

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE SALAM

1. Je suis au regret de ne pouvoir m'associer aux conclusions de la majorité concernant la compétence *prima facie* de la Cour pour indiquer des mesures conservatoires, ainsi que le demande le Qatar qui cherche, en l'espèce, à fonder cette compétence sur l'article 22 de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après, la « CIEDR »).

2. Je suis persuadé que la Cour n'a pas *prima facie* compétence *ratione materiae* dans la mesure où le différend entre les Parties n'apparaît pas concerner l'interprétation et l'application de la CIEDR. En effet, il ressort de l'article premier de la CIEDR que cette convention s'applique à « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique ». Or, la discrimination fondée sur la « nationalité », objet des griefs de la demanderesse, ne s'y trouve pas mentionnée.

3. De plus, lorsque je lis cette disposition à la lumière de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 qui appelle à une interprétation « de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes », « dans leur contexte » et « à la lumière de [l']objet et [du] but [du traité] », je ne peux m'empêcher d'observer que :

- a) Les termes « origine nationale ou ethnique » utilisés par la convention diffèrent, selon leur sens ordinaire, de celui de nationalité.
- b) Quant au contexte, j'observe que la CIEDR a été adoptée dans le cadre historique de la décolonisation et de la postdécolonisation et s'inscrit dans cet effort pour éliminer toute forme de discrimination et de ségrégation raciale. En effet, son préambule affirme :

« Considérant que les Nations Unies ont condamné le colonialisme et toutes les pratiques de ségrégation et de discrimination dont il s'accompagne, sous quelque forme et en quelque endroit qu'ils existent, et que la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, du 14 décembre 1960 [résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale], a affirmé et solennellement proclamé la nécessité d'y mettre rapidement et inconditionnellement fin,

. . . . .  
Convaincus que toute doctrine de supériorité fondée sur la différenciation entre les races est scientifiquement fautive, moralement condamnable et socialement injuste et dangereuse et que rien ne saurait justifier, où que ce soit, la discrimination raciale, ni en théorie ni en pratique,

## DISSENTING OPINION OF JUDGE SALAM

[Translation]

1. I regret that I am unable to support the conclusions reached by the majority on the prima facie jurisdiction of the Court to indicate the provisional measures requested by Qatar, which seeks to found the Court's jurisdiction in this case on Article 22 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (hereinafter "CERD").

2. I am convinced that the Court does not have prima facie jurisdiction *ratione materiae*, in so far as the dispute between the Parties does not appear to concern the interpretation or application of CERD. It is clear from Article 1 of CERD that this Convention applies to "any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin". There is, however, no mention of discrimination on the basis of "nationality", the object of the Applicant's complaints.

3. Moreover, when I read that provision in the light of Article 31 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, which calls for a treaty to be "interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose", I feel bound to make the following observations:

- (a) The terms "national or ethnic origin" used in the Convention differ in their ordinary meaning to the term nationality.
- (b) As regards context, CERD was adopted against a historical background of decolonization and post-decolonization and was part of that effort to eliminate all forms of discrimination and racial segregation. Indeed, its preamble states:

"Considering that the United Nations has condemned colonialism and all practices of segregation and discrimination associated therewith, in whatever form and wherever they exist, and that the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples of 14 December 1960 (General Assembly resolution 1514 (XV)) has affirmed and solemnly proclaimed the necessity of bringing them to a speedy and unconditional end,

. . . . .

Convinced that any doctrine of superiority based on racial differentiation is scientifically false, morally condemnable, socially unjust and dangerous, and that there is no justification for racial discrimination, in theory or in practice, anywhere,

.....  
 Alarmés par les manifestations de discrimination raciale qui existent encore dans certaines régions du monde et par les politiques gouvernementales fondées sur la supériorité ou la haine raciale, telles que les politiques d'apartheid, de ségrégation ou de séparation.»

- c) Le but de la CIEDR est donc de mettre fin, dans le prolongement de la décolonisation et de la postdécolonisation, à toutes les manifestations et politiques gouvernementales de discrimination fondées sur la supériorité ou la haine raciale, et ne concerne pas les questions se rattachant à la nationalité.
- d) Ce sont donc les formes de discrimination «raciale» qui constituent l'objet spécifique de la convention, et non toute forme de discrimination «en général». Sinon, il y aurait été question d'autres types de discrimination grave fondée sur un marqueur d'identité de groupe, comme ceux basés sur la religion par exemple, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En outre, ce sont d'autres instruments internationaux qui s'intéressent aux questions relatives à la nationalité, ou à la discrimination en général comme la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que les deux pactes internationaux de 1966<sup>1</sup>.

4. Par ailleurs, je note que, dans l'affaire de l'*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)*, le différend concernait la question de discrimination raciale contre les Tatars et les Ukrainiens de souche — et non les ressortissants ukrainiens — en Crimée (en anglais: «ethnic Ukrainians») (*mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017*, p. 120, par. 37). De même, dans l'affaire de l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, les parties se sont opposées sur la question de savoir si les événements qui se sont déroulés en Ossétie du Sud et en Abkhazie ont été accompagnés d'actes de discrimination raciale contre les habitants de souche géorgienne — et non les ressortissants géorgiens — de ces régions (en anglais «ethnic Georgians») (*mesures conservatoires, ordonnance du 15 octobre 2008, C.I.J. Recueil 2008*, p. 387, par. 111). La Cour n'a donc eu l'occasion de se prononcer que sur des affaires concernant la discrimination fondée sur l'origine ethnique et non l'«origine nationale». Ainsi, elle n'a pas eu à traiter de la question de la distinction ou non de cette notion avec celle de la «nationalité».

5. Cette question de la distinction entre «nationalité» et «origine nationale» ne devrait, à mon avis, point permettre de confusion. Il s'agit de deux notions différentes. Un exemple qui illustre bien cette différence

<sup>1</sup> Voir notamment article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

.....  
 Alarmed by manifestations of racial discrimination still in evidence in some areas of the world and by governmental policies based on racial superiority or hatred, such as policies of apartheid, segregation or separation.”

- (c) The aim of CERD is thus to bring an end, in the decolonization and post-decolonization period, to all manifestations and governmental policies of discrimination based on racial superiority or hatred; it does not concern questions relating to nationality.
- (d) It is thus forms of “racial” discrimination that constitute the specific object of the Convention, and not any form of discrimination “in general”. Otherwise, reference would have been made to other types of serious discrimination based on a marker of a group’s identity, such as religion, which is not the case here. Moreover, there are other international instruments which address questions relating to nationality, or discrimination in general such as the Universal Declaration of Human Rights and the two international covenants of 1966<sup>1</sup>.

4. Furthermore, I would note that in the case concerning the *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, the dispute related to the question of racial discrimination against Crimean Tatars and “ethnic Ukrainians” (not Ukrainian nationals) in Crimea (*Provisional Measures, Order of 19 April 2017, I.C.J. Reports 2017*, p. 120, para. 37). Similarly, in the case concerning the *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, the parties disagreed as to whether the events which took place in South Ossetia and Abkhazia involved racial discrimination of “ethnic Georgians” (and not Georgian nationals) living in those regions (*Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008*, p. 387, para. 111). The Court has thus only had occasion to rule on cases concerning discrimination based on ethnic origin, not “national origin”, and has therefore not had to address the question whether this notion is distinct from that of “nationality”.

5. This question of the distinction between “nationality” and “national origin” should not, in my view, admit of any confusion. They are two different notions. An example that clearly illustrates this difference is the

---

<sup>1</sup> See, in particular, Article 13 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

est celui du cas notoire de l'internement des citoyens américains d'origine japonaise, à la suite de l'attaque de Pearl Harbor durant la seconde guerre mondiale. Bien qu'ayant la nationalité américaine, ces citoyens ont fait l'objet de discrimination raciale fondée sur leur «origine nationale» et non leur nationalité, et furent regroupés dans les «War Relocation Camps»<sup>2</sup>. Un sort de discrimination similaire basé sur l'«origine nationale» a également touché un grand nombre de personnes d'origine allemande «indépendamment de la nationalité qu'elles portaient alors», dans plusieurs pays, après la première guerre mondiale ainsi que durant et après la seconde.

6. Je tiens à souligner aussi que la distinction qui s'impose entre «nationalité» et «origine nationale» est confirmée par les travaux préparatoires de la CIEDR et particulièrement les amendements proposés sur la rédaction de son article premier<sup>3</sup>.

7. En tout état de cause, si les Etats avaient voulu dire «nationalité» au lieu d'«origine nationale» à l'article premier de la CIEDR, ils auraient pu ainsi l'énoncer. Egalement, ils auraient pu employer le terme «nationalité et origine nationale» si leur intention était d'inclure ces deux catégories, ce qu'ils n'ont pas fait.

8. Je note aussi que, indépendamment de la «grande considération» qui devrait être accordée aux travaux d'un «organe indépendant» tel que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (voir *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 664, par. 66), il demeure que les recommandations de ce comité ne peuvent être considérées comme une expression d'une pratique ultérieure des parties à la CIEDR (au sens de l'article 31 3) b) de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969).

9. Pour conclure, bien que, à mon avis, le différend qui oppose les Parties n'entre pas dans le champ d'application de la CIEDR, je note que, dans l'affaire de la *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Royaume-Uni)*, la Cour, tout en considérant qu'elle n'avait pas *prima facie* compétence pour connaître de la requête de la Yougoslavie et qu'«elle ne saurait dès lors indiquer quelque mesure conservatoire que ce soit» (*mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, C.I.J. Recueil 1999 (II)*, p. 839, par. 37), a souligné «que les Etats, qu'ils acceptent ou non la juridiction de la Cour, demeurent en tout état de cause responsables des actes contraires au droit international, y compris au droit humanitaire, qui leur seraient imputables» (*ibid.*, par. 40). Dans cette perspective, elle a demandé aux parties de «veiller à ne pas aggraver ni étendre le différend» (*ibid.*, par. 41). La Cour a adopté la même démarche dans l'affaire

<sup>2</sup> Pour l'historique de la question, voir le rapport de la commission du congrès américain «on Wartime Relocation and Internment of Civilians» (CWRIC), publié le 24 février 1983 et intitulé «Personal Justice Denied»: <https://www.archives.gov/research/japanese-americans/justice-denied>.

<sup>3</sup> Voir, entre autres, Nations Unies, doc. A/C.3/SR.1304; Nations Unies, doc. A/C.3/SR.130 et Nations Unies, doc. A/6181.

well-known case of American citizens of Japanese origin who were incarcerated following the attack on Pearl Harbor during the Second World War. Despite having American nationality, these citizens were subject to racial discrimination based on their “national origin”, not their nationality, and were rounded up and held in “War Relocation Camps”<sup>2</sup>. A similar type of discrimination based on “national origin” also affected a large number of individuals of German origin, «regardless of their nationality at that time», in several countries after both the First and Second World Wars.

6. I would also point out that the distinction to be drawn between “nationality” and “national origin” is confirmed by the *travaux préparatoires* of CERD, particularly the proposed amendments to the wording of Article 1<sup>3</sup>.

7. In any event, had States wanted to say “nationality” rather than “national origin” in Article 1 of CERD, they could have done so. Likewise, they could have used the wording “nationality and national origin” had they intended to include both categories, which they did not do.

8. I would further note that, regardless of the “great weight” that should be ascribed to the work of an “independent body” such as the CERD Committee (see *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2010 (II)*, p. 664, para. 66), the fact remains that the recommendations of that Committee cannot be considered to be an expression of a subsequent practice of the parties to CERD (in the sense of Article 31, paragraph 3 (b), of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties).

9. In conclusion, although in my opinion the dispute between the Parties does not fall within the scope of CERD, I would note that in the case concerning the *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United Kingdom)*, while the Court found that it lacked *prima facie* jurisdiction to entertain Yugoslavia’s Application and “[could not] therefore indicate any provisional measure whatsoever” (*Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999 (II)*, p. 839, para. 37), it nonetheless pointed out that “whether or not States accept the jurisdiction of the Court, they remain in any event responsible for acts attributable to them that violate international law, including humanitarian law” (*ibid.*, para. 40). With that in mind, it requested that the parties “take care not to aggravate or extend the dispute” (*ibid.*, para. 41). The Court adopted the same approach in the case concerning *Armed Activities on the Territory of the Congo (New*

<sup>2</sup> For background on this matter, see the report of the US Congress Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians (CWRIC), published on 24 February 1983 and entitled «Personal Justice Denied», <https://www.archives.gov/research/japanese-americans/justice-denied>.

<sup>3</sup> See, among others, UN docs. A/C.3/SR.1304, A/C.3/SR.130 and A/6181.

des *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002)* (*République démocratique du Congo c. Rwanda*) où, tout en se déclarant également incompétente *prima facie* pour indiquer des mesures conservatoires (*mesures conservatoires, ordonnance du 10 juillet 2002, C.I.J. Recueil 2002*, p. 249, par. 89), elle a souligné «la nécessité pour les Parties à l'instance d'user de leur influence pour prévenir les violations graves et répétées des droits de l'homme et du droit international humanitaire encore constatées récemment» (*ibid.*, p. 250, par. 93).

10. Dans le même esprit, et tenant compte de l'allégation du Qatar de vulnérabilité de la situation à laquelle font face nombre de ses ressortissants aux Emirats arabes unis depuis le 5 juin 2017, bien que j'estime que la Cour aurait dû se déclarer *prima facie* incompétente pour indiquer des mesures conservatoires, cela ne l'aurait toujours pas empêchée, dans son raisonnement, de souligner la nécessité pour les Parties de ne pas aggraver ou étendre le différend et de veiller à prévenir toute atteinte aux droits de l'homme.

11. La conclusion à laquelle je suis parvenu m'amène à ne pas avoir à traiter des autres conditions mentionnées à l'article 22 de la CIEDR.

(Signé) Nawaf SALAM.

---

*Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*: while also finding in this case that it did not have prima facie jurisdiction to indicate provisional measures (*Provisional Measures, Order of 10 July 2002, I.C.J. Reports 2002*, p. 249, para. 89), the Court stressed “the necessity for the Parties to these proceedings to use their influence to prevent the repeated grave violations of human rights and international humanitarian law which have been observed even recently” (*ibid.*, p. 250, para. 93).

10. By the same token, and taking account of Qatar’s claim that Qataris residing in the United Arab Emirates have been in a vulnerable situation since 5 June 2017, although I believe that the Court should have found that it lacked prima facie jurisdiction to indicate provisional measures, this would not have prevented it from underlining, in its reasoning, the need for the Parties not to aggravate or extend the dispute and to ensure the prevention of any human rights violations.

11. The conclusion I have reached makes it unnecessary for me to address the other conditions mentioned in Article 22 of CERD.

(Signed) Nawaf SALAM.

---