

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

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

VOLUME IV

(Annexes 25 à 26)

27 décembre 2018

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

Annexe

Page

VOLUME IV

- | | | |
|----|---|-----|
| 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 <i>[extrait]</i> | 58 |
| 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) | 125 |

ANNEXE 25

**RÉPONSE DE L'ÉTAT DU QATAR AUX EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DES DÉFENDEURS AU SUJET
DE LA REQUÊTE A DE L'ÉTAT 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 [EXTRAIT]**

Devant le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
En vertu du *Règlement pour la solution des différends* (Document 7782/2) de l'OACI

RÉPONSE DE L'ÉTAT DU QATAR
AUX EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES
DES DÉFENDEURS

Au sujet de la requête (A) de l'État 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

Montréal
30 avril 2018

Essa Abdulla Al-Malki
Agent de l'État du Qatar

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| RÉSUMÉ ANALYTIQUE | |
| iii | |
| INTRODUCTION | 1 |
| OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LA SOUVERAINETÉ..... | 1 |
| JURIDICTION ET AFFAIRES SIMILAIRES PORTÉES DEVANT LE CONSEIL..... | 1 |
| LE CONSEIL EXERCE-T-IL UNE COMPÉTENCE JUDICIAIRE OU QUASI JUDICIAIRE ?..... | 3 |
| COMPÉTENCE, RECEVABILITÉ ET FOND..... | 4 |
| LE CONSEIL NE DEVRAIT PAS STATUER SUR LA RECEVABILITÉ AU STADE DE L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE | 6 |
| L'EXAMEN DES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES NE DEVRAIT PAS ABORDER LE FOND..... | 7 |
| ALLÉGATION SELON LAQUELLE DES « QUESTIONS PLUS LARGES » SUPPRIMENT LA COMPÉTENCE DU CONSEIL OU ENTRAÎNENT L'IRRECEVABILITÉ DE L'AFFAIRE..... | 9 |
| « PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ »..... | 15 |
| APPEL RELATIF À LA JURIDICTION DU CONSEIL DE L'OACI (<i>Inde c. Pakistan, 1972</i>)..... | 21 |
| CONTRE-MESURES..... | 23 |
| NÉGOCIATIONS | 26 |
| a) Article 2, alinéa g) du Règlement | 26 |
| b) Contenu de l'obligation de négocier..... | 28 |
| c) Date à laquelle la condition de négociation doit être remplie..... | 30 |
| d) Durée des négociations..... | 32 |
| e) Autres aspects relatifs aux négociations..... | 33 |
| f) Examen et négociations dans le cadre de l'OACI..... | 34 |
| g) Demande de consultations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce..... | 38 |
| h) Autres négociations ou tentatives de négociation..... | 39 |
| i) Résumé des négociations..... | 57 |
| Observations finales sur les négociations..... | 59 |
| CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DU QATAR..... | 59 |

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Dans l'exercice de leur souveraineté, les États sont devenus parties à la Convention de Chicago et sont liés par ses dispositions. L'une de ces dispositions est l'article 5, par lequel chaque État contractant convient que tous les aéronefs des autres États contractants qui n'assurent pas de services aériens internationaux réguliers ont le droit de pénétrer sur son territoire, de le traverser en transit sans escale et d'y faire des escales non commerciales. L'article 84 est une autre de ces dispositions. En vertu de cet article, le Conseil peut se déclarer compétent pour statuer sur un désaccord dès lors que celui-ci porte sur l'interprétation ou l'application de la Convention de Chicago et de ses Annexes. Ce désaccord ne peut être réglé par voie de négociation ; il n'existe pas d'autres restrictions, contrairement à ce que soutiennent les défendeurs.

Il existe une distinction claire en droit entre la juridiction, la recevabilité et le fond d'une affaire. Le *Règlement pour la solution des différends* de l'OACI ne confère pas au Conseil l'autorité d'examiner des questions de recevabilité au stade des exceptions préliminaires. Tous les arguments des défendeurs relatifs à la recevabilité devraient être rejetés à ce stade.

L'examen des exceptions préliminaires, en droit, ne doit pas porter sur le fond de l'affaire ; il s'agit là d'une règle qui s'impose au Conseil ainsi qu'aux défendeurs. Malheureusement, les défendeurs n'ont pas tenu compte de cette obligation, ils soulèvent des questions et présentent des annexes extrêmement préjudiciables qui portent sur le fond de l'affaire et ne devraient pas être examinées au stade des exceptions préliminaires.

L'allégation selon laquelle le Conseil n'est pas compétent et la plainte du Qatar est irrecevable parce qu'il existe des questions ou un différend de portée plus large est manifestement erronée en droit. La Cour internationale de justice (CIJ) a systématiquement rejeté les allégations similaires qui lui ont été présentées. Le différend porté devant le Conseil porte sur les violations de la Convention de Chicago et de ses Annexes par les défendeurs.

Les arguments relatifs au « principe de spécialité » soulevés par les défendeurs ne relèvent pas de la compétence du Conseil et ne devraient pas être examinés au stade des exceptions préliminaires. Par ailleurs, le Conseil, en indiquant lors de sa session extraordinaire du 31 juillet 2017 qu'il existait des questions plus larges, ne déclarait ni ne pouvait déclarer qu'il ne serait pas compétent au titre de l'article 84 au motif qu'il existe d'autres instances dans lesquelles d'autres aspects pourraient être éventuellement examinés. Enfin, ce « principe » ne peut s'appliquer pour empêcher le Conseil de connaître de la présente affaire. La CIJ ne s'est jamais abstenue d'examiner une question lorsque les aspects juridiques s'inscrivent dans le cadre de différends politiques plus larges entre États ni lorsque certaines questions font, ou pourraient faire l'objet d'un examen simultané dans d'autres instances. La déclaration de la CIJ citée par les défendeurs à l'appui de leur allégation a été faite de manière incidente, c'est-à-dire qu'elle ne présentait pas d'intérêt pour répondre à la question soumise à la Cour et que son poids juridique en est par conséquent amoindri. Elle a par ailleurs été critiquée de façon très convaincante par un juge dans l'affaire et par les milieux universitaires et ne prend pas en considération les chevauchements des matières traitées par les agences spécialisées dans leurs actes constitutifs et leur pratique. Il n'existe pas de « principe de spécialité » qui empêcherait le Conseil de se déclarer compétent ou entraînerait l'irrecevabilité des plaintes du Qatar au moment opportun pour cette décision. La conclusion logique découlant de

l'argument des défendeurs est qu'il serait impossible pour quelque instance que ce soit de connaître des griefs du Qatar.

Tous les arguments avancés par les défendeurs ont déjà été rejetés dans une précédente affaire (*Inde c. Pakistan, 1972*), abstraction faite de la question des négociations. La CIJ a déclaré que le Conseil ne pouvait être privé de compétence « du seul fait que des données extérieures aux Traités pourraient être invoquées, dès lors que, de toute façon, des questions relatives à l'interprétation ou à l'application de ceux-ci entrent en jeu » et que « 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, ce qui serait inadmissible ». La CIJ a ajouté que la « compétence [du Conseil] 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 ».

Les questions relatives aux contre-mesures et à leur validité ou autres relèvent du fond d'une affaire. Les arguments soulevés et les annexes soumises par les défendeurs à cet égard relèvent du fond et ne devraient pas être pris en considération par le Conseil à ce stade. Le Qatar ne les aborde pas maintenant mais le fera au stade approprié. Il présentera une défense solide en droit et en fait, qui démontrera que les actions des défendeurs ne sont pas légitimes à titre de contre-mesures ni à tous autres égards en droit international.

En résumé, abstraction faite de la question des négociations, toute l'argumentation des défendeurs repose sur un échafaudage qui n'existe ni en droit ni en fait.

Quant aux négociations, les plaidoiries n'étant pas closes, le Qatar présente la déclaration formelle requise par l'article 2, alinéa g) du *Règlement pour la solution des différends*. Il soumet par ailleurs un certain nombre d'annexes et d'arguments supplémentaires.

Lors des négociations ou tentatives de négociation entre les parties, qui ont eu lieu au sein de l'OACI, le Qatar a expressément mentionné les violations de la Convention de Chicago et de ses Annexes. Le Qatar a demandé la tenue de consultations au sein de l'OMC avec les trois défendeurs en ce qui concerne notamment le fait que les aéronefs immatriculés au Qatar ne sont pas autorisés à survoler leur espace aérien ou à atterrir sur leur territoire.

Outre ces tentatives, le Qatar a demandé à de nombreuses reprises la tenue de négociations avec les défendeurs. L'Émir du Koweït a dès le départ tenté de jouer un rôle de médiateur, mais ses initiatives n'ont pas permis de déboucher sur une solution ; les États-Unis ont déployé des efforts importants pour parvenir à une solution acceptable, mais sans succès. Les défendeurs ont dressé une liste de 13 exigences non négociables, à laquelle ils ont ensuite ajouté six principes. Un appel téléphonique entre l'Émir du Qatar et le Prince héritier d'Arabie saoudite a entraîné un différend quant au contenu de la conversation, après quoi l'Arabie saoudite a déclaré que « tout dialogue ou communication avec l'autorité du Qatar est suspendu ». Tous ces efforts ont échoué : les défendeurs ont continué de violer la Convention de Chicago et ses Annexes pendant près de cinq mois avant que le Qatar ne dépose sa requête auprès de l'OACI et pendant onze mois avant le dépôt de la présente réponse.

Les négociations sont manifestement futiles ou les parties se trouvent dans une impasse. Le désaccord ne peut par conséquent pas être réglé par voie de négociation, et le Conseil est compétent en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago.

INTRODUCTION

1. Dans une lettre datée du 21 octobre 2017 et reçue le 30 octobre 2017, l'État du Qatar a présenté à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) la requête A et le mémoire relatif à un 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. Les défendeurs sont : la République arabe d'Égypte, le Royaume de Bahreïn, le Royaume d'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis.

2. Dans une lettre datée du 19 mars 2018, les défendeurs ont présenté à l'OACI des exceptions préliminaires. Lesdites exceptions préliminaires ont été reçues par l'État du Qatar le 21 mars 2018. L'État du Qatar a disposé de six semaines pour présenter ses observations.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LA SOUVERAINETÉ

3. L'une des caractéristiques essentielles de la souveraineté est que les États peuvent librement convenir de limiter celle-ci ; cela peut se faire, par exemple, sous la forme du consentement à être lié par des traités bilatéraux ou multilatéraux. Les parties au présent désaccord ont, dans l'exercice de leur souveraineté, accepté des droits et obligations au titre de la Convention de Chicago.

4. Ces droits et obligations comprennent un certain nombre de clauses, que les défendeurs ont violées, comme indiqué dans la requête et le mémoire de l'État du Qatar. Bien que l'article premier de la Convention reconnaisse le principe général de la souveraineté d'un État sur son espace aérien, chaque État contractant a volontairement convenu, par exemple, en vertu de l'article 5, que les aéronefs des autres États contractants ont le droit de pénétrer sur son territoire, de le traverser en transit sans escale et d'y faire des escales non commerciales sans avoir à obtenir une autorisation préalable.

JURIDICTION ET AFFAIRES SIMILAIRES PORTÉES DEVANT LE CONSEIL

5. L'une des dispositions que les États contractants ont acceptées est l'article 84, selon lequel il appartient au Conseil de statuer en cas de désaccord entre deux ou plusieurs États contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention et de ses Annexes. **C'est là tout ce qui est requis pour que le Conseil se déclare compétent, qu'il existe un désaccord entre deux ou plusieurs États contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention de Chicago et de ses Annexes qui ne peut être réglé par voie de négociation. Le**

simple énoncé de cette clause compromissaire n'est limité par aucune autre considération, contrairement à ce que prétendent les défendeurs. Ce que l'État du Qatar demande est que le Conseil statue précisément sur ce que la Convention de Chicago lui impose, rien de plus et rien de moins.

6. Il s'agit ici de la septième affaire portée devant le Conseil au titre de l'article 84 et la quatrième à concerner un refus des droits de survol et/ou d'atterrissage contraire à la Convention de Chicago.

7. Dans la première de ces affaires, *Inde c. Pakistan* (1972), l'Inde a allégué que le Pakistan avait violé les articles 5 et 9 de la Convention de Chicago et l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux. Comme le fait observer le Dr M. Milde « Il doit avoir été clair pour le Conseil qu'il n'était pas placé devant un simple problème aéronautique, mais devant une question résultant de relations politiques tendues entre l'Inde et le Pakistan »¹. À cette époque, le Conseil ne disposait pas d'un règlement pour la solution des différends et, lorsque ce règlement a été établi, le désaccord avait été réglé.

8. Dans l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI*, le Pakistan a fait appel en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago et de l'article II, section 2 de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux après la suspension par l'Inde des survols de son territoire par des avions pakistanais le 4 février 1971. Le Pakistan a allégué une violation de l'article 5 de la Convention de Chicago et de l'article premier, section 1 de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux. L'Inde a contesté la juridiction du Conseil. Le Conseil s'étant déclaré compétent, l'Inde a fait appel auprès de la Cour internationale de justice (CIJ), qui a confirmé la juridiction du Conseil (*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI, arrêt, Recueil CIJ, 1972, point 46*).

9. *Cuba c. États-Unis* (1996) est la troisième affaire portant sur un refus des droits de survol. Cuba a allégué des violations, entre autres, de l'article 5 de la Convention de Chicago et de l'article premier, section 1 de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux. Aucune exception préliminaire n'a été déposée, et le Conseil s'est déclaré compétent.

10. Comme l'illustrent les éléments ci-dessus, **dans chacune des affaires précédentes portant sur des violations alléguées de la Convention de Chicago, le Conseil s'est déclaré compétent. En fait, le Conseil n'a jamais refusé d'exercer sa compétence dans une affaire portée devant lui.**

¹ M. Milde, *International Air Law and ICAO* (3e éd.), Eleven International Publishing (2016), p. 205.

LE CONSEIL EXERCE-T-IL UNE COMPÉTENCE JUDICIAIRE OU QUASI JUDICIAIRE ?

11. Les défendeurs ont consacré une énergie considérable pour défendre la thèse selon laquelle le Conseil, lorsqu'il agit en vertu de l'article 84, exerce les fonctions d'un organe judiciaire et devrait s'inspirer des règles et principes du droit international, ajoutant qu'en « particulier, les principes établis par la Cour internationale de justice à ce sujet, ainsi que les propres décisions antérieures du Conseil, devraient être pris en considération. » (point 16 des exceptions préliminaires). En effet, les défendeurs ont largement recours à la jurisprudence de la CIJ et des tribunaux.

12. Des points de vue opposés existent également quant à la qualité en laquelle le Conseil agit.

13. Dans l'affaire *États-Unis et 15 États européens* (2000), les 15 États européens, dans leurs exceptions préliminaires, ont qualifié le Conseil d'organe exerçant un rôle d'« arbitrage quasi judiciaire »². Le juge Lachs de la CIJ a également décrit le Conseil comme assumant « des fonctions quasi judiciaires » (*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI, arrêt, Recueil CIJ, 1972, point 46 à la page 74*)³.

² Annexe au mémoire SG/1670/00 du 17 août 2000, paragraphe 11.

³ M. Milde fait observer :

« Que le *Règlement pour la solution des différends* soit ou non le plus approprié pour le Conseil de l'OACI est une question d'opinion. Ce règlement a été élaboré en étroite concordance avec le Règlement [de la CIJ], ce qui peut poser un problème. Le Règlement de la CIJ est un ensemble de règles établies à l'intention d'un organe véritablement judiciaire composé de juges indépendants et (dans un certain sens) impartiaux, liés par leur serment professionnel et tenus de respecter le droit international et de suivre leur conscience. Telle n'est pas la situation du Conseil [...] Les « membres » du Conseil sont des États souverains [...] ; leurs représentants ne sont pas des individus indépendants agissant à titre personnel, mais des agents diplomatiques de leurs États respectifs qui sont tenus de suivre les instructions reçues de leurs États. Il n'y a pas de « détachement judiciaire » [...] et le Conseil ne peut être comparé à la [CIJ].

[...]

Certains commentateurs ont affirmé que le Conseil de l'OACI dispose d'un pouvoir véritablement judiciaire [...]

[Ce point de vue] ne peut être partagé car il néglige non seulement le libellé de la Convention, mais aussi les réalités du fonctionnement des organisations internationales, y compris celles qui sont propres à l'OACI [...]

[...] Étant donné que le Conseil est un organe décisionnel composé d'États, la procédure de règlement des différends [...] n'est pas et ne peut être une juridiction internationale fondée sur le droit international, mais constitue plutôt une sorte d'« arbitrage international qualifié » [...], d'« arbitrage diplomatique » mené par des États souverains. Leur décision peut se fonder sur des considérations politiques ou d'équité, plutôt que sur des règles juridiques strictes.

14. Néanmoins, l'État du Qatar ne pense pas qu'il soit nécessaire de déterminer si le Conseil, lorsqu'il exerce des fonctions au titre de l'article 84, agit dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires, ou d'examiner quelle différence cela impliquerait dans la pratique.

COMPÉTENCE, RECEVABILITÉ ET FOND

15. Les défendeurs soutiennent que le Conseil n'est pas compétent pour examiner l'affaire, ou bien que les plaintes sont irrecevables. **La juridiction et la recevabilité sont deux concepts différents en droit.** Les défendeurs amalgament ces deux aspects. Au stade de l'exception préliminaire, ce qui incombe au Conseil, comme mentionné ci-dessus, est de déterminer s'il existe un désaccord à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention de Chicago et de ses Annexes qui ne peut être réglé par voie de négociation. **Le Règlement pour la solution des différends dispose à l'article 5, paragraphe 1, que le défendeur qui excipe de l'incompétence du Conseil à connaître de l'affaire soumise doit soulever une exception préliminaire. Cette disposition prévoit que les exceptions préliminaires ne portent que sur la compétence. Elle n'autorise pas d'exceptions préliminaires quant à la recevabilité.** À cet égard, le *Règlement pour la solution des différends* diffère du Règlement de la Cour (CIJ), qui dispose à la *section D, sous-section 2 : Exceptions préliminaires*, article 79 :

« 1. Toute exception 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 doit être présentée par écrit dès que possible.

2. [...] Nonobstant les dispositions du paragraphe 1, la Cour peut décider qu'il est statué séparément sur toute question de compétence et de recevabilité.

[...]

9. La Cour, après avoir entendu les parties, statue dans un arrêt par lequel elle retient l'exception, la rejette ou déclare que cette exception n'a pas dans les circonstances de l'espèce un caractère exclusivement préliminaire. Si la Cour rejette l'exception ou déclare qu'elle n'a pas un caractère exclusivement préliminaire, elle fixe les délais pour la suite de la procédure ».

16. La compétence se ramène à la question de savoir si le Conseil a l'autorité juridique (en l'espèce, en vertu de l'article 84) de statuer sur l'affaire ; la recevabilité concernerait d'autres motifs pour lesquels le Conseil ne devrait pas examiner la question sur le fond.

M. Milde cite ensuite le premier président du Conseil, E. Warner, qui a déclaré que « l'on ne peut guère attendre du Conseil qu'il agisse judiciairement. » (M. Milde, *International Air Law and ICAO* (3^e éd.), Eleven International Publishing, 2016, pp. 201–202; 203–204).

17. La CIJ a déclaré dans l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* que :

« Une distinction entre ces deux types d'exceptions est bien reconnue dans la pratique de la Cour. Dans un cas comme dans l'autre, une exception préliminaire à une plainte particulière, si elle est retenue, a pour effet de mettre un terme à la procédure concernant cette plainte, de sorte que la Cour ne procédera pas à l'examen du fond de l'affaire. Si l'exception est juridictionnelle, étant donné que la juridiction de la Cour découle du consentement des parties, cela signifiera généralement que l'État auteur de l'exception n'a pas consenti au règlement par la Cour de ce différend particulier. Une exception préliminaire à la recevabilité s'applique à un éventail de possibilités bien distinctes ». Dans l'affaire concernant les *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, la Cour a indiqué que :

« Normalement, une exception à la recevabilité consiste à affirmer que, quand bien même la Cour serait compétente et les faits exposés par l'État 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 » (*Arrêt, Recueil CIJ, 2003, p. 177, point 29*).

Cette exception consiste essentiellement dans l'affirmation qu'il existe un motif juridique, même lorsqu'il y a compétence, pour lequel la Cour devrait refuser de connaître de l'affaire ou, plus généralement, d'une réclamation spécifique y afférente. Ce motif est souvent de telle nature que la question devrait être tranchée au début du procès, par exemple si, sans examen au fond, il peut être établi que les règles relatives à la nationalité des réclamations n'ont pas été respectées, que les voies de recours nationales n'ont pas été épuisées, en cas d'accord des parties à recourir à une autre méthode de règlement à l'amiable ou lorsque la plainte revêt un caractère théorique. Si la cour constate qu'une exception « n'a pas dans les circonstances de l'espèce un caractère exclusivement préliminaire » (article 79, point 7 du Règlement de la Cour adopté le 14 avril 1978), elle sera examinée au stade de l'examen du fond. La compétence ou la recevabilité sont parfois remises en question parallèlement à des arguments sur le fond et invoquées et déterminées à ce stade (*cf. Timor oriental [Portugal c. Australie], arrêt, Recueil CIJ, 1995, p. 92, point 4; Avena et autres ressortissants mexicains [Mexique c. États-Unis d'Amérique] arrêt, Recueil CIJ, 2004 (I), pp.28-29, point 24; (Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide [Croatie c. Serbie], Exceptions préliminaires, Arrêt, Recueil CIJ, 2008, p. 412 au point 120)*).

18. Le fond, en revanche, est la substance du désaccord soumis par le demandeur en vue d'être examiné. Il a ainsi été expliqué que :

« [...] le fond d'un différend comprend les points de fait et de droit qui donnent lieu à une cause d'action et qu'un État demandeur doit établir pour avoir droit à la réparation demandée » (Opinion dissidente du juge Read dans l'affaire *Anglo-Iranian Oil Co. [compétence], arrêt du 22 juillet 1952, Recueil CIJ 1952, p.93 au point 148*).

19. Dans de multiples affaires portées devant la CIJ, les parties établissent une distinction claire dans leurs plaidoiries et leurs arguments oraux entre la compétence et la recevabilité. Par exemple, dans l'affaire concernant les *Activités armées sur le territoire du Congo*, les concepts de compétence et de recevabilité sont clairement différenciés et font l'objet de plaidoiries distinctes

des parties selon des critères différents (*Activités armées sur le territoire du Congo [nouvelle requête : 2002] République démocratique du Congo c. Rwanda, Compétence et recevabilité, arrêt, Recueil CIJ, 2006, p. 6 aux points 12-13*). La Cour a rappelé que :

« [...] 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. 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** » (soulignement ajouté) (*ibid.* au point 88).

20. Si une exception préliminaire à la compétence au sens propre est retenue, la requête est rejetée, et le Conseil ou la CIJ ne seront pas en mesure d'examiner d'autres arguments tels que la recevabilité ou le fond de l'affaire.

21. Le juge Read, dans son opinion dissidente dans l'affaire *Anglo-Iranian Oil*, a déclaré :

« Je n'ai pu trouver aucune affaire dans laquelle l'une ou l'autre de ces juridictions [la Cour permanente de Justice internationale (le prédécesseur de la CIJ) ou la CIJ] ait appliqué une interprétation restrictive à une clause attributive de compétence pour fonder sa décision [...] A vrai dire, les deux Cours ont [...] donné des interprétations libérales aux clauses de juridiction, de manière à faire sortir tous leurs effets aux intentions des parties intéressées » (affaire *Anglo-Iranian Oil Co. [compétence], arrêt du 22 juillet 1952, Recueil CIJ, 1952, p. 93 au point 143*).

LE CONSEIL NE DEVRAIT PAS STATUER SUR LA RECEVABILITÉ AU STADE DE L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE

22. Comme indiqué ci-dessus, c'est l'État du Qatar qui affirme **que le Règlement pour la solution des différends de l'OACI ne confère pas au Conseil l'autorité d'examiner des 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** à l'examen du Conseil avant l'examen au fond proprement dit.

23. À l'appui de leur proposition selon laquelle le Conseil « a traité une exception à la recevabilité d'une plainte fondée au motif que les recours n'avaient pas été épuisés comme exception préliminaire », les défendeurs font référence à la décision du Conseil du 16 novembre 2000 (C-DEC 161/6). Le Qatar fait respectueusement valoir que, sur la base de ce qui précède, il s'agissait d'une erreur en droit. De la même manière que pour la CIJ, le Conseil n'est pas lié par ses précédentes décisions et, à la lumière des arguments ci-dessus, **le Conseil ne devrait pas suivre ce précédent. De fait, dans sa dernière décision pertinente, il ne l'a pas fait.** Dans l'affaire *Brésil c.*

États-Unis (2017), dans leur exception préliminaire, les États-Unis ont soutenu que les requêtes du Brésil devaient être rejetées comme étant « prescrites en vertu du principe communément admis dans le droit international de la prescription extinctive. » Aux pages 25 et 26 de leur exception préliminaire, les États-Unis ont soutenu que les requêtes du Brésil étaient irrecevables. En outre, à la note de bas de page 18, les États-Unis ont déclaré :

« [...] Si le *Règlement pour la solution des différends* de l'OACI ne mentionne pas explicitement la recevabilité, le Conseil de l'OACI a considéré, et devrait le faire actuellement, les questions de recevabilité comme des bases admissibles pour soulever une exception préliminaire en vertu de l'article 5 du *Règlement pour la solution des différends*.

24. Le Conseil, 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, n'a pas accepté l'exception préliminaire et a décidé que :

« Les déclarations et les arguments présentés par les deux parties en ce qui concerne l'exception préliminaire 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 et toute autre plaidoirie. » (*C-MIN 211/10*, Annexe).

L'EXAMEN DES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES NE DEVRAIT PAS ABORDER LE FOND

25. Dans l'affaire de l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI* en 1972, la CIJ a présenté différents arguments juridiques des parties et ajouté :

« Il faut toutefois indiquer dès maintenant que la Cour n'a pas à s'occuper de ces différentes questions, pas plus qu'elle n'a 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 dont le Pakistan l'a saisi. Sous cette réserve indispensable, la Cour doit non seulement éviter d'exprimer une opinion quelconque sur ces points de fond mais encore se garder de tout prononcé qui pourrait préjuger de la décision finale, quelle qu'elle soit, que le Conseil rendra sur le fond même de l'affaire, à supposer qu'il soit décidé qu'il est compétent pour en connaître (voir aussi l'affaire concernant *l'interprétation de l'article 3, paragraphe 2, du traité de Lausanne, avis consultatif, 1925, C.P.J.I. série B, n° 12, p. 18*) » (au point 11).

26. De manière similaire, le juge Read a déclaré que :

« [...] en arrivant à cette conclusion, je n'entends pas préjuger le fond de la question. Je ne saurais examiner dans une procédure préliminaire si l'objet du différend rentre dans la sphère d'application de ces dispositions, cette question [...] appartenant essentiellement au fond du différend » (affaire *Anglo-Iranian Oil Co. [compétence]*, arrêt du 22 juillet 1952, *Recueil CIJ, 1952* ; p. 93 au point 147).

27. Dans son arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* sur les questions de compétence et de recevabilité, la Cour a indiqué qu'elle :

« [...] s'abstiendra non seulement d'exprimer une opinion sur des points de fond, mais aussi de se prononcer d'une manière qui pourrait préjuger ou paraître préjuger toute décision qu'elle pourrait rendre sur le fond » (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci [Nicaragua c. États-Unis d'Amérique]*, *Compétence et recevabilité, arrêt, Recueil CIJ, 1984*, p. 392 au point 11).

28. Une déclaration similaire a été faite par la Cour dans l'affaire *Essais nucléaires*, qui a cité avec approbation les affaires *Compétence en matière de pêcheries* (*Recueil CIJ, 1973*, pp. 7 et 54) (*Essais nucléaires [Australie c. France]*, *arrêt, Recueil CIJ, 1974*, p. 253 au point 16). En outre, **la Cour a souligné que l'obligation de s'abstenir d'aborder le fond n'incombe pas seulement à la Cour, mais aussi aux parties (au point 22) ; il est regrettable que les défendeurs n'aient prêté aucune attention à ce principe fondamental** dans la présentation de leurs prétendues exceptions préliminaires, qui en fait approfondissent des questions qui auraient dû être présentées au stade de l'examen sur le fond.

29. Lorsque le Conseil a examiné le désaccord entre les *États-Unis et 15 États européens*, la distinction a été établie par le représentant d'Arabie saoudite, qui a déclaré que :

« Il semblait toutefois que le Conseil entrait dans les détails de la question avant d'aborder les problèmes relatifs à la compétence du Conseil et la question de savoir s'il pouvait ou non connaître de cette affaire. »

Le président a rappelé que « [...] il avait mentionné que le Conseil examinait des exceptions préliminaires et non pas le fond de l'affaire ». « Le président avait cité l'article 5 [...], paragraphe 4, du Règlement [...] qui disposait que "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." Le Conseil devrait continuer d'examiner cette question en vertu de l'article 5, paragraphe 4, et ne devrait pas aborder le fond des requêtes » (*C-MIN 161/5*, point 31).

30. Cela reflète une position systématique de la CIJ lors de l'examen des arguments au stade de l'exception préliminaire, et non seulement en ce qui concerne les appels des décisions de l'OACI, c'est-à-dire que la Cour évite d'aborder le fond à ce stade.

31. L'État du Qatar demande respectueusement au Conseil de tenir compte également de cette distinction et de cette mise en garde à la lumière de la nature préjudicielle de certains des arguments des défendeurs et des annexes qu'ils ont présentés.

32. **L'allégation des défendeurs selon laquelle le Conseil n'est pas compétent pour statuer sur le cas d'espèce parce que l'État du Qatar a prétendument violé certaines obligations internationales**, violations qui ont autorisé les défendeurs à adopter des « contre-mesures », concerne précisément le fond de la présente affaire. Il ne s'agit pas là d'une question de compétence ou de recevabilité, mais d'un examen au fond.

ALLÉGATION SELON LAQUELLE DES « QUESTIONS PLUS LARGES » SUPPRIMENT LA COMPÉTENCE DU CONSEIL OU ENTRAÎNENT L'IRRECEVABILITÉ DE L'AFFAIRE

33. Certaines observations peuvent toutefois être formulées sur les questions soulevées par les défendeurs, selon lesquelles il existe des questions plus larges ou globales en jeu qui empêcheraient le Conseil de se déclarer compétent ou entraîneraient l'irrecevabilité de la requête.

34. Il est dans la nature des cours et des tribunaux de statuer sur des questions juridiques, même si celles-ci interviennent dans le cadre de différends politiques plus larges entre les parties. Le fait qu'un différend juridique s'inscrive dans un contexte sous-jacent plus large ne signifie pas que ce différend ne relève pas de la compétence du Conseil ou soit irrecevable. Ce que l'État du Qatar demande est le règlement d'un désaccord à propos de l'interprétation et de l'application de la Convention de Chicago et de ses Annexes. Les rédacteurs de cette convention et les parties actuelles ont confié cette fonction au Conseil. Il appartient au Conseil d'assumer ces fonctions. Le fait que l'OACI soit une agence spécialisée ne signifie pas que le Conseil doive renoncer à ces fonctions constitutives essentielles parce que des questions plus larges pourraient entrer en jeu ou parce que d'autres organismes seraient susceptibles d'examiner la présente question.

35. De nombreuses affaires en vertu de l'article 84 ont été portées précédemment devant le Conseil et, en tout cas, les trois affaires soulignées ci-dessus, relatives à des violations de la Convention de Chicago, s'inscrivaient dans un contexte politique sous-jacent ou étaient liées à des problèmes sans rapport avec l'aviation. **En aucun cas le Conseil n'a refusé d'assumer sa compétence.**

36. La CIJ a eu de nombreuses occasions d'examiner des requêtes similaires.

37. Dans l'affaire concernant le *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, l'Iran a soutenu que la Cour ne pouvait pas et ne devrait pas se déclarer compétente parce que l'affaire soumise par les États-Unis était « limitée à la soi-disant question des “otages de l'ambassade américaine à Téhéran” ». L'Iran a ajouté dans sa déclaration que :

« [...] Cette question ne représente qu'un élément marginal et secondaire d'un problème d'ensemble dont elle ne saurait être étudiée séparément et qui englobe entre autres plus de vingt-cinq ans d'ingérences continuelles par les États-Unis dans les affaires intérieures de l'Iran [...]

Le problème en cause dans le conflit existant entre l'Iran et les États-Unis ne tient donc pas de l'interprétation et de l'application des traités sur lesquels se base la requête américaine, mais découle d'une situation d'ensemble comprenant des éléments beaucoup plus fondamentaux et plus complexes. En conséquence, la Cour ne peut examiner la requête américaine en dehors de son vrai contexte, à savoir l'ensemble du dossier politique des relations entre l'Iran et les États-Unis au cours de ces vingt-cinq années ». (*Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, arrêt, Recueil CIJ, 1980, p. 3 au point. 35*).

La Cour a souligné qu'elle avait clairement indiqué dans une ordonnance du 15 décembre 1979 que :

« [...] l'invasion de l'ambassade et des consulats des États-Unis et la prise en otages de personnes internationalement protégées ne sauraient, en raison de l'importance des principes juridiques en cause, être considérées comme ayant un caractère "secondaire" ou "marginal" [...]. La Cour a souligné en outre qu'aucune disposition du Statut ou du Règlement ne lui interdit de se saisir d'un aspect d'un différend pour la simple raison que ce différend comporterait d'autres aspects, si importants soient-ils [...]. Si le Gouvernement de l'Iran estimait que les activités alléguées des États-Unis en Iran sont en rapport juridique étroit avec l'objet de la requête des États-Unis, il lui était loisible de développer à ce sujet sa propre argumentation devant la Cour, soit comme moyen de défense dans un contre-mémoire soit par la voie d'une demande reconventionnelle » (*ibid.* au point 36).

38. **De même, il n'existe aucune disposition dans la Convention de Chicago ou dans le Règlement pour la solution des différends qui prévoit que le Conseil doive s'abstenir de statuer sur le désaccord à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention de Chicago et de ses Annexes simplement parce que le différend porté devant le Conseil comporte d'autres aspects,** pas plus que la violation de la Convention de Chicago et de ses Annexes ne constitue une question marginale ou accessoire, car elle est l'élément central de la requête soumise au Conseil.

39. La Cour, dans l'affaire *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, a ajouté :

« [...] les différends juridiques entre États souverains ont, par leur nature même, toutes chances de surgir dans des contextes politiques et ne représentent souvent qu'un élément d'un différend politique plus vaste et existant de longue date entre les États concernés. **Nul n'a cependant jamais prétendu que, parce qu'un différend juridique soumis à la Cour ne constitue qu'un aspect d'un différend politique, la Cour doit se refuser à résoudre dans l'intérêt des parties les questions juridiques qui les opposent.** La Charte et le Statut ne fournissent aucun fondement à cette conception des fonctions ou de juridiction de la Cour ; **si la Cour, contrairement à sa jurisprudence constante, acceptait une telle conception, il en résulterait une restriction considérable et injustifiée de son rôle en**

matière de règlement pacifique des différends internationaux » (soulignement ajouté) (*Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, arrêt, Recueil CIJ, 1980*, p. 3 au point 37).

40. Dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la CIJ a notamment examiné les aspects relatifs à la *recevabilité* de la requête du Nicaragua. Les États-Unis ont soutenu que « chacune des allégations du Nicaragua ne fait que reformuler et réaffirmer une seule et unique affirmation fondamentale, à savoir que les États-Unis font un usage illicite de la force armée qui constitue une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression contre le Nicaragua, ce qui relève de la compétence d'autres organes, et plus particulièrement du Conseil de sécurité des Nations Unies, en vertu de la Charte et de la pratique » et que toute « allégation de cette nature est du ressort des organes politiques de l'organisation pour examen et décision [...] » (point 89). La Cour a rappelé que :

« Il y aura avantage à examiner ce motif d'irrecevabilité avec le troisième motif avancé par les États-Unis, selon qui la Cour devrait décider que la requête du Nicaragua est irrecevable en raison de son objet même et de la place que tient la Cour dans le système des Nations Unies, eu égard notamment aux effets qu'aurait une instance devant la Cour sur l'exercice actuel du "droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective" prévu à l'article 51 de la Charte. Pour cette raison, il est soutenu que la Cour ne devrait pas exercer sa compétence *ratione materiae* pour connaître des demandes du Nicaragua. A ce propos, **les États-Unis réaffirment que la requête nicaraguayenne oblige en fait la Cour à établir que les activités du défendeur constituent un emploi illicite de la force armée, une violation de la paix ou un acte d'agression ; ils s'attachent ensuite à démontrer que les organes politiques des Nations Unies auxquels la Charte confie la responsabilité en pareille matière ont déjà donné suite, et continuent à donner suite, aux requêtes presque identiques** dont les a saisis le Nicaragua (soulignement ajouté) (point 91).

[...]

Les États-Unis soutiennent ainsi que la question relève essentiellement du Conseil de sécurité, parce qu'elle concerne une plainte du Nicaragua mettant en cause l'emploi de la force. Eu égard **cependant** à l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, **la Cour est d'avis que le fait qu'une question est soumise au Conseil de sécurité ne doit pas empêcher la Cour d'en connaître**, et que les deux procédures peuvent être menées parallèlement [...] (soulignement ajouté) (point 93).

[...]

Le Conseil [de sécurité] a des attributions politiques ; la Cour exerce des fonctions purement judiciaires. Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements (point 95).

Il convient également de rappeler que, comme en témoigne l'affaire du *Détroit de Corfou* (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 4), **la Cour ne s'est jamais dérobée devant l'examen d'une**

affaire pour la simple raison qu'elle avait des implications politiques ou comportait de sérieux éléments d'emploi de la force » (soulignement ajouté) (point 96).

41. Dans l'affaire *Incident aérien de Lockerbie*, qui concernait l'interprétation ou l'application de la Convention de Montréal de 1971, les États-Unis ont souligné que dès que la Libye a invoqué la convention de Montréal, « **les États-Unis ont fait valoir que celle-ci n'était pas en jeu car la question à résoudre avait trait à la réaction de la communauté internationale devant la situation découlant de l'absence de réponse effective de la Libye aux accusations très graves de participation étatique à des actes de terrorisme** » (soulignement ajouté) (point 23). **Les États-Unis ont également soutenu « qu'il n'appartient pas à la Cour**, sur la base du paragraphe 1 de l'article 14 de la Convention de Montréal, **de se prononcer sur la licéité des actions, au demeurant conformes au droit international, engagées par le défendeur en vue d'obtenir la livraison des deux auteurs présumés de l'infraction** (soulignement ajouté) (point 34). **La Cour a rejeté ces arguments et d'autres et jugé qu'elle était compétente pour examiner l'affaire**, déclarant qu'il « lui appartient en effet de juger, sur la base du paragraphe 1 de l'article 14 de la Convention de Montréal [la clause compromissoire], de la licéité des actions critiquées par la Libye, dans la mesure où ces actions seraient contraires aux dispositions de la Convention de Montréal » (point 35) (*Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie [Jamahiriya arabe libyenne c. États-Unis d'Amérique], Exceptions préliminaires, arrêt, Recueil CIJ, 1998, p. 115*).

42. Dans l'affaire *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, la Cour a jugé dans un avis consultatif que :

« **Que cette question revête par ailleurs des aspects politiques**, comme c'est, par la nature des choses, le cas de bon nombre de questions qui viennent à se poser dans la vie internationale, **ne suffit pas à la priver de son caractère de "question juridique" et à "enlever à la Cour une compétence qui lui est expressément conférée par son Statut"** [...] Quels que soient les aspects politiques de la question posée, la Cour ne saurait refuser un caractère juridique à une question qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'appréciation de la licéité de la conduite éventuelle d'États au regard des obligations que le droit international leur impose [...]

La Cour considère en outre que la nature politique des mobiles qui auraient inspiré la requête et les implications politiques que pourrait avoir l'avis donné sont sans pertinence au regard de l'établissement de sa compétence pour donner un tel avis » (soulignement ajouté) (*Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, Recueil CIJ, 1996, p. 66 aux points 16 et 17*).

43. Les défendeurs, au point 16 de leurs exceptions préliminaires, ont affirmé vigoureusement que les principes développés par la CIJ devraient être pris en considération par le Conseil. Les

citations ci-dessus, extraites de différentes affaires de la CIJ, montrent que la Cour examine les questions de compétence et de recevabilité séparément bien que, en vertu du Règlement de la Cour (mais pas dans le cas du Règlement de l'OACI), les deux motifs puissent être examinés dans le cadre des exceptions préliminaires ; que la cour n'hésitera pas à se déclarer compétente ou à déclarer une requête irrecevable parce que la question juridique essentielle sur laquelle il est demandé de statuer s'inscrit dans le cadre d'un différend politique plus large, voire si les faits sont examinés au sein d'autres organes des Nations Unies ou s'ils comprennent des actes d'agression ou des revendications du droit à la légitime défense. **Dans le cas d'espèce, la question centrale que le Conseil doit examiner est le désaccord à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention de Chicago et de ses Annexes, en particulier la violation par les défendeurs des dispositions de la Convention et de ses Annexes.**

44. **La mention des affaires des *Essais nucléaires* par les défendeurs** au point 31 et à la note de bas de page 23 de l'exception préliminaire **est sortie de son contexte et n'appuie pas leurs arguments**. La Cour a d'abord examiné s'il existait un différend entre les parties et quel type de décision était demandé. C'est dans ce contexte qu'elle a examiné l'objet de la requête du demandeur et pris en considération les différentes déclarations réalisées. La question a été présentée par la Cour de la manière suivante :

« [...] il est essentiel d'examiner si le gouvernement australien sollicite de la Cour un jugement qui ne ferait que préciser le lien juridique entre le demandeur et le défendeur par rapport aux questions en litige, ou un jugement conçu de façon telle que son libellé obligerait l'une des Parties ou les deux à prendre ou à s'abstenir de prendre certaines mesures. 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. [...] Assurément, quand la demande n'est pas formulée comme il convient parce que les conclusions des parties sont inadéquates, la Cour n'a pas le pouvoir de "se substituer [aux Parties] pour en formuler de nouvelles" [...]

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 [...]. (*Essais nucléaires [Australie c. France], arrêt, Recueil CIJ, 1974, p. 253 aux points 29 et 30*).

La Cour s'assurait précisément de ce que l'Australie (ou la Nouvelle-Zélande dans l'affaire parallèle) demandait, c'est-à-dire de l'objet de la demande ou de la réparation demandée à la Cour par l'Australie. Dans cette affaire, la Cour n'a jamais examiné s'il existait une question plus large, différente des conclusions du demandeur soumises à la Cour ; la Cour s'assurait simplement de ce que le demandeur attendait de la Cour ou, plus clairement, de ce qui répondrait à sa requête. Dans le cas d'espèce soumis au Conseil, les questions sont claires : le demandeur requiert une décision au

sujet des violations de la Convention de Chicago et de ses Annexes et d'autres actions concrètes y afférentes. Le demandeur n'a pas demandé, comme semblent indiquer les défendeurs, que le Conseil examine l'ensemble des questions politiques ou la totalité de la relation entre les parties, mais seulement la partie qui porte sur les violations de la Convention de Chicago et de ses Annexes et le rétablissement des droits légitimes du demandeur. La « véritable » question soumise au Conseil est la violation par les défendeurs de la Convention de Chicago et de ses Annexes ; c'est là ce que le demandeur a soumis au Conseil dans la requête et le mémoire ; c'est simplement et clairement cela que l'État du Qatar demande au Conseil.

45. De la même manière, au même point de l'exception préliminaire, la note de bas de page faisant référence à l'*arbitrage relatif à l'aire marine protégée des Chagos* n'appuie pas non plus ce que semblent soutenir les défendeurs, à savoir qu'il existe des questions profondes plus larges que le Conseil ne peut examiner.

46. Dans cette affaire, Maurice a fait valoir que le Royaume-Uni n'était pas en droit de déclarer la protection d'une aire marine ou de toute autre zone maritime autour de l'archipel des Chagos car le Royaume-Uni n'est pas l'État côtier au sens de certains articles de la Convention sur le droit de la mer (point 158). Le Royaume-Uni, en revanche, s'est opposé à la compétence du Tribunal au motif que la souveraineté est au cœur de la requête de Maurice et qu'un différend concernant la souveraineté sur un territoire terrestre ne constitue pas un différend à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention (point 170). Le Royaume-Uni a allégué que Maurice avait invité le Tribunal à appliquer le droit d'auto-détermination aux événements en 1965 et à déclarer que Maurice avait conservé la souveraineté sur l'archipel des Chagos (point 172). Le point de vue adopté par le Tribunal est que le différend entre les parties en ce qui concerne cette requête spécifique de Maurice était proprement caractérisé comme lié à la souveraineté terrestre sur l'archipel des Chagos (point 212) et que la Convention sur le droit de la mer ne conférait pas de compétence pour des questions de souveraineté terrestre.

47. Le Tribunal conclut ensuite :

« Si la question véritable en l'espèce et l'objet de la demande ne portent pas sur l'interprétation ou l'application de la Convention [sur le droit de la mer], toutefois, une relation accessoire entre le différend et certaines questions régies par la Convention est insuffisante pour inscrire le différend, dans son ensemble, dans le champ d'application de l'article 288, paragraphe 1 [de la Convention sur le droit de la mer].

Le Tribunal n'exclut pas catégoriquement que, dans certains cas, une question mineure de souveraineté territoriale puisse en effet s'ajouter à un différend à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention. Toutefois, cela n'est pas le cas en l'espèce, et il n'est par conséquent pas nécessaire que le Tribunal statue sur la question. Le différend entre les

parties au sujet de la souveraineté de l'archipel des Chagos ne concerne pas l'interprétation ou l'application de la Convention [...] » (*Arbitrage dans l'affaire de l'aire marine protégée des Chagos [Maurice c. Royaume-Uni], Cour permanente d'arbitrage, 18 mars 2015, points 220-221*).

Le Tribunal s'est néanmoins déclaré compétent pour examiner certaines autres demandes de Maurice.

48. **Le « différend » soumis au Conseil par le demandeur dans le cas d'espèce porte sur les violations de la Convention de Chicago et de ses Annexes. Il ne s'agit pas d'une question plus large. Si des questions plus larges existent, elles sont ou seraient soumises au Conseil par les défendeurs.** Il n'existe pas seulement une relation « accessoire » entre le différend et « certaines questions régies par la Convention » ; **l'élément central du différend soumis au Conseil porte sur les violations de la Convention de Chicago et de ses Annexes**, c'est-à-dire des questions régies par la Convention. Le demandeur n'a pas demandé au Conseil de statuer sur quelque autre question.

« PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ »

49. Les défendeurs allèguent qu'il existe un principe, vraisemblablement de droit, qui empêcherait le Conseil d'examiner la requête du Qatar car cela empiéterait sur les responsabilités d'autres organes du système des Nations Unies, et que le Conseil, sur la base de l'article 54 n) de la Convention de Chicago appliqué à la requête du Qatar, a reconnu, lors de sa session extraordinaire du 31 juillet 2017, l'existence de questions globales plus larges à la base du différend, qui doivent être examinées dans d'autres instances non techniques appropriées.

50. *Premièrement*, il ne s'agit pas là d'un argument qui relève de la compétence du Conseil comme énoncé dans l'article 84 et l'article 5, alinéa 1) du *Règlement pour la solution des différends*. Cet argument pourrait s'appliquer à la recevabilité ou au fond, mais pas à la compétence. **En vertu de l'article 5, alinéa 1), le Conseil ne devrait pas examiner cette question au stade de l'exception préliminaire.**

51. *Deuxièmement*, lorsque le Conseil a examiné la question au titre de l'article 54 n) de la Convention de Chicago, le président du Conseil a, à juste titre, « insisté aussi sur le besoin de faire une distinction claire entre, d'une part, toute mesure qu'il pourrait envisager de prendre en sa qualité d'organe directeur, au titre de l'article 54 n) et, d'autre part, toute mesure qu'il pourrait envisager de prendre au titre de l'article 84 » (*C-MIN Session extraordinaire [huis clos], 31 juillet 2017, au point 2*). Bien que tous les aspects du différend liés à l'aviation aient été soumis au Conseil

au titre de l'article 54 n), le Conseil ne déclarait ni ne pouvait déclarer qu'il ne serait pas compétent au titre de l'article 84 au motif qu'il existe d'autres instances dans lesquelles d'autres aspects pourraient être éventuellement examinés.

52. *Troisièmement*, comme déclaré précédemment par le demandeur, le Qatar ne soumet pas cette question à une instance non technique. Si les défendeurs considèrent réellement que la décision au titre de l'article 54 n) lie le Conseil à sa prise en considération de l'article 84, il appartiendrait aux défendeurs, et non pas à l'État du Qatar, de surmonter cet obstacle. Ce sont les défendeurs qui semblent indiquer que, éventuellement, certains aspects de la question pourraient un jour être examinés dans une instance non technique. Le Qatar se contente de laisser le Conseil statuer, sur la base des éléments de preuve présentés dans son mémoire et la présente réponse, sur la violation de la Convention de Chicago et de ses Annexes par les défendeurs. **Le Qatar demande simplement au Conseil d'exercer ses fonctions constitutives fondamentales.**

53. *Quatrièmement*, **le soi-disant principe de spécialité adopté par les défendeurs ne peut s'appliquer pour empêcher le Conseil de se déclarer compétent ou pour entraîner l'irrecevabilité de l'affaire**, comme illustré ci-dessous.

54. Il a été indiqué ci-dessus (points 37 à 42) que la CIJ ne s'est pas abstenue d'examiner une question lorsque les aspects juridiques s'inscrivent dans le cadre de différends politiques plus larges entre les parties.

55. La CIJ ne s'est pas non plus abstenue de statuer sur une question même lorsque certaines questions font, ou pourraient faire, l'objet d'un examen simultané dans d'autres instances telles que le Conseil de sécurité (voir l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, aux points 91, 93 et 95).

56. Dans l'affaire *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, la Cour a jugé que le Conseil de sécurité était pleinement saisi de la question lorsque, le 15 décembre 1979, la Cour a décidé à l'unanimité qu'elle était compétente pour connaître d'une demande en indication de mesures conservatoires présentée par les États-Unis. La Cour a jugé que :

« [...] le Conseil de sécurité tenait expressément compte de l'ordonnance de la Cour en indication de mesures conservatoires du 15 décembre 1979 [...]; il ne semble être venu à l'esprit d'aucun membre du Conseil qu'il y eût ou put y avoir rien d'irrégulier dans l'exercice simultané par la Cour et par le Conseil de sécurité de leurs fonctions respectives. Le fait n'est d'ailleurs pas surprenant. [...]. C'est à la Cour, organe judiciaire principal des Nations Unies, qu'il appartient de résoudre toute question juridique pouvant opposer des parties à un différend » (point 40).

La Cour a également cité la Charte des Nations Unies, qui dispose à l'article 36 que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis à la CIJ.

57. L'avis consultatif de la CIJ de 1996 cité par les défendeurs (*Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, Recueil CIJ, 1996, p. 66*) peut être aisément distingué de l'affaire soumise au Conseil. Dans l'affaire de la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, l'Organisation mondiale de la santé a demandé à la CIJ de rendre un avis consultatif sur la question :

« [...] l'utilisation d'armes nucléaires par un État au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait-elle une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS ? » (point 1).

L'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies dispose que les agences spécialisées peuvent demander des avis consultatifs à la Cour sur des questions juridiques dans le cadre de leurs activités. La Cour a jugé que l'OMS était autorisée à demander des avis consultatifs. La Cour devait néanmoins déterminer si les avis demandés portaient sur une question qui se posait dans le cadre des activités de l'OMS. La Cour a rappelé que :

« À l'effet de circonscrire le domaine d'activité ou le champ de compétence d'une organisation internationale, il convient de se reporter aux règles pertinentes de l'organisation et, en premier lieu, à son acte constitutif [...] Les actes constitutifs d'organisations internationales sont des traités multilatéraux, auxquels s'appliquent les règles bien établies d'interprétation des traités » (point 19).

[...]

Interprétées suivant leur sens ordinaire, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la Constitution de l'OMS, ainsi que de la pratique suivie par l'organisation, les dispositions de l'article 2 peuvent être lues comme habilitant l'organisation à traiter des effets sur la santé de l'utilisation d'armes nucléaires [...].

La question posée à la Cour porte, toutefois, *non sur les effets* de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé, mais sur la licéité de l'utilisation de telles armes *compte tenu de leurs effets sur la santé et l'environnement*. En conséquence, il n'apparaît pas à la Cour que les dispositions de l'article 2 de la Constitution de l'OMS, interprétées suivant les critères sus-indiqués, puissent être comprises comme conférant compétence à l'Organisation pour traiter de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires [...]. » (point 21).

Après avoir examiné certaines fonctions de l'OMS en vertu de l'article 2 de sa Constitution, la Cour a ajouté :

« [...] [A]ucune desdites fonctions n'entretient, avec la question qui lui a été soumise, de rapport de connexité suffisant pour que cette question puisse être considérée comme se posant "dans le cadre de [l']activité" de l'OMS [...]. Que des armes nucléaires soient utilisées licitement ou illicitement, leurs effets sur la santé seraient identiques » (point 22).

Cet arrêt de la Cour a tranché la nécessité de donner un avis consultatif à l’OMS. Il a été déterminant quant à la question posée et a constitué le *ratio decidendi*. Tous les autres commentaires formulés par la Cour constituent des remarques incidentes qui n’étaient pas nécessaires pour répondre à la question soulevée et sont par conséquent de moindre valeur juridique. La Cour a ajouté que :

« Les organisations internationales sont régies par le “principe de spécialité”, c’est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences. [...] La Cour permanente de Justice internationale s’est référée à ce principe de base [dans une autre affaire] dans les termes suivants :

“Comme la Commission européenne n’est pas un État mais une institution internationale pourvue d’un objet spécial, elle n’a que les attributions que lui confère le Statut définitif, pour lui permettre de remplir cet objet ; **mais elle a compétence pour exercer ces fonctions dans leur plénitude, pour autant que le Statut ne lui impose pas de restrictions**” » (soulignement ajouté) (point 25).

58. Il s’agit là précisément du fond du problème. Il a été imposé au Conseil l’obligation constitutive expresse de statuer sur des désaccords qui lui sont soumis au titre de l’article 84, et il est compétent pour exercer ces fonctions dans toute leur plénitude.

59. Outre les compétences expresses, toutefois, les organisations disposent également de compétences implicites, ou de compétences subsidiaires, qui ne sont pas expressément prévues dans leurs actes constitutifs et qui sont nécessaires à la réalisation de leurs objectifs.

60. De manière similaire, dans l’affaire *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* ([*Argentine c. Uruguay*], *Recueil CIJ*, 2010, p. 14), citée par les défendeurs à la note de bas de page 17 des exceptions préliminaires, la CIJ a jugé que :

« [...] comme toute organisation internationale dotée de la personnalité juridique, la CARU est habilitée à exercer les compétences qui lui sont reconnues par le statut de 1975 et qui sont nécessaires à la réalisation de l’objet et du but de celui-ci [...] (point 89).

61. Il convient de citer longuement des extraits de l’opinion dissidente du juge Weeramantry dans l’affaire *Licéité de l’utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé* :

« La Cour s’est beaucoup appuyée sur le principe de spécialité pour déterminer si la requête à l’examen relève bien de la sphère d’activité de l’OMS. Elle est naturellement soucieuse d’éviter que ne s’introduisent des confusions ou des chevauchements inutiles dans la définition des fonctions des différents organes et institutions des Nations Unies.

Mais le principe de spécialité n’interdit pas les chevauchements éventuels. Il est normal que les sphères de compétence légitime des entités constitutives d’une organisation diversifiée comme les Nations Unies, dont les fonctions sont multiples et complexes, mordent tant soit peu les unes sur les autres. Tel est le cas, on l’a déjà souligné, au niveau le plus élevé de l’Organisation des Nations Unies puisque, entre la Cour elle-même et le Conseil de sécurité,

existe un certain chevauchement. Sans doute le Conseil a-t-il la responsabilité principale des questions de paix et de sécurité, mais ces questions peuvent aussi soulever des problèmes juridiques relevant de l'activité judiciaire, qui est le domaine propre de la Cour. Les liens inextricables entre les aspects juridiques d'une question et ses implications politiques n'ont jamais été considérés comme ayant pour effet d'éteindre le droit et l'obligation de la Cour d'agir dans sa sphère juridique propre.

Comme l'a justement souligné la Cour dans l'avis qu'elle a rendu dans la présente affaire [...], qu'une question juridique présente des aspects politiques ne suffit pas à la priver de son caractère de question juridique. La même logique devrait s'appliquer dans le cas des questions médicales. Dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la Cour a indiqué :

“Le Conseil de sécurité a des attributions politiques ; la Cour exerce des fonctions purement judiciaires. Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements.”

Une question médicale peut, de la même manière, avoir des prolongements qui justifient qu'une autre institution spécialisée s'en saisisse. Par exemple, les normes de ventilation à bord des aéronefs peuvent relever aussi bien de l'Organisation mondiale de la santé que de l'organisation de l'aviation civile internationale ; les règlements de sécurité concernant le transport des déchets toxiques peuvent intéresser au même titre l'OMS et l'organisation maritime internationale [...]. Le système des Nations Unies n'a pas été conçu comme un damier composé de cases bien emboîtées et précisément délimitées [...]. Leur domaine est naturellement circonscrit dans ses grandes lignes, mais les différents aspects de la même question peuvent fort bien être du ressort de deux ou plusieurs organisations. Sans doute les diverses organisations internationales sont elles spécialisées, mais il ne leur est pas pour autant interdit de se partager certains secteurs dès lors qu'ils relèvent dûment de leurs sphères de préoccupation respectives [...] » (aux points 149-151).

62. Le demandeur est reconnaissant à l'égard des défendeurs pour avoir attiré son attention sur l'article de D. Akande (note de bas de page 70 des exceptions préliminaires)⁴ dans lequel l'auteur analyse les avis consultatifs dans l'affaire des *Essais nucléaires* en 1996. Il indique que dans ces avis, « la question de la compétence des organisations internationales n'est apparue *que tangentiellement*, car les questions posées à la Cour concernaient une question de droit substantiel qui n'était apparemment pas lié à un exercice particulier de compétence par les organisations concernées : la légalité de la menace du recours aux armes nucléaires » (soulignement ajouté) (p. 438). Il considère qu'il :

« [...] ne peut être correct d'indiquer qu'il ne peut exister de chevauchement de fonctions entre les agences spécialisées ou entre les Nations Unies et les agences spécialisées. Ce chevauchement légitime existe naturellement comme il ressort clairement des actes constitutifs des agences spécialisées ainsi que de leur pratique » (pp. 449-450).

Il examine ensuite les constitutions de l'OIT et de l'OMS et constate un chevauchement dans certaines matières. Il indique :

⁴ D. Akande, « The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice, » *European Journal of International Law* 9 (1998) p. 437.

« Il ne peut être affirmé que l'une de ces organisations pourrait être dépourvue de compétence sur cette question au seul motif qu'elle relève de la compétence d'une autre organisation. Il est par conséquent nécessaire de prendre des précautions lors de l'interprétation des compétences d'une organisation sur la base des compétences d'une autre. Agir ainsi constituerait une inversion du principe selon lequel une organisation peut exercer ses fonctions dans toute leur plénitude pour autant que son statut n'impose pas de restrictions à cet égard [...]. » (p. 450).

En effet, indiquer qu'une agence spécialisée ne peut empiéter sur les responsabilités d'autres pourrait même décourager la coopération entre agences (p. 450).

[...] la Cour semblait dire que les agences spécialisées devraient limiter leur attention aux matières techniques et fonctionnelles. Comme indiqué ci-dessus, il s'agit là d'un écart par rapport aux affaires précédentes dans lesquelles la notion de donner plein effet aux objets et aux fins de l'organisation était primordial [...]. » (p. 451).

En fait, comme illustré ci-dessus, dans l'affaire *Usines de pâte à papier*, jugée en 2010, la Cour a ensuite de nouveau souligné qu'une organisation dispose des compétences nécessaires à la réalisation de son objet et des fins de sa constitution.

63. L'OACI ne devrait-elle pas être compétente dans le domaine de la médecine aéronautique parce que cela relève sans doute de la compétence de l'OMS ? Ou l'OMS ne devrait-elle pas être compétente parce que l'OACI pourrait l'être également ? Qui serait alors compétent ? Il en va de même des marchandises dangereuses car certains aspects pourraient être traités par l'AIEA ? Il existe plusieurs autres exemples de chevauchements entre les compétences de différentes organisations.

64. **Porter les arguments des défendeurs à leur conclusion logique signifierait qu'aucune agence spécialisée ou une autre organisation ne serait compétente pour examiner une question dès lors qu'il existe une relation, accessoire ou autre, avec les fonctions d'une autre organisation.** Les défendeurs s'adressent à l'OACI et soutiennent que les questions juridiques posées par le demandeur en ce qui concerne des questions d'aviation ne peuvent être tranchées par le Conseil en dépit de l'article 84 de la Convention, au motif qu'il existe un différend plus profond dont les ramifications relèvent éventuellement de la compétence d'une autre instance. Ils peuvent, selon la même logique, s'adresser à l'Union postale universelle, l'Organisation maritime internationale, l'Organisation mondiale du commerce, voire les Nations Unies elles-mêmes, en soutenant que des aspects relatifs à l'aviation dans le différend dépassaient le cadre du mandat de ces organisations, mais relevaient de la compétence de l'OACI et du principe de spécialité ou de tout autre concept original et que, par conséquent, chaque organisation était dépourvue de compétence pour examiner le différend, même dans les domaines qui relèvent précisément des attributions qui leur sont conférées par leurs actes constitutifs. **Le résultat net consisterait en un**

refus de toute instance de connaître des griefs de l'État du Qatar. Cela entraînerait également la nullité du mandat constitutif conféré par la Convention de Chicago de régler les différends à propos de l'interprétation et de l'application de la Convention et de ses Annexes.

65. La CIJ a balayé du revers de la main l'idée qu'il ne peut être statué sur un différend juridique ou que celui-ci ne peut être réglé par un organisme parce que d'autres aspects relèvent également de la compétence d'un autre (voir points 40 et 56 ci-dessus).

APPEL RELATIF À LA JURIDICTION DU CONSEIL DE L'OACI (*Inde c. Pakistan, 1972*)

66. **Cette affaire rejette toute exception préliminaire ou tout argument soulevé par les défendeurs, à l'exception de la question des négociations préalables**, et il convient de l'examiner de manière approfondie.

67. Le 4 février 1971, l'Inde a suspendu tous les survols de son territoire par des aéronefs pakistanais. Il existait des différends politiques sous-jacents entre les deux États. Le 30 janvier 1971, deux personnes ont détourné un aéronef indien vers le Pakistan. Deux jours plus tard, ils ont fait exploser l'aéronef.

68. **Le 3 mars 1971, moins d'un mois après la suspension des survols, le Pakistan a soumis l'affaire au Conseil au titre de l'article 84** de la Convention de Chicago et de l'article II, section 2, de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux. L'Inde a déposé des exceptions préliminaires qui contestaient la compétence du Conseil d'examiner le désaccord. Le 29 juillet 1971, le Conseil s'est déclaré compétent, décision dont a fait appel l'Inde auprès de la CIJ.

69. Le Pakistan a affirmé que l'Inde avait violé l'article 5 de la Convention de Chicago et l'article premier, section 1, de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux, en vertu desquels ses aéronefs civils, de transport régulier et non régulier, avaient le droit de pénétrer sur le territoire indien, de le traverser en transit sans escale et d'y faire des escales non commerciales.

70. Devant la CIJ, l'Inde a déclaré que le Conseil n'était pas compétent pour examiner la requête, car la Convention de Chicago et l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux avaient été résiliés ou suspendus entre les deux États et que la question du survol du Pakistan par des aéronefs indiens et du survol de l'Inde par des aéronefs pakistanais était régie par un régime spécial de 1996 et non pas par la Convention de Chicago ou l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux.

71. Sur la question du bien-fondé de la décision du Conseil de se déclarer compétent, la Cour a fait une déclaration qui tranche l'ensemble des arguments des défendeurs dans le cas d'espèce (abstraction faite de la question des négociations pour le moment), à savoir :

« Il s'agit d'établir si le Conseil a compétence pour examiner et trancher définitivement le fond du différend dont il a été saisi par le Pakistan et à l'égard duquel il s'est, sous réserve du présent appel, déclaré compétent. **Pour répondre à cette question, il faut évidemment savoir si la thèse du Pakistan, envisagée compte tenu des objections formulées par l'Inde à son sujet, fait apparaître l'existence d'un "désaccord [...] à propos de l'interprétation ou de l'application" de la Convention de Chicago ou de l'Accord de transit. S'il en est ainsi, le Conseil est à première vue compétent. On ne saurait considérer le Conseil comme privé de compétence du seul fait que des données extérieures aux Traités pourraient être invoquées, dès lors que, de toute façon, des questions relatives à l'interprétation ou à l'application de ceux-ci entrent 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, ce qui serait inadmissible.** Comme on l'a déjà vu pour la compétence de la Cour, **la compétence du Conseil 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.** Si la Cour a estimé souhaitable de souligner ce qui précède, c'est à cause de la manière, d'ailleurs parfaitement légitime, dont l'appel a été présenté à la Cour » (soulignement ajouté) (point 27).

72. Il convient de répéter ou de réaffirmer ce que la Cour a dit : *s'il existe un désaccord qui constitue un différend à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention de Chicago, le Conseil est à première vue compétent. En outre, le Conseil ne peut être privé de compétence du seul fait que des données extérieures à la Convention de Chicago sont invoquées, dès lors que, de toute façon, des questions relatives à l'interprétation ou à l'application de ce traité entrent en jeu. Le fait que les défendeurs choisissent une forme particulière de défense au fond (contre-mesures alléguées, etc.) ne peut porter atteinte à la compétence du Conseil ni l'empêcher de procéder à l'examen du fond. Tout point de vue opposé permettrait aux défendeurs de déterminer eux-mêmes cette compétence, ce que la Cour a déclaré inadmissible. La compétence du Conseil doit dépendre de la nature du différend qui lui est soumis et non pas des moyens de défense que les défendeurs pourraient (ou non) soumettre au stade approprié de l'examen au fond.*

73. Les moyens de défense tels que les contre-mesures doivent être examinés lors de l'examen au fond et non pas au stade des exceptions préliminaires. Dans les quelques affaires soumises à un tribunal ou à la CIJ, le fait de soulever des questions liées aux contre-mesures s'est toujours inscrit dans le cadre des arguments sur le fond (la sentence arbitrale concernant l'*Accord relatif aux services aériens* et le *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, cités par les défendeurs aux notes de bas de page 28 et 30 respectivement des exceptions préliminaires). En fait, au point 30 de l'exception

préliminaire, **les défendeurs évoquent des contre-mesures et « un corps de règles en dehors de la Convention de Chicago » qui donne aux défendeurs un « dispositif de défense »** (soulignement ajouté). Cependant, **ce moyen de défense ne peut être envisagé que si l'affaire est abordée au fond. Le Conseil ne se trouve pas encore au stade de l'examen au fond.**

74. La Cour, dans l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan, 1972)*, a ensuite établi un seuil relativement bas pour l'exercice de la compétence du Conseil :

« La question juridique que la Cour doit trancher est donc en fait de savoir si ce différend, sous la forme où les Parties l'ont soumis au Conseil [...], peut être résolu sans aucune interprétation ou application des Traités en cause. Si cela n'est pas possible, le Conseil a nécessairement compétence » (soulignement ajouté) (point 29).

Étant donné cette norme, il est clair que le Conseil a compétence pour connaître des requêtes du demandeur.

CONTRE-MESURES

75. L'État du Qatar a systématiquement soutenu que **la question des contre-mesures et leur licéité ou autre doit être examinée sur le fond de l'affaire.** Les défendeurs n'ont pas allégué que la licéité de leurs actions contre l'État du Qatar et sa population devrait être évaluée au stade des exceptions préliminaires. Ce qu'ils semblent dire est que les actions qu'ils ont prises sont des contre-mesures, dont la licéité n'est pas soumise à l'examen du Conseil. Cependant, de manière extrêmement préjudiciable, ils soumettent des aspects substantiels au Conseil, ignorant l'obligation légale de ne pas le faire (voir point 28 ci-dessus). L'État du Qatar affirme que **les arguments soulevés par les défendeurs 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.**

76. L'État du Qatar a déjà souligné que le Conseil ne peut examiner le fond à ce stade et que, en tout état de cause, le Conseil peut examiner toute question plus ample lors de l'examen au fond.

77. **Par conséquent, le Qatar ne répond pas à ce stade aux allégations selon lesquelles il soutiendrait ou financerait le terrorisme, etc. Au stade ultérieur approprié de la procédure (fond), l'État du Qatar opposera aux allégations des défendeurs une défense solide en droit et en fait, qui démontrera que leurs actions ne sont pas légitimes à titre de contre-mesures ni à tous autres égards en droit international.**

78. Le *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite* et les commentaires y relatifs, établi par la Commission du droit international (CDI), que les défendeurs mentionnent aux points 38 et 39 de leurs exceptions préliminaires et qui reflètent les principes du droit international coutumier, ont à deux reprises été portés à l'attention des États par l'Assemblée générale des Nations Unies (Résolution 56/83 [2002] et Résolution 71/133 [2016]).

79. Dans son commentaire, la CDI déclare que les contre-mesures sont justifiées dans certaines circonstances, mais que :

« [...] les contre-mesures sont susceptibles d'abus, et cette éventualité est renforcée par les inégalités de fait entre États. Le chapitre II vise à instituer un système opérationnel tenant compte du caractère exceptionnel des contre-mesures prises en réaction à un comportement internationalement illicite tout en s'efforçant, en assortissant les contre-mesures de conditions et restrictions appropriées, de les contenir dans des limites généralement acceptables (*Annuaire de la Commission du droit international, 2001, volume II, deuxième partie*, p. 128).

La CDI ajoute que les contre-mesures ne sont pas envisagées comme une forme de répression, qu'elles doivent être proportionnées et ne doivent pas porter atteinte à certaines obligations fondamentales, en particulier celles résultant de normes impératives du droit international général. Les contre-mesures ne peuvent porter atteinte à une procédure de règlement des différends en vigueur entre les deux États et applicable au différend. Elles doivent être précédées d'une demande adressée par l'État lésé à l'État responsable pour l'inviter à s'acquitter des obligations qui lui incombent, elles doivent être assorties d'une offre de négocier et doivent être suspendues si le fait internationalement illicite a cessé et si le différend est soumis de bonne foi à une cour ou un tribunal (*ibid.* p. 129). La CDI met en garde :

« [...] Un État qui prend des contre-mesures le fait à ses propres risques si sa perception de la question de l'illicéité se révèle mal fondée. Un État qui recourt à des contre-mesures en fonction d'une appréciation unilatérale de la situation le fait à ses propres risques et peut encourir une responsabilité à raison de son propre comportement illicite dans l'hypothèse d'une appréciation inexacte.

[...]

[...] Le critère est toujours celui de la proportionnalité, et un État qui a commis un fait internationalement illicite ne s'expose pas du même coup à toute forme ou conjugaison possible de contre-mesures, quelles qu'en soient la gravité ou les conséquences » (*ibid.* p. 130).

80. De manière similaire, le Tribunal arbitral dans l'affaire concernant l'*Accord relatif aux services aériens* déclare :

« Il va sans dire qu'il y a dans le recours à des contre-mesures le grand danger qu'à leur tour elles n'engendrent une réplique, provoquant ainsi une escalade génératrice d'une aggravation du conflit. Les contre-mesures devraient donc être un pari sur la sagesse et non sur la faiblesse de l'autre Partie. Elles devraient être maniées dans un esprit de grande modération et accompagnées d'un réel effort pour résoudre le conflit » (*Affaire concernant l'accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les États-Unis d'Amérique et la France, Sentence arbitrale du 9 décembre 1978, Recueil des sentences arbitrales, vol. XVIII, pp. 417-493 au point 91*).

81. À la suite des commentaires susmentionnés, la CDI énonce un certain nombre d'articles, que les défendeurs connaissent, car ils ont cité les rapports de la CDI. En vertu de l'article 50 :

« 1. Les contre-mesures ne peuvent porter aucune atteinte :

[...]

b) aux obligations concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme ;

d) aux autres obligations découlant de normes impératives du droit international général ».

En vertu de l'article 51 :

« Les contre-mesures doivent être proportionnelles au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause. »

L'article 52 dispose :

« 1. Avant de prendre des contre-mesures, l'État lésé doit :

a) demander à l'État responsable [...] de s'acquitter des obligations qui lui incombent [...] ;

b) notifier à l'État responsable toute décision de prendre des contre-mesures et offrir de négocier avec cet État » (p. 135).

82. **L'État du Qatar montrera, 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. En imposant ces contre-mesures alléguées, les défendeurs ont violé le droit international. Le droit international ne reconnaît pas les actions des défendeurs comme des contre-mesures valides. Le droit international n'est pas à ce point éloigné du concept de justice pour tolérer les actions des défendeurs.**

83. Que les défendeurs en viennent à évoquer une défense des contre-mesures, comme telle est leur intention déclarée, revient à admettre que leurs actions ne respectent pas leurs obligations au titre de la Convention de Chicago.

84. Dans l'histoire des litiges internationaux, les défendeurs ne peuvent relever qu'une seule affaire dans laquelle certaines contre-mesures limitées ont été jugées licites (*l'arbitrage concernant les services aériens*) et que les contre-mesures concernées dans le même domaine ont constitué une violation de l'obligation internationale donnant lieu aux contre-mesures, à savoir les droits de trafic aérien.

NÉGOCIATIONS

85. Les défendeurs soutiennent que l'État du Qatar n'a pas respecté l'article 2 g) du *Règlement pour la solution des différends* de l'OACI et que le Conseil est ainsi privé de la compétence de connaître de l'affaire. L'article 2 g) est une règle de forme qui requiert une déclaration du demandeur attestant que « des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti ».

86. L'absence de la déclaration au titre de l'article 2 g) en application de l'article 84 de la Convention de Chicago n'empêche pas le Conseil de se déclarer compétent. L'État du Qatar est libre, en vertu de la jurisprudence internationale, de modifier ses plaidoiries ou ses conclusions avant que le Conseil ne statue sur l'affaire.

87. Il a également le droit de présenter au Conseil de nouveaux éléments de preuve pour montrer que des tentatives de négociation ou des négociations ont été menées à différents niveaux et dans différentes instances et qu'elles n'ont pas abouti. À cet égard, l'État du Qatar montrera ci-dessous que, aux termes de l'article 84 de la Convention de Chicago, le désaccord ne peut être réglé par voie de négociation.

a) Article 2, alinéa g) du Règlement

88. Les plaidoiries dans cette affaire ne sont pas closes. Dans sa réponse aux exceptions préliminaires, l'État du Qatar peut se prévaloir de la possibilité de soumettre de nouveaux faits et documents au Conseil. Après la clôture des plaidoiries « aucun autre document ne peut être soumis par l'une des parties, si ce n'est avec l'assentiment de l'autre partie ou en vertu d'une permission du Conseil accordée après audition des parties » (article 7, paragraphe 4, du *Règlement pour la solution des différends*). Avant cela toutefois, comme tel est le cas en l'espèce, aucune autorisation spéciale n'est requise.

89. Cette règle est semblable à celle prévue par l'Instruction de procédure IX de la CIJ, paragraphe 1, qui dispose que :

« Les parties à une affaire devant la Cour devraient s'abstenir de présenter de nouveaux documents après la clôture de la procédure écrite. »

90. Dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (1984), les États-Unis ont soutenu que, à la suite du dépôt de la requête, le Nicaragua n'était pas autorisé à faire valoir dans des plaidoiries ultérieures des motifs juridictionnels qu'il connaissait vraisemblablement au moment du dépôt de sa requête. La Cour a ainsi abordé cette question :

« Un autre motif de compétence peut néanmoins être porté ultérieurement à l'attention de la Cour, et celle-ci peut en tenir compte à condition que le demandeur ait clairement manifesté l'intention de procéder sur cette base [...], à condition aussi que le différend porté devant la Cour par requête ne se trouve pas transformé en un autre différend dont le caractère ne serait pas le même » (point 80).

La Cour a également noté que :

« Le Nicaragua n'a pas répondu directement à l'argumentation des États-Unis relative à l'estoppel, qui n'a été pleinement exposée que durant la procédure orale » (soulignement ajouté) (point 50).

91. Les défendeurs n'ont pas vraiment indiqué la conséquence de l'omission de l'article 2 g), à savoir : cette omission purement formelle suffit-elle pour vicier la juridiction du Conseil, ou l'omission indique-t-elle qu'il n'a pas été satisfait à une obligation substantielle ? Dans le premier cas, le Conseil est invité à examiner l'affaire concernant les *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, dans laquelle la CIJ a jugé que :

« Il n'y aurait aucun sens à obliger maintenant le Nicaragua à entamer une nouvelle procédure sur la base du traité, ce qu'il aurait pleinement le droit de faire. Pour citer la Cour permanente : "La Cour ne pourrait s'arrêter à un défaut de forme qu'il dépendrait de la seule Partie intéressée de faire disparaître" (*Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, compétence, arrêt n° 6, 1925, C.P.J.Z. série A n° 6, p. 14.*) (point 83).

De manière similaire, dans l'affaire des *Activités armées*, la Cour a déclaré :

« [...] la Cour ne doit pas sanctionner un défaut de procédure auquel la partie requérante pourrait aisément porter remède [...]. [L]a RDC aurait pu, de sa propre initiative, remédier au défaut procédural affectant sa requête initiale en déposant une nouvelle requête. L'argument susmentionné du Rwanda doit par suite être écarté. » (*Activités armées sur le territoire du Congo [nouvelle requête : 2002] [République démocratique du Congo c. Rwanda], Compétence et recevabilité, arrêt, Recueil CIJ, 2006, p. 6 au point 53*).

Par conséquent, la Cour ne pénalisera pas un demandeur en raison de défauts de procédure auxquels il peut aisément remédier, car il pourrait, si tel n'était pas le cas, simplement déposer une nouvelle

requête. Le Conseil devrait appliquer la même règle de droit en l'espèce. L'État du Qatar modifie par la présente ses plaidoiries pour inclure la déclaration suivante :

« Des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais elles n'ont pas abouti. »

b) Contenu de l'obligation de négocier

92. Les négociations peuvent être bilatérales, elles peuvent être menées au sein d'instances multilatérales, ou recourir aux bons offices d'un tiers. Lorsque des relations diplomatiques n'existent pas, les efforts bilatéraux peuvent être difficiles, et d'autres approches sont privilégiées.

93. Une obligation de négocier ou de tenter de négocier n'implique pas une obligation de parvenir à un accord, car si tel était le cas, l'affaire ne serait pas portée devant le Conseil. Comme le déclare la CIJ :

« Définissant dans son avis consultatif sur le *Trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne* la teneur de l'obligation de négocier, la Cour permanente a dit que cette obligation "n'est pas seulement d'entamer des négociations", mais encore de les poursuivre autant que possible, en vue d'arriver à des accords", même si l'engagement de négocier n'impliquait pas celui de s'entendre (*C.Y.J.I. série A/B n° 42, 1931, p. 116*). » (*Plateau continental de la mer du Nord, Recueil CIJ, 1969, p. 3 au point 87*).

94. Les critères pour répondre à l'exigence de négociations préalables dans certaines clauses compromissaires (ex. : « ne peut être réglé par voie de négociation ») ont été développés dans la jurisprudence au fil des ans.

95. Dans l'une des premières et des plus convaincantes déclarations sur cette question, la Cour permanente de Justice internationale indiquait :

« [...] l'appréciation de l'importance et des chances de réussite d'une négociation diplomatique est essentiellement relative. **Une négociation ne suppose pas toujours et nécessairement une série plus ou moins longue de notes et de dépêches ; ce peut être assez qu'une conversation ait été entamée ; cette conversation a pu être très courte : tel est le cas si elle a rencontré un point mort, si elle s'est heurtée finalement à un non possumus ou à un non nolumus péremptoire de l'une des Parties et qu'ainsi il est apparu avec évidence que le différend n'est pas susceptible d'être réglé par une négociation diplomatique.**

[...]

La Cour se rend bien compte de toute l'importance de la règle suivant laquelle ne doivent être portées devant elle que des affaires qui ne sont pas susceptibles d'être réglées par négociations [...]. **Cependant, pour l'application de cette règle, la Cour ne peut pas se dispenser de tenir compte, entre autres circonstances, de l'appréciation des États**

intéressés eux-mêmes, qui sont le mieux placés pour juger des motifs d'ordre politique pouvant rendre impossible la solution diplomatique d'une contestation déterminée » (soulignement ajouté) (*Concessions Mavrommatis en Palestine [Grèce c. Royaume-Uni]*, Publications de la Cour permanente de Justice internationale, série A- n° 2 [1924], pp. 13-15).

96. Les *Affaires du Sud-Ouest africain* (1962) apportent quelques éléments supplémentaires. Ici les défendeurs ont déclaré qu'il n'y avait pas eu de négociations, en particulier pas de négociations directes entre les parties. Les demandeurs n'ont pas réfuté le fait qu'il n'y avait pas eu de négociations directes, mais ont déclaré que des négociations avaient été menées entre eux et d'autres membres des Nations Unies qui partageaient leurs points de vue d'une part et d'autre part avec le défendeur, au sein de l'Assemblée et d'autres organes des Nations Unies, et que les négociations aboutissaient chaque fois à une impasse en raison des conditions et restrictions que le défendeur leur imposait. La Cour a conclu qu'il n'existait en fait aucune probabilité que d'autres négociations aboutissent à un règlement (*Affaires du Sud-Ouest africain [Éthiopie c. Afrique du Sud ; Liberia c. Afrique du Sud]*, Exceptions préliminaires, arrêt du 21 décembre 1962, Recueil CIJ, 1962, p. 319 aux pp. 344-345).

97. La Cour a ensuite déclaré :

« Cependant, le défendeur affirme en outre que des négociations collectives au sein des Nations Unies sont une chose, que des négociations directes entre les demandeurs et lui-même en sont une autre et qu'aucune négociation directe n'a jamais été engagée entre eux. Mais ce qui importe en la matière ce n'est pas tant la forme des négociations que l'attitude et les thèses des Parties sur les aspects fondamentaux de la question en litige. Tant que l'on demeure inébranlable de part et d'autre — et c'est ce qui ressort clairement des plaidoiries présentées à la Cour — il n'y a aucune raison qui permette de penser que le différend soit susceptible d'être réglé par de nouvelles négociations [...].

D'autre part, la diplomatie pratiquée au sein des conférences ou diplomatie parlementaire s'est fait reconnaître ...comme l'un des moyens établis de conduire des négociations internationales » (soulignement ajouté) (*ibid.* p. 346).

98. Dans l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la Cour a confirmé qu'« **elle a finalement admis que des échanges moins formels puissent constituer des négociations** et a reconnu "la diplomatie pratiquée au sein des conférences ou démocratie parlementaire" » (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [Géorgie c. Fédération de Russie]*, Exceptions préliminaires, arrêt, Recueil CIJ, 2011, p. 70 au point 160).

c) Date à laquelle la condition de négociation doit être remplie

99. La date à laquelle il doit être satisfait à la condition de négociation n'est pas définie en droit comme l'affirment les défendeurs.

100. Dans l'affaire concernant l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la Cour a rappelé que :

« [...] la Cour, comme sa devancière, a aussi fait preuve de réalisme et de souplesse dans certaines hypothèses où les conditions de la compétence de la Cour n'étaient pas toutes remplies à la date de l'introduction de l'instance mais l'avaient été postérieurement, et avant que la Cour décide sur sa compétence » (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide [Croatie c. Serbie], Exceptions préliminaires, arrêt, Recueil CIJ, 2008, p. 412 au point 81*).

La Cour a ensuite cité une longue liste d'affaires à l'appui de son point de vue et ajouté :

« En effet, ce qui importe, c'est que, au plus tard à la date à laquelle la Cour statue sur sa compétence, le demandeur soit en droit, s'il le souhaite, d'introduire une nouvelle instance dans le cadre de laquelle la condition qui faisait initialement défaut serait remplie. En pareil cas, cela ne servirait pas l'intérêt d'une bonne administration de la justice d'obliger le demandeur à recommencer la procédure — ou à en commencer une nouvelle — et il est préférable, sauf circonstances spéciales, de constater que la condition est désormais remplie » (*ibid.* au point 85).

[...]

[...] on n'aperçoit pas pourquoi les arguments tirés d'une bonne administration de la justice, qui sont à la base de la jurisprudence *Mavrommatis*, ne seraient pas pertinents aussi dans un cas tel que celui qui nous occupe. Il ne servirait pas l'intérêt de la justice de mettre le demandeur dans l'obligation, s'il souhaite persévérer dans ses prétentions, d'entamer une nouvelle procédure. À cet égard, peu importe la condition qui, à la date d'introduction de l'instance, faisait défaut, empêchant ainsi la Cour, à ce moment-là, d'exercer sa compétence, dès lors qu'elle a été remplie par la suite » (*ibid.* au point 87).

101. Dans l'affaire de l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, cinq juges ont exprimé une opinion dissidente très forte, y compris le président de la Cour, qui a déclaré :

« Il est vrai qu'en principe la Cour se place à la date de sa saisine pour apprécier la réalisation des conditions qui commandent sa compétence ou la recevabilité de la requête. Mais la Cour a progressivement assoupli la rigueur de ce principe [...] pour tenir compte de l'hypothèse dans laquelle une condition qui n'aurait pas été remplie à la date de l'introduction de l'instance **aurait été satisfaite postérieurement à celle-ci mais antérieurement à la date à laquelle la Cour se prononce sur sa compétence** (ou sur la recevabilité de la requête). En pareil cas, ce serait faire preuve d'un formalisme inutile que de refuser de tenir compte de la réalisation, postérieure à l'introduction de la requête, de la condition qui faisait initialement défaut » (soulignement ajouté) (point 35).

Faisant référence aux exceptions préliminaires dans l'affaire *Croatie c. Serbie*, les cinq juges ont déclaré :

« Dans l'affaire en cause, la condition qui s'était trouvée remplie postérieurement à l'introduction de la requête n'était pas celle relative à l'exigence d'une recherche de règlement négocié, mais la Cour s'est exprimée dans des termes qui ne laissent place à aucun doute sur le fait que son raisonnement est valable pour toute condition de compétence ou de recevabilité qui, n'étant pas initialement remplie, l'a été **entre l'introduction de l'instance et la date à laquelle la Cour statue sur sa compétence** » (soulignement ajouté) (point 37).

Les juges ont considéré que :

« **Il faut, selon nous, s'en tenir à une approche résolument réaliste et non formaliste de la question des négociations**, approche qui avait toujours été celle de la Cour jusqu'à présent.

Il n'existe — et il ne peut exister — aucun critère général permettant de déterminer à partir de quel seuil un État sera regardé comme ayant satisfait à l'obligation de tenter de négocier sur les griefs qu'il formule à l'encontre d'un autre État, et de poursuivre sa tentative aussi loin que possible, en vue de parvenir à un accord.

Tout est affaire d'espèce. Le niveau d'exigence de la Cour ne peut que varier, à l'évidence, selon la nature des questions qui font l'objet du différend et le comportement de l'État mis en cause. **Il est clair que certaines questions, par leur nature, se prêtent mieux que d'autres à la négociation**, au rapprochement des points de vue, à la recherche d'une solution de compromis. Il est clair aussi que **l'État mis en cause peut répondre à la réclamation qui lui est adressée par toute une gamme d'attitudes possibles, allant de la plus grande ouverture à la plus ferme, voire brutale, fin de non-recevoir.**

C'est donc toujours une appréciation au cas par cas à laquelle la Cour doit se livrer.

Mais, dans tous les cas, la Cour devrait aborder la question non pas sous un angle formel ou procédural, mais comme une question de fond. **Si la Cour constate qu'il n'existait plus, à la date de l'introduction de l'instance, ou subsidiairement qu'il n'existe plus à la date à laquelle elle vérifie sa compétence, une perspective raisonnable pour que le différend**, tel qu'il se présente à elle, soit résolu par la voie de négociations entre les parties, **elle doit admettre sa compétence**, sans entrer dans la discussion byzantine de chacun des actes accomplis par le demandeur, et de ceux qu'il aurait pu accomplir.

On retrouve ici la finalité essentielle des conditions posées par une clause du type de celle que la Cour doit appliquer en la présente affaire : non pas dresser des obstacles procéduraux tatillons et inutiles de nature à retarder ou à entraver l'accès du demandeur à la justice internationale, mais permettre à la Cour de s'assurer, avant de connaître au fond du différend qui lui est soumis, qu'un effort suffisant a été accompli pour le régler par d'autres voies que la voie judiciaire.

C'est dans cet esprit que la Cour a toujours appliqué, jusqu'à présent, les clauses compromissaires comportant une condition de tentative de règlement négocié du différend [...].

Dans les affaires dites de *l'Incident aérien de Lockerbie*, la clause applicable (l'article 14, paragraphe 1, de la Convention de Montréal de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile) se réfère à "tout différend [...] qui ne peut pas être réglé par voie de négociation". Les défendeurs avaient soutenu [...] que [...] un tel

différend, à supposer qu'il existât, n'avait donné lieu à aucune tentative de règlement négocié.

La Cour, pour écarter l'objection, a retenu, entre autres motifs déterminants, le suivant :

“[...] le défendeur a toujours soutenu que la destruction de l'appareil de la Pan Am au-dessus de Lockerbie n'avait suscité entre les Parties aucun différend concernant l'interprétation ou l'application de la Convention de Montréal et que, de ce fait, il n'y avait, de l'avis du défendeur, aucune question à régler par voie de négociation conformément à la Convention [...].

En conséquence, de l'avis de la Cour, le différend qui existerait entre les Parties ne pouvait [pas] être réglé par voie de négociation [...].”

La présente affaire est la première dans laquelle la Cour conclut à son incompétence sur la seule base du défaut de réalisation d'une condition de négociation préalable » (soulignement ajouté) (points 55 à 63 de l'opinion dissidente).

d) Durée des négociations

102. Aux points 97 et 107 b) de leurs exceptions préliminaires, les défendeurs citent l'affaire *États-Unis et 15 États européens*, dans laquelle des négociations ont apparemment été menées sur une période de trois ans, afin de donner à entendre qu'il s'agit là de la norme ou d'une norme pour satisfaire à la condition de négociations.

103. Mais le Conseil n'a jamais suggéré une telle chose. Il a simplement noté dans les paragraphes du préambule à la décision que « les négociations entre les parties, qui se sont tenues sur une période de trois ans à différents niveaux, ont été adéquates et suffisantes pour répondre aux exigences de l'article 84 [...] » (C-DEC 161/6). Le Conseil n'a jamais dit qu'une période plus courte ne suffirait pas également. Et il ne pourrait pas le dire. Les circonstances et les faits sont différents dans tous les cas. Il conviendrait aux défendeurs que le Conseil prévoie une norme de trois ans dans le cas d'espèce où, en violation de différentes dispositions de la Convention de Chicago et de ses Annexes, ils ont imposé et continuent d'imposer des restrictions qui ont de graves conséquences pour l'État du Qatar et sa population. Ils ont toutes les raisons de retarder ou de prévenir l'administration de la justice et une décision en réponse aux demandes du Qatar, et affirment ainsi ou à tout le moins suggèrent qu'une période de négociations de trois ans constitue une norme satisfaisante pour juger de ce qui est adéquat.

104. Dans les faits, **la durée, en elle-même, est sans conséquence.**

105. Dans l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, l'Inde a suspendu le survol de son territoire par les aéronefs pakistanais le 4 février 1971 ; la question a été

portée devant le Conseil par le Pakistan le 3 mars 1971, *un peu moins d'un mois plus tard*. Le Conseil s'est déclaré compétent le 29 juillet 1971. Il n'a même pas été suggéré que cette période d'un mois pour des négociations était inadéquate, ni devant le Conseil ou par le Conseil ou la CIJ.

106. Dans l'affaire concernant le *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, les actions et omissions dont se sont plaints les États-Unis ont eu lieu le 4 novembre 1979 ; les États-Unis ont déposé leur requête auprès de la CIJ le 29 novembre 1979, *moins d'un mois plus tard* ; la durée a été sans conséquence pour la CIJ lorsqu'elle s'est déclarée compétente.

107. Enfin, dans l'affaire de l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la Cour a considéré que la durée à prendre en considération était de trois jours, depuis le moment où la Cour a établi l'existence d'un différend entre les parties jusqu'au moment où la Géorgie a déposé sa requête (12 août 2008). Sur les faits, la Cour a conclu qu'il n'y avait pas eu de tentative de négociation de la part de la Géorgie. La Cour n'a pas suggéré que cette tentative s'était produite, une période de trois jours serait insuffisante. Il s'agit là de la seule affaire où la Cour ne s'est pas déclarée compétente en raison de la condition de négociation. Les juges ayant exprimé une opinion dissidente, mentionnée ci-dessus, ont considéré que la Cour, conformément à sa jurisprudence constante, aurait dû également examiner la période postérieure au dépôt de la requête, jusqu'à la date à laquelle la Cour s'est déclarée compétente ; et en tout état de cause, à la date d'introduction de la requête, il était clairement établi qu'il n'existait aucune possibilité raisonnable de règlement négocié du différend, et la condition de négociation était remplie (point 84 de l'opinion dissidente).

108. En fait, **en aucun cas le Conseil ou la CIJ n'ont considéré la durée des négociations comme un facteur ou un facteur important pour se déclarer compétents (« ne peut être réglé par voie de négociations ») ; l'objet de l'examen est la question factuelle de savoir s'il y a eu une tentative de négociation ou de véritables négociations, quelle qu'en soit la forme.**

e) Autres aspects relatifs aux négociations

109. Au point 95 des exceptions préliminaires, les défendeurs déclarent que les négociations, « qui doivent à *tout le moins avoir fait l'objet d'une tentative* », doivent concerner directement le désaccord entre les deux États et doivent « en particulier avoir examiné (ou à *tout le moins avoir tenté d'examiner*) la question spécifique de l'interprétation ou de l'application du traité qui suscite le différend entre les parties » (soulignement ajouté).

110. Dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires*, la Cour a jugé que « parce qu'un État ne s'est pas expressément référé, dans des négociations avec un autre État, à un traité particulier qui aurait été violé par la conduite de celui-ci, il n'en découle pas nécessairement que le premier ne serait pas admis à invoquer la clause compromissoire dudit traité » (point 83). Dans l'affaire de l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la Cour a néanmoins jugé que les négociations doivent porter sur l'objet du traité (au point 161). Par conséquent, l'État du Qatar n'avait pas à faire référence à la Convention de Chicago et à ses Annexes dans ses négociations ou tentatives de négociation avec les défendeurs ; il suffit que le refus des droits de survol et d'atterrissage ait été invoqué, ou plus généralement les mesures instituées contre le Qatar, car les aspects prépondérants sont liés à l'aviation. Comme cela sera montré ci-dessous, le Qatar a attiré l'attention des défendeurs sur le texte du traité en question et sur son objet.

111. Au paragraphe 101 des exceptions préliminaires, les défendeurs soutiennent que le Conseil a demandé la tenue de négociations lors de sa session extraordinaire le 31 juillet 2017, mais qu'« en dépit de la décision du Conseil, le demandeur n'a pas engagé ces négociations. » Il est difficile à l'État du Qatar d'interpréter la décision du Conseil de la même manière que les défendeurs. Au point d) de la décision, le Conseil encourage les cinq parties à maintenir leur collaboration et salue l'engagement affirmé par leurs représentants quant à la poursuite des consultations pour veiller à la promotion de la mise en œuvre de solutions techniques optimales ; et encourage les cinq parties à collaborer pour délibérer sur les questions plus larges dans d'autres cadres. Le Conseil n'a pas entamé un examen des aspects juridiques des violations par les défendeurs de leurs obligations au titre de la Convention de Chicago et, en tout état de cause, a chargé les cinq parties, sur un pied d'égalité, à poursuivre la collaboration, et non pas seulement l'État du Qatar. Et en fait, l'État du Qatar a poursuivi sa collaboration et ses consultations dans le cadre de l'OACI en ce qui concerne les solutions techniques, comme demandé par le Conseil et illustré par les réunions de coordination technique tenues afin de mettre en place des routes ou des mesures d'exception.

f) Examen et négociations dans le cadre de l'OACI

112. En juin 2017, le Président du Conseil a transmis à l'ensemble des délégations auprès du Conseil, y compris trois des quatre défendeurs, une série de courriers de l'État du Qatar, accompagnés de la demande du Qatar d'ajouter un point en vertu de l'article 54 n) de la Convention

de Chicago au programme de travail de la 211^e session du Conseil. La correspondance jointe au mémoire du Président est la suivante :

1) Lettre du Qatar au Président du Conseil du 17 juin 2017, réf. 2017/16032, qui constituait une communication distincte et spécifique au sujet de la demande du Qatar en vertu de l'article 54 n) à diffuser au Conseil, en vue de « rétablir le flux sûr, sécurisé et efficace de trafic aérien et de supprimer immédiatement le blocus exercé illicitement contre les aéronefs immatriculés au Qatar et l'État du Qatar au-dessus de la haute mer » (*Pièce justificative 1*).

2) Lettre du Qatar du 5 juin 2017, réf. QCAA/ANS.02/502/17, à la Secrétaire générale, qui fait référence aux mesures unilatérales prises par le Bahreïn, l'Égypte, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis de fermer les FIR qui leur sont allouées pour le trafic vers/depuis le Qatar, y compris les vols Qatar Airways atterrissant dans les FIR ou les survolant. Cette lettre demandait une décision urgente de l'OACI sur la prestation de services du Qatar dans l'espace aérien au-dessus de la haute mer et indiquait que le Qatar collaborait avec le Bureau régional pour élaborer des « plans d'exception via l'espace aérien international pour le trafic vers/depuis le Qatar. » La lettre invitait la Secrétaire générale à envisager de porter la question à l'attention du Conseil (*Pièce justificative 2*).

3) Dans une lettre de l'autorité de l'aviation civile du Qatar au Président du Conseil du 8 juin 2017, réf. 2017/15984, le Qatar déclarait que les défendeurs avaient mis en œuvre une série de mesures coordonnées qui, si leur maintien était autorisé, « imposeraient effectivement un blocus aérien » du Qatar. Cette lettre indiquait que de nombreuses dispositions de la Convention de Chicago et de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux avaient été violées et demandait au Conseil de procéder à un examen urgent en vertu de l'article 54 n), ainsi que la mise en place de mesures d'exception. Pour la Convention de Chicago, la lettre indiquait des violations des articles 9, 12, 28, 37, 44 et 69 ainsi que de son Annexe 2 (*Pièce justificative 3*).

4) Lettre du ministre des Transports et des Communications du Qatar du 13 juin 2017 à la Secrétaire générale, réf. 2017/15993, indiquant que les actions des défendeurs visant à fermer leur FIR aux aéronefs immatriculés au Qatar imposaient effectivement un blocus aérien et que ces actions étaient incompatibles avec les conventions en vigueur. En vertu de l'article 54 n), le Qatar avait demandé à l'OACI de déclarer que les actions des défendeurs

constituaient des violations de la Convention de Chicago et d'ordonner aux défendeurs de supprimer toutes les sanctions de manière urgente et inconditionnelle (*Pièce justificative 4*).

5) Lettre à la Secrétaire générale du Président de l'AAC du Qatar du 13 juin 2017, réf. 2017/15994, ainsi qu'une pièce jointe reproduisant une série de NOTAM des défendeurs (*Pièce justificative 5*).

6) Lettre du 15 juin 2017 du Président de l'Autorité de l'aviation civile du Qatar à la Secrétaire générale, réf. 2017/15995, par laquelle le Qatar invoquait officiellement l'article 54 n), demandant au Conseil de « prendre les mesures nécessaires pour rectifier les violations de la Convention de Chicago et de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux. » La déclaration officielle du Qatar en vertu de l'article 54 n) était jointe à la lettre. Des violations spécifiques de la Convention de Chicago (articles 5, 28, 37, 44 et 69) ont été constatées, et le Conseil a notamment été invité à prier instamment les défendeurs de cesser d'utiliser ces mesures injustifiées et d'établir des plans d'exception (*Pièce justificative 6*).

113. Le Conseil s'est réuni en session extraordinaire le 31 juillet 2017 et a examiné un certain nombre de documents de travail.

114. La Note de travail (C-WP/14641) du Qatar réaffirmait que les défendeurs avaient fermé leur espace aérien aux aéronefs immatriculés au Qatar et imposé des restrictions sévères quant à l'utilisation par ces aéronefs de l'espace aérien international au-dessus de la haute mer qui est adjacent à l'espace aérien recouvrant leur territoire. Il a été constaté que plusieurs articles de la Convention de Chicago avaient été violés. Le Conseil a été invité à prier instamment les défendeurs de lever les restrictions au-dessus de la haute mer ou de prévoir d'autres routes/segments de route pour transiter au-dessus de la haute mer (*Pièce justificative 7*).

115. Dans leur note (C-WP/14640), les défendeurs demandent notamment au Conseil :

- a) de prendre note des mesures d'exception adoptées entre les parties ;
- b) de reconnaître que les parties coopèrent pour mettre en œuvre les mesures d'exception ;
- c) d'encourager les parties à poursuivre leur collaboration.

Les défendeurs ont confirmé qu'ils avaient « suspendu l'accès des aéronefs immatriculés au Qatar à l'espace aérien de ces États (y compris l'espace aérien au-dessus des eaux territoriales) avec effet le

6 juin 2017 » (point 2.1). Au point 4, les défendeurs ont présenté de longues informations sur les arrangements et routes d'exception (*Pièce justificative 8*).

116. La Secrétaire générale, dans sa note (C-WP/14639), indique avoir reçu des lettres de l'Arabie saoudite et de l'Égypte dans lesquelles les deux États confirmaient les restrictions imposées aux aéronefs immatriculés au Qatar entrant dans leur espace aérien et atterrissant dans leurs aéroports (point 1.3). La Secrétaire générale a rendu compte des réunions de coordination associant les différentes parties en vue de renforcer les arrangements d'exception (*Pièce justificative 9*). D'autres réunions de coordination se sont tenues depuis lors.

117. Dans sa présentation de la note C-WP/14641, le ministre des Transports et des Communications du Qatar évoquait la fermeture par les défendeurs de leurs espaces aériens respectifs aux aéronefs immatriculés au Qatar et l'imposition de restrictions sévères à ces aéronefs en ce qui concerne l'accès à l'espace aérien international au-dessus de la haute mer (*C-MIN Session extraordinaire, 31 juillet 2017, Pièce justificative 10*, au point 7). Le ministre a indiqué que les actions des défendeurs constituaient une violation flagrante de tous les instruments et normes applicables de l'OACI (point 11). Le Qatar demandait au Conseil de lever le blocus (point 14) ; en outre, les défendeurs avaient violé les droits consacrés par la Convention de Chicago (point 15).

118. Le ministre de l'Économie des Émirats arabes unis, au nom des quatre États, a évoqué la mise en place avec succès des routes d'exception avec la coopération de l'OACI (point 33). M. Al Belushi, Suppléant des Émirats arabes unis, a indiqué :

« [...] que le Bureau régional de l'OACI au Moyen-Orient avait coordonné de multiples réunions afin de revoir les routes d'exception en place actuellement et d'examiner d'autres propositions [...] » (*point 45*).

119. Au cours de la discussion qui a suivi, de nombreux représentants ont évoqué la nécessité de *continuer à coopérer*, ou de négocier, de dialoguer ou de discuter. Les cinq États ont tous exprimé leur volonté de collaborer sur les questions techniques. Dans sa décision, le Conseil a encouragé les cinq parties à poursuivre leur collaboration.

120. L'objet de cette longue récapitulation est *de montrer que des négociations ont eu lieu entre les parties dans le cadre de l'OACI. Cependant, bien que l'État du Qatar ait soulevé, dans sa correspondance, ses déclarations et ses discussions au sein de l'OACI, les violations spécifiques de la Convention de Chicago et de ses Annexes*, l'OACI et les défendeurs n'ont jusqu'à présent pas abordé cette question, sauf de façon très limitée en établissant quelques routes d'exception. Le refus fondamental de permettre aux aéronefs immatriculés au Qatar de survoler le territoire des défendeurs et/ou d'y atterrir demeure.

g) Demande de consultations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce

121. Dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'État du Qatar a demandé la tenue de consultations avec l'Arabie saoudite, le Bahreïn et les Émirats arabes unis, y compris spécifiquement sur les restrictions sur l'aviation imposées par ces pays au Qatar.

122. Le 4 août 2017, l'OMC a diffusé des communications du Qatar du 31 juillet 2017 auprès des délégations des trois États susmentionnés leur demandant d'« entamer des consultations concernant les mesures adoptées dans le contexte des tentatives coercitives d'isolement » imposées par ces États. Ces communications évoquaient notamment :

1) l'interdiction de l'accès des aéronefs immatriculés au Qatar à l'espace aérien de ces États ;

2) l'interdiction, depuis et vers ces trois États, des vols exploités par des aéronefs immatriculés au Qatar, y compris l'interdiction d'atterrissage de ces aéronefs dans les aéroports de leurs territoires respectifs.

Les communications se concluent par la mention du Qatar qui « espère » recevoir une réponse dans les dix jours, tel que le prévoient les règles applicables de l'OMC et « fixer une date mutuellement acceptable pour les consultations [...] » (*Pièces justificatives 11.12 et 13*).

123. Par une lettre commune du 10 août 2017 adressée au Président de l'Organe de règlement des différends de l'OMC (*Pièce justificative 14*), les trois défendeurs ont exprimé qu'ils :

« [...] regrettent que des consultations aient été demandées dans cette affaire et saisissent cette occasion pour réaffirmer leur position partagée et déterminée selon laquelle les mesures mentionnées dans la demande mettent en œuvre des décisions diplomatiques et de sécurité nationale pour lesquelles tous les membres de l'OMC conservent leur pleine souveraineté. Étant donné que les questions à la base de cette affaire ne sont pas des questions commerciales, un groupe de travail de l'OMC ne devrait pas être demandé.

[...] Rien dans les accords de l'OMC ou les exceptions concernant la sécurité ne peut être interprété comme exigeant d'un membre qu'il fournisse des informations qu'il juge contraires à ses intérêts essentiels de sécurité, comme tel est le cas dans la présente affaire.

Sur la base de ce qui précède, [...] les gouvernements soussignés refusent d'entamer des consultations sur ce sujet. »

124. Indépendamment des questions de procédure dans le cadre de l'OMC, à savoir si les défendeurs ont ou non raison, et de l'étape suivante, qui pourrait le cas échéant se présenter, cette série de communications et de courriers montre que, dans un autre cadre multilatéral, l'État du

Qatar a cherché, sans succès, à établir la communication avec les défendeurs sur l'objet du différend soumis au Conseil.

h) Autres négociations ou tentatives de négociation

125. Une autre chronologie des négociations ou des tentatives de négociation du Qatar avec les défendeurs est présentée ci-dessous.

126. *5 juin 2017, Doha - Bureau d'information :*

« Le ministère des Affaires étrangères de l'État du Qatar regrette profondément la décision de l'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis et du Royaume de Bahreïn de **fermer leurs frontières et leur espace aérien** et de rompre les relations diplomatiques » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 15*).

127. *6 juin 2017, Doha - Bureau d'information :*

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a souligné que le choix stratégique du Qatar est de résoudre toute crise par le dialogue. Il a indiqué que « s'il existait de réels motifs, la question aurait été soulevée pour être examinée lors des réunions du CCG [Conseil de coopération du Golfe], mais rien n'a été évoqué. Cette question n'a pas non plus été évoquée lors du Sommet arabo-islamo-américain qui s'est tenu à Riyad ». « Une allocution de S.E l'Émir [...] à la population qatarienne était prévue », mais le discours a été reporté à la demande de S.E. l'Émir du Koweït afin de lui laisser « la latitude nécessaire pour se déplacer et établir le contact avec les parties en conflit et tenter de maîtriser la question comme il l'a toujours fait. » Le Qatar a considéré que le différend entre pays frères devrait être résolu à la table des discussions et que « le choix stratégique du Qatar est de résoudre tout différend par le dialogue. » Le ministre des Affaires étrangères a indiqué que des « déclarations inexactes » avaient été faites en ce qui concerne la fermeture de l'espace aérien et du blocus terrestre et maritime [...] » (soulignement ajouté). Il a ajouté que « quels que soient les différends entre nos pays, nous devons en parler au sein du CCG [...] » (*Pièce justificative 16*).

128. *6 juin 2017, Doha - Bureau d'information :*

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a déclaré être ouvert à la médiation pour résoudre la crise. Il a ajouté : « Nous souhaitons nous asseoir et parler » (*Pièce justificative 17*).

129. *7 juin 2017, Doha - Bureau d'information :*

À la suite d'une réunion avec le président des États-Unis, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a indiqué, en ce qui concerne le financement du terrorisme : « nous lui avons dit très

clairement qu'en cas d'allégation, nous pouvions nous réunir et régler cette question » (*Pièce justificative 18*).

130. 7 juin 2017, Doha - Bureau d'information :

L'Émir de l'État du Qatar s'est réuni avec l'Émir du Koweït ; celui-ci a informé l'Émir de l'État du Qatar de ses efforts pour tenter de résoudre la crise (*Pièce justificative 19*).

131. 9 juin 2017, Allemagne - Bureau d'information :

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar s'est réuni avec le ministre allemand des Affaires étrangères ; ils ont évoqué le **blocus aérien**, maritime et terrestre, **ainsi que la fermeture des frontières terrestres et de l'espace aérien**. Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a réaffirmé que le choix du Qatar est le dialogue. Il a déclaré : « De nombreux pays amis apportent leur soutien et déploient des efforts pour maîtriser cette crise et lever ce blocus injuste de l'État du Qatar et pour ensuite engager des négociations » (*Pièce justificative 20*).

132. 10 juin 2010, Moscou - Bureau d'information :

Lors d'une réunion avec son homologue à Moscou, le ministre des Affaires étrangères du Qatar « a réaffirmé son attachement au dialogue pour résoudre les différends avec certains pays voisins et indiqué que le Conseil de coopération du Golfe (CCG) constitue le cadre le plus approprié pour régler les différends dans la région » (*Pièce justificative 21*).

133. 10 juin 2017, Moscou - Bureau d'information :

Dans un entretien télévisé, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a indiqué que le Qatar ne perdrait pas espoir dans la médiation de l'Émir du Koweït et que cette médiation était toujours en cours (*Pièce justificative 22*).

134. 12 juin 2017, Londres - Bureau d'information :

Dans une déclaration à Al-Jazeera, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a indiqué être en contact avec l'Émir du Koweït au sujet de ses efforts de médiation et que les États-Unis étaient également en contact avec le Koweït à propos des efforts de médiation. Le ministre des Affaires étrangères a souligné que le dialogue diplomatique constitue la solution à la crise « qui requiert des bases qui n'ont pas encore été dégagées, ajoutant que le Qatar est disposé à examiner toute demande, pour autant qu'elle soit claire » (*Pièce justificative 23*).

135. 12 juin 2017, Paris - Bureau d'information :

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a souligné que le Qatar ignorait encore ce qui avait incité les autres parties à boycotter le pays. Il a réaffirmé que le Qatar était ouvert au dialogue sur la base de principes qui respectent le droit international. Il a également indiqué que « les efforts de médiation du Koweït bénéficiaient du soutien européen et américain » (*Pièce justificative 24*).

136. 15 juin 2017, Doha - Bureau d'information :

Rendant compte des efforts diplomatiques du Qatar, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a indiqué, notamment, que le Royaume-Uni et le Qatar s'étaient accordés sur la nécessité de soutenir l'Émir du Koweït dans ses efforts de médiation ; le ministre allemand des Affaires étrangères a souligné la nécessité de lever le **blocus** terrestre, maritime et **aérien** (*Pièce justificative 25*).

137. 17 juin 2017, Doha - Bureau d'information :

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a mentionné les importants efforts de l'Émir du Koweït et indiqué que « les frères koweïtiens se rendaient régulièrement dans les pays qui ont adopté ces mesures injustes. » Aucune exigence n'a toutefois été présentée (*Pièce justificative 26*).

138. Le **New York Times** a indiqué le 20 juin 2017 (*Pièce justificative 27*) que le Département d'État des États-Unis a « vivement critiqué l'Arabie saoudite et d'autres pays du golfe Persique pour avoir imposé un embargo de deux semaines contre le Qatar sans donner à ce petit pays des moyens spécifiques de résoudre la crise ». L'article cite la porte-parole du Département d'État comme suit :

« Voilà plus de deux semaines que l'embargo a été lancé, et nous sommes surpris que les États du Golfe n'aient pas apporté au public ou aux Qatariens des précisions quant à leurs plaintes à l'égard du Qatar.

Plus le temps passe, plus le doute s'installe au sujet des mesures prises par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis [...]

À ce stade, nous nous posons une question simple : ces mesures sont-elles vraiment liées à leurs préoccupations concernant le prétendu financement du terrorisme, ou s'agit-il de griefs liés à des tensions latentes de longue date ».

La porte-parole a déclaré que le président des États-Unis avait proposé le (précédent) secrétaire d'État comme intermédiaire, mais elle a indiqué que les interactions de M. Tillerson avec les dirigeants de la région avaient conduit celui-ci à conclure que son rôle de médiation n'était pas nécessaire et qu'« ils seraient en mesure de régler cette question par eux-mêmes ».

139. Cet article révèle que la porte-parole a déclaré que « **Depuis l'annonce de l'embargo contre le Qatar le 5 juin, M. Tillerson avait eu plus de 20 appels et réunions téléphoniques**

avec les dirigeants du Golfe et d'ailleurs [...] ainsi que deux réunions en tête-à-tête avec M. al-Jubeir » (le ministre des Affaires étrangères saoudien) (soulignement ajouté).

140. L'article s'achève en indiquant que le ministre des Affaires étrangères du Qatar avait dit que le pays ne pouvait espérer résoudre la crise jusqu'à ce que l'Arabie saoudite et ses partenaires ne fournissent des raisons spécifiques de leur embargo. « Nous ignorons ces raisons », semble-t-il avoir déclaré.

141. **Une liste des « exigences » des défenseurs** a alors été présentée par le Koweït au Qatar le 22 juin 2017 (*Pièce justificative 28*). Cette liste d'exigences constitue la *Pièce justificative 29*; le Conseil est invité à examiner la nature de ces exigences dans le cadre d'une négociation.

142. Le 25 juin 2017, la **BBC** a indiqué que le secrétaire d'État de l'époque avait dit qu'il serait difficile de satisfaire à certaines de ces exigences, mais que les propositions constituaient une base de dialogue. Elle a également indiqué que le ministre des Affaires étrangères du Qatar a par la suite rejeté cette liste. Le ministre des Affaires étrangères du Qatar aurait dit que « ces exigences démontraient que les sanctions n'avaient "rien à voir avec la lutte contre le terrorisme [...] [mais] visaient à limiter la souveraineté du Qatar et à externaliser notre politique étrangère" » (*Pièce justificative 30*).

143. Dix jours ont été accordés au Qatar pour répondre aux « exigences », soit jusqu'au 3 juillet 2017. La **BBC** a indiqué le 27 juin 2017 que le porte-parole du gouvernement des Émirats arabes unis avait déclaré que le Qatar « ne répond pas positivement à ce que nous avons envoyé » et que « nous rompons toutes nos relations avec le Qatar, économiques, politiques voire sociales, à la suite des **interdictions de vol** » (soulignement ajouté). L'article indique que : « Pour l'instant, le Koweït, qui est neutre, tente de jouer le rôle de médiateur, sans succès jusqu'à présent » (*Pièce justificative 31*).

144. *27 juin 2017, Washington - Bureau d'information :*

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a affirmé que les « exigences » sont de simples allégations, qu'elles devraient être étayées par des preuves et qu'elles devraient être réalistes et possibles. Évoquant une réunion avec l'ancien secrétaire d'État américain, le ministre des Affaires étrangères a indiqué : « Nous estimons que l'État du Qatar participera à un dialogue constructif avec les parties concernées si elles souhaitent aboutir à une solution et surmonter cette crise ». Le ministre a indiqué qu'il avait été entendu que les exigences n'étaient pas négociables (*Pièce justificative 32*).

145. 27 juin 2017, Washington - Bureau d'information :

Le 27 juin 2017, le ministre des Affaires étrangères du Qatar s'est réuni avec le secrétaire d'État américain de l'époque. Le secrétaire d'État a souligné l'importance d'aboutir à une solution satisfaisante dès que possible et fait part de sa disposition à apporter son soutien pour y parvenir (*Pièce justificative 33*).

146. Le 28 juin 2017, la **BBC** a indiqué que le ministre des Affaires étrangères du Qatar « a condamné ses voisins du Golfe pour avoir refusé de négocier les exigences du Qatar de **rétablissement des relations aériennes**, maritimes et terrestres » (soulignement ajouté). Cet article indique ensuite que « après la tenue de discussions avec M. Tillerson à Washington mardi, des journalistes ont demandé au ministre des Affaires étrangères saoudien Abel al-Jubeir si les exigences étaient non négociables. Il a répondu "oui" ». L'article précise également que le ministre des Affaires étrangères du Qatar, qui a rencontré M. Tillerson [...] plus tard le mardi, a qualifié la position saoudienne d'"inacceptable" ». En outre, l'article cite le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression, David Kay, selon lequel « la fermeture d'Al Jazeera porterait un coup dur au pluralisme médiatique dans une région souffrant déjà de restrictions graves sur l'information et les médias de tous types » (*Pièce justificative 34*).

147. 30 juin 2017, Washington - Bureau d'information :

Lors d'une réunion organisée par le Centre arabe de Washington, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a déclaré que les parties devraient « entamer un dialogue, formuler des exigences, examiner et vérifier ces exigences, et ensuite viendra le moment où nous surmonterons ces difficultés [...] mais fixer des exigences avec une échéance est un précédent inhabituel. » Il a déclaré que toute liste de demandes ou d'exigences devrait être négociée, mais que présenter des exigences non négociables montre un manque de respect à l'égard du droit international (*Pièce justificative 35*).

148. 1^{er} juillet 2017, New York - Bureau d'information :

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a rencontré les représentants des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et des représentants de membres non permanents ; le ministre des Affaires étrangères a souligné l'importance du dialogue pour le Qatar et du soutien à la médiation de l'État du Koweït (*Pièce justificative 36*).

149. 1^{er} juillet 2017, Rome - Bureau d'information :

Lors d'une réunion avec le ministre des Affaires étrangères italien, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a réaffirmé que le Qatar était disposé à participer à un dialogue constructif et à des négociations avec les défenseurs, pour autant que ce dialogue s'appuie sur des bases solides (*Pièce justificative 37*).

150. Et cette situation s'est poursuivie, les réunions et les forums publics se sont suivis. L'État du Qatar a saisi chaque occasion pour proposer de négocier avec les défenseurs, en vain, ou pratiquement en vain.

151. *1^{er} juillet 2017, Rome - Bureau d'information :*

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a déclaré que les défenseurs établissaient des exigences qui visaient à être rejetées ; ces exigences violaient le droit international et n'avaient pas pour but de combattre le terrorisme mais visaient au contraire à affaiblir et à porter atteinte à la souveraineté du Qatar. Le Qatar, en revanche, souhaitait un dialogue assorti de conditions appropriées (*Pièce justificative 38*).

152. *4 juillet 2017, Doha - Bureau d'information :*

Lors d'une conférence de presse conjointe, les ministres des Affaires étrangères qatarien et allemand ont salué les efforts de médiation de l'Émir du Koweït. Pour le ministre des Affaires étrangères du Qatar, il était manifeste qu'aucune solution n'existait en dehors de négociations (*Pièce justificative 39*).

153. *5 juillet 2017, Londres - Bureau d'information :*

Dans une allocution au Royal Institute of International Affairs à Chatham House, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a déclaré que depuis plus de trois semaines, après le 5 juin 2017, le Qatar avait demandé que lui soient présentées des exigences spécifiques, et que « ce n'est qu'à la suite de pressions internationales et en particulier américaines qu'ils nous ont présenté le 23 juin une liste de 13 "exigences" dont ils nous ont dit que nous devons y répondre d'ici le 3 juillet ».

« [...] elles ne constituaient pas des griefs "raisonnables et juridiquement réparables" contre le Qatar, comme l'avait espéré le secrétaire d'État américain, et elles n'étaient ni "mesurées" ni réalistes, comme l'avait voulu le ministre britannique des Affaires étrangères.

[...]

La réponse à nos désaccords ne réside pas dans des blocus et des ultimatums. Mais dans le dialogue et la raison. Au Qatar, nous sommes toujours ouverts aux deux, et nous accueillons positivement tous les efforts sérieux de règlement de nos différends avec nos voisins [...]. Et nous accueillons toujours le dialogue et les négociations.

[...]

[...] Alors que la prolongation du délai de 48 heures touche à sa fin, le Qatar continue d'appeler au dialogue [...].

[...] Le Qatar se tient prêt à participer à un processus de négociation avec un cadre clair et un ensemble de principes qui garantissent qu'il n'est pas porté atteinte à notre souveraineté [...]. » (*Pièce justificative 40*).

154. 6 juillet 2017, Londres - Bureau d'information :

Dans un entretien à CNN, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a déclaré que le Qatar ne satisferait à aucune exigence qui constitue à ses yeux une violation du droit international et que toute exigence portant atteinte à la souveraineté du Qatar ne serait pas examinée (*Pièce justificative 41*).

155. 7 juillet 2017, Doha - Bureau d'information :

Une source de haut rang du ministère des Affaires étrangères du Qatar a évoqué le fait que la réponse du Qatar aux exigences avait été remise à l'Émir du Koweït en sa qualité de médiateur. Cette source a réaffirmé la disposition du Qatar à coopérer et à examiner toutes les demandes qui ne s'opposent pas à la souveraineté de l'État du Qatar.

156. 10 juillet 2017, Doha - Bureau d'information :

Le directeur du Bureau des communications du gouvernement qatarien a indiqué que certaines des allégations et exigences des défenseurs étaient dépourvues de fondement, tandis que d'autres constituaient une attaque contre la souveraineté du Qatar ; par conséquent, le Qatar avait rejeté ces exigences (*Pièce justificative 43*).

157. 10 juillet 2017, Abidjan - Bureau d'information :

Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères du Qatar a affirmé que le Qatar était disposé « à dialoguer, à négocier et à trouver des solutions aux problèmes existants dans le respect des droits de tout État sans imposition ni menace » (*Pièce justificative 44*).

158. 11 juillet 2017, Doha - Bureau d'information :

À l'occasion de la signature par le Qatar et les États-Unis d'un protocole d'accord sur la lutte contre le financement du terrorisme, une réunion tripartite s'est tenue avec le Koweït, au cours de laquelle l'évolution de la crise du Golfe a été examinée. Le secrétaire d'État américain « a qualifié cette discussion avec les autorités qatariennes de profonde et de constructive, indiquant qu'il se rendrait en Arabie saoudite afin d'examiner leurs préoccupations et les possibilités de régler la crise ». Le

secrétaire d'État a confirmé que le but de cette visite était de soutenir les efforts de médiation du Koweït, d'aider les deux parties à comprendre la source des préoccupations et de trouver une solution possible à leurs différends (*Pièce justificative 45*).

159. *11 juillet 2017, Doha - Bureau d'information :*

Une réunion conjointe s'est tenue entre le Qatar, le Koweït et les États-Unis afin d'examiner l'évolution de la crise et les efforts de médiation du Koweït (*Pièce justificative 46*).

160. Selon un article du **New York Times** du 11 juillet 2017, le secrétaire d'État américain présenterait le 12 juillet 2017 le protocole d'accord contre le financement du terrorisme signé par le Qatar aux :

« [...] dirigeants d'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis et du Bahreïn afin de voir si cela suffirait pour mettre fin à une confrontation qui a conduit quatre États arabes à bloquer le Qatar pendant plus d'un mois [...]

Le Département d'État s'est ouvertement demandé si la véritable intention du groupe mené par l'Arabie saoudite n'était pas de régler d'anciens comptes avec le Qatar et, mardi, M. Tillerson a indiqué clairement que sur la question du financement du terrorisme, le Qatar avait désormais devancé ses rivaux.

[...]

M. Tillerson espérait éviter ce voyage. Lors des premiers jours de crise, il a passé des heures au téléphone en demandant instamment aux deux parties d'aboutir à un compromis. Lors de sa première allocution publique importante au sujet du différend, il a cité des raisons humanitaires pour que les quatre pays mettent inconditionnellement fin à leur embargo.

“Le but de ce voyage était d'étudier les possibilités de trouver une solution”, a indiqué R.C: Hammond, un porte-parole de M. Tillerson.

Mais étant donné les fortes probabilités d'échec, M. Hammond a indiqué que M. Tillerson gardait ses distances et ne souhaitait pas intervenir en tant que médiateur » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 47*).

161. *13 juillet 2017, Doha - Bureau d'information :*

Une autre réunion entre les États-Unis, le Qatar et le Koweït s'est tenue pour examiner les résultats de la visite du secrétaire d'État américain à Djedda. Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a saisi cette occasion pour rappeler de nouveau que le Qatar :

« [...] est toujours ouvert à un dialogue constructif pour résoudre tout différend entre États. Cette crise ne peut être résolue que par un dialogue fondé sur les principes du respect mutuel et de la souveraineté des États [...] et l'État du Qatar est disposé à examiner toutes les exigences présentées par les quatre pays et leurs preuves sur ces bases » (*Pièce justificative 48*)

162. *14 juillet 2017, Ankara - Bureau d'information :*

Lors d'une réunion avec le ministre des Affaires étrangères turc, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a souligné que le Qatar était convaincu de l'importance du dialogue pour résoudre la crise (*Pièce justificative 49*).

163. 15 juillet 2017, Doha - Bureau d'information :

Lors d'une réunion avec le ministre français des Affaires étrangères, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a souligné que :

« Le Qatar était disposé à tenir un dialogue constructif avec les pays du siège, pour autant que cela ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'État du Qatar et que ce dialogue soit mené conformément au droit international » (*Pièce justificative 50*).

164. 17 juillet 2017, Athènes - Bureau d'information :

L'ambassadeur du Qatar en Grèce a déclaré que le Qatar « attend toujours le retour de ses frères arabes à la table du dialogue » ; il a également exprimé des regrets au sujet du **siège** terrestre, maritime et **aérien** du Qatar (*Pièce justificative 51*).

165. 21 juillet 2017, *The Independent*, Royaume-Uni :

Le journal The Independent a rendu compte d'une allocution de l'Émir du Qatar dans laquelle il faisait appel au dialogue pour résoudre la crise. L'article indiquait que le secrétaire d'État américain était satisfait des efforts déployés par le Qatar pour mettre en œuvre un accord visant à combattre le financement du terrorisme et avait invité les quatre États à lever leur blocus terrestre. L'allocution aurait été faite quelques jours avant que le président turc ne se rende au Qatar, en Arabie saoudite et au Koweït pour tenter de résoudre le différend. » L'article faisait également référence à une série de missions diplomatiques au début du mois par le secrétaire d'État américain (*Pièce justificative 52*).

166. 25 juillet 2017, Washington - Bureau d'information :

Dans un entretien au Washington Post, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a fait part de la volonté de dialogue pour résoudre la crise, « ajoutant qu'il est une "victime de l'intimidation géopolitique" de voisins plus grands qui ne cherchent « rien d'autre que l'abandon de la souveraineté du Qatar », indiquait le journal » (*Pièce justificative 53*).

167. 25 juillet 2017, Washington - Bureau d'information :

Dans un entretien à Al-Jazeera, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a salué « les efforts importants accomplis par le secrétaire d'État américain Rex Tillerson au cours de sa dernière visite dans les pays du Golfe, qui a présenté des propositions auxquelles nous allons répondre. » Il a

souligné que : « Le Qatar ne négociera pas sa souveraineté nationale et est disposé à discuter des demandes des pays du siège quant à la menace posée par le Qatar à leur sécurité nationale, pour autant que ces allégations soient fondées » (*Pièce justificative 54*).

168. 25 juillet 2017, Vienne - Bureau d'information :

L'ambassadeur du Qatar en Autriche a déclaré dans un entretien que « le dialogue est nécessaire [...]. Nous continuerons de souscrire à ce principe. Nous appelons l'autre partie à adopter la même approche » (*Pièce justificative 55*).

169. 27 juillet 2017, Washington - Bureau d'information :

Dans des déclarations à Al-Jazeera, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a déclaré qu'il examinait avec le secrétaire d'État américain des propositions pour résoudre la crise que celui-ci « avait présentées lors de sa dernière visite dans les pays du Golfe ». Il a souligné que le Qatar accueille positivement ces propositions (*Pièce justificative 56*).

170. 27 juillet 2017, New York - Bureau d'information :

Au cours d'une réunion avec le Secrétaire général des Nations Unies, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a souligné la volonté du Qatar de poursuivre le dialogue pour résoudre la crise « et sa volonté de s'asseoir à la table du dialogue avec les pays du siège sur la base des principes du respect du droit international et de la souveraineté de l'État du Qatar » (*Pièce justificative 57*).

171. **L'agence de presse saoudienne officielle** a indiqué le 30 juillet 2017 que le ministre des Affaires étrangères d'Arabie saoudite « a dit qu'il n'y avait **pas de négociation sur les 13 exigences ou les six principes** présentés dans la déclaration du Caire » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 58*).

172. 18 août 2017, Oslo - Bureau d'information :

Lors d'une réunion avec le ministre norvégien des Affaires étrangères, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a « réaffirmé la position du Qatar en faveur de la médiation du Koweït, du dialogue et d'une solution diplomatique durable fondée sur le respect du droit international et de la souveraineté. Le ministre a également informé son homologue norvégien de la situation de la médiation du Koweït, soulignant l'interaction positive du Qatar à cet égard » (*Pièce justificative 59*).

173. 30 août 2017, Doha - Bureau d'information :

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a rencontré son homologue russe et « réaffirmé la disposition du Qatar au dialogue [...], déclarant que l'État du Qatar avait présenté une demande officielle à l'État du Koweït indiquant sa disposition au dialogue, mais que les pays du siège n'y avaient pas répondu » (*Pièce justificative 60*).

174. 30 août 2017, Doha - Bureau d'information :

Lors d'une conférence de presse conjointe avec le ministre russe des Affaires étrangères, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a évoqué :

« [...] les lettres envoyées par S.E. l'Émir du Koweït à toutes les parties, appelant au dialogue, directement et inconditionnellement. Il a fait observer que l'État du Qatar était le seul pays à avoir répondu à la lettre du Koweït après quelques jours ; en revanche, aucun des pays du siège n'y a répondu, dans le prolongement de leur approche consistant à ne pas répondre et à ignorer les efforts de médiation, de la part du Koweït ou de tout autre pays ami, évoquant à cet égard les visites des envoyés du secrétaire d'État américain qui ont présenté certaines propositions qui ont également été ignorées par les pays du siège » (soulignement ajouté).

[...]

Le ministre des Affaires étrangères a rappelé plusieurs tentatives de mener un dialogue inconditionnel de la part des médiateurs et, plus récemment, de l'Émir du Koweït. Les pays du siège n'ont pas répondu à ces appels au dialogue et ont fixé des conditions chaque fois qu'ils ont été invités à des pourparlers. L'État du Qatar a fait part de son désir de résoudre la crise par le dialogue à plus de douze reprises [...]

Le ministre des Affaires étrangères a déclaré que « les organisations internationales font leur travail et que les initiatives ont débouché sur des résultats en ce qui concerne les questions maritimes, **aériennes** et humanitaires et d'autres mesures illégales » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 61*).

175. 1^{er} septembre 2017, Bruxelles - Bureau d'information :

Lors d'une réunion avec un certain nombre de députés européens, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a souligné « le respect du Qatar à l'égard des efforts de médiation du Koweït et réaffirmé la disposition du Qatar à tenir un dialogue avec les pays du siège dans le respect du droit international et de la souveraineté » (*Pièce justificative 62*).

176. Le 8 septembre 2017, la conversation téléphonique de l'Émir du Qatar avec le Président des États-Unis a été largement rapportée par les médias. Le président des États-Unis a informé l'Émir des résultats de son entretien avec le Prince héritier d'Arabie saoudite, ainsi que des discussions tenues avec l'Émir du Koweït. **Un des quelques contacts directs entre les parties a été suivi d'un**

appel téléphonique entre l'Émir du Qatar et le Prince héritier d'Arabie saoudite, au cours duquel il semble que tous deux aient souligné la nécessité de résoudre la crise par le dialogue.

177. Les choses ont toutefois dégénéré à partir de ce moment.

178. Les journaux qatariens ont déclaré que l'Émir du Qatar accueillait positivement la proposition du Prince héritier d'Arabie saoudite de désigner deux envoyés « pour résoudre les questions controversées d'une manière qui ne porte pas atteinte à la souveraineté des États » (*Pièce justificative 63*)

179. **L'agence de presse saoudienne officielle** a rapporté le 9 septembre 2017 qu'un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères saoudien avait déclaré que ce qui avait été publié était une distorsion des faits. Le communiqué de presse ajoutait :

« Le contact a été établi à la demande du Qatar en ce qui concerne sa demande de dialogue avec les quatre pays au sujet des exigences et, dans la mesure où cela prouve que l'autorité du Qatar n'est pas sérieuse dans le dialogue et poursuit ses politiques précédentes, le Royaume d'Arabie saoudite déclare que tout dialogue ou communication avec l'autorité du Qatar est suspendu [...] » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 64*).

Ce qui précède montre clairement que ce contact a été établi à la demande du Qatar, que les parties ont été en contact direct, mais que cela s'est avéré futile et que les parties se trouvent dans l'impasse.

180. *11 septembre 2017, agence de presse des Émirats :*

L'agence de presse des Émirats a cité un éditorial de Gulf News, un journal des Émirats arabes unis, qui indique :

« Des tentatives ont été menées par des intermédiaires tiers pour intercéder et négocier une fin à cette impasse, et l'Émir du Koweït [...] a agi comme intermédiaire au cours de cette période de communications indirectes. **Les États-Unis, l'Allemagne et la France ont tous joué un rôle. Chacune des 13 exigences du quartet est non négociable, non divisible et constitue le strict minimum requis pour revenir à la normalité entre voisins.** Et le quartet est disposé à écouter » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 65*).

181. *11 septembre 2017, Genève - Bureau d'information :*

Lors d'une conférence de presse, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a déclaré que le Qatar avait répondu aux 13 exigences « dans un langage juridique et rationnel et transmis la réponse aux quatre pays, qui ont par la suite établi les six principes, que le Qatar s'est dit disposé à examiner, pour autant qu'il existe des obligations collectives de la part de tous les pays, mais nous avons été étonnés du retrait des quatre pays et insistons de nouveau sur les 13 exigences, dont une

serait annulée après dix jours. » Évoquant l'appel téléphonique entre le Qatar et l'Arabie saoudite, le ministre des Affaires étrangères a déclaré que : « Une demi-heure plus tard, l'Arabie saoudite a publié une déclaration indiquant que ce que nous avons affirmé au sujet de la communication était un mensonge, alors que tous les points mentionnés dans notre déclaration s'appuyaient sur des faits ». Toutefois, la position du Qatar n'avait pas changé ; le Qatar était disposé à s'adresser aux autres États et à participer à tout effort visant à résoudre la crise (*Pièce jointe 66*).

182. 15 septembre 2017, Paris - Bureau d'information :

Au cours d'une réunion en France l'Émir du Qatar et le président français ont examiné les efforts visant à résoudre la crise « par le dialogue et des moyens diplomatiques via les bons offices de l'État du Koweït, qui est soutenu par les deux pays » (*Pièce justificative 67*).

183. 19 septembre 2017, New York - Bureau d'information :

À la séance d'ouverture de la 72^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'Émir du Qatar a déclaré :

« Le Qatar gère successivement son existence, son économie, ses plans de développement et sa communication avec le reste du monde au moyen des routes aériennes et maritimes [...]

Le blocus a été imposé brutalement et sans avertissement [...]

[...] Parallèlement, nous avons adopté une attitude ouverte en faveur du dialogue, sans imposition, et avons exprimé notre disposition à résoudre les différends au moyen de compromis sur la base d'une compréhension commune. D'ici, je renouvelle mon appel en faveur d'un dialogue fondé sur le respect mutuel de la souveraineté et j'estime grandement la médiation sincère et appréciée que l'État du Qatar a soutenue dès le début [...] » (*Pièce justificative 68*).

184. 19 septembre 2017, New York - Bureau d'information :

L'Émir du Qatar a rencontré le président des États-Unis et examiné la crise du Golfe et les efforts visant à la résoudre par le dialogue et des moyens diplomatiques. Le président des États-Unis a indiqué que des efforts étaient en cours pour résoudre le problème. Pour sa part, l'Émir a déclaré que les efforts du président des États-Unis contribueraient dans une large mesure à trouver une solution, soulignant la disposition et l'ouverture du Qatar au dialogue (*Pièce justificative 69*).

185. 26 septembre 2017, New York - Bureau d'information :

Dans une déclaration lors d'une réunion ministérielle du Mouvement des pays non alignés, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères a affirmé que le Qatar était disposé à mener un dialogue constructif et direct au sujet des allégations soulevées contre lui et à résoudre les différences de

points de vue. Il a attiré l'attention sur le **siège** terrestre, maritime et **aérien** imposé au Qatar (*Pièce justificative 70*).

186. 19 octobre 2017, **Bloomberg** a rapporté que :

« **Le secrétaire d'État Rex Tillerson** a peu d'espoir que la confrontation entre le bloc mené par l'Arabie saoudite et le Qatar s'achève d'ici peu, **mettant en cause les quatre pays rassemblés contre l'émirat pour le manque de progrès** et jetant le doute sur les efforts de médiation des États-Unis dans la crise.

“Il semble qu'il existe un réel manque de volonté de la part de certaines parties de nouer le contact”, a indiqué M. Tillerson dans un entretien jeudi à Washington. “Il appartient aux dirigeants du quartet de décider d'établir le contact avec le Qatar, car celui-ci a été très clair quant à sa volonté d'établir ce contact.”

M. Tillerson a formulé ce commentaire quelques jours avant de se rendre dans la région, y compris des escales en Arabie saoudite et au Qatar, dans un nouvel effort de résolution du différend » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 71*).

187. 22 octobre 2017, *Doha - Bureau d'information* :

Lors d'une réunion avec le secrétaire d'État américain lors de sa visite à Doha, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a informé son homologue des évolutions les plus récentes de la crise du Golfe et des efforts de médiation du Koweït et affirmé l'attachement continu du Qatar à participer à un dialogue constructif pour résoudre la crise du Golfe. Il a également déclaré que la convocation d'un sommet du CCG constituerait une bonne occasion de mener un dialogue diplomatique et civilisé (*Pièce justificative 72*).

188. Le Bureau des affaires publiques du **département d'État des États-Unis** a publié une transcription des observations du secrétaire d'État américain lors de sa visite à Doha le 22 octobre 2017. Il a notamment indiqué :

« Nous appelons de nouveau les parties concernées à poursuivre leurs efforts en faveur de la discussion et du dialogue et à trouver un moyen de résoudre les différends [...].

Les États-Unis poursuivent leurs efforts. **Nous continuerons de soutenir l'Émir du Koweït dans ses efforts visant une solution diplomatique et nous continuerons de susciter la participation de toutes les parties afin de les aider à mieux comprendre les préoccupations et à éventuellement trouver une solution.**

[...]

[...] Nous restons en contact étroit avec toutes les parties. Le président Trump lui-même s'adresse aux dirigeants des pays concernés et a indiqué à chacun d'eux qu'il considérait que le temps était venu de trouver une solution à ce différend. Les États-Unis sont disposés à faciliter le règlement de ce différend, *du mieux qu'ils le peuvent*, que ce soit en facilitant la discussion directement ou en proposant d'éventuelles feuilles de route pour une solution.

[...]

En ce qui concerne les conversations en cours, oui, j'ai demandé au Prince héritier Mohammad bin Salman d'établir le dialogue. Rien n'indique clairement que les parties soient actuellement disposées à engager des discussions [...]. Mais nous continuerons d'œuvrer en faveur de l'établissement de ce dialogue [...]

[...]

En ce qui concerne l'avantage pour l'Iran, je crois que l'avantage le plus immédiat et évident est que l'Iran représente le seul espace aérien disponible pour le Qatar [...] » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 73*).

189. 22 octobre 2017, Doha - Bureau d'information :

Lors d'une conférence de presse commune avec le secrétaire d'État américain, le ministre des Affaires étrangères du Qatar a déclaré que le Qatar considérait que la convocation d'une réunion du CCG constituerait une occasion en or pour au moins engager le dialogue, indiquant que le Qatar n'avait reçu aucun message officiel concernant un report du sommet et espérant que le sommet se tiendrait comme prévu. Il a indiqué que le report de cette réunion importante serait imputable à « l'intransigeance des pays du siège et à leur refus du dialogue. » Il a souhaité que ces pays « assument leur responsabilité d'engager un dialogue positif et sérieux afin de mettre fin à cette crise qui jusqu'à présent est dénuée de raison claire pour l'État du Qatar ou pour chacun de ses alliés » (*Pièce justificative 74*).

190. 4 novembre 2017, Marrakech - Bureau d'information :

Le ministre des Affaires étrangères du Qatar a réaffirmé que le Qatar a appelé au dialogue comme solution aux crises et exprimé son espoir que les pays reprendraient le dialogue. Il a déclaré :

« [...] Nous attendons davantage d'alliés et d'amis qui déclarent leur rejet de la violation du droit international, et les États-Unis ont été à la tête de ces pays ; ils tentent d'appeler au dialogue, mais dans tout conflit ou crise, il existe toujours deux parties. Si une partie ne souhaite pas dialoguer, il ne peut être mis fin à la crise, même si l'une des parties est contrainte de s'asseoir à la table du dialogue, elle ne manifesterait aucune intention sincère de résoudre le problème.

Le Qatar a maintenu sa position en faveur de la résolution de cette crise, il s'assiéra à la table dans l'attente de ses amis et alliés [...] » (*Pièce justificative 75*)

191. 14 novembre 2017, Doha - Bureau d'information :

L'émir de l'État du Qatar a présenté une allocution lors de l'ouverture du Conseil consultatif du Qatar le 14 novembre 2017, faisant référence au blocus injuste et déclarant :

« [...] nous pensons ce que nous disons lorsque nous faisons part de notre disposition aux règlements des différends dans le cadre d'un dialogue fondé sur le respect mutuel de la

souveraineté et des engagements conjoints. En revanche, nous savons que les indications que nous recevons révèlent que les pays du siège ne sont pas disposés à parvenir à une solution.

[...]

[...] Je remercie sincèrement [l'] [...] Émir de l'État frère du Koweït de tous ses efforts attentifs de médiation parmi nos États du Golfe [...]

[...]

Nous avons bien entendu pris toutes les mesures nécessaires pour relever les nouveaux défis dans les domaines du transport aérien et maritime » (*Pièce justificative 76*)

192. Le **Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)** a mené une mission technique au Qatar du 17 au 24 novembre 2017. Le Royaume d'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Bahreïn ont été informés de l'invitation à mener cette mission, et le HCDH s'est montré disposé à mener des missions similaires dans leurs États respectifs, ce qu'ils n'ont pas accepté.

Le HCDH a déclaré :

« Bien que l'Émir du Koweït se soit efforcé d'établir le contact avec tous les États concernés afin de soulager les tensions et d'éviter toute escalade, **le dialogue semble s'être enlisé** ».

[...]

Au cours d'une réunion avec l'équipe de direction de Qatar Airways, l'équipe [du HCDH] a été informée de la **fermeture de l'espace aérien** de l'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis et du Bahreïn, seul un étroit corridor étant ouvert au nord, imposant aux vols de Qatar Airways d'être dirigés vers l'Iran et de contourner l'Arabie saoudite pour accéder aux destinations vers l'ouest et le sud. Cette situation, combinée à la fin des vols vers et depuis l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Bahreïn, a considérablement réduit l'accessibilité du Qatar par **air** et accru les temps et les coûts des voyages.

[...]

La crise s'est caractérisée par l'absence de dialogue entre les États concernés, **les efforts de médiation entrepris à l'initiative du Koweït s'étant enlisés** » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 77* aux points 10, 30 et 65).

193. *18 novembre 2017, Doha - Bureau d'information :*

Dans un entretien au réseau de télévision américain MSNBC, le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Qatar a souligné que le Qatar restait attaché à résoudre la crise du CCG. Il a déclaré que le Qatar bénéficiait du soutien des États-Unis « à tous les niveaux pour mettre fin au siège ». Le Qatar était attaché à trouver une solution (*Pièce justificative 78*).

194. *3 décembre 2017, Doha - Bureau d'information :*

Le ministre des Affaires étrangères et Vice-Premier ministre a déclaré lors d'une conférence qu'il espérait que la crise du CCG se résoudrait dans le cadre du CCG et grâce à la médiation du Koweït. Il a fait référence aux réunions qui seraient accueillies le lendemain par l'Émir du Koweït à l'échelle ministérielle. Il a souligné que le sommet « doit déboucher sur un mécanisme clair qui mette fin à la crise qui dure depuis six mois. » Il a indiqué que :

« [...] ils comptent désormais sur la sagesse de S.E. Sheikh Sabah [Émir du Koweït] et les autres pays pour que la raison se fasse entendre et que les parties s'asseyent à la table et examinent leurs différends, à la condition que tout accord soit contraignant pour toutes les parties concernées. Dans ce cas, le Qatar sera le premier à accueillir avec satisfaction un tel accord. »

Le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères :

« [...] a mis en évidence les nombreuses tentatives des États-Unis de résoudre la situation, y compris une feuille de route présentée par le secrétaire d'État américain au début de la crise et une invitation du président des États-Unis à tenir un dialogue à Camp David. Ces deux invitations ont été rejetées [...] » (*Pièce justificative 79*).

195. 10 janvier 2018, Doha - Bureau d'information :

Dans un entretien à la télévision qatarienne, le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Qatar :

« [...] a indiqué que **les exigences ont fait l'objet de fuites dans les médias** après avoir été transmises au Qatar, ajoutant que **Doha a soumis dans les formes sa réponse à ces exigences** à S.E. l'Émir du Koweït [...], et que **les six principes ont ensuite été établis au Caire et accueillis positivement par l'État du Qatar comme principes directeurs. Cependant [...] les pays du siège ont placé de nouveau les 13 exigences au premier rang des priorités, et il n'a pas été compris à ce stade s'ils présentaient les 13 exigences ou les six principes.** »

[...]

« Quant aux efforts du secrétaire d'État américain Rex Tillerson et à savoir pourquoi ces efforts n'ont pas été couronnés de succès, S.E. Sheikh Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani a déclaré que l'État du Qatar était en contact avec le secrétaire d'État américain de manière transparente, ouverte, positive et constructive.

Il a indiqué que le secrétaire d'État américain s'était rendu au Qatar et ensuite en Arabie saoudite où il avait rencontré les dirigeants des pays du siège, qu'il était ensuite retourné à Doha avec une proposition de principes et une feuille de route et avait demandé une réponse à cette proposition dans un délai de cinq jours. Le secrétaire d'État avait également mentionné que le Prince héritier d'Arabie saoudite lui avait dit qu'il n'était pas opposé au dialogue, mais que l'État du Qatar devrait publier une déclaration dans un format spécifique indiquant sa disposition à négocier.

« Nous nous sommes mis d'accord et il m'a transmis le libellé de la proposition, qui constituait un format acceptable. Nous avons publié une déclaration après le départ du secrétaire d'État américain. L'Arabie saoudite était censée publier une déclaration similaire

favorable. La déclaration du Qatar a été publiée mais n'a été suivie d'aucune déclaration positive, mais plutôt négative, en réponse à la déclaration du Qatar.

Nous n'avons par la suite pas tenu compte de cette étape et **nous avons répondu à la feuille de route et à la liste de principes après les cinq jours mentionnés par le secrétaire d'État américain, dont près de 90 % d'entre eux étaient acceptables, qu'il s'agisse de la feuille de route ou des principes**, car ils étaient rationnels, ne portaient atteinte à la souveraineté d'aucun État et étaient contraignants pour tous, de même que la feuille de route. **Ensuite, nous nous sommes renseignés sur les mesures qui devraient suivre. La réponse américaine a indiqué que les pays du siège n'avaient pas répondu ; par conséquent, l'affaire s'est enlisée à ce moment**, a déclaré le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères.

Quant à la réunion ministérielle précédant le récent sommet du CCG au Koweït, le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères a déclaré que le Qatar était informé par le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères que l'État du Koweït avait reçu l'accord de l'Arabie saoudite de tenir le sommet en leur présence, ajoutant que la présence de l'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis et du Bahreïn était confirmée. « Nous avons également accueilli avec satisfaction cette participation et le fait que l'Émir se réjouisse de participer au sommet, pour autant qu'il se tienne, et avons considéré que cela constituerait une occasion d'examiner la question » et la première discussion directe à la table de dialogue de manière civilisée.

Il a ajouté qu'il s'est rendu à la réunion ministérielle et que S.E. Sheikh Sabah Khaled Al-Hamad Al-Sabah lui avait demandé de ne pas soulever la question de la crise du Golfe au cours de la réunion car elle serait examinée par les dirigeants le lendemain. « Nous avons respecté la demande du Koweït mais demandé que la déclaration finale évoque les efforts de médiation à titre de simple référence à la crise et indiqué que ce qui suivrait dépendrait de l'issue des discussions entre les dirigeants au sommet »

S.E. Sheikh Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani a ajouté que le lendemain matin avant le départ de Doha de l'Émir, « nous avons appris que l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Bahreïn réduiraient leur représentation et ne participeraient pas à la réunion à l'échelle des dirigeants » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 80*).

196. 30 janvier 2018, **Département d'État des États-Unis, note aux médias, déclaration conjointe du dialogue stratégique inaugural entre les États-Unis et le Qatar.**

Les gouvernements du Qatar et des États-Unis ont tenu un dialogue stratégique inaugural à Washington DC Le 30 janvier 2018.

« Le Qatar et les États-Unis ont examiné la crise du Golfe et exprimé la nécessité d'une résolution immédiate qui respecte la souveraineté du Qatar [...]. Le Qatar a fait part de son appréciation pour le rôle joué par les États-Unis dans la médiation du différend en soutien à l'Émir du Koweït [...]

[...]

Le Qatar et les États-Unis ont souligné l'importance de maintenir **la liberté de navigation, de survol** et du commerce licite sans entraves conformément au droit international » (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 81*).

197. 4 février 2018, Washington - Bureau d'information :

Dans un entretien à Al-Jazeera, le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Qatar a expliqué que le Qatar avait demandé aux pays du siège de s'asseoir à la table et d'examiner une solution sur la base de principes et de fondements clairs. Il a ajouté :

« Aujourd'hui, l'État du Qatar se trouve toujours dans la même situation, et d'autres pays refusent encore le dialogue [...] » (*Pièce justificative 82*).

198. 19 février 2018, Doha - Bureau d'information :

Le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Qatar a déclaré devant le Conseil consultatif du Qatar que :

« Le Qatar, pendant plus de huit mois, a recherché le dialogue, mais les pays du siège lui ont fermé la porte, indiquant qu'aucun effort n'était entrepris de la part du Qatar pour le moment, mais celui-ci accueille positivement toutes les initiatives constructives. »

Il a ajouté qu'il n'y avait pas de nouveaux efforts, à l'exception des États-Unis, notamment ceux liés au sommet de Camp David ; si le Qatar était invité, il y participerait. Il a réaffirmé que « les pays du siège n'ont donné aucune indication positive » (*Pièce justificative 83*).

199. 3 mars 2018, Genève - Bureau d'information :

La porte-parole officielle du ministère des Affaires étrangères du Qatar a déclaré que l'affirmation des États du siège selon laquelle la seule sortie de crise résidait dans la médiation du Koweït représentait une évolution positive. Elle a ajouté que le siège imposé au Qatar par la **fermeture des routes** terrestres, maritimes et **aériennes était illégal** (soulignement ajouté) (*Pièce justificative 84*).

200. 14 avril 2018, Arab News :

Dans un article mis à jour le 14 avril 2018, le journal Arab news, situé en Arabie saoudite, a rapporté que les ministres des Affaires étrangères d'Arabie saoudite, d'Égypte, des Émirats arabes unis et du Bahreïn s'étaient réunis, avaient examiné « l'évolution de la crise qatarienne et souligné la position ferme du quartet quant à la nécessité que Doha réponde aux 13 exigences présentées et adopte les six principes de la réunion du Caire et la déclaration de Manama comme condition nécessaire de la normalisation des relations entre eux » (*Pièce justificative 85*).

i) Résumé des négociations

201. Les négociations entre les parties ont eu lieu dans le cadre de l'OACI, où des références spécifiques aux violations de la Convention de Chicago et de ses Annexes ont été constatées. Au sein de l'OMC, le Qatar a demandé la tenue de consultations avec trois des défendeurs, y compris

au sujet de l'impossibilité pour les aéronefs qatariens d'accéder à leur espace aérien et de l'interdiction d'atterrissage de ces aéronefs dans ces États. Les négociations dans le cadre d'organisations internationales sont l'une des modalités reconnues dans le droit international.

202. Outre ces tentatives, le Qatar a demandé à de nombreuses reprises la tenue de négociations avec ces États. Dès le tout début, l'Émir du Koweït a tenté de « jouer le rôle de médiateur », en recourant essentiellement à ses bons offices. À la suite de ses efforts, les défendeurs ont établi une liste d'« exigences » qui a été transmise au Qatar, à laquelle celui-ci a répondu. Plus tard, les défendeurs ont ajouté des « principes ». Pour les défendeurs, ces exigences ne sont pas négociables (*voir Pièces justificatives 34, 58 et 65*). Au 14 avril 2018, les défendeurs insistent toujours sur le respect des « exigences » et des « principes » (*Pièce justificative 85*) mais ne souhaitent pas s'asseoir avec le Qatar ou discuter.

203. Les États-Unis ont également joué un rôle important, mais sans succès, pour réunir les parties afin de dégager une solution. De hauts responsables gouvernementaux ont réalisé de nombreux appels téléphoniques et plusieurs visites aux parties. Le secrétaire d'État américain à l'époque a demandé au Prince héritier d'Arabie saoudite « de bien vouloir participer au dialogue » (*voir Pièce justificative 73*), mais rien n'indiquait clairement que les parties souhaitaient discuter (*voir Pièce justificative 71*). Le secrétaire d'État à l'époque a rencontré les dirigeants du Qatar et, ensuite, les défendeurs et est revenu avec une proposition de principes et une feuille de route ; le Qatar a répondu, à la différence des défendeurs (*voir Pièce justificative 80*).

204. Certains États européens ont également déployé des efforts pour trouver une solution.

205. Le 8 septembre 2017, le président des États-Unis et l'Émir du Qatar se sont entretenus par téléphone, à la suite de quoi l'Émir du Qatar et le Prince héritier d'Arabie saoudite ont tenu une discussion téléphonique, un contact direct rare (*voir Pièce justificative 63*). Cependant, peu après, le contenu de cette conversation téléphonique a en partie été remis en question, et l'Arabie saoudite a déclaré que « tout dialogue ou communication avec l'autorité du Qatar est suspendu » (*voir Pièce justificative 64*).

206. Les fermetures de l'espace aérien et les interdictions d'atterrissage constituent l'une des mesures les plus sévères, voire la plus sévère, imposées par les défendeurs. Les échanges contiennent de nombreuses références aux mesures en général et aux aspects liés à l'aviation en particulier.

207. Tous ces efforts n'ont abouti à rien. Pendant près de cinq mois avant le dépôt par le Qatar de sa requête auprès de l'OACI (30 octobre 2017) et onze mois depuis le dépôt de la présente

réponse, les défendeurs violent encore les dispositions de la Convention de Chicago et de ses Annexes et empêchent les avions qatariens de survoler leur territoire ou d'y atterrir.

208. Ce qui précède montre que des négociations ont eu lieu, ou que des tentatives de négociation ont été réalisées par le Qatar, dans des instances multilatérales ou via les bons offices de plusieurs tiers, et par un appel téléphonique avec l'un des défendeurs.

209. Cependant, il ne peut être démontré par des éléments factuels plus clairs que tout cela n'a entraîné aucun progrès pour résoudre cette affaire, 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, que l'on se fonde sur la date du dépôt de la requête du Qatar ou sur la date actuelle. Comme déclaré dans l'affaire du *Sud-Ouest africain*, tant que les deux parties demeurent intransigeantes, il n'y a aucune raison de penser que le différend puisse être réglé par voie de négociation (point 97 ci-dessus). Ou selon les termes de la CPJI, « tel est le cas si elle [la conversation] a rencontré un point mort, si elle s'est heurtée finalement à un non possumus ou à un non nolumus péremptoire de l'une des Parties et qu'ainsi il est apparu avec évidence que le différend n'est pas susceptible d'être réglé par une négociation diplomatique » (*Concessions Mavrommatis en Palestine*, cité au point 95 ci-dessus).

210. Dans chaque affaire soumise au Conseil, celui-ci a jugé que la condition de négociation était remplie ; dans chacun des cas, à l'exception d'un seul (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*), où la question a été soulevée devant la CIJ, celle-ci a jugé que la condition de négociation avait été remplie.

Observations finales sur les négociations

211. Un juriste réputé a dit dans l'un de ses livres sur l'OACI faisant le plus autorité :

« En principe, le Conseil de l'OACI est dépourvu de compétence pour statuer sur une affaire qui lui est soumise par un État qui n'a accompli aucun effort, au-delà de l'exécution de certaines formalités diplomatiques, pour entamer des négociations de bonne foi avec l'État défendeur. Dans la pratique toutefois, *un moyen fondé sur ce motif n'aboutira que rarement, voire jamais*, car une telle allégation est extrêmement difficile à prouver. En outre, le Conseil ne peut et ne devrait probablement pas substituer son jugement par celui de l'État demandeur pour déterminer si le différend aurait pu être réglé par voie de négociation, car en dernière analyse, cette décision est, par nature, politique »⁵ (soulignement ajouté).

⁵ T. Buergenthal, *Law-Making in the International Civil Aviation Organization* (1re éd.) (Syracuse University Press, 1969), pp. 130–131.

212. Il convient également de rappeler les mots du Directeur des affaires juridiques lorsque le Conseil a examiné le règlement des différends entre les *États-Unis et les 15 États européens* (2000) :

« [...] le terme « négociation » dans l'article en question [...] n'était bien entendu pas destiné à être restrictif. Que ces négociations aient lieu sous une forme ou une autre, en ce qui concerne la forme, pourrait ne pas importer autant que s'il y avait échange entre les parties sur leurs points de vue respectifs et leurs positions respectives » (C-MIN 161/5, point 39).

213. Sur la base de ces seuils et de ceux énoncés ailleurs dans la présente réponse, l'État du Qatar fait respectueusement valoir qu'il a prouvé, au sens de l'article 84, que le désaccord ne peut être réglé par voie de négociation.

CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DU QATAR

214. Pour les motifs ci-dessus, et se réservant le droit de compléter, amender ou modifier les présentes conclusions au cours de la procédure si nécessaire, l'État du Qatar invite le Conseil à :

- a) se déclarer compétent pour connaître du désaccord ;
- b) déclarer qu'il n'est pas compétent au présent stade des exceptions préliminaires pour examiner les demandes, arguments et conclusions des défendeurs sur la recevabilité ;
- c) rejeter les exceptions préliminaires des défendeurs dans leur intégralité ;
- d) ordonner, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du *Règlement pour la solution des différends* de l'OACI, que le délai accordé aux défendeurs pour la présentation de leur contre-mémoire, qui a été interrompu par la présentation des exceptions préliminaires, recommence à courir immédiatement après le rejet par le Conseil des exceptions préliminaires.

J'ai l'honneur de soumettre à votre considération la présente requête.



عيسى عبد الله المالكي

Essa Abdulla Al-Malki
Agent de l'État du Qatar

ANNEXE 26

**DUPLIQUE DE LA RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTE, DU ROYAUME DE BAHREÏN, DU ROYAUME
D'ARABIE SAOUDITE ET DES ÉMIRATS ARABES UNIS À LA RÉPONSE DE L'ÉTAT DU QATAR
AUX EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DES DÉFENDEURS AU SUJET DE LA REQUÊTE (A)
DE L'ÉTAT 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)**

ANNEXE 26

DUPLIQUE DE LA RÉPUBLIQUE ARABE D'EGYPTE, DU ROYAUME DE BAHREÏN, DU ROYAUME D'ARABIE SAOUDITE ET DES ÉMIRATS ARABES UNIS À LA RÉPONSE DE L'ÉTAT DU QATAR AUX EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DES DÉFENDEURS AU SUJET DE LA REQUÊTE A DE L'ÉTAT 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)

Devant le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en vertu du Règlement pour la solution des différends de l'OACI (document 7782/2)

L'agent de la République arabe d'Égypte,
S. Exc. Sherif FATHI.

L'agent du Royaume de Bahreïn,
S. Exc. Kamal bin Ahmed MOHAMED.

L'agent du Royaume d'Arabie Saoudite,
S. Exc. Nabeel bin Mohamed AL-AMUDI.

L'agent des Émirats arabes Unis,
S. Exc. Sultan Bin Saeed AL MANSOORI.

Le 12 juin 2018

[Traduction fournie par l'OACI et ajustée par le Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| RÉSUMÉ ANALYTIQUE..... | i |
| I. INTRODUCTION | 3 |
| II. LE CONSEIL PEUT ET DOIT STATUER À TITRE PRÉLIMINAIRE SUR LES EXCEPTIONS SOULEVÉES PAR LES DÉFENDEURS | 5 |
| III. PREMIÈRE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE : LE CONSEIL N’A PAS COMPÉTENCE POUR STATUER SUR LE «VÉRITABLE PROBLÈME» EN CAUSE | 10 |
| A. Introduction..... | 10 |
| B. La première exception préliminaire est fondée sur le «véritable problème» en cause et non sur la nature politique du différend..... | 11 |
| C. Le Qatar ne répond pas à la règle du «véritable problème» | 12 |
| D. Analysé objectivement, le «véritable problème» en l’espèce ne concerne pas l’aviation civile | 14 |
| E. La première exception préliminaire est accréditée par le principe de spécialité | 17 |
| F. La première exception préliminaire ne devrait pas être jointe au fond..... | 18 |
| G. Conclusion : Le Conseil n’a pas compétence pour connaître des demandes du Qatar | 20 |
| IV. DEUXIÈME EXCEPTION PRÉLIMINAIRE : LE QATAR N’A PAS SATISFAIT À LA CONDITION PRÉALABLE DE NÉGOCIATION DÉFINIE PAR L’ARTICLE 84 DE LA CONVENTION DE CHICAGO NI À L’OBLIGATION PROCÉDURALE CORRESPONDANTE PRÉVUE PAR L’ALINÉA <i>g)</i> DE L’ARTICLE 2 DU RÈGLEMENT | 20 |
| A. Introduction..... | 20 |
| B. Aux termes de l’article 84 de la convention de Chicago, la condition de mener au préalable des négociations doit être remplie avant le dépôt de toute requête devant le Conseil..... | 23 |
| C. Le Qatar n’a pas établi qu’il avait tenté de négocier..... | 29 |
| V. CONCLUSIONS RELATIVES À LA RÉPARATION | 37 |

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente duplique de la République arabe d’Egypte, du Royaume de Bahreïn, du Royaume d’Arabie saoudite et des Emirats arabes unis (les «défendeurs») fait suite à la réponse de l’Etat du Qatar (le «Qatar»), en date du 30 avril 2018, aux exceptions préliminaires soulevées par les défendeurs le 19 mars 2018.

La première exception préliminaire des défendeurs tient en ce que le Conseil de l’OACI (le «Conseil») n’a pas compétence pour statuer sur le «véritable problème» en cause, lequel concerne les manquements multiples, graves et persistants du Qatar à des obligations internationales essentielles à la sécurité des défendeurs, 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 donc notamment trait au principe de non-intervention et à la lutte contre la subversion et le terrorisme. Toutes ces questions échappent manifestement à la compétence du Conseil.

Le Qatar a admis dans sa réponse que pour statuer sur ses prétentions au fond, le Conseil devra déterminer «en droit et en fait» si les conditions d’imposition et de maintien des contre-mesures sont réunies. Pour ce faire, le Conseil devrait mener une enquête factuelle détaillée sur les activités du Qatar en rapport avec certaines organisations terroristes et ses actes d’ingérence dans les affaires intérieures de ses voisins et évaluer la licéité de ces activités à l’aune des obligations mises à la charge du Qatar par, entre autres, les accords de Riyad, la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et le droit international coutumier.

Le Qatar dénature la première exception préliminaire des défendeurs en faisant valoir que ceux-ci y allèguent que sa prétention soulève une question politique. Les défendeurs ne prétendent nullement que la présence d’éléments politiques dans un différend est en soi suffisante pour exclure la compétence d’un tribunal ou d’une cour. L’argument du Qatar est un épouvantail rhétorique visant à fragiliser la première exception préliminaire soulevée par les défendeurs.

Le Conseil n’est pas l’instance appropriée pour trancher un différend portant sur la question de savoir si le Qatar a manqué à de multiples obligations étrangères à la convention de Chicago. Il n’est pas bien placé ni bien équipé pour connaître des différends de cette nature ; il n’est pas non plus compétent pour le faire. Selon les défendeurs, il doit décliner sa compétence ou, à titre subsidiaire, conclure à l’irrecevabilité de la requête du Qatar.

En ce qui concerne la deuxième exception préliminaire, le Qatar prétend dans sa réponse avoir vraiment tenté de négocier. Le point de vue évolutif, contradictoire et non fondé qu’il exprime sur la question de savoir s’il a respecté l’article 84 de la convention de Chicago manque de crédibilité.

Il ressort clairement de la jurisprudence de la CIJ que le respect de l’obligation de tenir des négociations préalables, telle que celle qui figure à l’article 84 de la convention de Chicago, est une des conditions d’existence de la compétence. Or les éléments de preuve produits par le Qatar montrent qu’il n’a pas véritablement tenté d’engager des négociations avec les défendeurs au sujet de l’interprétation ou de l’application de la convention de Chicago, que ce soit avant ou après la saisine du Conseil.

Si le Conseil acceptait d’exercer sa compétence dans les cas où le requérant s’efforce par la suite d’obtenir des négociations et dépose à nouveau sa requête, il priverait d’effet l’obligation de négociation préalable énoncée à l’article 84, car rien n’inciterait les requérants à tenter d’engager des négociations avant de porter leurs différends devant le Conseil, leur inaction étant sans conséquences.

Les positions du Qatar sur les deux exceptions préliminaires des défendeurs sont entachées de contradictions internes et mettent en évidence la faiblesse de sa thèse. Dans sa réponse à la première exception, le Qatar conteste que le «véritable problème» en l'espèce s'inscrive dans des questions plus larges qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil, déclarant que l'objet du différend concerne uniquement la convention de Chicago. Paradoxalement, il affirme dans le cadre de la seconde exception avoir proposé des négociations sur l'ensemble du différend qui est plus large.

Le Qatar ne peut jouer sur les deux tableaux. Si le présent différend doit être interprété comme concernant uniquement des violations de la convention de Chicago et de ses annexes, comme l'allègue le Qatar, la tentative de négociation requise doit alors porter sur ces violations. Or aucune des déclarations que le Qatar a versées au dossier à l'effet de prouver qu'il y avait eu des négociations ou des tentatives de négociation ne fait état de la convention de Chicago et de ses annexes, ces pièces étant plutôt des déclarations à caractère général concernant sa volonté alléguée de s'«asseoir et parler» ou l'«importance du dialogue». Si le Qatar soutient que le différend ne porte pas sur les questions plus larges opposant les parties, il doit nécessairement concéder qu'il n'a pas respecté l'obligation de négociation préalable prévue par l'article 84. A l'inverse, s'il affirme que l'évocation de l'existence d'un dialogue politique élargi satisfait à cette obligation, il doit reconnaître que le différend porte sur des questions plus larges qui échappent à la compétence du Conseil. Dans l'un ou l'autre cas, le Conseil doit conclure à son incompétence.

Enfin, le Qatar fait valoir à tort que dans la mesure où les exceptions soulevées par les défendeurs peuvent dûment être qualifiées d'exceptions d'irrecevabilité, le Conseil n'est pas habilité à les trancher à titre préliminaire. Dans leurs deux exceptions préliminaires, les défendeurs invoquent principalement l'incompétence du Conseil. Toutefois, et à titre subsidiaire, dans la mesure où les deux exceptions traitent également de la recevabilité, le Conseil peut les trancher à titre préliminaire, car elles revêtent le caractère exclusivement préliminaire requis.

Cela étant, les défendeurs prient à nouveau le Conseil de décider à titre préliminaire d'accueillir leurs exceptions et de dire et juger en conséquence qu'il n'a pas compétence pour trancher les prétentions soulevées par le Qatar dans sa requête A ou, à titre subsidiaire, que ces prétentions sont irrecevables.

I. INTRODUCTION

1. En exécution de la décision rendue par le Conseil le 28 mai 2018 et conformément à l'article 28 du Règlement pour la solution des différends (le «Règlement»), la présente duplique de la République arabe d'Égypte, du Royaume de Bahreïn, du Royaume d'Arabie saoudite et des Emirats arabes unis fait suite à la réponse du Qatar, en date du 30 avril 2018, aux exceptions préliminaires soulevées par les défendeurs le 19 mars 2018.

2. Dans leurs exceptions préliminaires datées du 19 mars 2018, les défendeurs ont fait valoir que le Conseil n'avait pas compétence pour connaître des prétentions soulevées dans la requête A et le mémoire du Qatar et à titre subsidiaire qu'il devait refuser d'entendre ces prétentions et les déclarer irrecevables.

3. Les deux exceptions préliminaires des défendeurs sont formulées comme suit :

a) Le différend ne relève pas de l'article 84 de la convention de Chicago : pour résoudre le désaccord opposant le Qatar et les défendeurs, le Conseil doit nécessairement statuer sur les contre-mesures invoquées par les défendeurs et déterminer si le Qatar se conforme aux obligations fondamentales considérées mises à sa charge par le droit international qui ne sont en rien liées à la convention de Chicago. En effet, c'est le non-respect de ces différentes obligations par le Qatar et les mesures prises en réaction par les défendeurs qui constituent le véritable problème en cause en l'espèce.

b) Quoi qu'il en soit, le Qatar :

i) n'a pas rempli la condition nécessaire d'existence de la compétence du Conseil prévue par l'article 84 de la convention de Chicago qui consiste à tenter d'abord de résoudre le désaccord avec les défendeurs par voie de négociation avant de porter ses prétentions devant le Conseil ;

ii) ne s'est pas acquitté de l'obligation procédurale énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement qui consiste à établir et à affirmer expressément dans son mémoire que des négociations visant à régler le désaccord ont eu lieu entre les parties, mais n'ont pas abouti.

4. La présente duplique tend à répondre aux arguments du Qatar, qui sont nouveaux dans une large mesure. Avant d'entrer dans le vif du sujet, les défendeurs dressent ci-après une liste des points sur lesquels les parties semblent s'entendre :

a) Dans l'exercice des fonctions qui lui sont assignées par l'article 84 de la convention de Chicago, le Conseil agit comme organe juridictionnel ou quasi juridictionnel et toute distinction faite entre les deux qualités n'a aucune importance pratique¹.

b) Le Conseil est investi du pouvoir de statuer sur sa propre compétence dans les limites de l'article 84 de la convention de Chicago², bien que le Qatar conteste l'étendue de ce pouvoir en

¹ 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, Montréal, 30 avril 2018 (ci-après «réponse du Qatar»), par. 14 («Néanmoins, l'Etat du Qatar ne pense pas qu'il soit nécessaire de déterminer si le Conseil, lorsqu'il exerce des fonctions au titre de l'article 84, agit dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires, ou d'examiner quelle différence cela impliquerait dans la pratique»).

soutenant que le Conseil ne peut pas trancher à titre préliminaire les questions relatives à recevabilité des requêtes dans l'exercice de sa compétence de la compétence.

- c) La jurisprudence de la Cour internationale de Justice (la «CIJ» ou la «Cour») est très utile pour trancher les questions de droit ou de procédure dans le cadre du Conseil³.
- d) L'article 22 des articles de la Commission du droit international (la «CDI») sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite («articles de la CDI») exprime le principe du droit international coutumier selon lequel «[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»⁴.
- e) Si le Conseil devait se déclarer compétent et procéder à l'examen de la requête au fond, il se trouverait nécessairement dans l'obligation d'examiner (selon les termes du Qatar) des «question[s] plus ample[s]» concernant l'appui et le financement que le Qatar apporte au terrorisme⁵. En effet, le Qatar a déclaré qu'il entendait démontrer «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»⁶.

5. Les principaux points de désaccord entre les parties en l'espèce sont relativement peu nombreux :

- a) Au cas où le Conseil considérerait que l'une ou l'autre des exceptions soulevées par les défendeurs porte sur la recevabilité, peut-il trancher des différends du point de vue de la recevabilité au stade des exceptions préliminaires ?
- b) Les exceptions préliminaires soulevées par les défendeurs peuvent-elles en toute légalité être jointes au fond de l'affaire au motif qu'elles ne revêtent pas un caractère exclusivement ou principalement préliminaire et doivent-elles en fait y être jointes dans une procédure régulière ?
- c) Si le «véritable problème» en cause dans le différend porté devant le Conseil est dûment qualifié, concerne-t-il non seulement les prétendues «violations de la convention de Chicago et de ses Annexes»⁷ reprochées aux défendeurs, mais aussi et fondamentalement la question du respect par le Qatar de ses obligations internationales, notamment celles découlant des accords de Riyad et d'autres obligations relatives à l'appui et au financement qu'il apporte au

² 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 (ci-après «exceptions préliminaires»), par. 24 c) ; réponse du Qatar, par. 15.

³ Exceptions préliminaires, par. 16. Au paragraphe 11 de sa réponse, le Qatar relève que «les défendeurs ont largement recours à la jurisprudence de la CIJ et des tribunaux», sans essayer de remettre en question la pertinence de cette jurisprudence. Par la suite, il s'appuie aussi lourdement sur la jurisprudence de la CIJ (voir, par exemple, la réponse du Qatar, par. 17 à 21, 25 à 31 et 37 à 43), ce qui autorise à conclure qu'il ne conteste pas non plus la pertinence des précédents invoqués.

⁴ Réponse du Qatar, par. 78 ; exceptions préliminaires, par. 36 à 40. Citant Commission du droit international, Articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite (2001), énoncés dans le Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, 2001, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. IV, reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international* 2001, deuxième partie, vol. II, p. 31 et suiv. (ci-après «articles de la CDI»).

⁵ Réponse du Qatar, par. 76 et 77.

⁶ *Ibid.*, par. 82.

⁷ *Ibid.*, par. 48.

terrorisme ?⁸ Dans l'affirmative, la conséquence en est que le Conseil n'a pas compétence pour statuer au sens de l'article 84 de la convention de Chicago.

- d) Le Qatar n'a-t-il pas rempli la condition de procédure et de fond qui consistait à engager des négociations avant de déposer sa requête devant le Conseil et quelle est la portée juridique de cette condition ? S'il ne l'a pas remplie, la conséquence en est que le Conseil n'a pas compétence pour statuer au sens de l'article 84 de la convention de Chicago.

II. LE CONSEIL PEUT ET DOIT STATUER À TITRE PRÉLIMINAIRE SUR LES EXCEPTIONS SOULEVÉES PAR LES DÉFENDEURS

6. Dans leurs exceptions préliminaires, les défendeurs ont fait valoir, conformément à l'article 5 du Règlement pour la solution des différends, que :

- a) le Conseil n'a pas compétence pour trancher les prétentions soulevées par le Qatar ;
b) à titre subsidiaire, les prétentions du Qatar sont irrecevables.

7. Aux termes de l'article 5 du Règlement, tout Etat défendeur qui excipe de l'incompétence du Conseil à connaître de l'affaire soumise par l'Etat demandeur «doit soulever une exception préliminaire» motivée⁹ et si une telle exception est soulevée, le Conseil «rend une décision sur cette question préjudicielle avant toute autre mesure à prendre»¹⁰.

8. Les dispositions susmentionnées expriment un principe fondamental et bien établi du droit international selon lequel une cour ou un tribunal international ne peut statuer sur un différend opposant des Etats que dans la mesure où ceux-ci ont consenti à l'exercice de cette compétence.

9. Les limites du consentement des parties à l'exercice de la compétence du Conseil sont définies à l'article 84 de la convention de Chicago. Comme les défendeurs l'ont expliqué dans leurs exceptions préliminaires, l'article 84 ne vise que les désaccords concernant «l'interprétation et l'application» de la convention de Chicago. Il limite ainsi la compétence du Conseil sur le plan matériel. Par contre, les différends ou les désaccords qui ne concernent pas ou pas seulement l'interprétation et l'application de la convention de Chicago ne relèvent pas de la compétence du Conseil.

10. Il est également bien établi en droit international que même si un tribunal international ou tout autre organe juridictionnel décide qu'il a compétence pour connaître d'un différend, c'est-à-dire que ses instruments constitutifs lui confèrent le *pouvoir* de trancher ce différend, il est également tenu de rechercher si les circonstances sont telles qu'il doit refuser d'exercer cette compétence, par exemple s'il existe des motifs pour lesquels il est impossible ou inopportun de statuer sur le différend à ce stade de la procédure. Ce dernier type de considérations, appelées considérations de «recevabilité», est inhérent à l'exercice de la fonction judiciaire. Le Qatar a manifestement tort d'affirmer le contraire. Il a également tort de chercher à dissocier la compétence de la recevabilité : les deux sont liées à la capacité du juge à trancher les différends et, en principe, doivent faire l'objet d'un examen et d'une décision d'entrée de jeu avant l'exposé et l'examen du fond du différend.

⁸ Exceptions préliminaires, par. 30, 33 et 65.

⁹ Règlement, article 5, par. 1.

¹⁰ Règlement, article 5, par. 4.

11. En application de ces principes bien établis du droit international, les cours et tribunaux internationaux tranchent à titre préliminaire les exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité lorsque ces exceptions possèdent un «caractère exclusivement préliminaire», c'est-à-dire lorsqu'il est possible de les examiner sans entrer dans les débats sur les éléments de preuve qui sont nécessaires pour statuer sur le bien-fondé intrinsèque des prétentions du requérant¹¹. La CIJ reconnaît que toute partie qui soulève des exceptions préliminaires a droit à ce qu'elles soient tranchées au stade préliminaire de la procédure¹².

12. Le Qatar ne conteste pas que les défendeurs ont le droit de soulever des exceptions sur la compétence du Conseil ou la recevabilité de ses prétentions. Il ne conteste pas non plus que le Conseil est habilité à trancher à titre préliminaire les exceptions des défendeurs concernant sa compétence. Néanmoins, il s'appuie sur le paragraphe 1 de l'article 5 du Règlement pour soutenir que, dans la mesure où les exceptions soulevées par les défendeurs sont dûment qualifiées d'exceptions d'irrecevabilité, le Conseil n'a pas le pouvoir de les trancher à *titre préliminaire*. Selon lui, il n'est d'ailleurs permis aux défendeurs de les soulever qu'au stade de l'examen au fond¹³.

13. Le Qatar tente d'interpréter le paragraphe 1 de l'article 5 de façon restrictive en le comparant au paragraphe 1 de l'article 79 de la version actuelle du Règlement de la CIJ, qui autorise expressément l'Etat défendeur à soulever des exceptions d'incompétence de la Cour ou d'irrecevabilité de la requête. A son avis, le fait que le paragraphe 1 de l'article 5 du Règlement n'évoque explicitement que la compétence du Conseil revient à dire que celui-ci n'est pas habilité à statuer à titre préliminaire sur les exceptions d'irrecevabilité.

14. L'argument du Qatar est erroné à plusieurs niveaux. Le Qatar ne conteste pas que le paragraphe 1 de l'article 5 du Règlement confère au défendeur le droit de soulever des exceptions d'irrecevabilité, bien que cette disposition ne vise expressément que les exceptions d'incompétence. Dans cette mesure, il admet que le principe du droit international bien établi mentionné ci-dessus s'applique au Conseil. Il ne dit cependant pas pourquoi il est alors interdit au Conseil d'examiner les questions relatives à la recevabilité séparément du fond de l'affaire comme dans le cas des exceptions d'incompétence. Rien n'explique de façon satisfaisante l'incohérence de sa position. Etant donné que les considérations de recevabilité empêchent de statuer sur le fond des affaires¹⁴, les questions relatives à la recevabilité doivent être tranchées à titre préliminaire, à moins que des motifs précis liés à l'équité, à l'opportunité ou à la rationalité procédurale n'imposent de les joindre à l'examen au fond. Aucun motif de cette nature n'existe en l'occurrence.

¹¹ Selon la jurisprudence de la CIJ, l'exception ne possède pas de caractère exclusivement préliminaire lorsque la question qui y est soulevée est si étroitement liée au fond du différend que le dossier de l'affaire ne permet pas de la trancher entièrement. Voir, par exemple, *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 (ci-après «*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*»), p. 425, par. 76, et *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria ; Guinée équatoriale (intervenant))*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 324, par. 116. Les tribunaux d'arbitrage en matière d'investissement ont adopté la même approche. Voir, par exemple, *Glamis Gold, Ltd c. Etats-Unis d'Amérique*, CNUDCI, *Procedural Order No. 2 (revised)*, 31 mai 2005, par. 12 c), et *Philip Morris Asia Ltd c. Australie*, CNUDCI, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 2012-12, *Procedural Order No. 8 Regarding Bifurcation of the Procedure*, 14 avril 2014, par. 108-109.

¹² *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II), p. 832 (ci-après «*Différend territorial et maritime*»), p. 852, par. 51 ; *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 56, par. 18 a)-c).

¹³ Réponse du Qatar, par. 22-24.

¹⁴ Cf. *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 (ci-après «*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*»), p. 456, par. 120.

15. Dans sa comparaison superficielle, le Qatar méconnaît également le fait que le paragraphe 6 de l'article 36 du Statut de la CIJ (l'acte constitutif de la Cour) ne vise que la capacité de cette dernière à statuer sur sa *compétence* lorsqu'elle est saisie d'un différend. Le Statut ne fait nullement état des exceptions d'irrecevabilité. D'ailleurs, la distinction entre la compétence et la recevabilité n'a été introduite dans le Règlement de la Cour qu'en 1972¹⁵. Malgré cela, la Cour considérait depuis sa création qu'elle était habilitée à statuer sur les exceptions d'irrecevabilité avant que la procédure sur le fond se poursuive¹⁶. Dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, par exemple, la Cour n'a pas jugé «nécessaire d'examiner chacune des exceptions ni de déterminer si elles portent toutes sur la compétence ou la recevabilité ou si elles sont fondées sur d'autres motifs»¹⁷. Chaque fois que le problème s'est posé, la Cour n'a pas hésité à requalifier l'exception et à en examiner le bien-fondé, sans s'appesantir sur l'erreur de qualification que l'Etat qui l'a soulevée aurait commise¹⁸. La raison en est que, comme il a été relevé plus haut, les exceptions d'irrecevabilité ont un effet équivalent à celui des exceptions d'incompétence : elles font obstacle à l'examen du fond du différend.

16. Quoi qu'il en soit, ce débat suscité par le Qatar est en fait inutile. Comme les défendeurs l'ont expliqué dans leurs exceptions préliminaires¹⁹, le Conseil a créé sa propre pratique sur la base du paragraphe 1 de l'article 5 du Règlement et a confirmé qu'il était habilité à statuer sur les questions relatives à la recevabilité à titre préliminaire. Le Qatar veut méconnaître cette pratique du Conseil.

17. En 2000, le Conseil a tranché un certain nombre d'exceptions d'irrecevabilité dans l'affaire *Etats-Unis c. 15 Etats européens* dont il avait été saisi en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago²⁰. Il a considéré comme des questions préliminaires les trois exceptions que les défendeurs avaient qualifiées d'exceptions d'irrecevabilité. Il en a rejeté deux et a joint au fond de l'affaire la troisième — concernant l'étendue de la réparation qu'il était habilité à accorder — au

¹⁵ La version du Règlement de la Cour adoptée en 1946 disposait que «[t]oute 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». La version de 1972 et celle de 1978 (actuellement en vigueur) visent toute exception «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».

¹⁶ Ce faisant, la CIJ suivait la pratique de son prédécesseur, la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) : voir par exemple, affaire du *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*, 1939, CPJI, série A/B, n° 2, p. 4, affaire jugée selon le Règlement de la CPJI de 1936 (qui était dans une large mesure analogue au Règlement de la CIJ de 1946) dans laquelle la Cour a fait observer que la disposition concernée «couvre 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» (p. 16).

¹⁷ Affaire du *Cameroun septentrional* (*Cameroun c. Royaume-Uni*), *Exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 1963, p. 27. Voir aussi affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I., série A, n° 2, p. 10 ; affaire *Pajzs, Csáky, Esterházy*, arrêt, 1936, C.P.J.I. série A/B n° 68, p. 51 ; *Demande en révision 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 ; *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn* (*Qatar c. Bahreïn*), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 23-24, par. 43.

¹⁸ Voir, en particulier, affaire de l'*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.

¹⁹ Exceptions préliminaires, par. 29.

²⁰ *Decision of the ICAO Council on the Preliminary Objections in the Matter «United States v. 15 European States (2000)»*, 16 novembre 2000.

motif que cette exception ne revêtait pas un caractère préliminaire. Cette décision confirme que selon le Conseil, le paragraphe 1 de l'article 5 l'habilite à examiner à titre préliminaire les questions relatives à la recevabilité. Elle confirme également que ce n'est qu'à titre exceptionnel que les exceptions d'irrecevabilité doivent être jointes au fond de l'affaire, la jonction n'ayant été opérée que parce que dans les circonstances de l'espèce, l'exception ne pouvait être considérée comme revêtant un caractère exclusivement préliminaire.

18. Le Qatar ne conteste pas que le Conseil a déjà considéré des questions relatives à la recevabilité comme des exceptions préliminaires dans des instances relevant de l'article 84. Il se borne à rejeter cette décision comme étant erronée, mais n'explique pas — parce qu'il ne peut pas l'expliquer — en quoi elle serait erronée ni pourquoi le Conseil devrait déroger à sa pratique antérieure²¹.

19. En outre, dans une instance relevant de l'article 84 qui les opposait au Brésil en 2017, les Etats-Unis ont soulevé une exception d'irrecevabilité du différend pour cause de forclusion (prescription extinctive). Le Qatar allègue que le Conseil a correctement appliqué le paragraphe 1 de l'article 5 en s'abstenant de statuer sur cette exception à titre préliminaire²², mais il passe à côté du sujet, car le Conseil a en fait réaffirmé sa pratique antérieure et l'a suivie.

20. Comme le Qatar lui-même le souligne, dans l'affaire *Brésil c. Etats-Unis*, les Etats-Unis ont invoqué l'argument suivant :

«Si le Règlement pour la solution des différends de l'OACI ne mentionne pas explicitement la recevabilité, le Conseil de l'OACI a considéré, et devrait le faire actuellement, les questions de recevabilité comme des bases admissibles pour soulever une exception préliminaire en vertu de l'article 5 du Règlement pour la solution des différends.»²³

21. Lors de l'audience du 21 juin 2017, le Brésil a admis que l'exception soulevée par les Etats-Unis portait sur la recevabilité de sa demande, mais n'a pas contesté que le Conseil pouvait la trancher à titre préliminaire²⁴. La Direction des affaires juridiques et des relations extérieures de l'OACI a également confirmé que le Conseil pouvait décider de joindre au fond de l'affaire des exceptions n'ayant pas un caractère exclusivement préliminaire, invoquant la décision rendue par le Conseil dans l'affaire *Etats-Unis c. 15 Etats européens*²⁵.

22. Le Conseil a accepté cette position. Il a conclu que l'exception préliminaire des Etats-Unis ne revêtait pas «un caractère exclusivement préliminaire» dans les circonstances de l'espèce et a décidé d'en différer l'examen jusqu'au moment où il aurait été informé des faits pertinents, lesquels faisaient partie du fond. Le Conseil a ainsi confirmé à nouveau qu'il était en mesure de trancher les exceptions d'irrecevabilité à titre préliminaire. Le fait même qu'il ait joint l'exception au fond de l'affaire sur cette base confirme l'idée qu'il l'aurait tranchée au stade

²¹ Réponse du Qatar, par. 23.

²² *Ibid.*, par. 23 et 24.

²³ *Brésil c. Etats-Unis*, exceptions préliminaires des Etats-Unis d'Amérique, note 18 (citée dans la réponse du Qatar, par. 23).

²⁴ Conseil, deux cent onzième session, *Summary Minutes of the Ninth Meeting* (procès-verbal sommaire de la 9^e réunion), 21 juin 2017, C-MIN 211/9, par. 51.

²⁵ *Ibid.*, par. 93.

préliminaire de la procédure si les faits invoqués à l'appui de l'exception avaient révélé qu'elle revêtait le «caractère exclusivement préliminaire» requis.

*

23. Bien que le Qatar ait, à la lumière de ce qui précède, commis une erreur de droit, le point saillant en l'occurrence est que les deux exceptions préliminaires des défendeurs peuvent dûment être qualifiées d'exceptions d'incompétence.

24. En ce qui concerne la première exception préliminaire, le Qatar affirme que «[l]es moyens de défense tels que les contre-mesures doivent être examinés lors de l'examen au fond et non pas au stade des exceptions préliminaires»²⁶. Par cette affirmation, il veut vraisemblablement inviter le Conseil à joindre l'exception préliminaire des défendeurs au fond de l'affaire.

25. Or la question de savoir s'il *est tant soit peu* permis au Conseil de statuer sur le fond du véritable différend opposant les parties doit être tranchée d'entrée de jeu. C'est là la question qui doit être tranchée pour statuer sur les exceptions préliminaires des défendeurs.

26. Le paragraphe 4 de l'article 5 du Règlement ne donne pas au Conseil la faculté de joindre les exceptions préliminaires au fond, qu'il s'agisse d'exceptions d'incompétence ou d'exceptions d'irrecevabilité. Il dispose expressément 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*» (les italiques sont de nous).

27. Il est à noter que le Conseil n'a jamais joint une exception *d'incompétence* au fond.

28. Cela n'est pas surprenant si l'on tient compte du paragraphe 4 de l'article 5 du Règlement ; à cet égard, les défendeurs font valoir que la pratique antérieure du Conseil devrait être suivie dans le présent différend. La thèse principale des défendeurs est que leurs deux exceptions portent sur la compétence du Conseil et non pas sur la recevabilité de la prétention du Qatar, celle-ci étant étrangère aux différends qui relèvent de la compétence du Conseil au sens de l'article 84 de la convention de Chicago. En conséquence, le paragraphe 4 de l'article 5 du Règlement exige que le Conseil tranche les deux exceptions avant de prendre toute autre mesure.

29. Toutefois, à titre subsidiaire, les défendeurs font valoir aussi que le Conseil peut considérer les deux exceptions comme des exceptions d'irrecevabilité et que, dans ce cas, il est habilité à les trancher à titre préliminaire, car elles revêtent le caractère exclusivement préliminaire requis. Comme indiqué à la section III.F ci-dessous, le Conseil peut et doit statuer sur la première exception préliminaire que les défendeurs soulèvent en se prévalant de leurs contre-mesures sans déterminer à l'avance si les moyens de défense qu'ils en tirent pourraient effectivement prospérer au fond. Le Qatar semble convenir que le Conseil peut statuer sur la seconde exception au stade

²⁶ Réponse du Qatar, par. 73 ; voir aussi par. 32 («L'allégation des défendeurs selon laquelle le Conseil n'est pas compétent pour statuer sur le cas d'espèce parce que l'Etat du Qatar a prétendument violé certaines obligations internationales, violations qui ont autorisé les défendeurs à adopter des «contre-mesures», concerne précisément le fond de la présente affaire»).

préliminaire de la procédure dans la mesure où elle est dûment qualifiée d'exception d'incompétence. Quoi qu'il en soit, cette exception n'exige pas non plus que le Conseil préjuge du bien-fondé des moyens de défense tirés par les défendeurs de leurs contre-mesures.

III. PREMIÈRE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE : LE CONSEIL N'A PAS COMPÉTENCE POUR STATUER SUR LE «VÉRITABLE PROBLÈME» EN CAUSE

A. Introduction

30. Le Qatar cherche à dénaturer la première exception préliminaire des défendeurs en faisant valoir que ceux-ci y allèguent que sa prétention soulève une question politique et non pas un différend susceptible d'être tranché par application des règles de droit²⁷. Son argument est erroné. En effet, la première exception repose plutôt sur le principe selon lequel le Conseil n'a pas compétence pour statuer si, objectivement, le «véritable problème» en cause dans l'affaire dont il est saisi ne relève pas du champ d'application de l'article 84 de la convention de Chicago. Tel est le cas en l'occurrence. Le recours du Qatar porte sur des mesures constitutives de contre-mesures licites qui ont été adoptées dans le cadre d'une réaction plus large à ses manquements persistants à des obligations internationales fondamentales n'ayant absolument rien à voir avec l'aviation civile. C'est là le «véritable problème» en cause.

31. Ainsi, l'objet du différend que le Qatar prétend porter devant le Conseil échappe de loin à la compétence de ce dernier. S'il procède à l'examen de l'affaire au fond, le Conseil sera nécessairement tenu de statuer sur la question des contre-mesures en tant que circonstance excluant l'illicéité des mesures prises par les défendeurs, y compris celles dont le Qatar tire grief. Comme l'admet celui-ci, si le Conseil exerçait sa compétence, il devrait donc déterminer si le Qatar respecte des obligations de droit international ne relevant pas de l'OACI, notamment des obligations découlant des accords de Riyad, des obligations relatives à la lutte contre le terrorisme et des obligations relatives à la non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats. Comme le Qatar l'a déjà reconnu, le «véritable problème» en cause concerne des «questions sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien»²⁸. Lorsque le Qatar a manqué aux obligations susmentionnées, les défendeurs ont adopté un train complet de mesures qui comprend non seulement celles dont le Qatar tire actuellement grief, mais aussi la rupture des relations diplomatiques et économiques avec le Qatar. Ces mesures visaient à inciter ce dernier à respecter ses obligations internationales consistant, entre autres, à prévenir, réprimer et criminaliser le soutien aux terroristes et aux organisations terroristes et leur financement, ainsi que le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats. Dans la mesure où elles seraient à première vue jugées contraires aux obligations mises à la charge des défendeurs par la convention de Chicago, elles sont justifiées comme constituant des contre-mesures licites.

32. Le Conseil ne saurait dissocier le recours du Qatar de la nature des mesures prises par les défendeurs à titre de contre-mesures. Il n'y a rien à dissocier : toutes les mesures des défendeurs ont été expressément adoptées à titre de contre-mesures en réaction aux manquements multiples et

²⁷ *Ibid.*, par. 33 et 34 («Certaines observations peuvent toutefois être formulées sur les questions soulevées par les défendeurs, selon lesquelles il existe des questions plus larges ou globales en jeu qui empêcheraient le Conseil de se déclarer compétent ou entraîneraient l'irrecevabilité de la requête. Il est dans la nature des cours et des tribunaux de statuer sur des questions juridiques, même si celles-ci interviennent dans le cadre de différends politiques plus larges entre les parties. Le fait qu'un différend juridique s'inscrive dans un contexte sous-jacent plus large ne signifie pas que ce différend ne relève pas de la compétence du Conseil ou soit irrecevable.»).

²⁸ 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, datée du 30 octobre 2017 (ci-après «requête A du Qatar»), section g).

graves du Qatar à ses obligations internationales. Tous les Etats défendeurs l'ont clairement déclaré dès le départ, comme indiqué aux paragraphes 54 à 63 des exceptions préliminaires. Il s'ensuit que le Conseil ne peut apprécier le recours du Qatar sur le fond en différant l'examen des moyens de défense tirés par les défendeurs de leurs contre-mesures. De fait, cela reviendrait à méconnaître la véritable nature des mesures prises par les défendeurs et à compromettre leur situation juridique.

33. Par souci d'exhaustivité, les défendeurs relèvent que le Qatar a tort de soutenir qu'en invoquant en défense leurs contre-mesures, ils admettent en quelque sorte que leurs actions sont contraires aux dispositions de la convention de Chicago²⁹. Pour dissiper tout doute, les défendeurs réaffirment que leurs exceptions préliminaires ne préjugent pas du tout de la question de savoir si leurs actions étaient de toute autre manière contraires aux obligations mises à leur charge par la convention de Chicago³⁰. Le fait est simplement que, conformément au droit constant applicable, le caractère licite des mesures considérées exclut toute possibilité qu'elles puissent par ailleurs être contraires aux dispositions plus restreintes de la convention de Chicago³¹.

B. La première exception préliminaire est fondée sur le «véritable problème» en cause et non sur la nature politique du différend

34. Le Qatar cherche à semer la confusion en présentant un argument sur un point que les défendeurs n'ont *pas* soulevé, à savoir que le Conseil n'a pas compétence en l'espèce parce que le différend comporte des aspects politiques. Son argument est libellé comme suit :

«Il est dans la nature des cours et des tribunaux de statuer sur des questions juridiques, même si celles-ci interviennent dans le cadre de différends politiques plus larges entre les parties. Le fait qu'un différend juridique s'inscrive dans un contexte sous-jacent plus large ne signifie pas que ce différend ne relève pas de la compétence du Conseil ou soit irrecevable.»³²

35. Telle n'est pas l'exception des défendeurs. Ceux-ci excipent plutôt de ce que les mesures dénoncées par le Qatar appellent inexorablement l'examen d'un différend qui ne relève pas de la compétence du Conseil.

36. Les défendeurs conviennent que la présence d'éléments politiques dans un différend n'est pas suffisante en soi pour exclure la compétence d'un tribunal ou d'une cour à connaître de ce différend sur la base des normes juridiques applicables. Cela est cependant sans objet en l'occurrence car, ainsi que les défendeurs viennent de le souligner, le fait que le différend comporte des éléments politiques n'est pas le motif pour lequel la prétention du Qatar ne relève pas de la compétence du Conseil. Le Qatar a également tort de dire que la CIJ a rejeté le principe selon lequel elle doit s'assurer qu'elle a compétence — c'est-à-dire qu'elle a le consentement nécessaire des parties — pour statuer sur le «véritable problème» en cause lorsque sa compétence matérielle est limitée. Aucun des précédents qu'il a cités n'accrédite cette allégation.

²⁹ Réponse du Qatar, par. 83.

³⁰ Exceptions préliminaires, par. 8 («Les présentes exceptions préliminaires sont naturellement soumises sans préjudice de la position des défendeurs sur le fond des plaintes déposées par le Qatar, exposée dans la requête A et le mémoire qui l'accompagne, en ce qui concerne le prétendu manquement des défendeurs à leurs obligations internationales au titre de la convention de Chicago.»).

³¹ Articles de la CDI, article 22.

³² Réponse du Qatar, par. 34.

37. Le Qatar s'appuie sur des *obiter dicta* (opinions incidentes) énoncés par la Cour en l'affaire relative au *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, dans laquelle la Cour s'est déclarée compétente pour connaître d'une prétention en vertu des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires malgré le fait que l'Iran invoquait les griefs politiques généraux qu'il nourrissait contre les Etats-Unis³³ :

«[L]es différends juridiques entre Etats souverains ont, par leur nature même, toutes chances de surgir dans des contextes politiques et ne représentent souvent qu'un élément d'un différend politique plus vaste et existant de longue date entre les Etats concernés. Nul n'a cependant jamais prétendu que, parce qu'un différend juridique soumis à la Cour ne constitue qu'un aspect d'un différend politique, la Cour doit se refuser à résoudre dans l'intérêt des parties les questions juridiques qui les opposent. La Charte et le Statut ne fournissent aucun fondement à cette conception des fonctions ou de la juridiction de la Cour ; si la Cour, contrairement à sa jurisprudence constante, acceptait une telle conception, il en résulterait une restriction considérable et injustifiée de son rôle en matière de règlement pacifique des différends internationaux.»

38. En l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la Cour affirme qu'elle ne refuserait pas de connaître d'une affaire «pour la simple raison qu'elle [a] des implications politiques»³⁴ ; de même, dans son avis consultatif sur la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, elle dit que le fait que «cette question revête par ailleurs des aspects politiques ... ne suffit pas à la priver de son caractère de «question juridique»» en matière d'avis consultatif³⁵.

39. L'invocation de ces précédents par le Qatar ne répond cependant pas à l'exception soulevée par les défendeurs. Le fait que les mesures prises par ces derniers aient été adoptées — et ce expressément³⁶ — à titre de contre-mesures licites et soient invoquées comme telles implique qu'elles doivent être analysées de ce point de vue. Les défendeurs ne contestent pas que le résultat final de cette évaluation soit une question avec laquelle le Qatar puisse être en désaccord, mais il ne s'agit pas d'un désaccord que le Conseil peut résoudre. Si le Conseil décidait de le faire, il serait nécessairement — et le Qatar en convient — obligé de trancher un différend qui déborde largement le champ de sa compétence matérielle limitée³⁷. Le Conseil doit donc refuser d'exercer sa compétence, non pas parce que ce différend comporte des éléments politiques, mais parce que le «véritable problème» en cause diffère de l'objet de sa compétence défini par l'article 84 de la convention de Chicago.

C. Le Qatar ne répond pas à la règle du «véritable problème»

40. La stratégie du Qatar, qui consiste à dénaturer les exceptions des défendeurs et à mettre l'accent sur des questions politiques, sert à masquer son incapacité à répondre à la thèse des défendeurs. On notera que le Qatar ne conteste pas que la règle du «véritable problème» est un

³³ *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 20, par. 37.

³⁴ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, p. 435, par. 96 (les italiques sont de nous).

³⁵ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 73, par. 16.

³⁶ Exceptions préliminaires, par. 53-57.

³⁷ Réponse du Qatar, par. 73, 76-77 ; cf. aussi par. 48.

obstacle à l'exercice de la compétence. Il cherche plutôt à minimiser ou à méconnaître son importance.

41. Comme les défendeurs l'ont expliqué dans leurs exceptions préliminaires — et le Qatar ne le conteste pas —, un des volets nécessaires de la fonction du Conseil siégeant en vertu de l'article 84 est «de circonscrire le véritable problème en cause et de préciser l'objet de la demande». Le Conseil «doit s'assurer de l'objet véritable du différend, de l'objet et du but de la demande»³⁸.

42. Comme l'a récemment confirmé un tribunal arbitral constitué en vertu de la partie XV de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer dans l'arbitrage relatif à l'archipel des Chagos, l'existence d'un «lien accessoire entre le différend et une question régie par la convention est insuffisante pour faire entrer l'ensemble du différend dans le champ d'application» du titre de compétence³⁹. Dans cette affaire, le tribunal a refusé d'exercer sa compétence pour avoir conclu que le «véritable problème» en cause — ou, comme le dit le Qatar, le «cœur de la requête» — concernait un différend relatif à la souveraineté sur des terres. Il ne s'agissait pas d'un différend intéressant l'interprétation ou l'application de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁴⁰. Maurice contestait l'aire marine protégée créée par le Royaume-Uni en vertu de cette convention au motif que le Royaume-Uni n'était pas l'«Etat côtier» compétent en ce qu'il (selon Maurice) n'était pas détenteur de la souveraineté sur les îles en question. Le tribunal a estimé que le désaccord opposant les parties n'était qu'un «volet d'un différend plus large» portant sur la question de la détermination de l'Etat détenteur de la souveraineté sur l'archipel des Chagos⁴¹. Il a tiré la conclusion suivante⁴² :

«Lorsqu'un différend concerne l'interprétation ou l'application de la convention, le champ de la compétence conférée à la cour ou au tribunal par le paragraphe 1 de l'article 288 s'étend à l'établissement des conclusions de fait ou des conclusions de droit incidentes nécessaires pour résoudre le différend qui lui est soumis (voir l'affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, exceptions préliminaires, arrêt du 25 août 1925, C.P.J.I., série A, n° 6*, p. 18). Toutefois, lorsque le «véritable 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 concernent pas l'interprétation ou l'application de la convention, l'existence d'un lien accessoire entre le différend et une question régie par la convention est insuffisante pour faire entrer l'ensemble du différend dans le champ d'application du paragraphe 1 de l'article 288.

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

³⁸ Exceptions préliminaires, par. 31, citant *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 ; voir aussi *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 (ci-après «*Arbitrage relatif à l'archipel des Chagos*»), par. 220.

³⁹ *Arbitrage relatif à l'archipel des Chagos*, par. 220. Aux termes de l'article 288 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le champ de la compétence d'une cour ou d'un tribunal constitué en vertu de la partie XIV se limite à «tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la convention qui lui est soumis conformément à la [partie XV]».

⁴⁰ Réponse du Qatar, par. 46.

⁴¹ *Arbitrage relatif à l'archipel des Chagos*, par. 212.

⁴² *Ibid.*, par. 220-221.

Pour ce motif, le tribunal a estimé qu'il n'avait pas compétence pour statuer sur la question.

43. De même, dans l'affaire *Larsen c. Hawaï*, un tribunal arbitral a refusé d'exercer sa compétence sur une demande formée par un ressortissant hawaïen contre le défendeur désigné, le «Royaume d'Hawaï», à titre de prétexte pour amener le tribunal à déterminer qui détenait la souveraineté sur Hawaï⁴³. Le tribunal a estimé que l'«essentiel du différend» qui lui était soumis opposait en réalité chacune des parties et un tiers, à savoir les Etats-Unis, et qu'il n'y avait aucun véritable différend à trancher entre les deux parties⁴⁴. Il a dit en outre qu'il ne pouvait trancher le différend sans évaluer la position d'un tiers nécessaire (à savoir les Etats-Unis)⁴⁵.

44. La règle du «véritable problème» a pour objet de faire en sorte que tribunal n'exerce sa compétence que sur le sujet auquel les Etats ont souscrit aux termes de leur accord attributif de compétence. La raison en est évidente lorsque l'on considère la situation des organes juridictionnels à compétence matérielle limitée comme le Conseil. Non seulement ces organes ne sont pas habilités à empiéter sur la compétence dont d'autres organes (à compétence générale ou spéciale) disposeraient à l'égard du «véritable différend», mais ils ne sauraient prétendre rendre des décisions contraignantes et définitives susceptibles d'être invoquées devant d'autres instances de règlement des différends. Tout organe juridictionnel qui ne respecterait pas ces limites fondamentales à son rôle compromettrait d'une manière inadmissible la situation juridique des parties en litige.

45. L'application des règles pertinentes en l'occurrence ne peut aboutir qu'à une seule conclusion. Le Conseil n'est pas l'instance appropriée et compétente pour trancher un différend portant sur la question de savoir si le Qatar a manqué à de multiples obligations qui ne relèvent pas de la convention de Chicago. Ce n'est pas une question périphérique ou accessoire en l'espèce. C'est, comme nous le voyons maintenant, le *seul* différend.

D. Analysé objectivement, le «véritable problème» en l'espèce ne concerne pas l'aviation civile

46. Si le Qatar a voulu (à tort) qualifier le «véritable problème» en l'espèce de question concernant une prétendue «violation par les défendeurs de la convention de Chicago et de ses annexes»⁴⁶, il concède cependant que le différend est beaucoup plus large que ses prétentions. Il déclare que «le Conseil peut examiner toute question plus ample lors de l'examen au fond», y compris les «allégations selon lesquelles il soutiendrait ou financerait le terrorisme, etc.»⁴⁷. De même, dans sa requête, il déclare que le «véritable problème» en cause concerne ce qu'il appelle un ultimatum que les défendeurs lui ont donné «sur des questions sans lien aucun avec la navigation aérienne et le transport aérien»⁴⁸. En outre, il est frappant de constater que dans sa réponse à la deuxième exception préliminaire des défendeurs concernant son manquement à l'obligation d'engager des négociations, tous les exemples qu'il cite pour prouver qu'il a tenté de négocier portent sur le différend relevant des accords de Riyad et les obligations internationales qui en

⁴³ *Larsen c. Royaume d'Hawaï*, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 1999-01, sentence du 5 février 2001.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 12.8.

⁴⁵ *Ibid.*, par. 12.15, citant l'affaire de l'*Or monétaire pris à Rome en 1943 (question préliminaire)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1954, p. 19.

⁴⁶ Réponse du Qatar, par. 44.

⁴⁷ *Ibid.*, par. 76-77.

⁴⁸ Requête A du Qatar, point g).

découlent⁴⁹. Le Qatar est malvenu maintenant à faire valoir que le «véritable problème» entre les parties est différent, pour les seuls besoins de ses objectifs tactiques dans l'affaire.

47. En admettant que le différend opposant les parties est beaucoup plus large que sa prétention, le Qatar accepte en quelque sorte la réalité de la situation : le différend n'est pas seulement plus large ; il est en fait *différent* de ceux qui concernent les obligations découlant de la convention de Chicago. Le différend porte sur le fait que le Qatar ait manqué — voire se soit soustrait — à des obligations fondamentales d'une nature complètement différente, à savoir des obligations relatives à la lutte contre le terrorisme et à la non-ingérence dans les affaires intérieures des défendeurs, en violation des accords de Riyad et d'autres instruments internationaux⁵⁰.

48. Par ailleurs, et alors qu'il reconnaît que le différend est en fait beaucoup plus large, le Qatar donne à entendre que le «véritable problème» en cause est une question subjective qu'il doit déterminer. Il affirme en outre que la qualification qu'il retient lie Conseil, qui doit simplement examiner sa requête et son mémoire. Le Qatar dit à cet égard ce qui suit :

«La «véritable» question soumise au Conseil est la violation par les défendeurs de la convention de Chicago et de ses annexes ; c'est là ce que le demandeur a soumis au Conseil dans la requête et le mémoire ; c'est simplement et clairement cela que l'Etat du Qatar demande au Conseil.»⁵¹

49. Or, comme le Qatar l'admet dans l'examen de l'arrêt de la CIJ relatif aux *Essais nucléaires*, il est du «devoir de la Cour de circonscrire le véritable problème en cause et de préciser l'objet de la demande»⁵² ou, selon les termes du Qatar, il appartient à la Cour de déterminer objectivement «l'objet de la demande ou ... la réparation demandée à la Cour par [le requérant]»⁵³.

50. Le Qatar doit donc admettre que la question de la détermination du «véritable problème» en cause est une question objective, qu'il appartient au Conseil de trancher⁵⁴. Le Conseil ne saurait se borner à prendre pour argent comptant la qualification du différend telle que le Qatar l'a présentée. Il doit plutôt procéder à sa propre analyse pour déterminer l'objet et la portée réels de ce différend ; comme la CIJ l'a récemment souligné, «[i]l s'agit là d'une question de fond, et non de forme»⁵⁵. Si la portée du différend que le Conseil aurait à trancher dépasse le champ de sa

⁴⁹ Voir ci-dessous, par. 107 à 109.

⁵⁰ Exceptions préliminaires, par. 42 à 63.

⁵¹ Réponse du Qatar, par. 43 et 44.

⁵² *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. 29 et 30.

⁵³ Réponse du Qatar, par. 44.

⁵⁴ Voir *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II) (ci-après «*Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique*»), p. 602, par. 26 («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»). 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 («La Cour rappelle que «[l']existence d'un différend international demande à être établie objectivement» par elle [et que] «[l]a Cour, pour se prononcer, doit s'attacher aux faits» (jurisprudence citée omise), et *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, Exceptions préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I) (ci-après «*Immunités et procédures pénales*»), 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»).

⁵⁵ *Immunités et procédures pénales*, par. 48.

compétence défini par l'article 84 de la convention de Chicago, le Conseil doit refuser d'exercer sa compétence⁵⁶.

51. Enfin, le Qatar fait valoir que les moyens de défense invoqués ne font pas partie intégrante du différend lorsqu'il s'agit de statuer sur la compétence, prétendant s'appuyer sur un arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire de l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*⁵⁷. Dans cette affaire, la Cour a relevé ce qui suit⁵⁸ :

«On ne saurait considérer le Conseil comme privé de compétence du seul fait que des données extérieures aux Traités [de l'OACI] pourraient être invoquées, dès lors que, de toute façon, des questions relatives à l'interprétation ou à l'application de ceux-ci entrent 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.»

52. Rien n'autorise le Qatar à invoquer ce précédent. Celui-ci doit être replacé dans le contexte des exceptions préliminaires de l'Inde tendant à contester la compétence du Conseil, dans lesquelles l'Inde a fait valoir que la convention de Chicago et l'accord relatif au transit des services aériens internationaux avaient été éteints ou suspendus entre les deux Etats et que les différends nés sur ce point ne concernaient pas «l'interprétation ou l'application» des traités pertinents de l'OACI au sens de leurs dispositions relatives à la compétence, de sorte que le différend en question échappait complètement à la compétence du Conseil⁵⁹. L'Inde a également fait valoir que le Conseil n'avait même pas compétence pour statuer sur sa propre compétence⁶⁰ et la Cour a rejeté ce point⁶¹. Il importe cependant de relever qu'à la différence de la thèse avancée par les défendeurs en l'espèce, l'Inde ne soutenait pas que le véritable différend échappait à la compétence du Conseil.

53. De fait, il ressort de l'arrêt statuant sur l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI* que la Cour (et donc aussi le Conseil) était tenue de déterminer elle-même le «véritable problème» en cause. Pour ce faire, la Cour a commencé par déterminer la nature du différend dont elle était saisie, puis elle a recherché si le différend mettait en évidence l'existence d'un «désaccord survenu à propos de l'interprétation ou de l'application» de la convention de Chicago. Elle a estimé qu'il convenait de considérer que le différend portait sur la question de savoir si les traités en question avaient ou non été suspendus ou éteints et a jugé qu'il s'agissait d'une question relevant

⁵⁶ *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique*, p. 610, par. 53.

⁵⁷ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 61, par. 27 ; réponse du Qatar, par. 71.

⁵⁸ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 61, par. 27 ; réponse du Qatar, par. 71.

⁵⁹ Voir *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 62, par. 29 ; voir aussi le mémoire de l'Inde, mémoires, plaidoiries et documents, 30 août 1971, p. 26, par. 5.

⁶⁰ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 64, par. 31 («Les Parties sont en désaccord sur les points de savoir si les Traités ont jamais été valablement suspendus ou remplacés, si les Traités sont en vigueur entre elles et si les mesures prises par l'Inde à l'égard des survols par des appareils pakistanais, au lieu de mettre en jeu les Traités, se justifiaient par d'autres motifs extérieurs.»).

⁶¹ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 53, par. 15.

de la compétence du Conseil⁶². La partie contestante qui entendait lier le Conseil par sa définition unilatérale du contenu du différend était l'Inde dans cette affaire. En l'espèce, il s'agit du Qatar.

54. L'exception soulevée par les défendeurs en l'espèce est très différente de celle de l'Inde. Les défendeurs demandent au Conseil de reconnaître que s'il est dûment qualifié, le «véritable problème» dans le différend opposant les parties concerne le respect par le Qatar d'obligations de droit international totalement distinctes et différentes de celles prévues par la convention de Chicago. Aucune exception de cette nature n'a été examinée par le Conseil ou la Cour dans l'affaire *Inde c. Pakistan*.

*

55. Pour terminer, le motif pour lequel le Conseil ne peut exercer sa compétence en l'espèce n'a rien à voir avec les questions politiques, contrairement à ce que le Qatar voudrait faire croire au Conseil. Il s'agit plutôt de déterminer comment l'objet du différend opposant les parties doit être qualifié, une question qu'il appartient au Conseil (sous réserve du contrôle de la Cour) de trancher objectivement sur la base de sa propre appréciation des thèses avancées par les parties. Comme les défendeurs l'ont montré dans leurs exceptions préliminaires, le présent différend porte en réalité sur le manquement du Qatar à des obligations fondamentales qui n'ont aucun rapport avec l'aviation civile, et est donc nécessairement étranger au mandat du Conseil défini à l'article 84 de la convention de Chicago.

E. La première exception préliminaire est accréditée par le principe de spécialité

56. Rien n'autorise non plus le Qatar à faire valoir que le principe de spécialité ne peut être le fondement d'une exception préliminaire, les défendeurs n'ayant nullement affirmé que tel était le cas⁶³. En outre, son argument selon lequel ce principe intéresse au mieux la recevabilité et ne peut donc être examiné par le Conseil au stade préliminaire de la procédure est erroné en droit, pour les motifs déjà exposés ci-dessus⁶⁴.

57. Le Qatar fait valoir que la CIJ a rejeté la possibilité de s'appuyer sur le principe de spécialité pour refuser d'exercer sa compétence. Quoiqu'il en soit, ce n'est pas à titre d'exception préliminaire autonome que les défendeurs demandent au Conseil de s'appuyer sur ce principe pour statuer. En fait, le principe de spécialité fournit un motif supplémentaire pour lequel le Conseil doit refuser de trancher un différend portant sur des questions différentes de celles prévues par les traités de l'OACI, le Conseil n'étant pas compétent pour trancher les questions relatives au respect d'autres obligations de droit international par les Etats. En d'autres termes, le caractère limité de la compétence du Conseil s'explique par le principe de spécialité et les deux se renforcent mutuellement.

58. Comme indiqué ci-dessus, le Qatar admet que pour statuer sur ses demandes au fond, le Conseil devra déterminer «en droit et en fait» si les conditions d'imposition et de maintien des

⁶² *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 64, par. 32.

⁶³ Réponse du Qatar, par. 49.

⁶⁴ Voir ci-dessus, section II ; réponse du Qatar, par. 50.

contre-mesures ont été remplies. Pour ce faire, le Conseil devra réaliser une enquête factuelle détaillée sur les activités menées par le Qatar à l'égard de certaines organisations terroristes et des affaires intérieures de ses voisins et évaluer la licéité de ces activités à l'aune des obligations mises à la charge du Qatar par, entre autres, les accords de Riyad, la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et le droit international coutumier. Une telle évaluation factuelle et juridique exige des connaissances spécialisées considérables sur les plans technique et juridique. Le Conseil dispose de connaissances spécialisées considérables sur les aspects techniques de l'aviation consacrés par la convention de Chicago, mais il n'est pas bien qualifié ni équipé pour connaître des différends concernant la violation de la souveraineté, la violation du principe de non-intervention, la subversion et le terrorisme⁶⁵.

F. La première exception préliminaire ne devrait pas être jointe au fond

59. Selon le Qatar, «[l]es moyens de défense tels que les contre-mesures doivent être examinés lors de l'examen au fond et non pas au stade des exceptions préliminaires»⁶⁶. Par cette déclaration, il entend sans doute inviter le Conseil à joindre au fond l'exception soulevée par les défendeurs.

60. Comme il a été expliqué plus haut, le paragraphe 4 de l'article 5 du Règlement interdit au Conseil de joindre les exceptions d'incompétence au fond⁶⁷. Les défendeurs ont également démontré que leur première exception préliminaire, en particulier, concernait l'étendue de la compétence conférée au Conseil par l'article 84 de la convention de Chicago et constituait dès lors une exception d'incompétence par excellence. Par conséquent, le Conseil ne doit examiner la possibilité de joindre les exceptions soulevées par les défendeurs au fond que s'il considère qu'elles n'intéressent valablement que la recevabilité. Dans ce cas, la jurisprudence de la CIJ est utile pour déterminer si une question doit être jointe au fond.

61. Pour reprendre les termes de la Cour, «[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...»⁶⁸. Néanmoins, une exception peut à l'occasion être considérée comme n'ayant pas un caractère exclusivement préliminaire. Dans ce cas, elle peut être jointe au fond si des motifs impérieux le justifient.

62. Pour déterminer si une exception a un caractère exclusivement préliminaire, le Conseil doit au premier chef rechercher s'il «dispose de tous les éléments requis pour statuer» sur cette exception et s'il peut résoudre celle-ci «sans trancher le différend, ou certains de ses éléments, au

⁶⁵ Exceptions préliminaires, par. 70.

⁶⁶ Réponse du Qatar, par. 73-75.

⁶⁷ Voir ci-dessus, section II.

⁶⁸ *Différend territorial et maritime*, p. 852, par. 51. Voir ci-dessus, par. 12.

fond»⁶⁹. Le simple fait qu'une décision statuant sur la recevabilité touche à certains points du fond ne signifie pas en soi qu'elle doit être jointe au fond.

63. Le Qatar invoque également deux affaires dans lesquelles un tribunal ou une cour a examiné des contre-mesures au stade de l'examen au fond, apparemment pour tenter de faire valoir qu'il en découle d'une manière ou d'une autre que l'exception des défendeurs doit être jointe au fond⁷⁰. Or dans aucune de ces deux affaires l'Etat défendeur n'a soulevé d'exceptions préliminaires et il était manifeste que la cour ou le tribunal étaient en fait compétents :

- a) Dans la sentence arbitrale concernant l'accord relatif aux services aériens, la compétence du tribunal était fondée sur un accord particulier conclu entre la France et les Etats-Unis, lesquels avaient expressément saisi le tribunal de la question de la violation de l'accord franco-américain relatif aux services aériens par la France et de celle de savoir si les Etats-Unis avaient le droit d'imposer les contre-mesures qu'ils avaient adoptées en réaction⁷¹. En outre, l'invocation de celles-ci par les Etats-Unis ne modifiait pas le «véritable problème» en cause, puisque les contre-mesures en question se limitaient à la suspension de l'exécution des obligations découlant de l'accord relatif aux services aériens. D'ailleurs, le tribunal a reconnu que les contre-mesures faisaient partie des «circonstances essentielles» de l'affaire⁷².
- b) De même, aucune exception préliminaire n'a été soulevée dans l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*⁷³. Cela n'est pas surprenant, car la compétence de la CIJ dans cette affaire était également fondée sur un accord particulier conclu entre les parties, qui définissait en termes généraux le différend que la Cour devait trancher⁷⁴. Là encore, les prétendues contre-mesures examinées par la Cour se limitaient à l'inexécution des obligations découlant du même accord international que la demande principale, de sorte qu'aucune question relative au «véritable problème» en cause ne se posait.

64. Ces précédents ne jettent donc pas la lumière sur la question de savoir si l'exception soulevée par les défendeurs au sujet du «véritable problème» en cause doit être jointe au fond. Le Qatar allègue que du moment que cette exception a trait aux contre-mesures, elle n'est pas «une question de compétence ou de recevabilité», car elle «concerne précisément le fond de la présente affaire»⁷⁵. Nous affirmons respectueusement qu'il a tort.

⁶⁹ *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique*, p. 610, par. 53 («En la présente affaire, [la Cour] considère cependant qu'elle dispose de tous les éléments requis pour statuer sur l'exception du Chili et qu'elle est en mesure d'établir si les questions en litige sont des questions «régées» ou «régies» par le traité de paix de 1904 sans trancher le différend, ou certains de ses éléments, au fond (*Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II), p. 852, par. 51). La Cour en conclut qu'elle n'est pas empêchée de se prononcer sur l'exception du Chili au présent stade de la procédure.»).

⁷⁰ Réponse du Qatar, par. 73.

⁷¹ *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*, vol. XVIII, p. 454 et 455 ; disponible à l'adresse suivante : http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XVIII/417-493.pdf. (Au paragraphe B) de leur compromis d'arbitrage, les parties ont soumis au tribunal arbitral la question suivante : «Dans les circonstances de l'espèce, le Gouvernement des Etats-Unis avait-il le droit d'entreprendre l'action qu'il a entreprise en application de la Section 213 des règlements économiques du Civil Aeronautics Board ?»)

⁷² *Ibid.*, p. 482, par. 80 (une des «circonstances essentielles de l'affaire» concernait «le principe même de la légitimité des «contre-mesures»»).

⁷³ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 11, par. 2.

⁷⁵ Réponse du Qatar, par. 32. Voir aussi la réponse du Qatar, par. 75.

65. Les défendeurs ne demandent pas au Conseil de préjuger de la licéité de leurs contre-mesures et il n'est pas non plus nécessaire que le Conseil examine cette question au fond pour trancher leur exception à titre préliminaire. Néanmoins, les défendeurs ont donné un aperçu de leur position sur la question pour mettre en évidence la seule qualification de bonne foi possible qui peut être attribuée au différend opposant les parties.

G. Conclusion : Le Conseil n'a pas compétence pour connaître des demandes du Qatar

66. La solution du Qatar serait que le Conseil tranche «toute question plus ample lors de l'examen au fond»⁷⁶. Il s'agit des questions que le Qatar a jusqu'à présent évité d'aborder en ce qui concerne les financements et le soutien qu'il apporte au terrorisme et ses ingérences dans les affaires intérieures des défendeurs⁷⁷. Aucune de ces questions ne relève de la compétence du Conseil au sens de l'article 84 de la convention de Chicago.

67. Les défendeurs expliquent depuis le début que les mesures dont le Qatar tire grief font partie d'un train de contre-mesures licites adoptées en réaction à ses manquements multiples, graves et persistants à ses obligations internationales essentielles à la sécurité des défendeurs. C'est là le «véritable problème» en cause et il ne constitue manifestement pas un «désaccord entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application» de la convention de Chicago et de ses annexes. Le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur des questions qui sont étrangères à son mandat défini par l'article 84 de la convention de Chicago et débordent manifestement les limites de ce mandat.

IV. DEUXIÈME EXCEPTION PRÉLIMINAIRE : LE QATAR N'A PAS SATISFAIT À LA CONDITION PRÉALABLE DE NÉGOCIATION DÉFINIE PAR L'ARTICLE 84 DE LA CONVENTION DE CHICAGO NI À L'OBLIGATION PROCÉDURALE CORRESPONDANTE PRÉVUE PAR L'ALINÉA G) DE L'ARTICLE 2 DU RÈGLEMENT

A. Introduction

68. La deuxième exception préliminaire des défendeurs concernant l'absence de négociations préalables est fondée sur l'article 84 de la convention de Chicago et le manquement du Qatar à l'obligation énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement.

69. Néanmoins, en analysant cette exception, le Qatar procède comme si les exceptions des défendeurs n'avaient été soulevées que sur le fondement de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement. Dans sa réponse, il ne traite pas directement du fait que l'obligation de négociation découle en réalité de l'article 84 de la convention de Chicago. Au lieu de cela, il accorde dès le début de son analyse une grande attention à des questions qui concernent uniquement le fait que les défendeurs se soient appuyés sur l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement (qui a été invoqué en sus de l'article 84 de la convention de Chicago et subsidiairement à celui-ci), ainsi qu'à des questions relatives aux écritures ou à la procédure. En particulier, il fait valoir, entre autres, que :

- a) L'obligation de faire une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu qui est prévue par l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement n'est qu'une obligation de forme et le Qatar est

⁷⁶ *Ibid.*, par. 76.

⁷⁷ *Ibid.*, par. 76-77.

«libre» de modifier son argumentation ou ses conclusions à tout moment avant que le Conseil ne statue sur l'affaire⁷⁸.

- b) Le Qatar a en fait tenté de négocier avant de porter l'affaire devant le Conseil et il est en droit de soumettre ces faits nouveaux au Conseil à ce stade de la procédure⁷⁹.

70. En outre, le Qatar ne conteste pas la thèse des défendeurs selon laquelle il n'a pas indiqué dans sa requête ni dans son mémoire qu'il avait tenté d'engager des négociations avant de soumettre l'affaire au Conseil et n'a pas non plus produit d'éléments de preuve établissant qu'il l'avait fait⁸⁰.

71. Comme il a été expliqué dans les exceptions préliminaires, l'article 84 de la convention de Chicago est le seul fondement possible de la compétence du Conseil à l'égard des désaccords que le Qatar lui a soumis dans sa requête A ; cet article exige expressément que tout désaccord soumis au Conseil soit celui qui «*ne peut être réglé par voie de négociation*» (les italiques sont de nous).

72. L'approche retenue par le Qatar dans sa réponse ne peut masquer le fait qu'il ne dispose pas de véritables éléments permettant de réfuter la thèse des défendeurs sur le sens et l'effet de l'article 84 de la convention de Chicago. En particulier, le Qatar n'évoque pas ni ne tente en aucune façon de contester la position adoptée par les défendeurs dans leurs exceptions préliminaires, selon laquelle :

- a) L'article 84 de la convention de Chicago contient une condition préalable à remplir qui consiste à tenter de mener des négociations ; elle constitue une limite au consentement des Etats contractants et le Conseil ne peut avoir compétence pour statuer sur un désaccord qui lui est soumis que si elle est remplie⁸¹ ;
- b) Selon le sens ordinaire des termes de l'article 84 de la convention de Chicago et la jurisprudence de la CIJ relative aux clauses formulées en des termes similaires, 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*»⁸².

⁷⁸ *Ibid.*, par. 86.

⁷⁹ *Ibid.*, par. 98.

⁸⁰ Exceptions préliminaires, par. 100 à 106.

⁸¹ *Ibid.*, par. 80-89.

⁸² *Ibid.*, par. 90 à 94. *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)* (ci-après «*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*»), p. 132, par. 157 ; voir aussi *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 2012* (ci-après «*Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader*»), 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. 104 (ci-après «*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*»), par. 43. Voir en outre affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 13 (citée dans la réponse du Qatar, par. 95) où, pour examiner la question du moment où la condition préalable de négociation pourrait être considérée comme remplie, la Cour permanente est partie du principe qu'à tout le moins, il faut «*qu'une conversation ait été entamée*».

73. Or l'argument principal du Qatar semble être que la date à laquelle la condition de tenter de négocier doit être remplie «n'est pas définie en droit comme l'affirment les défendeurs»⁸³. Bien que la thèse du Qatar ne soit pas clairement énoncée, il découle de toute apparence des paragraphes qui suivent et des décisions invoquées par le Qatar⁸⁴ qu'il n'est pas nécessaire de tenter de négocier avant la saisine du Conseil et qu'il suffit de procéder à la tentative de négociation après le dépôt d'une requête devant le Conseil.

74. La nouvelle position du Qatar adoptée dans sa réponse est non seulement dénuée de fondement comme on le verra plus loin, mais aussi manifestement incompatible avec la thèse qu'il avait avancée dans sa requête. Dans celle-ci, le Qatar avait reconnu n'avoir pas tenté de négocier et avait plutôt fait valoir qu'il était dispensé de l'obligation de le faire, au motif que toute tentative de négociation aurait été vaine⁸⁵. Il prétend maintenant avoir effectivement tenté de négocier (bien qu'il soit manifeste qu'aucune des multiples déclarations à la presse et aucun des autres documents invoqués ne constitue une telle tentative et qu'il ne puisse produire aucune preuve de l'existence effective de la tentative en question). Sa thèse changeante, contradictoire et non fondée manque de crédibilité.

75. Le Qatar évoque également, en termes généraux, d'autres questions relatives au contenu de l'obligation de négociation. Cependant, aucune de ces questions ne lui est utile :

- a) Les observations du Qatar concernant la durée des négociations⁸⁶ reposent sur une dénaturation de l'argumentation des défendeurs et tendent à attaquer une thèse qu'ils n'ont pas émise. Contrairement à ce que le Qatar tente de faire croire, les défendeurs n'ont pas soutenu qu'il existait une durée minimale pour les négociations. Les arguments invoqués par le Qatar à cet égard constituent une attaque dirigée contre un épouvantail rhétorique et ne sont absolument pas pertinents.
- b) Les observations du Qatar sur le contenu des discussions nécessaires pour que celles-ci soient qualifiées de négociations⁸⁷ ne sont pas plus pertinentes. Il en ressort que le Qatar «n'avait pas à faire référence à la convention de Chicago et à ses Annexes dans ses négociations ou tentatives de négociation avec les défendeurs»⁸⁸, mais le Qatar est obligé, à la lumière des décisions pertinentes de la CIJ, de souscrire à la thèse des défendeurs selon laquelle pour satisfaire à la condition préalable de négociation, toute tentative de négociation doit porter sur l'objet du différend et concerner les obligations de fond énoncées dans le traité en question⁸⁹. Comme on le verra plus loin, contrairement à ce que le Qatar affirme, aucune des déclarations sur lesquelles il s'appuie ne montre que tel a été le cas.

⁸³ Réponse du Qatar, par. 99.

⁸⁴ *Ibid.*, par. 100-101.

⁸⁵ Requête A du Qatar, point g).

⁸⁶ Réponse du Qatar, par. 103-108.

⁸⁷ *Ibid.*, par. 109-110.

⁸⁸ *Ibid.*, par. 110.

⁸⁹ Voir les exceptions préliminaires, par. 95 et 96. Voir aussi, par exemple, *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 133, par. 161.

B. Aux termes de l'article 84 de la convention de Chicago, la condition de mener au préalable des négociations doit être remplie avant le dépôt de toute requête devant le Conseil

76. Aux termes exprès de l'article 84 de la convention de Chicago, il n'est permis de soumettre au Conseil un désaccord né entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de ladite convention que s'il «ne peut être réglé par voie de négociation». En outre, et c'est un point important, en ce qui concerne son contexte dans l'ensemble de l'article 84, cette condition précède les termes «à la requête de tout Etat impliqué dans ce désaccord».

77. Il s'ensuit que selon son sens ordinaire, l'article 84 prévoit clairement une suite précise de mesures à prendre. Premièrement, il faut tenter de régler le désaccord par voie de négociation. Deuxièmement, lorsque les négociations ne peuvent aboutir au règlement du différend, un quelconque des Etats concernés peut alors soumettre par voie de requête le désaccord au Conseil pour qu'il le tranche. Ces étapes sont consécutives et le Conseil n'a compétence pour examiner un désaccord et le trancher que si elles ont été respectées.

78. Le texte de l'article 84 de la convention de Chicago n'accrédite pas la thèse implicite du Qatar⁹⁰ selon laquelle il suffit que les négociations soient tentées après le dépôt de la requête et il est à noter que le Qatar ne présente aucun autre élément à l'appui de cette thèse. En fait, l'approche suggérée par le Qatar est directement contraire aux dispositions de l'article 84, qui veut qu'une tentative de négociation précède le dépôt de la requête devant le Conseil.

79. Dans ce contexte, en émettant l'idée «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»⁹¹, le Qatar tente de méconnaître la décision rendue par la CIJ en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et confirmée dans des décisions ultérieures, selon laquelle l'obligation de négociation prévue dans des dispositions telles que l'article 84 «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»⁹². Compte tenu de ce qui précède, il est inadmissible que le Qatar ne fasse aucune tentative de négociation et se contente ensuite d'affirmer que toute négociation aurait été vaine si elle avait été tentée : une tentative aurait dû à tout le moins être faite.

80. Le fait que le Qatar invoque à cet égard les décisions rendues dans l'affaire du *Sud-Ouest africain* et l'affaire *Mavrommatis*⁹³ ne lui est d'aucune utilité, car ces deux décisions concernaient des affaires dans lesquelles la Cour avait jugé que des négociations avaient eu lieu entre les

⁹⁰ Réponse du Qatar, par. 99.

⁹¹ Réponse du Qatar, par. [209].

⁹² *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 132, par. 157 ; voir aussi *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader*, 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*, par. 43.

⁹³ Réponse du Qatar, par. 209 ; cf. *ibid.*, par. 95-97.

parties⁹⁴ et les observations faites dans les passages invoqués par le Qatar doivent être interprétées à la lumière de ce contexte. Par exemple, dans l'affaire du *Sud-Ouest africain*, la Cour a fait observer dans le passage précédant immédiatement celui cité par le Qatar ce qui suit :

«[D]ans les présentes affaires, il est évident qu'on a abouti à une impasse sur les questions en litige, que cela n'a pas changé et que les thèses respectives ne se sont aucunement modifiées *depuis les discussions et négociations aux Nations Unies*»⁹⁵.

81. En outre, dans la mesure où les passages de l'arrêt *Mavrommatis* invoqués par le Qatar peuvent être interprétés comme constituant des déclarations de principe applicables de façon générale indépendamment des faits particuliers de l'affaire, ils cadrent pleinement avec la thèse des défendeurs ; en particulier, dans le passage cité par le Qatar, la Cour permanente fait observer que «ce peut être assez qu'une conversation ait été entamée ; cette conversation a pu être très courte : tel est le cas si elle a rencontré un point mort, si elle s'est heurtée finalement à un *non possumus* ou à un *non volumus* péremptoire de l'une des Parties»⁹⁶. La Cour permanente partait dès lors clairement du principe que des efforts doivent à tout le moins être faits pour tenter d'engager des négociations avant d'aboutir à une impasse ; elle ne disait pas qu'en l'absence de toute tentative de négociation, il était permis de conclure que les négociations auraient forcément été vaines⁹⁷.

82. Comme indiqué plus haut, le Qatar soutient que la date à laquelle la condition de tenter au préalable de négocier doit être remplie «n'est pas définie en droit comme l'affirment les défendeurs»⁹⁸. A l'appui de cet argument, il invoque la décision rendue par la CIJ en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)* et l'opinion dissidente formulée par cinq juges de la CIJ en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*⁹⁹.

83. Or, comme les défendeurs l'ont expliqué dans leurs exceptions préliminaires, il est bien établi en droit international que l'existence de questions ayant une incidence sur la compétence doit, en principe, être constatée à la date où l'action est intentée¹⁰⁰. A cet égard, il convient de relever qu'en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la Cour a conclu que les conditions définies dans la clause juridictionnelle de l'article 22 de cette convention (y compris la condition préalable de

⁹⁴ Affaire du *Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 345-346 (où la Cour a fait observer que des négociations collectives avaient eu lieu dans le cadre des Nations Unies) ; affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I., série A, n° 2, p. 14.

⁹⁵ Affaire du *Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 346 (les italiques sont de nous).

⁹⁶ Affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 13 (les italiques sont de nous) ; passage cité dans la réponse du Qatar, par. 95.

⁹⁷ Voir aussi, par exemple, affaire du *Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 345 (passage cité dans la réponse du Qatar, par. 97, où la Cour a défini le critère permettant de conclure à l'existence d'une impasse comme étant le fait «qu'il n'est pas raisonnablement permis d'espérer que de nouvelles négociations puissent aboutir à un règlement» (les italiques sont de nous).

⁹⁸ Réponse du Qatar, par. 99.

⁹⁹ *Ibid.*, par. 100-101.

¹⁰⁰ Exceptions préliminaires, par. 25.

négociation) constituait des «conditions préalables auxquelles il doit être satisfait *avant toute saisine* de la Cour»¹⁰¹ et que cet article imposait «des conditions *préalables à sa saisine*»¹⁰².

84. De même, en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, la Cour a réaffirmé ce qu'elle considérait comme être la règle générale, à savoir «la compétence de la Cour doit normalement s'apprécier à la date du dépôt de l'acte introductif d'instance». 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 réalisées¹⁰³.

85. La décision accueillant l'exception préliminaire de la Russie fondée sur le non-respect d'une obligation de négociation préalable en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* est la plus récente décision de la CIJ qui traite de la question et constitue sa déclaration la plus autorisée de ces derniers temps à cet égard.

86. Il convient de faire observer que le Qatar, tout en invoquant l'opinion dissidente formulée en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et en la citant très longuement, omet de mentionner la décision de la Cour elle-même. Il n'est pas surprenant que le Qatar tente de méconnaître l'opinion de la Cour, puisqu'elle est directement contraire à sa thèse. En particulier, la Cour :

- a) a examiné les affaires antérieures relatives aux clauses compromissaires contenant des obligations de négociation préalable comparables ;
- b) a relevé que dans chacune de ces affaires, elle avait interprété les négociations visées comme une condition préalable à sa saisine ;
- c) a déclaré sans équivoque que la condition préalable de négociation devait être remplie avant sa saisine¹⁰⁴.

87. Comme indiqué dans les exceptions préliminaires des défendeurs, le libellé de l'article 84 de la convention de Chicago est semblable à celui de l'article 22 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁰⁵. Les deux dispositions étant formulées en des termes très similaires, il n'y a pas de motif (et le Qatar n'en a proposé aucun) de conclure que l'article 84 de la convention de Chicago établit une règle dont l'effet diffère de celui de l'article 22 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en ce qui concerne la date à laquelle la condition préalable de négociation doit être remplie.

88. De plus, les motifs de politique générale que la Cour a recensés en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et considérés comme des fondements de la condition préalable de

¹⁰¹ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 128, par. 141 (les italiques sont de nous).

¹⁰² *Ibid.*, p. 130, par. 148 (les italiques sont de nous).

¹⁰³ *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, par. 79.

¹⁰⁴ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 128, par. 141.

¹⁰⁵ Voir les exceptions préliminaires, par. 85.

négociation¹⁰⁶ sont également pertinents dans le cadre de l'article 84 de la convention de Chicago en l'espèce. Premièrement, en exigeant que le requérant fasse une tentative de négociation avant de soumettre sa requête au Conseil, l'article 84 de la convention de Chicago garantit au défendeur la possibilité d'être informé du différend et de son étendue. Deuxièmement, l'existence de cette condition préalable oblige les parties à rechercher des solutions mutuellement acceptables pour résoudre le différend, évitant ainsi qu'il soit tranché par le Conseil. Enfin, l'obligation de négociation préalable constitue une limite expresse à la compétence du Conseil définie d'un commun accord par les parties à la convention de Chicago ; c'est une limite à laquelle le Conseil est tenu de donner effet.

89. Indépendamment du fait que l'opinion dissidente formulée en l'affaire relative à *l'Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* est manifestement incompatible avec la décision de la Cour à cet égard, le Qatar surestime largement les points de vue des juges dissidents et leur pertinence dans la présente affaire.

90. Premièrement, les juges dissidents ont expressément reconnu que :

«la Cour a constamment interprété les clauses compromissoires permettant de soumettre à la Cour les différends qui «ne peuvent pas être réglés» — ou qui «ne sont pas susceptibles d'être réglés» — par la négociation en ce sens que la Cour ne pouvait exercer sa compétence que si une négociation a été recherchée et qu'elle a abouti à une impasse, c'est-à-dire qu'il n'est pas — ou qu'il n'est plus — raisonnablement possible d'espérer un règlement du différend par la voie diplomatique. Cette jurisprudence remonte à l'arrêt rendu en l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine.*»¹⁰⁷

91. Deuxièmement, ils ont clairement indiqué que la question de savoir si le différend ne pouvait être réglé par voie de négociation dépendait des faits de l'espèce. Dans l'affaire considérée, la Cour a souligné qu'«à la date de l'introduction de l'instance, toute possibilité raisonnable de règlement du différend par la négociation avait été épuisée, de telle sorte que les conditions de l'exercice par la Cour de sa compétence étaient, en tout état de cause, remplies»¹⁰⁸. En l'espèce, par contre, le Qatar n'a pas démontré sans équivoque que toute possibilité de règlement du différend par la négociation avait été épuisée à la date de l'introduction de l'instance.

92. Troisièmement, le Qatar tire à tort parti de la déclaration des juges dissidents selon laquelle la décision considérée «est la première dans laquelle la Cour conclut à son incompétence sur la seule base du défaut de réalisation d'une condition de négociation préalable»¹⁰⁹. Il fait valoir ensuite que l'affaire relative à *l'Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* est «la seule affaire où la Cour ne s'est pas déclarée compétente en raison de la condition de négociation»¹¹⁰ et que «dans chacun des cas, à l'exception

¹⁰⁶ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 124-125, par. 131 ; voir les exceptions préliminaires, par. 82.

¹⁰⁷ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 83, par. 28.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 83, par. 28.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 100, par. 63, cité dans la réponse du Qatar, par. 101.

¹¹⁰ Réponse du Qatar, par. 107.

d'un seul ... où la question a été soulevée devant la CIJ, celle-ci a jugé que la condition de négociation avait été remplie»¹¹¹.

93. En fait, le Qatar comprend mal les propos des juges dissidents et a donc tort d'affirmer que, avant l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la Cour n'avait jamais décliné sa compétence pour cause d'inexécution d'une obligation expresse de négociation préalable.

94. Par exemple, dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, la République démocratique du Congo s'était appuyée sur des bases de compétence multiples et disparates prévues par divers traités pour tenter d'établir que la Cour avait compétence à l'égard de ses demandes. Une de ces bases de compétence était la clause compromissoire énoncée à l'article 29 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui exige que tout différend «qui n'est pas réglé par voie de négociation» soit soumis à l'arbitrage et confère compétence à la CIJ pour en connaître si l'arbitrage ne peut être organisé dans les six mois suivant la date de la demande d'arbitrage.

95. La Cour a rejeté la tentative faite par la République démocratique du Congo pour fonder sa compétence sur l'article 29 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, au double motif que «[l]es éléments de preuve présentés à la Cour n'ont pas permis d'établir à sa satisfaction que la RDC ait en fait cherché à entamer des négociations relatives à l'interprétation ou l'application de la convention»¹¹² et que la République démocratique du Congo n'avait fait aucune tentative pour engager une procédure d'arbitrage¹¹³.

96. Dans la même affaire, la République démocratique du Congo avait également tenté de fonder la compétence de la Cour sur la clause compromissoire énoncée à l'article 75 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, qui donne compétence à la CIJ sur «[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». Là encore, la Cour a conclu qu'elle n'avait pas compétence, notamment au motif que la République démocratique du Congo

«n'a 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'elle ait tenté de régler ladite question ou ledit différend par voie de négociation avec le Rwanda»¹¹⁴.

97. Il s'ensuit que la tentative faite par le Qatar pour s'appuyer sur l'opinion dissidente formulée en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et méconnaître la décision de la Cour sur ce point est manifestement entachée d'erreur.

¹¹¹ *Ibid.*, par. 210.

¹¹² *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. 40-41, par. 91.

¹¹³ *Ibid.*, p. 40-41, par. 92.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 43, par. 100.

98. L'autre fondement avancé par le Qatar pour affirmer que la date à laquelle les conditions de compétence de la Cour doivent être remplies n'est pas «définie en droit» est la décision rendue par la Cour en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)* ; dans cette affaire, la Cour n'a pas considéré que le fait qu'une condition préalable à sa compétence n'ait été remplie qu'après le dépôt de la requête introductive d'instance la privait de sa compétence sur la prétention avancée. Toutefois, cette décision n'accrédite pas la thèse du Qatar.

99. Premièrement, la condition qui n'avait pas été remplie à la date du dépôt de la requête dans l'affaire *Croatie c. Serbie* concernait la compétence *ratione personae* conférée à la Cour par son Statut ; la décision rendue dans cette affaire n'est dès lors pas pertinente, la présente affaire concernant le non-respect d'une condition préalable expresse définie dans la clause compromissoire qui constitue le fondement de la compétence du Conseil.

100. Deuxièmement, et à l'inverse, dans la décision rendue par la suite en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la Cour, au-delà de l'opinion dissidente de cinq juges sur laquelle le Qatar s'appuie fortement, a conclu à son incompétence et a refusé d'appliquer cette approche à une obligation expresse de négociation préalable prévue dans une clause compromissoire. La décision rendue par la Cour à cet égard est directement pertinente en l'occurrence et autorise clairement à affirmer que toute condition de compétence expresse consistant à mener au préalable des négociations qui est définie dans une clause compromissoire doit être remplie avant la soumission du différend dans le cadre du mécanisme de règlement des différends pertinent.

101. Il existe de solides motifs de politique générale sous-tendant la décision rendue par la Cour en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* pour lesquels le Conseil doit donner effet à l'obligation de négociation prévue par l'article 84 de la convention de Chicago. Comme la CIJ l'a déclaré au sujet de l'obligation équivalente énoncée à l'article 22 de ladite convention, ces conditions constituent des limites expresses au consentement des Etats contractants et doivent donc être remplies avant le dépôt de toute requête¹¹⁵. En conséquence, le Conseil n'a pas le pouvoir de les outrepasser ou de les contourner ; si la condition préalable n'est pas remplie, la seule conclusion possible à en tirer est que le Conseil n'a pas compétence pour statuer.

102. En outre, si le Conseil acceptait d'exercer sa compétence dans les cas où le requérant s'efforce par la suite d'obtenir des négociations et dépose à nouveau sa requête, cela aurait pour effet de vider de sa substance l'obligation de négociation préalable énoncée à l'article 84, car rien n'inciterait les requérants à tenter d'engager des négociations avant de porter leurs différends devant le Conseil, leur inaction étant sans conséquences. En cas d'adoption de cette approche, aucun requérant ne se donnerait jamais la peine de tenter de négocier et les objectifs pour lesquels l'obligation de négociation préalable a été créée seraient fondamentalement compromis.

103. Troisièmement, quoi qu'il en soit, le Qatar cite également de manière sélective la décision rendue par la Cour en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, notamment en omettant de présenter les déclarations de la Cour qui contredisent directement la position qu'il a adoptée en l'espèce. En particulier, immédiatement avant le premier passage cité par le Qatar au paragraphe 100 de sa

¹¹⁵ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 128, par. 141.

réponse, la Cour a confirmé qu'en principe, les conditions de compétence doivent être remplies à la date du dépôt de la requête ; la CIJ a fait observer ce qui suit :

«[I]l importe de souligner qu'un Etat qui décide de saisir la Cour doit vérifier avec attention que toutes les conditions nécessaires à la compétence de celle-ci sont remplies à la date à laquelle l'instance est introduite. S'il ne le fait pas, et que lesdites conditions viennent ou non à être remplies par la suite, la Cour doit en principe se prononcer sur sa compétence au regard des conditions qui existaient à la date de l'introduction de l'instance.»¹¹⁶

104. En l'espèce, le Qatar, de son propre aveu, n'a pas vérifié «avec attention que toutes les conditions nécessaires à la compétence» du Conseil étaient remplies à la date où il a introduit l'instance¹¹⁷. En conséquence, il n'a pas respecté une condition expresse préalable à la compétence du Conseil et l'exception préliminaire d'incompétence soulevée par les défendeurs doit être accueillie.

C. Le Qatar n'a pas établi qu'il avait tenté de négocier

105. Quoi qu'il en soit, le Qatar n'a pas démontré qu'il avait effectivement tenté d'engager des négociations comme l'exige l'article 84 de la convention de Chicago.

106. Comme indiqué plus haut, la position du Qatar sur la question de savoir s'il a tenté de négocier avant de former sa requête a changé et est incohérente. Alors qu'il a reconnu dans sa requête et son mémoire qu'il n'avait pas tenté de négocier (et a tenté de justifier son manquement aux obligations expresses énoncées à l'article 84 par le fait que toute tentative aurait été vaine), il change, comme par hasard, de position dans sa réponse et y affirme qu'il a effectivement tenté de négocier. Sa position changeante et incohérente manque de crédibilité. Quoi qu'il en soit, les faits qu'il avance n'accréditent pas sa nouvelle position, car aucun des cas allégués de «négociation» mentionnés dans sa réponse ne satisfait aux exigences de l'article 84 de la convention de Chicago.

107. En outre, dans sa réponse, le Qatar conteste vivement le point de vue des défendeurs selon lequel le «véritable problème en cause» en l'espèce concerne des questions plus larges qui échappent à la compétence du Conseil. Il fait valoir plutôt que la «question centrale» en l'espèce «est le désaccord à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention de Chicago et de ses annexes»¹¹⁸.

108. Si le présent différend doit être interprété comme concernant uniquement des violations de la convention de Chicago et de ses annexes, comme l'allègue le Qatar, la tentative de négociation requise doit alors porter spécialement sur ces violations. Or aucune des déclarations que le Qatar a versées au dossier à l'effet de prouver qu'il y avait eu des négociations ou des tentatives de négociation ne fait état de la convention de Chicago et de ses annexes, ces pièces étant

¹¹⁶ *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. 438, par. 80.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 438, par. 80.

¹¹⁸ Réponse du Qatar, par. 43-44 ; voir aussi ci-dessus, par. 48.

entièrement des déclarations à caractère général concernant sa volonté alléguée de s'«asseoir et parler»¹¹⁹ ou l'«importance du dialogue»¹²⁰.

109. Le Qatar ne peut jouer sur les deux tableaux. Il ne peut prétendre que le différend ne porte pas sur des questions plus larges dans ses réponses à l'argument tiré par les défendeurs de leurs contre-mesures tout en faisant valoir que l'évocation en termes vagues de l'existence d'un dialogue politique élargi ou d'une médiation satisfait à l'obligation de négociation préalable. Si le Qatar soutient que le différend ne porte pas sur les questions plus larges opposant les parties, il doit nécessairement concéder qu'il n'a pas respecté l'obligation de négociation préalable prévue par l'article 84. A l'inverse, s'il affirme que l'évocation de l'existence d'un dialogue politique élargi satisfait à cette obligation, il doit nécessairement reconnaître que le différend porte sur des questions plus larges qui échappent à la compétence du Conseil.

110. Quoi qu'il en soit, comme on le verra, le Qatar n'a pas tenté de négocier avec les défendeurs, quelle que soit l'interprétation qu'il faut donner à l'objet du différend.

111. Il convient de traiter d'abord des faits des affaires portées devant l'OACI et l'Organisation mondiale du commerce (l'«OMC») sur lesquels le Qatar s'appuie à titre d'éléments constitutifs de la tentative de négociation requise avant de s'intéresser aux divers autres éléments qu'il invoque à cet égard.

1. Il n'y a pas eu de négociations ni de tentatives de négociation dans le cadre de l'OACI

112. Le Qatar allègue que «des négociations ont eu lieu entre les parties dans le cadre de l'OACI»¹²¹. Il s'agit d'une dénaturation flagrante des faits qui se sont déroulés devant l'OACI, notamment dans le cadre de la procédure prévue à l'alinéa n) de l'article 54 de la convention de Chicago. Non seulement aucune négociation ne s'est tenue dans cette procédure, mais le Qatar n'a tenté d'engager aucune négociation devant l'OACI.

113. A l'appui de son allégation, le Qatar invoque i) six lettres adressées par les autorités qatariennes au président du Conseil ou à la secrétaire générale de l'OACI et ii) le compte rendu de la session extraordinaire du Conseil tenue le 31 juillet 2017¹²². Aucun de ces documents ne constitue la preuve de l'existence de négociations préalables.

114. En ce qui concerne les six lettres invoquées par le Qatar¹²³, elles ont été adressées soit au président du Conseil, soit à la secrétaire générale de l'OACI. On n'y trouve aucune invitation à négocier adressée aux défendeurs et le Qatar n'essaie pas non plus d'expliquer en quoi des lettres n'étant pas destinées aux défendeurs pourraient constituer une telle invitation. En conséquence, ces lettres ne peuvent être considérées comme une «véritable tentative de négociation».

¹¹⁹ *Ibid.*, par. 128.

¹²⁰ *Ibid.*, par. 162.

¹²¹ *Ibid.*, par. 120.

¹²² Voir *ibid.*, par. 113-120.

¹²³ *Ibid.*, par. 112.

115. En ce qui concerne les débats qui ont eu lieu à la session extraordinaire du Conseil du 31 juillet 2017 tenue à la demande du Qatar en vertu de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention de Chicago, le Qatar n'a indiqué à aucun moment qu'il menait des négociations au sens de l'article 84 de ladite convention et des négociations de cette nature n'ont eu lieu à aucun moment. En outre, les demandes du Qatar étaient adressées au Conseil et non aux défendeurs. Cela ressort clairement de la mesure sollicitée dans le document de travail du Qatar (C-WP/14[6]41) qui se lisait comme suit :

«Suite à donner par le Conseil

3.1 Le Conseil est invité :

- *a*) à prier instamment les Etats imposant le blocus de lever toutes les restrictions dans l'espace au-dessus de la haute mer afin de faciliter le flux de trafic aérien à destination et en provenance du Qatar dans leur FIR respective. Ou sinon ;
- *b*) à offrir des routes ou des segments de route d'exception autorisant le passage dans l'espace aérien au-dessus de la haute mer ;
- *c*) à prier instamment les Etats imposant le blocus, qui sont parties à l'accord relatif au transit des services aériens internationaux de 1944 (ATSAI), de respecter de bonne foi leurs obligations concernant les libertés de survol énoncées dans ce traité multilatéral afin de permettre aux aéronefs immatriculés au Qatar de reprendre les vols normaux dans l'espace aérien des Emirats arabes unis, de la République arabe d'Egypte et du Royaume de Bahreïn.»

116. Aucune de ces mesures proposées par le Qatar ne constitue une tentative de négociation avec les défendeurs. Au contraire, la demande vise à obtenir l'imposition d'un résultat correctif par l'intermédiaire du Conseil.

117. Le Qatar dénature également le cours des événements dans la mesure où il tente de s'appuyer sur le fait que les défendeurs ont participé à la session extraordinaire du Conseil et répondu à ses allégations¹²⁴. Comme il a été expliqué dans les exceptions préliminaires des défendeurs, la CIJ distingue les négociations de l'affirmation par les Etats de leurs positions ou opinions respectives :

«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 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.»¹²⁵

¹²⁴ *Ibid.*, par. 113 à 120.

¹²⁵ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 132, par. 157 ; voir aussi *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader*, 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*, par. 43.

118. Ainsi, le fait que les défendeurs puissent avoir répondu aux allégations du Qatar et contesté celles-ci dans le cadre de la procédure prévue à l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention n'établit ni qu'il y a eu des négociations ni que le Qatar a tenté de négocier.

119. Il convient de relever que le Qatar a abandonné et n'invoque plus les prétendues «conférences téléphoniques avec des fonctionnaires des défendeurs» qui auraient eu lieu les 5 et 6 juin 2017 et ont été invoquées dans son mémoire¹²⁶. Néanmoins, il tente à présent de faire croire que les réunions tenues sous la coordination du Bureau régional de l'OACI pour le Moyen-Orient en vue d'examiner les routes aériennes d'exception ont satisfait en quelque sorte à l'obligation de négociation préalable prévue par l'article 84. Il s'agissait cependant de débats d'ordre technique qui n'ont pas abordé le désaccord opposant les parties à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention de Chicago ou de ses annexes ni les questions plus larges faisant partie du différend. On ne peut non plus dire que ces débats aient été l'occasion pour le Qatar de tenter de négocier une solution au désaccord avant de soumettre le différend au Conseil.

120. Quoiqu'il en soit, comme il ressort de la synthèse des travaux de la session, le Conseil :

- a) a souligné à maintes reprises le caractère «technique» des débats¹²⁷ ;
- b) a pris soin de souligner qu'il était «nécessaire de distinguer clairement entre les mesures qu'il pourrait envisager de prendre en tant qu'organe directeur dans le cadre de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention relative à l'aviation civile internationale ... et celles qu'il pourrait envisager de prendre dans le cadre de l'article 84 de la convention, lequel prévoyait une procédure de règlement de tout désaccord opposant des Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention et ses annexes *qui ne peut être réglé par voie de négociation*»¹²⁸.

121. En conclusion, le Qatar n'a pas établi que des négociations ou des tentatives de négociation avaient eu lieu au sens de l'article 84 de la convention de Chicago dans le cadre de l'OACI.

2. La procédure engagée devant l'OMC contre Bahreïn, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis ne constitue pas des négociations au sens de l'article 84 de la convention de Chicago

122. Le Qatar invoque également des demandes de consultations adressées à Bahreïn, à l'Arabie saoudite et aux Emirats arabes unis dans le cadre de l'OMC. Pour commencer, le Qatar n'a pas sollicité de consultations au sein de l'OMC avec la République arabe d'Egypte. Rien ne l'autorise dès lors à alléguer que les demandes de consultations en question constituent une tentative de négociation avec la République arabe d'Egypte¹²⁹. En ce qui concerne les trois autres défendeurs, les demandes de consultations au sein de l'OMC ne satisfont pas à l'obligation de négociation prévue par l'article 84 de la convention de Chicago.

¹²⁶ Voir la requête A et le mémoire de l'Etat du Qatar, point *g*).

¹²⁷ *C-DEC Extraordinary Session (2017)*, par. 1, 3, 6, 8-9.

¹²⁸ *Ibid.*, par. 2 (les italiques sont de nous).

¹²⁹ Cf. réponse du Qatar, par. 126, où le Qatar reconnaît implicitement que tel est le cas.

123. Comme il a été indiqué plus haut et dans les exceptions préliminaires des défendeurs, l'article 84 de la convention de Chicago fait obligation à la partie plaignante de tenter d'obtenir des négociations préalables sur tout désaccord «à propos de l'interprétation ou de l'application de [cette] convention et de ses annexes».

124. Les demandes de consultations faites par le Qatar à l'OMC portent sur un différend distinct de celui soumis au Conseil qui, au dire du Qatar, ne concerne que l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago ou de ses annexes ; à ce titre, elles ne peuvent satisfaire à l'obligation de négociation préalable prévue par l'article 84. En particulier, dans ses demandes de consultations, le Qatar ne s'est déclaré préoccupé que par le fait que les diverses mesures prises par les défendeurs (notamment la fermeture de l'espace aérien) étaient incompatibles avec les «obligations mises à leur charge par les accords relevant de l'OMC»¹³⁰, puis il a prétendu soulever des griefs en vertu de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, de l'accord général sur le commerce des services et de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

125. Certes, les demandes de consultations évoquent, entre autres, l'interdiction faite aux aéronefs qatariens d'accéder à l'espace aérien des défendeurs et les restrictions imposées aux vols à destination ou en provenance de leurs territoires respectifs exploités par des aéronefs immatriculés au Qatar, mais elles ne font nullement état des violations alléguées de la convention de Chicago qui, selon le Qatar, constituent l'objet du «désaccord» en l'espèce¹³¹.

126. Comme il a été relevé plus haut, cependant, la jurisprudence de la CIJ dit clairement que la négociation «doit concerner l'objet du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question»¹³². Il s'ensuit que si le Qatar est fondé à affirmer qu'en l'espèce l'objet du différend concerne l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago ou des irrégularités qui auraient été commises par les défendeurs concernés, cet objet est manifestement différent de celui des demandes de consultations faites dans le cadre de l'OMC, la conséquence en étant que lesdites demandes ne peuvent satisfaire et ne satisfont pas à l'obligation de négociation préalable prévue par l'article 84 de la convention de Chicago. D'ailleurs, même en ce qui concerne la thèse des défendeurs selon laquelle le «véritable problème» en cause concerne le respect des obligations internationales du Qatar, les débats tenus dans le cadre de l'OMC ne satisfont pas à la condition préalable de négociation, car ils ne concernaient pas non plus le «véritable problème», à savoir les violations du droit international commises par le Qatar.

3. Le Qatar n'a pas démontré de toute autre manière qu'il avait tenté de négocier avec les défendeurs

127. En plus des faits survenus dans le cadre de l'OACI et de l'OMC qu'il invoque, le Qatar dresse dans sa réponse une longue liste de déclarations à la presse, d'entretiens et d'autres déclarations qu'il aurait faites à des responsables d'Etats tiers dans le but de démontrer qu'il a tenté de négocier avec les défendeurs. A supposer que les déclarations en question aient été effectivement faites et que leurs comptes rendus présentés par le Qatar soient véridiques et exacts, ces déclarations destinées à servir ses intérêts ne l'aident en rien à s'acquitter de la charge qui lui

¹³⁰ Voir WT/DS526/1, par. 9 ; WT/DS527/1, par. 9 ; WT/DS528/1, par. 9.

¹³¹ Réponse du Qatar, par. 43.

¹³² *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 133, par. 161 ; *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*, par. 43.

incombe de démontrer qu'il a «véritablement tenté» de régler le désaccord ou le différend par voie négociation avant de le soumettre au Conseil. En outre, il est frappant de constater que toutes ces prétendues tentatives de négociation semblent se rapporter à la crise dans son ensemble, ce qui contredit l'affirmation du Qatar selon laquelle le différend se limite à la convention de Chicago et à ses annexes.

128. Le Qatar lui-même admet qu'il y a eu peu de «contacts directs entre les parties»¹³³ et cela est confirmé par les pièces jointes au dossier. En particulier, la grande majorité des déclarations invoquées ont été apparemment faites à des tiers (et rapportées par la suite par les médias) ou constituent des communiqués de presse diffusés par le Qatar au monde entier.

129. Quoi qu'il en soit, une partie importante des déclarations considérées (en particulier celles qui figurent aux paragraphes 190 à 200 et dans les pièces jointes 75 à 85) ont été faites après la date de dépôt de la requête du Qatar (30 octobre 2017). Comme il a été expliqué plus haut, de telles déclarations ne peuvent satisfaire à l'obligation qui incombait au Qatar de tenter de négocier avant de soumettre le désaccord au Conseil. Elles sont dès lors entièrement sans intérêt pour ce motif également.

130. En outre, aucune des déclarations invoquées par le Qatar ne porte sur les questions relatives à l'interprétation et à l'application de la convention de Chicago qui, selon lui, constituent l'objet du désaccord opposant les parties ni même, plus généralement, sur des questions aéronautiques. Les déclarations invoquées ne satisfont donc pas au critère énoncé par la CIJ en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et confirmé dans des affaires ultérieures, à savoir que la négociation «doit concerner l'objet du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question»¹³⁴.

131. L'examen de la réponse du Qatar et des pièces qui y sont jointes confirme simplement l'absence manifeste de toute «véritable tentative» faite par le Qatar pour régler le désaccord par voie de négociation avec les défendeurs. En fait, il est évident que la tactique adoptée par le Qatar était d'affirmer publiquement son ouverture au dialogue et sa volonté de négocier, puis de s'abstenir de prendre des mesures concrètes pour tenter réellement d'entamer des négociations.

132. Le seul cas de contact direct qu'il y aurait eu avec un des défendeurs, qui a été invoqué par le Qatar et serait survenu avant le dépôt de sa requête le 30 octobre 2017, est une prétendue conversation téléphonique entre le Qatar et le Royaume d'Arabie saoudite, le 8 septembre 2017.

133. Aucune source officielle qatarienne n'est citée par le Qatar à cet égard et celui-ci ne s'appuie que sur des articles de presse pour présenter le prétendu contenu de la conversation. Au minimum, on se serait attendu à ce que les allégations portées par le Qatar au sujet de son contenu soient étayées par une transcription ou une note contemporaine, ou par une déclaration officielle du Qatar. A l'inverse, un communiqué de presse officiel saoudien contemporain a immédiatement contesté les informations publiées par le Qatar sur le contenu de la conversation. Les allégations

¹³³ Réponse du Qatar, par. 176.

¹³⁴ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, p. 133, par. 161 ; *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*, par. 43.

non étayées du Qatar faisant état du contenu de cette conversation ne constituent pas une base suffisante pour que le Conseil tire des conclusions de fait à cet égard.

134. Quoi qu'il en soit, il convient de noter que le Qatar lui-même ne dit pas avoir offert de négocier au cours de cette conversation téléphonique ni n'offre un compte rendu direct de son contenu. En outre, bien qu'il soit contesté, il est frappant de constater à quel point le Qatar est hésitant sur le contenu de la conversation entre l'émir du Qatar et le prince héritier du Royaume d'Arabie saoudite, se limitant à déclarer qu'«*il semble* que tous deux aient souligné la nécessité de résoudre la crise par le dialogue»¹³⁵.

135. Il convient de noter également que le Qatar n'affirme pas — et aucune des parties n'a prétendu (ou n'aurait prétendu) — qu'il y a eu un débat spécifique sur la question du respect des obligations internationales pertinentes dans le domaine de l'aviation civile, notamment les obligations découlant de la convention de Chicago et de l'accord relatif au transit des services aériens internationaux.

136. A supposer même que le contenu de la discussion ait été celui que le Qatar présente dans sa réponse (lequel n'est pas admis), une telle discussion sur la nécessité d'un dialogue, relatée dans les termes les plus généraux et dans le cadre d'un différend beaucoup plus large entre les parties, ne constitue évidemment ni une négociation sur l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago ni une tentative faite pour entamer des négociations à cet égard. Par conséquent, à supposer même que le Qatar ait raison de dire que l'objet de ce différend ne concerne que la convention de Chicago, il admet n'avoir pas satisfait à la condition préalable de négociation à cet égard.

137. Quoi qu'il en soit, dans la meilleure même des hypothèses, la prétendue conversation téléphonique du 8 septembre 2017 n'a eu lieu qu'avec l'Arabie saoudite et le Qatar n'a nullement dit ou établi qu'il avait tenté de prendre contact avec l'un quelconque des autres Etats défendeurs pour chercher à négocier. Il n'a pas non plus véritablement tenté de le faire par d'autres voies, par exemple par l'intermédiaire du Koweït.

4. Le Qatar a publiquement annoncé ne pas vouloir négocier avec les défendeurs

138. Le Qatar allègue dans sa réponse qu'il a «demandé à de nombreuses reprises la tenue de négociations» avec les défendeurs¹³⁶. Comme il a été indiqué ci-dessus, le dossier de l'affaire n'accrédite pas cette allégation. En réalité, le Qatar a fait des déclarations contradictoires sur sa volonté d'engager des négociations.

139. Par exemple, le ministre des affaires étrangères du Qatar aurait déclaré, au début de juin 2017, ce qui suit :

«En ce qui concerne les décisions intéressant la souveraineté du Qatar et sa politique étrangère au-delà de la sécurité collective du CCG, nous n'acceptons pas de

¹³⁵ Réponse du Qatar, par. 176 (les italiques sont de nous).

¹³⁶ *Ibid.*, par. 202.

diktat et nous ne négocierons pas à leur sujet» ni même n'en discuterons, a-t-il dit en réponse à une question relative au sort d'Al-Jazeera».¹³⁷

140. Il aurait également déclaré que le Qatar ne négocierait pas avec ses voisins pour résoudre le différend du Golfe, sauf si les intéressés levaient le boycott du commerce et des voyages qu'ils avaient imposé¹³⁸.

141. A cet égard, il a clairement indiqué que le Qatar n'était pas disposé à négocier tant que ses conditions préalables ne seraient pas remplies :

«Le Qatar est soumis à un blocus, il n'y a pas de négociations. Ils doivent lever le blocus pour entamer les négociations», a déclaré le cheikh Mohammed bin Abdulrahman Al Thani à la presse lundi, excluant toute discussion sur les affaires intérieures du Qatar, y compris le sort du réseau médiatique d'Al-Jazeera dont le siège est à Doha.

«Jusqu'à présent, nous n'avons constaté aucun progrès sur la levée du blocus, qui est la condition préalable à toute avancée», a-t-il ajouté.»¹³⁹

142. En outre, dans sa réponse, le Qatar lui-même évoque une interview accordée en juillet 2017 dans laquelle son ministre des affaires étrangères a déclaré que «toute demande qui porterait atteinte à la souveraineté de l'Etat du Qatar ne serait pas examinée»¹⁴⁰.

143. Comme le montrent les déclarations citées ci-dessus, les allégations du Qatar faisant état de sa volonté de négocier sont contredites par les déclarations publiques faites par son propre ministre des affaires étrangères.

144. A cet égard, la «requête» et la «plainte» initiales du Qatar datées du 8 juin 2017 ainsi que les mémoires qui les accompagnaient sont également importants. Curieusement, le Qatar omet de citer ces documents lorsqu'il dénombre les diverses communications qu'il a adressées à l'OACI à partir de juin 2017, malgré le fait qu'ils soient mentionnés dans ses lettres du 13 juin 2017¹⁴¹. Ces requêtes n'ont pas abouti, le secrétariat de l'OACI les ayant rejetées au motif qu'elles ne répondaient pas aux conditions de forme définies par le Règlement ; par conséquent, la procédure n'a pas été officiellement engagée.

¹³⁷ Pièce jointe 24, *Qatari FM: We will not negotiate al-Jazeera or our foreign policy with Gulf countries*, The New Arab (10 juin 2017), <https://www.alaraby.co.uk/english/news/2017/6/10/qatar-says-al-jazeera-foreign-policy-are-sovereign-non-negotiable-matters>.

¹³⁸ Pièce jointe 25, T. Finn & J. Irish, *Qatar says it will not negotiate unless neighbors lift «blockade»*, Reuters (19 juin 2017), <https://www.reuters.com/article/us-gulf-qatar/qatar-says-it-will-not-negotiate-unless-neighbors-lift-blockade-idUSKBN19A1G6>.

¹³⁹ Pièce jointe 26, *Qatar FM: We won't negotiate until blockade is lifted*, Al-Jazeera (19 juin 2017), <https://www.aljazeera.com/news/2017/06/qatar-fm-won-negotiate-blockade-lifted-170619135028966.html>.

¹⁴⁰ Réponse du Qatar, par. 154 ; pièce jointe 41 du Qatar.

¹⁴¹ Réponse du Qatar : pièce jointe 4 du Qatar, «Letter from Qatar to Secretary General of ICAO», 13 juin 2017 (réf. 2017/15993) ; pièce jointe 5 du Qatar, «Letter from Qatar to Secretary General of ICAO», 13 juin 2017 (réf. 2017/15994) ; voir aussi la pièce jointe 6 du Qatar, «Letter from Qatar to Secretary General of ICAO», 15 juin 2017 (réf. 2017/15995).

145. Néanmoins, il convient de noter que les parties de ces documents visant apparemment à satisfaire aux exigences de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement et à prouver le respect de l'obligation de négociation préalable prévue par l'article 84 de la convention de Chicago confirment que le Qatar avait déjà, à ce stade, très peu après l'adoption de la fermeture de l'espace aérien, conçu l'idée que compte tenu de la rupture des relations diplomatiques, «les négociations n'étaient plus possibles»¹⁴². La position du Qatar ressort également de sa demande en date du 15 juin 2017 fondée sur l'alinéa n) de l'article 54 de la convention de Chicago, qui contient une déclaration analogue¹⁴³.

5. Conclusion

146. De toute évidence, le Qatar a pris la résolution de ne pas tenter d'engager des négociations avec les défendeurs ; les éléments de preuve qu'il a lui-même produits montrent que par la suite, dans le droit fil de cette résolution, il n'a en fait pas véritablement tenté d'engager des négociations avant le dépôt de sa requête (comme cela était exigé) ni même ultérieurement.

147. A supposer même que le Qatar puisse invoquer une tentative de négociation survenue après le dépôt de la requête (ce qui n'est pas admis pour les motifs exposés ci-dessus), la seule conclusion possible dans ces circonstances est qu'il n'a pas rempli une condition préalable nécessaire à la compétence du Conseil. En conséquence, le Conseil doit se déclarer incompétent pour statuer sur les prétentions du Qatar et rejeter sa requête sur cette base.

V. CONCLUSIONS RELATIVES À LA RÉPARATION

148. Les conclusions présentées par le Qatar au sujet de la réparation doivent être rejetées dans leur intégralité.

149. Les défendeurs prient à nouveau respectueusement le Conseil, statuant à titre préliminaire, d'accueillir leurs exceptions préliminaires et de dire et juger en conséquence :

- a) qu'il n'a pas compétence pour trancher les prétentions soulevées par le Qatar dans sa requête A ou,
- b) à titre subsidiaire, que ces prétentions sont irrecevables.

[Pièces jointes non reproduites]

¹⁴² Mémoire A de l'Etat du Qatar, p. 9 ; mémoire B de l'Etat du Qatar, p. 5-6.

¹⁴³ Réponse du Qatar : pièce jointe 6, «Letter from Qatar to Secretary General of ICAO», 15 juin 2017 (réf. 2017/15995), et annexe, *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.