

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE *AD HOC* COT

Vote contre le dispositif — Litispendance — Éléments essentiels de la litispendance — Pertinence du remède — Litispendance et organes quasi judiciaires — Règlement des différends de la CIEDR — Interprétation plausible de l'article 22 — Autres conditions pour l'indication des mesures conservatoires — Suspension de la procédure.

INTRODUCTION

1. Je suis au regret de ne pouvoir m'associer aux conclusions de la majorité de la Cour. A mon avis, la Cour aurait dû faire droit au moins à la première mesure conservatoire demandée par les Emirats arabes unis. J'estime que, à la lumière de la doctrine de la litispendance, les droits procéduraux allégués par les Emirats arabes unis sont au moins plausibles en vertu de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la «CIEDR» ou la «convention») (I), et que les autres conditions pour l'indication de cette mesure sont également remplies (II).

I. LITISPENDANCE ET PLAUSIBILITÉ DES DROITS ALLÉGUÉS

2. En ce qui concerne la première mesure conservatoire sollicitée par les Emirats arabes unis, à savoir que la Cour ordonne que le Qatar retire immédiatement la communication qu'il a soumise au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, les deux Parties ont fait référence à la notion de litispendance, mais ont contesté sa pertinence pour l'article 22 de la CIEDR. Les Emirats arabes unis font valoir que la doctrine de la litispendance exige que la Cour ordonne au Qatar de ne pas poursuivre les procédures parallèles devant le Comité (demande, par. 42). Le Qatar, pour sa part, estime que cette doctrine, même si elle existait, ne s'applique pas au mécanisme de règlement des différends prévu par la convention (CR 2019/6, p. 23, par. 33-35 (Lowe)).

3. Le statut de la doctrine de la litispendance en droit international public n'est pas bien clair. A la différence du principe de l'autorité de la chose jugée, la doctrine de la litispendance ne trouve pas son fondement textuel dans le Statut ou le Règlement de la Cour. La Cour, de même que son prédécesseur, n'a ni affirmé ni rejeté l'applicabilité de la doctrine de la litispendance aux affaires dont elle a été saisie. Toutefois, dans l'affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, en inter-

DISSENTING OPINION OF JUDGE *AD HOC* COT

[Translation]

Vote against the operative part — Lis pendens — Essential elements of lis pendens — Relevance of the relief — Lis pendens and quasi-judicial bodies — Settlement of CERD-related disputes — Plausible interpretation of Article 22 — Other conditions for the indication of provisional measures — Suspension of the proceedings.

INTRODUCTION

1. I regret that I am unable to support the conclusions reached by the majority of the Court. In my opinion, the Court should have upheld at least the first provisional measure requested by the UAE. I believe that, in light of the doctrine of *lis pendens*, the procedural rights asserted by the UAE are at least plausible under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) (I), and that the other conditions for the indication of provisional measures are also met (II).

I. *LIS PENDENS* AND THE PLAUSIBILITY OF THE RIGHTS CLAIMED

2. As regards the first provisional measure requested by the UAE, namely that the Court order Qatar to immediately withdraw its Communication submitted to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (the CERD Committee), both Parties referred to the notion of *lis pendens*, but disagreed about its relevance to Article 22 of CERD. The UAE asserts that the doctrine of *lis pendens* requires the Court to order Qatar not to proceed with the parallel proceedings before the Committee (Request, para. 42). Qatar, for its part, considers that this doctrine, if it exists, is not applicable to the dispute settlement mechanisms provided for by the Convention (CR 2019/6, p. 23, paras. 33-35 (Lowe)).

3. The status of the doctrine of *lis pendens* in public international law is not entirely clear. Unlike the principle of *res judicata*, the doctrine of *lis pendens* does not have its textual basis in the Statute or the Rules of Court. Neither the Court nor its predecessor has ever affirmed or rejected the applicability of the doctrine of *lis pendens* in a case brought before it. However, in the case concerning *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, the Permanent Court did consider, when interpreting the request

prétant la prétention du Gouvernement polonais, le défendeur, la Cour permanente a demandé «si la litispendance, qui a pour objet de prévenir un conflit de choses jugées, peut être invoquée dans les rapports internationaux» (*compétence, arrêt n° 6, 1925, C.P.J.I. série A n° 6, p. 20*). La Cour permanente a rejeté sans difficulté la prétention de la Pologne selon laquelle l'action formée par l'Allemagne — le demandeur — au sujet de l'usine de Chorzów devant la Cour devait être suspendu tant que le Tribunal arbitral mixte germano-polonais n'aura pas rendu sa décision sur l'action relative au même établissement industriel, «car il est évident que les éléments essentiels qui constituent la litispendance ne se rencontrent pas ici» (*ibid.*).

4. La Cour permanente ne s'est pas prononcée de manière générale sur la nature et le statut de la doctrine de la litispendance devant elle. Toutefois, le raisonnement ci-dessus suggère que la Cour permanente n'a pas exclu que la doctrine de la litispendance puisse s'appliquer à une affaire devant elle si les «éléments essentiels» sont présents. La première question est donc de savoir quels sont les «éléments essentiels» d'application de la doctrine de la litispendance (A). La question suivante est de savoir si les dispositions de la CIEDR, notamment l'article 22, prévoient une telle conception de la litispendance (B).

A. Les «éléments essentiels» de la litispendance

5. En rejetant l'applicabilité de la litispendance, la Cour permanente dans l'affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise* s'est référée au fait que les plaideurs n'étaient pas les mêmes, que deux demandes n'étaient pas identiques, et que les tribunaux arbitraux mixtes et la Cour permanente «n[étaient] pas des juridictions du même ordre» (*ibid.*, p. 20). Contrairement à la précision du premier élément, les deux derniers éléments ne sont pas dépourvus d'ambiguïté, de sorte qu'une clarification supplémentaire est nécessaire. En particulier, la question est de savoir si, pour reconnaître l'identité de deux demandes, au-delà de l'identité des faits et des arguments juridiques, les remèdes sollicités dans les deux procédures devraient également être identiques (1). En outre, en ce qui concerne l'identité de deux juridictions «du même ordre», il faut savoir si la doctrine de la litispendance ne s'applique qu'à la concurrence entre deux organes judiciaires, à l'exclusion des procédures parallèles entre un organe judiciaire et un organe quasi judiciaire (2).

1. Pertinence du remède sollicité

6. Le Qatar fait valoir que les remèdes qu'il sollicite devant la Cour et devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ne sont pas identiques, parce qu'il a simplement demandé au Comité, dans sa communication, de transmettre cette communication aux Emirats arabes unis afin que ceux-ci a) y répondent dans le délai de trois mois et b) prennent toutes les mesures nécessaires pour faire cesser les mesures

of the Polish Government (the Respondent), “whether the doctrine of *litispendance*, the object of which is to prevent the possibility of conflicting judgments, can be invoked in international relations” (*Jurisdiction, Judgment No. 6, 1925, P.C.I.J., Series A, No. 6, p. 20*). The Permanent Court had no difficulty in rejecting Poland’s claim that the proceedings brought before the Court by Germany (the Applicant) in respect of the factory at Chorzów should be suspended until the Germano-Polish Mixed Arbitral Tribunal had given its judgment on the action relating to the same factory, “because it is clear that the essential elements which constitute *litispendance* are not present” (*ibid.*).

4. The Permanent Court did not make any general pronouncements about the nature and status of the doctrine of *lis pendens* before it. Nevertheless, the reasoning outlined above suggests that it did not rule out the possibility of the doctrine being applied in a case submitted to it, if the “essential elements” were present. The first question, therefore, is what are the “essential elements” for the doctrine of *lis pendens* to be applied (A). The second is whether the provisions of CERD, in particular Article 22, allow such an application (B).

A. The “Essential Elements” of *Lis Pendens*

5. In rejecting the applicability of *lis pendens* in the case concerning *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, the Permanent Court referred to the fact that the parties were not the same, the actions were not identical and the Mixed Arbitral Tribunal and the Permanent Court were “not courts of the same character” (*ibid.*, p. 20). While the first element needs no explanation, the other two are not as clear cut and call for further clarification. In particular, the question arises as to whether, in addition to the facts and legal arguments, the relief sought in the two actions must also be the same for the proceedings to be regarded as identical (1). Moreover, as regards two courts being “of the same character”, this depends on whether the doctrine of *lis pendens* is applicable only in respect of concurrency between two judicial organs, to the exclusion of parallel proceedings between a judicial body and a quasi-judicial one (2).

1. Relevance of the relief sought

6. Qatar asserts that the relief it is seeking before the Court is not the same as that which it is seeking before the CERD Committee, because, in its Communication, it has simply asked the Committee to transmit that Communication to the UAE for that State to (a) respond within the three-month time-limit and (b) take all necessary steps to end the coercive measures. Qatar further maintains that its Note Verbale of 29 Octo-

coercitives. Le Qatar soutient en outre que sa note verbale du 29 octobre 2018 transmise au Comité était une simple demande d'assistance d'une commission de conciliation. Selon lui, cela contraste avec les remèdes demandés dans la présente affaire, qui veulent de la Cour qu'elle statue et déclare une série de violations du droit international et qu'elle ordonne aux Emirats arabes unis de prendre une série de mesures (CR 2019/6, p. 24, par. 38-40 (Lowe)).

7. Toutefois, la demande du Qatar de transmettre sa communication aux Emirats arabes unis et la demande formulée dans la note verbale du 29 octobre 2018 n'étaient que des étapes de procédure à suivre conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 11 de la convention. Il ne s'agit pas de remèdes à proprement parler. En substance, dans sa communication au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Qatar se plaint que les Emirats arabes unis ont violé les obligations découlant des dispositions de la convention, notamment les articles 2, 4, 5 et 6 (voir le paragraphe 57 de la communication). Il ne semble pas y avoir de désaccord entre les Parties sur le point que les fondements factuels de ces allégations sont virtuellement identiques à ceux qui figurent dans la requête présentée à la Cour. Il demande ensuite aux Emirats arabes unis de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin aux mesures coercitives qui, selon lui, constituent une violation du droit international et de ses obligations prévues dans la convention (voir le paragraphe 123 de la communication). A mon avis, cela est suffisant pour conclure que les remèdes sollicités par le Qatar devant le Comité et devant la Cour sont essentiellement identiques. Par conséquent, les remèdes sollicités par le Qatar, s'ils sont pertinents pour l'application de la doctrine de la litispendance, confirment l'identité des demandes présentées par le Qatar devant les deux organes.

2. *Litispendance et organes quasi judiciaires*

8. Le Qatar maintient que la doctrine de la litispendance, même si elle existe, ne s'applique qu'aux questions de concurrence entre tribunaux judiciaires et qu'elle n'est donc pas applicable en l'espèce parce que ni le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, ni la commission de conciliation *ad hoc* prévue par l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 12 de la convention, ne constitue un organe judiciaire (CR 2019/6, p. 23, par. 33-35 (Lowe)). Le Qatar souligne qu'il n'y a aucune possibilité d'obligations contradictoires dans les circonstances présentes, étant donné que la procédure du Comité ne peut aboutir à l'imposition d'une obligation aux Parties (CR 2019/8, p. 13, par. 27 (Lowe)).

9. Toutefois, il n'est pas clair que seuls les conflits entre décisions contraignantes posent des problèmes dans les rapports internationaux et que les contradictions de décisions non contraignantes n'ont pas besoin d'être résolues ou évitées. La constatation du tribunal arbitral dans l'affaire de l'*Usine de MOX*, selon laquelle « une procédure qui pourrait aboutir à deux décisions contradictoires sur la même question ne serait pas utile au règlement du différend entre les parties » (ordonnance n° 3, suspension

ber 2018, transmitted to the Committee, was simply a request for the assistance of a conciliation commission. In its view, this is not the same as the relief sought in the present case, in which it has asked the Court to adjudge and declare a series of breaches of international law and to order the UAE to take a series of steps (CR 2019/6, p. 24, paras. 38-40 (Lowe)).

7. However, Qatar's request for its Communication to be transmitted to the UAE and the request made in its Note Verbale of 29 October 2018 were merely procedural steps to be followed under Article 11, paragraphs 1 and 2, of the Convention. They are not relief as such. In its substance, Qatar's Communication to the CERD Committee complains that the UAE has violated its obligations under, *inter alia*, CERD Articles 2, 4, 5 and 6 (see paragraph 57 of the Communication). The Parties do not appear to disagree that the factual bases of these allegations are virtually identical to those which appear in the Application submitted to the Court. Qatar then asks the UAE to take all necessary steps to end the coercive measures which, in its view, are in violation of international law and its obligations under CERD (see paragraph 123 of the Communication). In my opinion, this is sufficient to conclude that the relief sought by Qatar before the Committee is essentially the same as that sought before the Court. Consequently, the relief sought by Qatar, if it is relevant to the application of the doctrine of *lis pendens*, confirms that the claims submitted by Qatar before the two bodies are the same.

2. *Lis pendens and quasi-judicial bodies*

8. Qatar maintains that the doctrine of *lis pendens*, if it exists, applies only to questions of pendency between judicial tribunals and is therefore not applicable in this case, since neither the CERD Committee nor the *ad hoc* conciliation commission provided for by Article 12, paragraph 1 (a), of the Convention is a judicial body (CR 2019/6, p. 23, paras. 33-35 (Lowe)). Qatar emphasizes that there is no possibility of conflicting obligations arising in the present circumstances, because the CERD procedure cannot result in the imposition of an obligation on the Parties (CR 2019/8, p. 13, para. 27 (Lowe)).

9. However, it is not clear that it is only conflicting binding decisions that pose problems in international relations and that contradictory non-binding decisions need not be resolved or avoided. The arbitral tribunal's finding in the *MOX Plant* case that "a procedure that might result in two conflicting decisions on the same issue would not be helpful to the resolution of the dispute between the parties" (Order No. 3, suspension of proceedings on jurisdiction and merits, and request for further provisional

de la procédure sur compétence et fond, et demande de nouvelles mesures conservatoires, 24 juin 2003, par. 28), est valide quel que soit le caractère obligatoire ou non de la décision en cause. Le point de vue étroit du Qatar semble ignorer le rôle important des organes quasi judiciaires dans l'ordre juridique international moderne et ne tient pas compte de la multiplication des modes de règlement des différends internationaux.

10. Le processus de règlement des différends prévu par la CIEDR se trouve également parmi ces modes modernes de règlement des différends. Une commission de conciliation *ad hoc* prévue par l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 12 de la convention met ses bons offices à la disposition des Etats intéressés, afin de parvenir à une solution amiable qui est «fondée sur le respect de la présente Convention». En outre, le paragraphe 1 de l'article 13 de la convention prévoit qu'un rapport préparé par la commission de conciliation *ad hoc* doit contenir ses conclusions «sur toutes les questions de fait relatives au litige entre les parties» et renfermer les recommandations «qu'elle juge opportunes en vue de parvenir à un règlement amiable au différend». Le mécanisme de règlement des différends entre Etats prévu par la CIEDR revêt donc un caractère quasi judiciaire dans la mesure où il aboutit à des conclusions de fait et de droit, fondées sur le respect des dispositions applicables de la convention. Il serait trop formaliste de supposer qu'un Etat partie d'un différend puisse ignorer une recommandation d'une commission de conciliation *ad hoc* ou celle du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale lorsqu'elle contient une conclusion différente d'une décision éventuelle de la Cour.

11. Par conséquent, j'estime que la doctrine de la litispendance devrait être comprise d'une manière adaptative afin qu'elle puisse s'appliquer également aux problèmes de concurrence entre organes judiciaires et quasi judiciaires. Cette perspective est particulièrement importante lorsqu'on interprète des dispositions conventionnelles telles que l'article 22 de la CIEDR, qui prévoit de multiples modes de règlement des différends, mais avec quelques ambiguïtés quant à leurs relations. J'aborderai donc cette question dans la section suivante.

B. Litispendance et règlement des différends de la CIEDR

12. Les dispositions de la CIEDR lues à la lumière de la doctrine de la litispendance examinée ci-dessus montrent que le droit procédural de ne pas être contraint de se défendre contre les mêmes allégations dans le cadre de procédures engagées en parallèle est au moins plausible (1). On constate également que l'ordonnance de la Cour n'exclut pas cette interprétation (2).

1. Une interprétation plausible de l'article 22

13. Au stade des mesures conservatoires, il n'est pas nécessaire de conclure définitivement à l'existence d'un droit allégué. La Cour peut exercer son pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires si elle est

measures, 24 June 2003, para. 28) holds true regardless of whether the decision in question is binding. Qatar's narrow view appears to ignore the important role of quasi-judicial bodies in the modern international legal order and fails to take account of the growing number of methods of international dispute settlement.

10. The dispute resolution mechanism established by CERD is one such modern method of dispute settlement. An *ad hoc* conciliation commission, provided for by Article 12, paragraph 1 (*a*), of the Convention, makes its good offices available to the States concerned, with a view to finding an amicable solution "on the basis of respect for this Convention". Furthermore, Article 13, paragraph 1, of the Convention states that a report prepared by an *ad hoc* conciliation commission must embody its findings "on all questions of fact relevant to the issue between the parties" and contain such recommendations "as it may think proper for the amicable solution of the dispute". The inter-State dispute resolution mechanism provided for by CERD thus has a quasi-judicial character, in so far as it makes findings of fact and law on the basis of respect for the applicable provisions of the Convention. It would be too formalistic to assume that a State party to a dispute could ignore a recommendation of an *ad hoc* conciliation commission or the recommendation of the CERD Committee when it contains a conclusion that differs from any decision of the Court.

11. Consequently, I believe that an adaptive approach should be taken to the doctrine of *lis pendens*, so that it may also be applied to issues of concurrency between judicial and quasi-judicial bodies. Such an approach is particularly important when interpreting conventional provisions such as Article 22 of CERD, which provides for multiple methods of dispute settlement, but is rather ambiguous as to how they interrelate. I will address this question in the following section.

B. Lis Pendens and the Settlement of CERD-Related Disputes

12. Read in light of the doctrine of *lis pendens* considered above, the CERD provisions show that the procedural right not to be forced to defend oneself against the same allegations in parallel proceedings is at least plausible (1). It should also be noted that the Court's Order does not preclude this interpretation (2).

1. A plausible interpretation of Article 22

13. At the provisional measures stage, it is not necessary to conclude definitively whether a claimed right exists. The Court can exercise its power to indicate provisional measures if it is satisfied that the rights

convaincue que les droits revendiqués sont «à tout le moins plausibles» (*Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 3 octobre 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II)*, p. 638, par. 53). La présente ordonnance ne semble pas s'écarter de cette jurisprudence (voir le paragraphe 18).

14. A mes yeux, une interprétation possible de l'article 22 de la CIEDR permet de considérer que le mécanisme de règlement des différends prévu par la convention devrait être épuisé avant que la Cour ne soit saisie de l'affaire. La Cour, dans l'affaire *Géorgie c. Fédération de Russie*, a interprété que «les termes de l'article 22 ... établissent des conditions préalables auxquelles il doit être satisfait avant toute saisine de la Cour» (*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 moi). Il s'ensuit alors que la procédure devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, si elle est pendante, doit être conclue avant la saisine de la Cour. Cela peut être considéré comme un mode de contrôle conventionnel de la litispendance. A mon avis, si plusieurs modes de règlement des différends sont envisagés par un traité avec un certain ordre à suivre, des parties à un différend concernant ce traité ont le droit procédural de prévoir que cet ordre est bien respecté. Il s'ensuit que, sur la base de l'article 22, les parties à un différend relatif à la CIEDR peuvent attendre légitimement que le différend ne puisse être pendant simultanément devant la Cour et devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

2. La Cour n'exclut pas cette interprétation de l'article 22

15. J'estime que l'ordonnance que la Cour a rendue aujourd'hui n'exclut pas que cette interprétation de l'article 22 soit au moins plausible. La Cour a conclu que la première mesure demandée «ne concerne pas un droit plausible au regard de la CIEDR», et que cette mesure «concerne en réalité l'interprétation de la clause compromissoire énoncée à l'article 22 de [la CIEDR]» (voir le paragraphe 25). Toutefois, la Cour dans l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier* a conclu qu'elle était compétente pour connaître de la demande en indication de mesures conservatoires concernant «le droit invoqué par l'Uruguay de voir la Cour statuer sur le fond de la présente affaire en vertu de l'article 60 du statut de 1975» (*Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), mesures conservatoires, ordonnance du 23 janvier 2007, C.I.J. Recueil 2007 (I)*, p. 11, par. 29). Autrement dit, la Cour a conclu que l'article 60 du Statut de 1975 — la clause compromissoire permettant aux parties de porter un différend devant la Cour — confère un droit procédural pouvant bénéficier de la protection des mesures conservatoires. Le fait que les droits allégués puissent porter sur l'interprétation d'une clause compromissoire n'empêche donc pas la Cour de conclure que ces droits

asserted are “at least plausible” (*Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Provisional Measures, Order of 3 October 2018*, *I.C.J. Reports 2018 (II)*, p. 638, para. 53). The present Order does not appear to depart from this jurisprudence (see paragraph 18 of the Order).

14. I believe that one possible interpretation of Article 22 of CERD is that the dispute resolution mechanism provided for by the Convention should be exhausted before the case is brought before the Court. In the *Georgia v. Russian Federation* case, the Court interpreted “the terms of Article 22 . . . [as] establish[ing] preconditions to be fulfilled *before* the seisin of the Court” (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, *Preliminary Objections, Judgment*, *I.C.J. Reports 2011 (I)*, p. 128, para. 141; emphasis added). It follows that the proceedings before the CERD Committee, if pending, must be concluded before the Court is seised. This can be viewed as a conventional test for *lis pendens*. In my opinion, if a treaty provides for several methods of dispute settlement to be followed in a certain order, the parties to a dispute concerning that treaty have the procedural right to expect that order to be respected. Accordingly, under Article 22, the parties to a dispute concerning CERD may legitimately expect that the dispute cannot be pending simultaneously before the Court and the CERD Committee.

2. *The Court does not preclude this interpretation of Article 22*

15. In my view, the Order that the Court has made today does not preclude that this interpretation of Article 22 is at least plausible. The Court has found that the first measure requested “does not concern a plausible right under CERD”, and that this measure “rather concerns the interpretation of the compromissory clause in Article 22 of CERD” (see paragraph 25 of the Order). However, in the case concerning *Pulp Mills on the River Uruguay*, the Court concluded that it did have jurisdiction to entertain the request for the indication of provisional measures with respect to “Uruguay’s claimed right to have the merits of the present case resolved by the Court under Article 60 of the 1975 Statute” (*Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, *Provisional Measures, Order of 23 January 2007*, *I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 11, para. 29). In other words, the Court found that Article 60 of the 1975 Statute — a compromissory clause enabling the parties to bring a dispute to the Court — confers a procedural right to be able to benefit from the protection of provisional measures. The fact that the rights asserted may relate to the interpretation of a compromissory clause does not, therefore, prevent the Court from concluding that those rights must be protected

doivent être préservés par des mesures conservatoires dans la mesure où ils sont plausibles. A mon avis, la question de savoir si les droits procéduraux allégués existent est intrinsèquement liée à celle de savoir «s'il est permis de mener des procédures devant le Comité de la CIEDR alors que la Cour est saisie de la même question» (voir le paragraphe 25).

16. Le paragraphe 25 de l'ordonnance mentionne en outre que la Cour s'est déjà penchée sur la question des procédures parallèles dans son ordonnance du 23 juillet 2018 et conclut que la Cour «ne voit aucune raison de s'écarter de ces vues au stade actuel de la procédure en l'espèce». Toutefois, la Cour, dans son ordonnance du 23 juillet 2018, a estimé qu'il n'était pas nécessaire de déterminer si une exception de litispendance serait applicable dans le cas d'espèce au motif que les conditions procédurales préalables à sa saisine énoncées à l'article 22 de la CIEDR apparaissent avoir été remplies (*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. 420-421, par. 39-40). A mon avis, la Cour n'est jamais parvenue à une conclusion particulière quant à savoir si l'article 22 de la convention contient le droit procédural des Etats parties de ne pas être contraint de se défendre dans des procédures parallèles.

17. Je souligne qu'il ne s'agit ici que d'une interprétation possible de l'article 22 et qu'elle ne préjuge donc pas de la conclusion définitive de la Cour à un stade subséquent de l'affaire. La plausibilité d'un droit découlant d'un traité est parfois fondée sur une interprétation possible des dispositions de ce traité (voir, par exemple, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 3 octobre 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II)*, p. 643, par. 67). Toutefois, une telle interprétation plausible présentée au stade des mesures conservatoires n'empêche pas la Cour de parvenir ultérieurement à une interprétation différente après un examen complet de l'affaire.

II. LES AUTRES CONDITIONS POUR L'INDICATION DE MESURES CONSERVATOIRES

18. Au-delà de la plausibilité du droit procédural revendiqué, je considère que les autres conditions pour l'indication de mesures conservatoires sont également remplies. Premièrement, la compétence *prima facie* de la Cour pour connaître d'une demande en indication de mesures conservatoires introduite par le défendeur est examinée au regard du fond de l'affaire introduite par le demandeur (*Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), mesures conservatoires, ordonnance du 23 janvier 2007, C.I.J. Recueil 2007 (I)*, p. 10, par. 24), et la Cour a déjà confirmé sa compétence *prima facie* sur cette base dans son ordonnance du 23 juillet 2018 (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes*

by provisional measures in so far as they are plausible. In my opinion, the question whether the procedural rights asserted exist is intrinsically linked to “the permissibility of proceedings before the CERD Committee when the Court is seised of the same matter” (see paragraph 25 of the Order).

16. Paragraph 25 of the Order also states that the Court has already examined the question of parallel proceedings in its Order of 23 July 2018 and concludes that the Court “does not see any reason to depart from these views at the current stage of the proceedings in this case”. However, in its Order of 23 July 2018, the Court found that it was not necessary to decide whether a *lis pendens* exception would be applicable in the present situation, since the procedural preconditions under Article 22 of CERD for its seisin appear to have been complied with (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018 (II)*, pp. 420-421, paras. 39-40). In my opinion, the Court has never drawn any particular conclusions on whether Article 22 of the Convention comprises the procedural right of States parties not to be forced to defend themselves in parallel proceedings.

17. I would point out that this is just one possible interpretation of Article 22 and that it does not, therefore, prejudge the final finding of the Court at a later stage of the proceedings. The plausibility of a right deriving from a treaty is sometimes founded on a possible interpretation of the provisions of that treaty (see, for example, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Provisional Measures, Order of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018 (II)*, p. 643, para. 67). Nevertheless, the presentation of such a plausible interpretation at the provisional measures stage does not prevent the Court from subsequently arriving at a different interpretation following a full examination of the case.

II. THE OTHER CONDITIONS FOR THE INDICATION OF PROVISIONAL MEASURES

18. In addition to the plausibility of the procedural right asserted, I believe that the other conditions for the indication of provisional measures are also met. First, the prima facie jurisdiction of the Court to entertain a request for the indication of provisional measures made by the respondent is examined in light of the merits of the case brought by the applicant (*Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Provisional Measures, Order of 23 January 2007, I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 10, para. 24), and the Court has already confirmed its prima facie jurisdiction on this basis in its Order of 23 July 2018 (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures,*

unis), *mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II)*, p. 421, par. 41). La présente ordonnance ne semble pas s'écarter de cette conclusion (voir le paragraphe 16).

19. Deuxièmement, en ce qui concerne «le lien entre les droits allégués dont la protection est recherchée par les mesures conservatoires sollicitées et l'objet de l'instance pendante devant la Cour sur le fond de l'affaire» (*Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), mesures conservatoires, ordonnance du 23 janvier 2007, C.I.J. Recueil 2007 (I)*, p. 10, par. 27), je suis d'avis que le droit procédural revendiqué par les Emirats arabes unis a un lien suffisant avec l'objet de l'instance pendante devant la Cour sur le fond de l'affaire, car il s'agit de droit de ne pas être contraint de se défendre au sujet du différend porté par le Qatar.

20. Troisièmement, j'estime que la situation de litispendance «risque d'entraîner des conséquences irréparables» (voir *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 3 octobre 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II)*, p. 645, par. 77), car une défense insatisfaisante de la part des Emirats arabes unis en raison des procédures parallèles peut influencer irréparablement les décisions finales de la Cour ou du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, ou les deux.

21. Ayant conclu que toutes les conditions sont remplies, je suis d'avis que la première demande en indication de mesures conservatoires des Emirats arabes unis aurait dû être accordée. La dernière question est donc de savoir quelle était la mesure à adopter pour aborder de manière appropriée la situation de la litispendance. A cet égard, le Qatar a suggéré que le retrait immédiat par le Qatar de la communication qu'il a soumise au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale risque de lui causer un préjudice disproportionné (CR 2019/6, p. 55-57, par. 1-5 (Klein)).

22. A mon avis, un retrait immédiat n'était pas le seul moyen de régler la situation de litispendance. Si la mesure demandée par les Emirats arabes unis pouvait avoir un effet disproportionné pour le Qatar, la Cour aurait pu rendre une ordonnance prévoyant la suspension de la procédure devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, en indiquant que le Qatar doit prendre toutes les mesures dont il dispose pour que la procédure devant le Comité soit suspendue tant que la décision définitive en la présente instance n'aura pas été rendue. Alternativement, la Cour aurait pu exercer le pouvoir que lui confère le paragraphe 1 de l'article 75 du Règlement de la Cour pour conclure, par exemple, qu'elle décide que la présente instance est suspendue, jusqu'à ce que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale rende sa conclusion finale sur la communication portée par le Qatar. En réalité, la suspension de la procédure se trouve dans la pratique internationale. Le tribunal arbitral dans l'affaire de l'*Usine MOX* a décidé de suspendre sa propre procédure dans une situation similaire (ordonnance n° 3, suspension de la procédure sur compétence et fond, et demande de nouvelles mesures conservatoires, 24 juin 2003, par. 29). Le Gouvernement polonais dans l'affaire relative à

Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018 (II), p. 421, para. 41). The present Order does not appear to depart from that conclusion (see paragraph 16 of the Order).

19. Second, as regards “the link between the alleged rights the protection of which is the subject of the provisional measures being sought, and the subject of the proceedings before the Court on the merits of the case” (*Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, *Provisional Measures, Order of 23 January 2007, I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 10, para. 27), I am of the view that there is a sufficient link between the procedural right claimed by the UAE and the subject-matter of the proceedings before the Court on the merits of the case, since the right in question is that of the UAE not to be forced to defend itself in the dispute brought by Qatar.

20. Third, I believe that the *lis pendens* situation entails “a risk that irreparable prejudice could be caused” (see *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Provisional Measures, Order of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018 (II)*, p. 645, para. 77), since an unsatisfactory defence on the part of the UAE, as a result of the parallel proceedings, may irreparably influence the final decisions of the Court or the CERD Committee, or both.

21. Having concluded that all the conditions are met, it is my view that the first request of the UAE for the indication of provisional measures should have been granted. The final question, therefore, is what measure should have been adopted to address the *lis pendens* situation in this case appropriately. In this regard, Qatar suggested that the immediate withdrawal of its Communication to the CERD Committee could cause it disproportionate harm (CR 2019/6, pp. 55-56, paras. 1-5 (Klein)).

22. In my opinion, an immediate withdrawal was not the only way to resolve the *lis pendens* situation. If the measure requested by the UAE risked having a disproportionate effect on Qatar, the Court could have made an order providing for the suspension of the proceedings before the CERD Committee, by directing Qatar to take all measures at its disposal to ensure that the proceedings before the Committee are suspended pending the final decision in this case. Alternatively, the Court could have exercised its power under Article 75, paragraph 1, of the Rules of Court to conclude, for example, that it should suspend the present proceedings until the CERD Committee had issued its concluding observations on the Communication submitted by Qatar. There are in fact examples in international practice of proceedings being suspended. The arbitral tribunal in the *MOX Plant* case decided to suspend its own proceedings in a similar situation (Order No. 3, suspension of proceedings on jurisdiction and merits, and request for further provisional measures, 24 June 2003, para. 29). In the case concerning *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, the Polish Government requested a suspension rather than the withdrawal of the proceedings before the Permanent Court in the face of

Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise a demandé une suspension plutôt qu'un retrait de la procédure devant la Cour permanente face aux procédures prétendument parallèles devant elle et le Tribunal arbitral mixte germano-polonais (*compétence, arrêt n° 6, 1925, C.P.J.I. série A n° 6*, p. 19). En plus, les Emirats arabes unis eux-mêmes dans le cas d'espèce ont évoqué la possibilité de suspendre la procédure (CR 2019/5, p. 29, par. 6 (Reisman)). J'estime qu'une telle suspension au lieu d'un retrait ne causerait pas de préjudice disproportionné au Qatar.

23. Quoi qu'il en soit, je suis d'avis que la Cour aurait dû indiquer une mesure conservatoire pour régler la situation de litispendance, soit par le retrait, soit par la suspension de la procédure. Pour ces raisons, j'ai voté contre le dispositif de la présente ordonnance.

(Signé) Jean-Pierre COT.

allegedly parallel proceedings before it and the Germano-Polish Mixed Arbitral Tribunal (*Jurisdiction, Judgment No. 6, 1925, P.C.I.J., Series A, No. 6*, p. 19). Moreover, the UAE itself has, in the present case, mentioned the possibility of suspending the proceedings (CR 2019/5, p. 29, para. 6 (Reisman)). I believe that such a suspension, instead of a withdrawal, would not cause disproportionate harm to Qatar.

23. In any event, it is my opinion that the Court should have indicated a provisional measure to resolve the *lis pendens* situation, whether the withdrawal or the suspension of the proceedings. For these reasons, I voted against the operative part of the present Order.

(Signed) Jean-Pierre COT.
