la mesure où l'existence de relations diplomatiques ou consulaires est indispensable à l'application du traité» ;
- b) deuxièmement, l'absence de relations diplomatiques n'empêche pas un Etat de tenter des négociations ; la Cour n'a jamais considéré qu'un Etat demandeur était dispensé de s'acquitter d'une condition énoncée dans une disposition attributive de compétence exigeant que des négociations aient eu lieu pour tenter de régler le différend ou que celui-ci n'ait pu être réglé par la voie diplomatique simplement parce que les parties ne maintenaient pas, en temps voulu, des relations diplomatiques⁴³⁹.

Ainsi, le Qatar restait tenu de «tente[r] vraiment» de régler le désaccord par la négociation avant de soumettre celui-ci au Conseil de l'OACI.

6.54. A cet égard, il est rappelé que juste après l'adoption, par les appelants, de restrictions visant leur espace aérien, le Qatar a déposé auprès de l'OACI deux requêtes accompagnées de mémoires, datées du 8 juin 2017. Comme il a été dit au chapitre III, ces requêtes initiales, rejetées par le secrétariat de l'OACI en raison de diverses lacunes, sont devenues lettre morte.

195

6.55. Il est significatif que le contenu du point g) des deux mémoires, intitulé «Compte rendu des négociations», dont l'objet semble être de satisfaire aux conditions énoncées à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI (et d'attester ainsi que l'exigence de négociation préalable prévue à l'article 84 de la convention de Chicago est remplie), soit pour l'essentiel analogue à celui des pièces déposées ultérieurement, le 30 octobre 2017, auprès de l'OACI. Exprimée dans des termes similaires à ceux des mémoires accompagnant les requêtes ultérieures objet de la présente instance, la position centrale exposée par le Qatar dans les mémoires joints à ses premières requêtes restées lettre morte était que «tous les liens diplomatiques entre les nations intéressées [avaient] été

⁴³⁸ Voir mémoire A devant l'OACI, point g) (vol. III, annexe 23).

⁴³⁹ *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 3 ; *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 ; *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 210-211, par. 106-107.

rompus» et que les négociations n'étaient «plus possibles»⁴⁴⁰. Une déclaration analogue figurait dans sa requête déposée le 15 juin 2017 au titre de l'alinéa n) de l'article 54 de la convention de Chicago⁴⁴¹.

6.56. Malgré le temps considérable qui s'est écoulé entre ses premières demandes du 8 juin 2017, restées lettre morte, et ses secondes demandes déposées 30 octobre 2017, le Qatar n'a entrepris aucun effort, avant de soumettre de nouvelles requêtes au Conseil de l'OACI, pour engager avec les appelants des négociations portant sur le désaccord.

6.57. Dès lors que rien n'a été fait ne serait-ce que pour tenter d'ouvrir le débat, on ne saurait considérer qu'il a été satisfait à l'exigence de négociations préalables énoncée dans une clause telle que l'article 84 de la convention de Chicago. En l'absence de tout élément démontrant qu'une véritable tentative de négocier a lieu en vue de régler le différend, le Qatar ne peut attester que des négociations n'auraient pas permis d'atteindre cet objectif.

196

6.58. Pour autant qu'il ait peut-être rejeté les exceptions préliminaires des appelants parce qu'il estimait que des négociations n'étaient pas nécessaires au motif qu'elles auraient été «futiles», le Conseil de l'OACI se trompe, et la Cour devrait juger qu'il n'avait pas compétence étant donné que le Qatar avait manqué de satisfaire à la condition préalable de négociation prévue à l'article 84 de la convention de Chicago.

B. La nouvelle position du Qatar dans sa réplique devant l'OACI

6.59. Bien que le Qatar, comme cela a déjà été mentionné, ait reconnu dans son mémoire devant l'OACI qu'il n'avait pas cherché à engager de négociations à propos du désaccord soumis au Conseil de l'OACI, il a adopté une position tout autre dans sa réplique aux exceptions préliminaires, où il affirme qu'il a bel et bien négocié ou cherché à engager des négociations.

6.60. Pourtant, aucun des éléments produits à l'appui de cette nouvelle thèse ne vient étayer celle-ci. Rien ne permettait donc au Conseil de l'OACI de conclure à bon droit que le Qatar avait satisfait à la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago.

6.61. L'examen de la réplique A devant l'OACI et des annexes y relatives confirme en réalité que le Qatar n'a fait aucune «véritable tentative» de régler le désaccord par la voie de négociations avec les appelants. Au contraire, comme il ressort clairement des annexes, le Qatar a choisi pour tactique de se déclarer publiquement ouvert au dialogue et disposé à négocier, tout en ne prenant en réalité aucune mesure concrète pour tenter d'ouvrir un débat. Il est par ailleurs révélateur qu'aucune des annexes produites ne prouve que le Qatar ait tenté d'engager des négociations sur la question spécifique des restrictions visant l'espace aérien.

⁴⁴⁰ 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), voir notamment les mémoires accompagnant les requêtes 1 et 2, p. 6 (vol. III, annexe 22).

⁴⁴¹ Request of the State of Qatar for Consideration by the ICAO Council under Article 54(n) of the Chicago Convention, 15 juin 2017, p. 10 (vol. V, annexe 31).

197

6.62. Partant, le Conseil de l'OACI a commis une erreur de fait et de droit en rejetant la seconde exception préliminaire que les appelants fondaient sur le non-respect de la condition préalable de négociation. Il aurait dû se déclarer incompétent pour connaître du désaccord.

1. Les prétendues tentatives de négociation du Qatar dans l'enceinte de l'OACI et d'autres organes internationaux

6.63. C'est dans sa réplique aux exceptions préliminaires que le Qatar a soutenu pour la première fois que «des négociations [avaie]nt eu lieu entre les parties dans le cadre de l'OACI»⁴⁴², invoquant à cet égard six lettres adressées par le Qatar au président du Conseil de l'OACI ou à la secrétaire générale de l'organisation, ainsi que le procès-verbal de la réunion extraordinaire du Conseil tenue le 31 juillet 2017⁴⁴³.

6.64. Aucun de ces documents n'atteste toutefois que des négociations préalables aient été menées au sujet des questions faisant l'objet de la requête du Qatar devant l'OACI, ou que le Qatar ait tenté d'engager quelque négociation que ce soit.

6.65. Les six lettres mentionnées par le Qatar⁴⁴⁴ étaient toutes adressées au président du Conseil de l'OACI ou à la secrétaire générale de l'organisation, et non aux appelants. Qui plus est, il n'y est nulle part fait mention d'une quelconque invitation à négocier adressée à ces derniers. Jamais le Qatar n'a cherché à expliquer en quoi des lettres qui n'étaient pas adressées aux appelants auraient pu constituer pareille invitation.

198

6.66. En conséquence, ces lettres ne sauraient être considérées (et n'auraient pu être considérées par le Conseil de l'OACI) comme constituant une «véritable tentative de négocier» aux fins de la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago.

6.67. Lors de la réunion extraordinaire du Conseil de l'OACI tenue le 31 juillet 2017 à sa demande en application de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention de Chicago, le Qatar n'a jamais indiqué qu'il entendait mener des négociations au sujet des griefs qu'il a ensuite portés devant le Conseil au titre de ce même article ; pareilles négociations n'ont jamais eu lieu. En tout état de cause, là encore, les demandes présentées par le Qatar en vertu de l'alinéa *n*) de l'article 54 étaient adressées au Conseil et non aux appelants.

6.68. En outre, même si le Qatar, dans le cadre de la procédure engagée en vertu de l'alinéa *n*) de l'article 54, a fait grief aux appelants d'avoir manqué à plusieurs obligations que leur imposent la convention de Chicago et l'accord de transit, cela ne prouve pas pour autant que la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 ait été remplie. Ainsi que nous l'avons vu plus haut au paragraphe 6.28, et comme la Cour l'a clairement dit, la notion de «négociations» se distingue de celle de «différend» ; les négociations ne se ramènent en aucun cas à «de simples protestations ou contestations», à «une simple opposition entre les opinions ... juridiques des deux

⁴⁴² Réplique A devant l'OACI, par. 112-120 et pièces jointes 1-6 (vol. IV, annexe 25).

⁴⁴³ Voir *ibid.*, par. 112, 113 et 120.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, par. 112.

199 parties», ou à «un échange de griefs et de contre-griefs diamétralement opposés»⁴⁴⁵. Certes, le type de négociations prévues et requises pour que la condition préalable soit réputée remplie présuppose nécessairement l'existence d'un différend, mais ce qui caractérise ces négociations et les rend uniques, c'est qu'elles impliquent que l'une des parties «tente vraiment d'ouvrir le débat ... en vue de régler le différend»⁴⁴⁶.

6.69. En tout état de cause, comme il ressort du procès-verbal sommaire de la réunion, le Conseil de l'OACI a pris soin de souligner

«la nécessité de distinguer clairement entre les mesures qu'il pourrait, en tant qu'organe directeur, envisager de prendre eu égard à l'alinéa n) de l'article 54 de la convention relative à l'aviation civile internationale ... et celles qu'il pourrait envisager de prendre eu égard à l'article 84 de ce même instrument, qui définit la procédure de règlement des désaccords surgissant entre des Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention et de ses annexes *qui ne peuvent être réglés par voie de négociation*»⁴⁴⁷.

200 6.70. Le Qatar a également voulu faire croire que les réunions coordonnées par le bureau MID de l'OACI en vue d'examiner les routes d'exception permettaient en quelque sorte de satisfaire à l'exigence de négociations préalables prévue par l'article 84. En tout état de cause, les discussions menées, d'ordre technique, n'ont porté ni sur le désaccord soumis par le Qatar prétendument au sujet de l'interprétation et de l'application de la convention de Chicago ou de ses annexes, ni sur les questions plus larges qui, en réalité, sous-tendent le différend et en font partie intégrante. Là encore, ces discussions ne pouvaient en aucun cas être considérées par le Conseil de l'OACI comme une tentative du Qatar d'engager des négociations en vue de régler le différend avant de le porter devant le Conseil.

6.71. Le Qatar a également cherché à faire valoir que les actions qu'il avait engagées devant d'autres instances internationales, notamment les demandes de consultations qu'il avait adressées à Bahreïn, à l'Arabie saoudite et aux EAU dans l'enceinte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), constituaient des tentatives de négociation. Or ces demandes, elles non plus, ne suffisent pas à constituer une «véritable tentative» de négociation au sujet du désaccord.

6.72. Premièrement — et c'est le plus évident —, pareille demande n'a jamais été adressée à l'Egypte et l'on ne saurait donc invoquer à cet égard une quelconque tentative de négociation.

⁴⁴⁵ Voir *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. 132, par. 157 ; voir également *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 2012*, p. 446, par. 57 ; *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017*, p. 120-121, par. 43.

⁴⁴⁶ Voir *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. 132, par. 157 (les italiques sont de nous) ; voir également *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 2012*, p. 446, par. 57 ; *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017*, p. 120-121, par. 43.

⁴⁴⁷ Exceptions préliminaires A devant l'OACI, pièce jointe 22, «Summary Minutes of Extraordinary Session of the Council», 31 juillet 2017, doc. C-WP/14640 (diffusion restreinte), par. 2 (vol. III, annexe 24) (les italiques sont de nous).

201

6.73. Deuxièmement, en tout état de cause, les demandes formulées ne sauraient en aucun cas être considérées comme constituant des négociations ou des tentatives de négociation, et ce, même en ce qui concerne le désaccord artificiellement circonscrit soumis par le Qatar au Conseil de l'OACI. Comme il a déjà été indiqué plus haut au paragraphe 6.31, la Cour a clairement dit que, pour que la condition préalable de négociation soit réputée remplie, «ladite négociation doit ... concerner l'objet du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question»⁴⁴⁸. Or les demandes de consultations dont le Qatar tire argument ne faisaient nulle mention des obligations pertinentes de la convention de Chicago et l'accord de transit qui, à en croire les requêtes et les mémoires du Qatar, n'auraient pas été respectées.

2. Les autres prétendues tentatives de négociation du Qatar

6.74. Dans sa réplique devant l'OACI, le Qatar s'est en outre appuyé sur de nombreux communiqués et articles de presse faisant état d'interviews et de déclarations prétendument adressées à des responsables d'Etats tiers pour montrer qu'il avait cherché à négocier avec les appelants. Même si la matérialité de ces déclarations était établie, de même que la véracité et l'exactitude des comptes rendus qu'en donne le Qatar, il ne serait pas prouvé pour autant que le Qatar s'est acquitté de son obligation de démontrer qu'il a fait une «véritable tentative» de régler le désaccord par voie de négociation avant de porter celui-ci devant le Conseil de l'OACI.

202

6.75. Premièrement, bon nombre des déclarations et autres éléments invoqués (notamment ceux mentionnés aux paragraphes 190 à 200 de la réplique A devant l'OACI et joints à celle-ci en tant qu'annexes 75 à 85) sont postérieurs au dépôt de la requête du Qatar devant l'OACI, le 30 octobre 2017. A la lumière de la règle bien établie, évoquée plus haut aux paragraphes 6.32 à 6.34, selon laquelle le respect de toute condition préalable à l'exercice de la compétence du Conseil doit être effectif au moment de sa saisine, aucune déclaration postérieure au dépôt de la requête du Qatar ne peut être invoquée pour attester du respect de la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago et dans l'accord de transit.

6.76. Deuxièmement, les déclarations et autres éléments sur lesquels se fonde le Qatar étaient, dans leur grande majorité, adressés non pas aux appelants mais à de tierces parties, avant d'être rapportés dans les médias ou dans des communiqués de presse diffusés par le Qatar dans le monde entier. Ils ne sauraient, à ce titre, constituer une «véritable tentative» de négociation avec les appelants.

6.77. Le Qatar lui-même a reconnu dans sa réplique A devant l'OACI qu'il n'y avait eu que «quelques contacts directs entre les parties»⁴⁴⁹. De fait, le seul qui serait antérieur au dépôt de sa requête, le 30 octobre 2017, et dont il tire argument, est une conversation téléphonique qui aurait eu lieu entre des représentants qatariens et saoudiens le 8 septembre 2017⁴⁵⁰. Or ce contact, lui non plus, ne pouvait permettre au Conseil de l'OACI de conclure que le Qatar avait tenté d'engager des négociations.

⁴⁴⁸ Voir *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. 133, par. 161 ; voir également *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017*, p. 120-121, par. 43.

⁴⁴⁹ Réplique A devant l'OACI, par. 176 (vol. IV, annexe 25).

⁴⁵⁰ *Ibid.*

203

6.78. Premièrement, les preuves relatives à la teneur de cette prétendue conversation sont sujettes à caution. Il est frappant de constater que le Qatar ne cite aucune source officielle à cet égard et qu'il s'appuie exclusivement sur des articles de presse. Il eût été permis de s'attendre à ce que le Qatar étaye au moins son propos par un compte rendu, une note contemporaine ou une déclaration officielle de ses représentants. A l'inverse, les autorités saoudiennes ont aussitôt fait savoir, dans un communiqué officiel, qu'elles contestaient la teneur de la conversation téléphonique telle que relatée dans la presse qatarienne⁴⁵¹. La charge de la preuve sur ce point pesait sur le Qatar et les affirmations infondées de celui-ci quant à la prétendue teneur de cette conversation ne permettaient pas au Conseil de l'OACI de faire la moindre constatation factuelle à cet égard.

6.79. Deuxièmement, en tout état de cause, il y a lieu de noter que le Qatar lui-même ne prétend pas avoir proposé, dans ladite conversation téléphonique, de mener des négociations. En outre, même si la teneur de cette conversation est contestée, il est frappant de constater combien le Qatar s'est montré vague au sujet des propos échangés entre l'émir du Qatar et le prince héritier du Royaume d'Arabie saoudite, se contentant d'affirmer qu'«il sembl[ait] que tous deux aient souligné la nécessité de résoudre la crise par le dialogue»⁴⁵².

6.80. Troisièmement, il y a également lieu de noter que le Qatar ne soutient pas, et qu'aucune partie n'a jamais soutenu (ou n'est réputée avoir soutenu) que, lors de la prétendue conversation téléphonique, des échanges auraient eu lieu à propos des questions qui, d'après le Qatar, sont l'objet des griefs qu'il a portés devant le Conseil de l'OACI, à savoir le respect des obligations internationales pertinentes dans le domaine de l'aviation civile, et notamment celles énoncées dans la convention de Chicago et dans l'accord de transit.

6.81. Quatrièmement, à supposer même que la prétendue conversation téléphonique eût porté, comme l'affirme le Qatar, sur la nécessité du dialogue, exprimée en des termes on ne peut plus généraux et dans le contexte d'un différend bien plus large entre les Parties, pareille discussion ne saurait, de toute évidence, constituer des négociations ou des tentatives de négociation au sujet de l'interprétation ou de l'application de la convention de Chicago.

204

6.82. Enfin, en tout état de cause, même si l'on examine les éléments en jeu de la manière la plus favorable au Qatar, celui-ci aurait eu l'Arabie saoudite comme seul interlocuteur lors de l'appel téléphonique du 8 septembre 2017. Le Qatar n'a pas laissé entendre ni démontré qu'il aurait, à quelque moment que ce soit, tenté de se mettre en rapport avec l'un quelconque des autres appelants en vue de mener des négociations. Il n'a pas non plus véritablement tenté de le faire par d'autres moyens, telle que l'entremise de l'émir du Koweït.

6.83. Outre qu'ils n'étaient pas adressés aux appelants et ne constituaient pas une invitation à négocier, les nombreux articles de presse, interviews et déclarations prétendument à l'intention de responsables d'Etats tiers ou du monde entier ne suffisent pas à ce que soit réputée remplie la condition préalable de négociation, en ce qu'ils ne se rapportent pas à l'objet spécifique des demandes du Qatar, même si ce dernier a cherché plus tard à les présenter ainsi devant le Conseil de l'OACI.

⁴⁵¹ Réplique A devant l'OACI, par. 180 (vol. IV, annexe 25).

⁴⁵² *Ibid.*, par. 176.

6.84. Comme il a été dit plus haut au paragraphe 6.31, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour à cet égard que, pour que la condition préalable de négociation soit réputée remplie, «ladite négociation doit ... concerner l'objet du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question»⁴⁵³.

205

6.85. Or aucune des déclarations sur lesquelles s'est fondé le Qatar devant le Conseil de l'OACI ne se rapporte à des questions concernant l'interprétation et l'application de la convention de Chicago et qui, selon le Qatar, constituent l'objet du désaccord entre les Parties. Aucune ne se rapporte non plus de manière plus générale à des questions aéronautiques.

6.86. En outre, à supposer même que l'on admette, de façon purement hypothétique, que les déclarations en cause ont bien été faites et que les comptes rendus qu'en donne le Qatar sont véridiques et exacts, il semble de prime abord que ces déclarations ne permettent pas, en tout état de cause, d'établir que le Qatar a fait une «véritable tentative», à quelque moment que ce soit, de régler le désaccord ou le différend en cherchant à engager des négociations avant de saisir le Conseil de l'OACI. A l'inverse, force est de constater que toutes ces prétendues tentatives d'engager des négociations ont trait à l'ensemble des problèmes qui se posent entre les Parties, ce qui contredit l'affirmation du Qatar selon laquelle le différend dont est saisie la Cour concerne seulement la convention de Chicago et ses annexes.

6.87. A cet égard, ainsi qu'il a été montré au chapitre V, le Qatar, par les écritures qu'il a soumises au Conseil de l'OACI, a cherché à présenter de manière artificielle la «question centrale» de la présente affaire comme étant strictement limitée au «désaccord à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention de Chicago et de ses annexes»⁴⁵⁴. Les appelants, quant à eux, estiment que le «véritable problème» en cause concerne des questions plus vastes, telles qu'exposées au chapitre II, qui échappent à la compétence du Conseil.

206

6.88. Si toutefois, comme le prétend le Qatar, le désaccord doit être interprété comme se rapportant uniquement aux violations de la convention de Chicago et de ses annexes, il s'ensuit que l'exigence d'une tentative de négociation doit se rapporter spécifiquement à la violation alléguée de la convention de Chicago et de ses annexes. Or aucune des déclarations produites par le Qatar aux fins de démontrer l'existence de négociations ou de tentatives de négociation ne mentionne la convention de Chicago et ses annexes. Il s'agit exclusivement de déclarations de caractère général concernant la prétendue volonté du Qatar de «[s']asseoir et [de] parler»⁴⁵⁵ ou l'«importance du dialogue»⁴⁵⁶.

6.89. Le Qatar ne peut pas jouer sur deux tableaux en même temps, affirmant d'une part dans sa réplique, pour réfuter les exceptions préliminaires d'incompétence du Conseil de l'OACI à l'égard des questions relatives aux contre-mesures, que le différend ne concerne pas des questions

⁴⁵³ Voir *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. 133, par. 161 ; voir également *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017, p. 120-121, par. 43.

⁴⁵⁴ Voir réplique A devant l'OACI, par. 43 (vol. IV, annexe 25) ; voir également *ibid.*, par. 44.

⁴⁵⁵ Réplique A devant l'OACI, par. 128 (vol. IV, annexe 25) ; et *ibid.*, pièce jointe 17, «Foreign Minister: Qatar «Willing to Talk» to Resolve Diplomatic Crisis, Qatar, Ministry of Foreign Affairs», 6 juin 2017 (vol. IV, annexe 25).

⁴⁵⁶ Réplique A devant l'OACI, par. 162, et *ibid.*, pièce jointe 48, «Foreign Minister Meets Turkish Minister of Foreign Affairs», Ankara Information Office, Qatar, Ministry of Foreign Affairs», 14 juillet 2017 (vol. IV, annexe 25).

plus vastes, et, d'autre part, que de vagues références à une médiation ou à un dialogue de portée plus générale au niveau politique satisfont à l'exigence de négociations préalables (lesquelles doivent traiter spécifiquement de l'objet du différend et des obligations en cause). Si le Qatar entend maintenir que le différend ne porte pas sur les questions plus vastes qui opposent les Parties, il lui faut nécessairement reconnaître que les éléments sur lesquels il se fonde ne permettent pas de montrer que l'exigence de négociations préalables énoncée à l'article 84 est remplie. A l'inverse, s'il soutient que les références à un dialogue politique de portée plus générale satisfont à ladite exigence, il lui faut nécessairement reconnaître que le différend porte sur des questions plus vastes qui échappent à la compétence du Conseil.

3. Les arguments juridiques opposés par le Qatar aux exceptions préliminaires sont viciés

207

6.90. A l'appui de la thèse selon laquelle il aurait satisfait à la condition préalable de négociation, le Qatar, dans sa réplique, a cherché à faire valoir qu'il n'était pas requis de tenter d'engager des négociations avant de déposer une requête auprès du Conseil de l'OACI et qu'il suffisait que pareille démarche ait été tentée *a posteriori*⁴⁵⁷.

6.91. Cet argument n'est aucunement étayé par le libellé de l'article 84 de la convention de Chicago. Au contraire, l'approche proposée par le Qatar est en parfaite contradiction avec les termes exprès de cette disposition, qui exigent qu'une tentative de règlement du désaccord par voie de négociation ait été menée avant la saisine du Conseil de l'OACI. Il est à noter que le Qatar n'a d'ailleurs présenté aucun élément à l'appui de cette interprétation qu'il donne.

6.92. En outre, des lacunes évidentes entachent la thèse du Qatar selon laquelle la nécessité de satisfaire à la condition préalable de négociation avant toute saisine ne serait «pas définie en droit comme l'affirment les défendeurs»⁴⁵⁸. Le Qatar, en citant de manière sélective les observations de la Cour dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, cherche vainement à faire oublier que la Cour, dans l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie*, s'est déclarée incompétente en l'absence de tentative de négociation préalable à sa saisine. Et il en va de même, *a fortiori*, pour l'opinion dissidente commune de cinq juges dans la même affaire sur laquelle il s'appuie également.

208

6.93. Dans sa réplique devant l'OACI, le Qatar laisse entendre que «les négociations sont futiles, que les parties se trouvent dans une impasse et que le désaccord ne peut être réglé par voie de négociation»⁴⁵⁹, faisant fi à nouveau de la conclusion de la Cour dans l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie*⁴⁶⁰. Or, à la lumière de cette décision, il est clair que lorsque la clause attributive de compétence pertinente prévoit une condition de négociation préalable à la saisine de la Cour, un Etat ne peut s'abstenir de tenter de négocier puis simplement prétendre qu'une négociation, si elle avait été tentée, eût été vaine ; il faut, pour le moins, qu'une véritable tentative de négocier ait eu lieu.

⁴⁵⁷ Réplique A devant l'OACI, par. 99-101 (vol. IV, annexe 25).

⁴⁵⁸ *Ibid.*, par. 99.

⁴⁵⁹ Réplique A devant l'OACI, par. 209 (vol. IV, annexe 25).

⁴⁶⁰ Voir *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. 132, par. 157 ; voir également *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 2012*, p. 446, par. 57 ; *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017*, p. 120-121, par. 43.

6.94. En l'absence d'une quelconque tentative en ce sens, le Qatar ne peut faire accroire que toute négociation eût été «futile» au prétexte que les appelants l'auraient, expressément ou implicitement, rejetée ou refusée. Le Qatar n'a jamais tenté de négocier et ne saurait donc affirmer que des négociations auraient été vaines.

C. Conclusion

6.95. En résumé, le Qatar n'a présenté au Conseil de l'OACI aucune preuve établissant qu'il ait tenté de négocier avec les appelants avant de lui soumettre le désaccord, quelle que soit la manière dont l'objet en est défini. C'est donc à tort que le Conseil s'est déclaré compétent, le Qatar n'ayant pas satisfait à la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago. Par conséquent, la Cour devrait conclure que le Conseil de l'OACI n'était pas compétent à l'égard du désaccord dont le Qatar l'a saisi par voie de requête au titre de la convention de Chicago.

209

SECTION 3

LA DEMANDE DU QATAR EST IRRECEVABLE FAUTE DE SATISFAIRE À L'ALINÉA G) DE L'ARTICLE 2 DU RÈGLEMENT DE L'OACI

6.96. Les conditions prévues par l'article 84 se retrouvent sous la forme d'exigence procédurale à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, qui dispose que la requête et le mémoire doivent inclure «une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti».

6.97. L'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI exige donc d'un demandeur qu'il confirme dans sa requête et son mémoire que des négociations ont eu lieu. Une déclaration indiquant sans équivoque qu'il n'y a eu aucune tentative de négociation ne satisfait pas, à l'évidence, à cette condition procédurale puisqu'elle ne constitue pas «une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu». Pareille déclaration, au contraire, prend acte de la situation inverse, à savoir qu'il n'y a pas eu de négociations entre les Parties pour régler le désaccord et que la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago n'est pas remplie.

6.98. Ainsi que nous l'avons vu plus haut au paragraphe 6.44, dans son mémoire devant l'OACI, le Qatar ne dit pas, au paragraphe pertinent, que des négociations ont eu lieu mais n'ont pas abouti ; au contraire, il dit clairement qu'aucune négociation n'a eu lieu et qu'il n'a pas cherché à négocier car il estimait — à tort — qu'il eût été «futile» de le faire.

6.99. Ainsi, le Qatar n'a pas satisfait aux prescriptions de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI. Par conséquent, le Conseil de l'OACI a eu tort de se déclarer compétent, au lieu de conclure à l'irrecevabilité de la requête du Qatar pour défaut de compétence.

210

CHAPITRE VII

CONCLUSIONS

7.1. Le présent appel a été formé devant la Cour en application de l'article 84 de la convention de Chicago.

7.2. Les appelants prient la Cour de définir les limites de la compétence conférée au Conseil de l'OACI par l'article 84 susmentionné, et de déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, il conviendrait que cet organe n'exerce pas la compétence qui pourrait lui être reconnue, et s'il a omis de respecter, comme il y était tenu, les principes fondamentaux de la procédure judiciaire, tels qu'ils sont communément acceptés et prévus à l'article 84. Il est en particulier demandé à la Cour de constater que le Conseil de l'OACI a manqué aux principes fondamentaux d'une procédure régulière, ce qui rend sa décision nulle et non avenue, et qu'il a, en tout état de cause, commis une erreur de fait et de droit en décidant, à l'égard de la requête dont il était saisi, que «l'exception préliminaire des défendeurs n'[était] pas acceptée».

7.3. Dans le présent mémoire ont été exposés en premier lieu (au chapitre II) les faits qui sous-tendent le différend entre les Parties et qui ont motivé l'adoption de contre-mesures par les appelants, démarche dont le Qatar cherche à contester l'un des aspects devant le Conseil de l'OACI. S'ils échappent à la compétence que ce dernier tient de l'article 84 de la convention de Chicago, ces faits sont néanmoins des éléments incontournables du véritable différend qui oppose les appelants et le Qatar. Ils sont donc essentiels pour comprendre pourquoi le différend ne peut être examiné par le Conseil (cette impossibilité étant le fondement de la première exception préliminaire des appelants devant cet organe, et de leur deuxième moyen d'appel devant la Cour).

211

7.4. Il a ainsi été rappelé au chapitre II que le Qatar soutient et accueille sur son sol des terroristes et extrémistes, et s'ingère systématiquement dans les affaires intérieures des appelants et d'autres Etats, au mépris des obligations qui lui incombent au regard du droit international général et d'autres engagements internationaux. Ces obligations sont notamment celles qu'imposent les accords de Riyad, qui s'ajoutent à d'autres découlant de dispositions conventionnelles et du droit international coutumier. Les appelants ont en maintes occasions, notamment par le mécanisme de mise en œuvre et d'autres moyens établis par les accords de Riyad, avisé le Qatar de leur vive préoccupation face à ses manquements. Le Qatar ayant toutefois continué, au mépris de ses obligations internationales, de soutenir des terroristes et extrémistes et de s'ingérer dans les affaires des appelants, ces derniers ont, en juin 2017, adopté un arsenal complet de mesures visant à le rappeler à ses obligations. Sans que cela ne préjuge de la conformité desdites mesures à leurs propres obligations au titre de la convention de Chicago, les appelants font valoir — et ont formellement soutenu dès le début — que les dispositions ainsi prises constituent des contre-mesures licites portant sur des questions à l'égard desquelles le Conseil de l'OACI n'est pas compétent.

7.5. Le premier moyen d'appel, présenté au chapitre III, est nettement distinct des arguments sur le fond qui motivaient les exceptions préliminaires soulevées par les appelants devant le Conseil de l'OACI. Il concerne la procédure que cet organe a suivie pour parvenir à sa décision du 29 juin 2018, par laquelle il a rejeté les deux exceptions préliminaires des appelants. Il est manifeste que le Conseil a manqué à respecter les droits fondamentaux des appelants à une procédure régulière, notamment en s'abstenant de tenir des délibérations et de motiver sa décision. Les irrégularités procédurales commises sont si graves et si nombreuses qu'elles privent la procédure et la décision de leur caractère judiciaire et rendent cette dernière nulle et non avenue.

212

7.6. Au chapitre IV a été analysée la distinction qu'il convient de faire entre compétence et recevabilité dans le contexte des dispositions juridiques particulières qui s'appliquent au Conseil de l'OACI, notamment au regard du Règlement pour la solution des différends. Il a été démontré que le Conseil était tenu d'examiner les exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité à titre préliminaire, d'autant qu'il s'agit d'une question dont les Parties ont spécifiquement débattu devant lui, même s'il ne l'a ensuite aucunement traitée dans sa décision.

7.7. Au chapitre V a été présenté le deuxième moyen avancé par les appelants, à savoir que le Conseil de l'OACI n'était pas compétent pour statuer sur le désaccord dont le Qatar l'a saisi au sujet de la convention de Chicago, et que c'est donc à tort qu'il a, dans sa décision du 29 juin 2018, rejeté la première exception préliminaire soulevée par les appelants, confirmant de ce fait sa compétence pour connaître du différend sur le fond. Si le Conseil n'est pas compétent, c'est parce que le véritable objet du différend, défini objectivement, concerne des questions qui ne relèvent pas de la convention de Chicago.

7.8. Le véritable différend entre les Parties porte, de fait, sur les nombreuses actions et omissions par lesquelles le Qatar a manqué à ses obligations internationales, bien au-delà du domaine de l'aviation civile, ainsi que sur les mesures que les appelants ont été contraints de prendre en 2017 pour le rappeler auxdites obligations, et qui elles aussi excèdent largement ce domaine. Par conséquent, en se réclamant de la convention de Chicago pour faire valoir ses griefs, le Qatar cherche à amputer artificiellement le différend, pour le porter devant une juridiction qui n'a ni la compétence ni les moyens de l'examiner dans sa totalité. Cet artifice vise soit à empêcher les appelants d'invoquer en défense les vastes contre-mesures qu'ils ont adoptées, soit de compromettre la possibilité de faire valoir cette ligne de défense essentielle devant d'autres juridictions. En résumé, non seulement le Qatar ramène le différend à un seul aspect accessoire qui occulte la majeure partie de sa substance, mais en outre, ce faisant, il porte atteinte aux droits des appelants. C'est pourquoi ces derniers prient la Cour de juger recevable la première exception préliminaire qu'ils ont soulevée devant le Conseil de l'OACI.

213

7.9. Enfin, au chapitre VI a été présenté le troisième moyen avancé par les appelants. Ceux-ci font valoir que le Conseil de l'OACI n'est pas compétent pour statuer sur le désaccord que lui a soumis le Qatar, ce dernier n'ayant pas démontré qu'il a satisfait à la condition préalable de négociation contenue à l'article 84 de la convention de Chicago ; en tout état de cause, la requête et le mémoire déposés par le Qatar devant l'OACI ne respectent pas les dispositions de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'organisation. Le Qatar n'a présenté au Conseil aucun élément prouvant qu'il ait tenté de négocier avec les appelants, même au sujet du désaccord tel qu'il l'a artificiellement restreint, et ne saurait donc prétendre que la condition préalable de négociation est remplie. Les documents qu'il a — tardivement — produits devant le Conseil ne peuvent en aucun cas témoigner d'une véritable tentative de négociation, puisqu'ils ne font pas référence à la convention de Chicago et ne mentionnent même pas les restrictions imposées dans le domaine de l'aviation civile. Au contraire, ces documents confirment seulement que le véritable problème en cause concerne, comme le soutiennent les appelants, les faits internationalement illicites du Qatar, lesquels échappent à la compétence du Conseil de l'OACI. C'est pourquoi les appelants prient la Cour de juger recevable la seconde exception préliminaire qu'ils ont soulevée devant cet organe.

7.10. En conclusion, les appelants prient respectueusement la Cour d'accueillir le recours qu'ils ont formé devant elle, et de déclarer que la décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'OACI au sujet de la requête dont l'a saisi le Qatar est nulle, non avenue et sans effet, pour l'une ou plusieurs des raisons ci-après :

214

A. Premier moyen d'appel

- a) Par sa décision du 29 juin 2018, le Conseil de l'OACI a manifestement commis, au regard des règles fondamentales garantissant d'une procédure régulière et des règles procédurales applicables, des manquements si graves que la procédure est privée de tout caractère judiciaire.

B. Deuxième moyen d'appel

- a) Le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître du différend entre les Parties, celui-ci échappant à la compétence *ratione materiae* que le Conseil tient de l'article 84 de la convention de Chicago ; ou, à titre subsidiaire,
- b) les demandes du Qatar ne sont pas recevables, car il ne conviendrait pas que le Conseil de l'OACI exerce sa compétence dans des circonstances telles qu'il serait porté préjudice aux droits des appelants et fait entorse au principe de l'opportunité judiciaire.

C. Troisième moyen d'appel

- a) Le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître du désaccord, le Qatar ayant manqué de satisfaire à l'une des conditions préalables à l'exercice de cette compétence en s'abstenant de tenter une négociation au sujet de ses griefs avant d'en saisir le Conseil ; ou, à titre subsidiaire,
- b) le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître de la requête A soumise à l'OACI par le Qatar, celui-ci n'ayant pas satisfait à la condition procédurale énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, qui requiert d'attester que des négociations ont eu lieu mais n'ont pas abouti.

215

CONCLUSIONS FINALES

1. Pour les motifs exposés dans le présent mémoire, tout en se réservant le droit de compléter, préciser ou modifier les présentes conclusions finales, le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Egypte et les Emirats arabes unis prient la Cour d'accueillir le recours qu'ils ont formé contre la décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale dans une instance introduite contre eux par le Qatar, devant cet organe, le 30 octobre 2017, par voie de requête en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago (requête A devant l'OACI).

2. En particulier, la Cour est priée de dire et juger, rejetant toutes conclusions contraires, que :

- 1) la décision A rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'OACI révèle que celui-ci n'a manifestement pas agi comme une autorité judiciaire et n'a manifestement pas respecté les garanties d'une procédure régulière ;
- 2) le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître du désaccord opposant le Qatar et les appelants, dont le Qatar l'a saisi par la requête A en date du 30 octobre 2017 ; et que
- 3) la décision A rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'OACI sur la requête A est nulle, non avenue et sans effet.

217

Soumis au nom du Royaume d'Arabie saoudite, du Royaume de Bahreïn, de la République arabe d'Egypte, et des Emirats arabes unis.

Le 27 décembre 2018.

L'agent du Royaume d'Arabie saoudite,
(Signé) S. Exc. M. Abdulaziz bin Abdullah bin Abdulaziz ABOHAIMED.

L'agent du Royaume de Bahreïn,
(Signé) S. Exc. le cheikh Fawaz bin Mohammed AL KHALIFA.

L'agent de la République arabe d'Egypte,
(Signé) S. Exc. M. Amgad Abdel GHAFAR.

L'agent des Emirats arabes unis,
(Signé) S. Exc. M. Saeed Ali Yousef ALNOWAIS.

219

CERTIFICATION

Les agents soussignés certifient, pour l'Etat appelant qu'ils représentent respectivement, que toutes les annexes jointes sont des copies conformes des documents auxquels il est fait référence et que les traductions fournies sont exactes.

Le 27 décembre 2018.

L'agent du Royaume d'Arabie saoudite,
(Signé) S. Exc. M. Abdulaziz bin Abdullah bin Abdulaziz ABOHAIMED.

L'agent du Royaume de Bahreïn,
(Signé) S. Exc. le cheikh Fawaz bin Mohammed AL KHALIFA.

L'agent de la République arabe d'Egypte,
(Signé) S. Exc. M. Amgad Abdel GHAFFAR.

L'agent des Emirats arabes unis,
(Signé) S. Exc. M. Saeed Ali Yousef ALNOWAIS.

LISTE DES ANNEXES

Annexe

Traités et règlements internationaux

- 1 Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944
- 2 Accord relatif au transit des services aériens internationaux, signé à Chicago le 7 décembre 1944
- 3 Pacte de la Ligue des Etats arabes, signé au Caire le 22 mars 1945
- 4 Nations Unies, accord entre les Nations Unies et l'Organisation de l'aviation civile internationale, New York, 1947
- 5 Commentaire sur le projet de convention sur la procédure arbitrale, adopté par la Commission du droit international à sa cinquième session (1955), articles 14 et 30
- 6 OACI, Règlement pour la solution des différends, approuvé par le Conseil le 9 avril 1957 et amendé le 10 novembre 1975
- 7 Modèle de règles sur la procédure arbitrale, adopté par la Commission du droit international à sa dixième session (1958), *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II
- 8 Charte du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe, conclue à Abou Dhabi le 25 mai 1981.
- 9 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982, Partie XV — Règlement des différends
- 10 Ligue des Etats arabes, convention arabe relative à la répression du terrorisme, adoptée au Caire le 22 avril 1998
- 11 Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international, adoptée à Ouagadougou le 1^{er} juillet 1999
- 12 Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, signée à New York le 9 décembre 1999
- 13 Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001)
- 14 Convention du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe sur la lutte contre le terrorisme, signée à Koweït le 4 mai 2004
- 15 Loi type de la CNUDCI sur l'arbitrage commercial international (1985), avec les amendements adoptés en 2006
- 16 Security Agreement Between the States of the Gulf Cooperation Council, signé à Riyad le 13 novembre 2012
- 17 OACI, Règlement intérieur du Conseil, 9^e éd., 2013
- 18 Règlement d'arbitrage de la CNUDCI (2013), article 17
- 19 Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013
- 20 Mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad, 17 avril 2014
- 21 Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014

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)
- 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
- 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)
- 25 Réponse de l'Etat du Qatar aux exceptions préliminaires des défendeurs au sujet de la requête A de l'Etat du Qatar relative au 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 avril 2018
- 26 Duplique de la République arabe d'Egypte, du Royaume de Bahreïn, du Royaume d'Arabie saoudite et des Emirats arabes unis à la réponse de l'Etat du Qatar aux exceptions préliminaires des défendeurs 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 (12 juin 2018)

Documents et correspondance de l'OACI

- 27 Conseil de l'OACI, soixante-quatorzième session, procès-verbal de la 5^e séance, 28 juillet 1971
- 28 Conseil de l'OACI, résumé des décisions, règlement de différends : Etats-Unis et 15 Etats européens, 16 novembre 2000
- 29 Exception préliminaire des Etats-Unis d'Amérique au sujet de la requête de la République fédérative du Brésil relative au différend découlant de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (24 mars 2017)
- 30 Observations de la République fédérative du Brésil au sujet de l'exception préliminaire des États-Unis d'Amérique relative au différend découlant de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (19 mai 2017)
- 31 Request of the State of Qatar for Consideration by the ICAO Council under Article 54(n) of the Chicago Convention, 15 juin 2017
- 32 Décision du Conseil de l'OACI concernant l'exception préliminaire dans l'affaire : Brésil et Etats-Unis (2016), 23 juin 2017
- 33 ICAO Presentation, «Council Informal Briefing -- Qatar: Technical Issues», 30 juin 2017
- 34 Item under Article 54(n) of the Convention on International Civil Aviation — Request of the State of Qatar, ICAO Council -- 211th Session, Summary Minutes of the Tenth Meeting of 23 June 2017, doc. OACI C-MIN 211/10, 11 juillet 2017
- 35 OACI, note présentée par la secrétaire générale, Conseil, session extraordinaire, «Arrangements d'exception afin de faciliter le flux de trafic dans l'espace aérien au-dessus de la haute mer dans la région du Golfe», 14 juillet 2017

- 36 Lettre AN 13/4.3 du 17 juillet 2017 de la secrétaire générale aux représentants au Conseil
- 37 OACI, note présentée par Bahreïn, l’Egypte, l’Arabie saoudite et les Emirats arabes unis, Conseil, session extraordinaire, «Réponse aux demandes du Qatar au titre de l’article 54 n)», 19 juillet 2017
- 38 OACI, note présentée par l’Etat du Qatar, Conseil, session extraordinaire, «Demande soumise par l’Etat du Qatar à l’examen du Conseil de l’OACI en vertu de l’article 54 n) de la convention de Chicago», 19 juillet 2017
- 39 ICAO Council, Order of Business for the Extraordinary Council Meeting of 31 July 2017, concerning the Request of Qatar — Item under Article 54(n) of the Chicago Convention, 25 juillet 2017
- 40 ICAO Council — Minutes of the Meeting of the Extraordinary Session, Summary of Decisions of 31 July 2017, concerning the Request of Qatar — Item under Article 54(n) of the Chicago Convention, 2 août 2017
- 41 ICAO Council — Summary Minutes of the Meeting of the Extraordinary Session of 31 July 2017, concerning the Request of Qatar — Item under Article 54(n) of the Chicago Convention, 22 août 2017
- 42 Letter of 3 November 2017 from the Secretary-General of ICAO to the Appellants
- 43 Letter of 17 November 2017 from the Secretary-General of ICAO to the Appellants
- 44 Letter of 16 January 2018 from the Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt on the ICAO Council to the President of the ICAO Council
- 45 Letter of 9 February 2018 from the Secretary-General of ICAO to the Appellants
- 46 Letter of 17 May 2018 from the Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt to the President of the ICAO Council
- 47 Email of 24 May 2018 from the President of the ICAO Council to all Council Delegations
- 48 Letter of 28 May 2018 from the Secretary-General of ICAO to the Appellants, attaching Email of 25 May 2018 from the Delegation of the State of Qatar to the Secretary-General of ICAO
- 49 Letter of 28 May 2018 from the Secretary-General of ICAO to the Appellants
- 50 Letter of 13 June 2018 from the President of the ICAO Council to the Appellants, attaching Working Paper in respect of Application (A), ICAO document C-WP/14778
- 51 ICAO Presentation, «Informal briefing of the Council on the Settlement of Differences», by Dr. Jiefang Huang, Director of ICAO Legal and External Relations Bureau, 19 juin 2018
- 52 Décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l’Organisation de l’aviation civile internationale concernant l’exception préliminaire soulevée en l’affaire opposant l’Etat du Qatar au Royaume d’Arabie saoudite, au Royaume de Bahreïn, à la République arabe d’Egypte et aux Emirats arabes unis (2017, requête A)
- 53 Conseil de l’OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8^e séance du 26 juin 2018
- 54 OACI, note présentée par le secrétariat, comité juridique, trente-septième session, «Examen du règlement pour la solution des différends», 27 juillet 2018
- 55 ICAO Council — 214th Session, Summary Minutes of the Eleventh Meeting of 29 June 2018, ICAO document C-MIN 214/11 (Draft), 10 septembre 2018

- 56 Draft Aide Memoire of Appellants in response to Qatar Working Paper C-WP/14641 dated 19 July 2017, in respect of Request of Qatar — Item under Article 54(n) of the Chicago Convention, Undated

Déclarations officielles et correspondance d'Etats

- 57 Official Statements on the founding of the GCC, in R. K. Ramazani, «The Gulf Cooperation Council: Record and Analysis» (1988)
- 58 Note Verbale of 1 January 2014 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar
- 59 Statement of the Arab Republic of Egypt Ministry of Foreign Affairs, «The Egyptian Ministry of Foreign Affairs summons the Qatari Ambassador to Cairo», 4 janvier 2014
- 60 Note Verbale of 3 February 2014 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar
- 61 Note Verbale of 3 March 2014 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar
- 62 Kingdom of Bahrain Ministry of Foreign Affairs News Details, «A Statement Issued by the Kingdom of Saudi Arabia, the United Arab Emirates and the Kingdom of Bahrain», 5 mars 2014
- 63 Press Release issued by the Minister of Interior of the Kingdom of Saudi Arabia, «Injunctions on Security and Ideology for Citizens and Residents; and An Extra Grace Period of 15 Days for Those Taking Arms outside the Kingdom to Rethink Their Position and Return Home [to] Riyadh», 7 mars 2014
- 64 Fourth Report of the Follow-up Committee on the Implementation of the Riyadh Agreement Mechanism, 15 juillet 2014
- 65 Summary of Discussions in the Sixth Meeting of their Highnesses and Excellencies the Ministers of Foreign Affairs, Jeddah, 30 août 2014
- 66 Jeddah Communiqué, 11 septembre 2014
- 67 Press Release of the Arab League, «Consultative Meeting of the Council of the League at the level of Permanent Representatives on the condemnation of the barbaric terrorist act which killed twenty-one Egyptian citizens by ISIS in Libya», 18 février 2015
- 68 Note Verbale from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar, Extradition Request concerning Yusuf Abdullah Aly Al-Qaradawi, 21 février 2015
- 69 Letter of 10 March 2015 from the Arab League General Secretariat, attaching letter of 10 March 2015 from the State of Qatar to the Arab League
- 70 Note Verbale of 13 July 2015 from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the State of Qatar
- 71 Official Statement of the Ministry of Interior of the Arab Republic of Egypt, 12 décembre 2016
- 72 Letter of 19 February 2017 from the Minister of Foreign Affairs of the State of Qatar to the Secretary-General of the GCC
- 73 Kingdom of Bahrain Ministry Foreign Affairs News Details, «Statement of the Kingdom of Bahrain on the severance of diplomatic relations with the State of Qatar», 5 juin 2017
- 74 Kingdom of Bahrain Ministry Foreign Affairs News Details, «Statement by the Kingdom of Saudi Arabia, the Arab Republic of Egypt, the United Arab Emirates, and the Kingdom of Bahrain», 9 juin 2017

- 75 «Report: General Details on the Individuals and the Bodies related to Al-Qaida on the List of Terrorist Organizations», Emirates News Agency, 9 juin 2017
- 76 Saudi Arabia Fact Sheet, «Qatar's History of Funding Terrorism and Extremism», 27 juin 2017
- 77 Kingdom of Bahrain Ministry of Foreign Affairs News Details, «Minister of Foreign Affairs: Our next decisions regarding Qatar will be timely and thoroughly studied from all aspects», 5 juillet 2017
- 78 Statement of Reply of Mohamed El Shinawy, the Minister Plenipotentiary of the Permanent Mission of Egypt to the General Assembly, 22 septembre 2017
- 79 Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Abdullah Bin Zayed Al Nahyan, ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale des Emirats arabes unis, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 18^e séance plénière, 22 septembre 2017
- 80 Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al Khalifa, ministre des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, 23 septembre 2017
- 81 Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. M. Adel Ahmed Al-Jubeir, ministre des affaires étrangères du Royaume d'Arabie saoudite, devant l'Assemblée générale, soixante-douzième session, 20^e séance plénière, 23 septembre 2017
- 82 Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. M. Adel Ahmed Al-Jubeir, ministre des affaires étrangères du Royaume d'Arabie saoudite, devant l'Assemblée générale, soixante-treizième session, 28 septembre 2018
- 83 Nations Unies, déclaration faite par S. Exc. le cheikh Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al Khalifa, ministre des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn, à la soixante-treizième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 29 septembre 2018
- 84 United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, «UAE Calls for Comprehensive Approach to Address Different Dimensions of Regional Threats», 30 septembre 2018

Documents de l'ONU et de l'UE

- 85 Nations Unies, résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale, déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté, 21 décembre 1965
- 86 Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (A/8082), 24 octobre 1970
- 87 Nations Unies, résolution 1267 (1999) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4051^e séance, le 15 octobre 1999
- 88 Nations Unies, résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4385^e séance, le 28 septembre 2001
- 89 Nations Unies, communiqué de presse SC/7803, «Le comité du Conseil de sécurité ajoute les noms de 17 individus à la section Al-Qaida de la liste récapitulative», 26 juin 2003
- 90 Nations Unies, résolution 1624 (2005) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5261^e séance, le 14 septembre 2005
- 91 Règlement d'exécution (UE) n° 611/2011 du Conseil du 23 juin 2011 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie

- 92 Nations Unies, résolution 2133 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7101^e séance, le 27 janvier 2014
- 93 Nations Unies, résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7272^e séance, le 24 septembre 2014
- 94 Nations Unies, résolution 2199 (2015) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7379^e séance, le 12 février 2015
- 95 Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning ISIL (Da'esh) Al Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertakings and Entities, Narrative Summaries of Reasons for Listing QDi.380 Abd al-Latif bin Abdallah Salih Muhammad al-Kawari, United Nations Security Council Subsidiary Organs (dernière mise à jour le 21 septembre 2015)
- 96 Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning ISIL (Da'esh) Al Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertakings and Entities, Narrative Summaries of Reasons for Listing QDi.382 Sa'd bin Sa'd Muhammad Shariyan al-Ka'bi, United Nations Security Council Subsidiary Organs (dernière mise à jour le 21 septembre 2015)
- 97 Nations Unies, Conseil de sécurité, soixante-douzième année, procès-verbal de la 8007^e séance, 20 juillet 2017
- 98 Nations Unies, résolution 2396 (2017) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8148^e séance, le 21 décembre 2017
- 99 Website of the United Nations Security Council available at: <https://scsanctions.un.org/fop/fop?xml=htdocs/resources/xml/en/consolidated.xml&xslt=htdocs/resources/xsl/en/iran-r.xsl>

Articles de presse et extraits d'émissions télévisées

- 100 «Threats and Responses: Counterterrorism; Qaeda Aide Slipped Away Long Before Sept. 11 Attack», *The New York Times*, 8 mars 2003
- 101 Video Excerpts of Yusuf Al-Qaradawi, Al Jazeera Television, 28-30 janvier 2009
- 102 Video Excerpt of Yusuf Al-Qaradawi, «Sharia and Life», Al Jazeera Television, 17 mars 2013
- 103 «Muslim Brotherhood Opponents and Al-Jazeera Employees Protest: The Channel Is Biased and Unprofessional», Middle East Media Research Institute, 12 juillet 2013
- 104 «Qatar criticizes Egypt's designation of the Muslim Brotherhood as a terrorist organization», BBC Arabic, 4 janvier 2014
- 105 «Update 2—Egypt summons Qatari envoy after criticisms of crackdown», Reuters, 4 janvier 2014
- 106 E. Dickinson, «How Qatar Lost the Middle East», *Foreign Policy*, 5 mars 2014
- 107 «UAE Cabinet Approves List of Designated Terrorist Organisations, Groups», Emirates News Agency, 16 novembre 2014
- 108 «Islamic State: Egyptian Christians held in Libya «killed»», BBC, 15 février 2015
- 109 T. Kamal, «Thousands Mourn Egyptian Victims of Islamic State in Disbelief», Reuters, 16 février 2015
- 110 J. Malsin and C. Stephen, «Egyptian Air Strikes in Libya Kill Dozens of Isis Militants», *The Guardian*, 17 février 2015

- 111 «Al-Nusra Leader Jolani Announces Split from al Qaeda», Al Jazeera, 29 juillet 2016
[annexe non traduite]
- 112 R. al-Nu'aymi (@binomeir), Twitter, 14 décembre 2016, 5 h 8
- 113 A. Tamimi, « Hamas' Political Document: What to Expect », Al Jazeera, 1^{er} mai 2017
- 114 D. McElroy, « Qatar's Top Terror Suspect Hosts Prime Minister at Wedding », *The National*, 17 avril 2018
- 115 « Qatar Says « No Hypocrisy », Admits to PM Attending Wedding of Terrorist's Son », Al Arabiya, 22 avril 2018
- 116 « Qatar Must Improve Relations with Neighbors, Desist from Backing up Extremism, Terrorism, Regional Destabilization, Saudi Ambassador to UK Says », Saudi Press Agency, 25 avril 2018
- 117 J. Warrick, « Hacked Messages Show Qatar Appearing to Pay Hundreds of Millions to Free Hostages », *The Washington Post*, 28 avril 2018
- 118 « Amir Hosts Iftar banquet for scholars, judges and imams », *Gulf Times*, 30 mai 2018
- 119 D. McElroy, « US Advisers Quit Qatar Role as Emir Dines with Muslim Brotherhood Leader », *The National*, 7 juin 2018
- 120 P. Wood, « « Billion Dollar Ransom »: Did Qatar Pay Record Sum? », BBC, 17 juillet 2018
- 121 « Hacked Phone Messages Shed Light on Massive Payoff that Ended Iraqi Hostage Affair », *The Washington Post*, article non daté

Doctrine

- 122 R. I. R. Abeyratne, « Law Making and Decision Making Powers of the ICAO Council -- A Critical Analysis » (1992), *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 41
- 123 J. Bae, « Review of the Dispute Settlement Mechanism Under the International Civil Aviation Organization: Contradiction of Political Body Adjudication » (2013), *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 4(1)
- 124 D. Bowett, J. Crawford, I. Sinclair & A. Watts, *The International Court of Justice: Efficiency of Procedures and Working Methods*, Report of the Study Group established by the British Institute of International and Comparative Law as a contribution to the UN Decade of International Law (1996), *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 45
- 125 T. Buerghenthal, *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, 1969, Part III
- 126 G. F. Fitzgerald, « The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council » (1974), *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12
- 127 M. Milde, *International Air Law and ICAO*, 3rd ed., 2016
- 128 E. Warner, « Notes from PICAQ Experience » (1946), *Air Affairs*, vol. 1

Autres documents

- 129 United States Department of Treasury Press Release, « Fact Sheet: Designation of Iranian Entities and Individuals for Proliferation Activities and Support for Terrorism », 25 octobre 2007
- 130 International Monetary Fund, « Qatar: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism », 19 juin 2018

- 131 United States Department of Treasury Press Release, «Administration Takes Additional Steps to Hold the Government of Syria Accountable for Violent Repression Against the Syrian People», 18 mai 2011
 - 132 United States Department of Treasury Press Release, «Treasury Sanctions Five Individuals Tied to Iranian Plot to Assassinate the Saudi Arabian Ambassador to the United States», 11 octobre 2011
 - 133 United States Department of Treasury Press Release, «Treasury Designates Al-Qa'ida Supporters in Qatar and Yemen», 18 décembre 2013
 - 134 United Arab Emirates, Cabinet Decree of Terrorist Organisations of 15 November 2014 pursuant to Federal Law No. 7 of 2014 on Combating Terrorism Offences, adopted on 31 August 2014
 - 135 United States Department of Treasury Press Release, «Treasury Designates Twelve Foreign Terrorist Fighter Facilitators», 24 septembre 2014
 - 136 United States Department of Treasury Press Release, «Treasury Designates Financial Supporters of Al-Qaida and Al-Nusrah Front», 5 août 2015
 - 137 Morsi and others v. Public Prosecution, Case No. 32611, Judgment of the Court of Cassation of the Arab Republic of Egypt (Criminal Chamber), 16 septembre 2017
-