

Note: Cette traduction a été établie par le Greffe à des fins internes et n'a aucun caractère officiel

**COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE**

**APPEL CONCERNANT LA COMPÉTENCE DU CONSEIL DE L'OACI EN VERTU  
DE L'ARTICLE 84 DE LA CONVENTION RELATIVE À L'AVIATION  
CIVILE INTERNATIONALE (ARABIE SAOUDITE, BAHREÏN,  
ÉGYPTE ET ÉMIRATS ARABES UNIS c. QATAR)**

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

**VOLUME I**

**27 mai 2019**

*[Traduction du Greffe]*

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
CHAPITRE I. INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE II. LE VÉRITABLE PROBLÈME EN CAUSE.....	7
Section 1. Les violations manifestes des accords de Riyad et d'autres obligations découlant du droit international .....	8
A. Le véritable différend entre les Parties porte sur les violations des accords de Riyad et d'autres obligations découlant du droit international commises par le Qatar .....	8
B. Le soutien illicite du Qatar au terrorisme et à l'extrémisme .....	12
C. Le soutien illicite du Qatar à la société des Frères musulmans .....	14
D. L'utilisation par le Qatar de médias qu'il détient comme porte-voix de la haine et de l'extrémisme .....	17
Section 2. Les restrictions visant l'aviation ont été imposées à titre de contre-mesures proportionnées aux actes illicites du Qatar .....	20
A. Bahreïn .....	20
B. Egypte .....	21
C. Emirats arabes unis.....	22
D. Arabie saoudite .....	23
CHAPITRE III. PREMIER MOYEN D'APPEL : LA DÉCISION DU CONSEIL DE L'OACI DOIT ÊTRE INFIRMÉE EN RAISON DE GRAVES VIOLATIONS DU DROIT À UNE PROCÉDURE RÉGULIÈRE .....	25
Section 1. D'après les propres arguments du Qatar, le Conseil de l'OACI n'est pas idoine à agir comme une instance judiciaire .....	25
Section 2. Le droit à une procédure régulière relève de la compétence de la Cour en matière d'appel.....	28
Section 3. Violations du droit à une procédure régulière et du Règlement de l'OACI.....	31
A. Absence de délibérations en formation collégiale.....	31
B. Manquement à l'obligation de rendre une décision motivée.....	32
C. Les appelants n'ont pas bénéficié d'une possibilité raisonnable d'être entendus .....	34
D. Violations par le Conseil des règles de procédure applicables .....	35
Section 4. Les appelants n'ont pas renoncé à leur droit de recours.....	36
Section 5. Conclusion : nullité <i>ab initio</i> de la décision.....	38
CHAPITRE IV. DEUXIÈME MOYEN D'APPEL : LA COUR DEVRAIT RECONNAÎTRE LE BIEN-FONDÉ DE L'EXCEPTION RELATIVE AU VÉRITABLE PROBLÈME EN CAUSE .....	39
Section 1. Le véritable problème en cause ne concerne pas «l'interprétation ou l'application» de la convention de Chicago et de ses annexes.....	41
A. Le critère du «véritable problème» est un critère objectif imposant à la Cour de ne pas se limiter aux pièces présentées par le demandeur .....	41
B. Le «véritable problème» en cause ne concerne pas l'aviation civile .....	42

C. L'interprétation extensive que le défendeur fait de l'article 84 de la convention de Chicago aurait pour effet d'en étendre la portée au-delà des limites du consentement des Etats parties .....	44
D. Retenir l'exception relative au «véritable problème» ne mettrait nullement en péril l'ordre juridique international.....	46
Section 2. Il serait incompatible avec le principe de l'opportunité judiciaire que le Conseil de l'OACI se prononce sur les demandes du Qatar, parce que les aspects relatifs à l'aviation civile ne peuvent être dissociés du différend plus large .....	48
Section 3. En tout état de cause, la Cour doit rejeter les propositions du Qatar envisageant que le Conseil de l'OACI puisse se déclarer compétent sans se prononcer sur la question des contre-mesures .....	49
A. C'est à tort que le Qatar invite la Cour à dire que les contre-mesures sont exclues par la convention de Chicago.....	50
B. La Cour devrait rejeter la proposition du Qatar selon laquelle le Conseil de l'OACI pourrait statuer sur le comportement des appelants sans se prononcer sur les contre-mesures que ceux-ci ont prises .....	56
C. La Cour devrait rejeter la proposition du Qatar selon laquelle le Conseil de l'OACI pourrait se prononcer sur les seuls aspects procéduraux des contre-mesures.....	57
Section 4. Conclusion .....	58
CHAPITRE V. TROISIÈME MOYEN D'APPEL : LE CONSEIL DE L'OACI A COMMIS UNE ERREUR EN REJETANT LA SECONDE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE CONCERNANT LA TENUE DE NÉGOCIATIONS PRÉALABLES.....	60
Section 1. L'exception d'incompétence.....	61
A. Le critère juridique applicable à la condition préalable de négociation.....	61
1. Introduction .....	61
2. La condition préalable de négociation suppose qu'il y ait eu «véritable tentative» d'engager des négociations .....	63
3. Nécessité de préciser quelles sont les obligations spécifiques qui font l'objet du différend.....	68
4. Nécessité de faire montre de souplesse dans l'appréciation des négociations.....	69
B. Le Qatar n'a pas apporté la preuve qu'il aurait véritablement tenté de négocier .....	70
1. Les efforts qu'aurait déployés le Qatar pour régler le différend par des «moyens directs».....	70
2. Prétendues négociations dans l'enceinte de l'OACI.....	73
3. Prétendues négociations dans l'enceinte de l'Organisation mondiale du commerce.....	74
4. Prétendues négociations par l'entremise de tierces parties.....	75
Section 2. L'exception d'irrecevabilité .....	75
Section 3. Conclusion .....	78
CHAPITRE VI. CONCLUSION.....	79
A. Premier moyen d'appel .....	79
B. Deuxième moyen d'appel.....	79

C. Troisième moyen d'appel.....	80
D. Conclusion .....	80
CONCLUSIONS FINALES .....	81
CERTIFICATION.....	82
LISTE DES ANNEXES .....	83

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

<b>Accord complémentaire de Riyad</b>	Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014
<b>Accord de transit</b>	Accord relatif au transit des services aériens internationaux, Chicago, 7 décembre 1944
<b>Accords de Riyad</b>	Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013  Mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad, 17 avril 2014  Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014
<b>Appelants</b>	Le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Egypte et les Emirats arabes unis
<b>Arabie saoudite</b>	Le Royaume d'Arabie saoudite
<b>Bahreïn</b>	Le Royaume de Bahreïn
<b>Bureau MID de l'OACI</b>	Bureau régional de l'OACI au Moyen-Orient
<b>CCG</b>	Conseil de coopération du Golfe
<b>CDI</b>	Commission du droit international
<b>CIEDR</b>	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 7 mars 1966
<b>Conseil de l'OACI</b>	Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale
<b>Convention contre la torture</b>	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984
<b>Convention de Chicago</b>	Convention relative à l'aviation civile internationale, Chicago, 7 décembre 1944
<b>Décision A du Conseil de l'OACI</b>	Décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant l'exception préliminaire soulevée en l'affaire opposant l'Etat du Qatar au Royaume d'Arabie saoudite, au Royaume de Bahreïn, à la République arabe d'Egypte et aux Emirats arabes unis (2017, requête A)

---

<b>Duplique A devant l'OACI</b>	Duplique de la République arabe d'Égypte, du Royaume de Bahreïn, du Royaume d'Arabie saoudite et des Emirats arabes unis à la réponse de l'Etat du Qatar aux exceptions préliminaires des défendeurs au sujet de la requête A de l'Etat du Qatar relative au désaccord découlant de la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, 12 juin 2018
<b>EAU</b>	Les Emirats arabes unis
<b>Egypte</b>	La République arabe d'Égypte
<b>Exceptions préliminaires A devant l'OACI</b>	Exceptions préliminaires de la République arabe d'Égypte, du Royaume de Bahreïn, du Royaume d'Arabie saoudite et des Emirats arabes unis au sujet de la requête A de l'Etat du Qatar relative au désaccord découlant de la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, 19 mars 2018
<b>FIR</b>	<i>Flight information region</i> Région d'information de vol
<b>Mécanisme de mise en œuvre</b>	Mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad, 17 avril 2014
<b>Mémoire A devant l'OACI</b>	Mémoire joint à la requête A de l'Etat du Qatar, <i>Désaccord à propos de l'interprétation et de l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses annexes</i> , 30 octobre 2017
<b>NOTAM</b>	Avis aux navigateurs aériens
<b>OACI</b>	Organisation de l'aviation civile internationale
<b>Premier accord de Riyad</b>	Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013
<b>Qatar</b>	L'Etat du Qatar
<b>Règlement de l'OACI</b>	Règlement pour la solution des différends, approuvé par le Conseil de l'OACI le 9 avril 1957, et amendé le 10 novembre 1975
<b>Règlement intérieur du Conseil</b>	Règlement intérieur approuvé par le Conseil de l'OACI, neuvième édition (2013)

---

---

<b>Réplique A devant l'OACI</b>	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
<b>Requête A devant l'OACI</b>	Requête A de l'Etat du Qatar, <i>Désaccord à propos de l'interprétation et de l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses annexes</i> , 30 octobre 2017
<b>Requête A devant la Cour</b>	<i>Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI en vertu de l'article 84 de la convention relative à l'aviation civile internationale (Arabie saoudite, Bahreïn, Egypte et Emirats arabes unis c. Qatar)</i> , requête introductive d'instance conjointe, 4 juillet 2018

---

## INTRODUCTION

1.1. La présente affaire concerne un appel formé, le 4 juillet 2018, par le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Égypte et les Emirats arabes unis (ensemble, ci-après les «appelants») contre la décision rendue par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) le 29 juin 2018 (ci-après la «décision A du Conseil de l'OACI»). A la suite du premier tour de procédure écrite, la Cour, par une ordonnance datée du 27 mars 2019, a autorisé le dépôt d'une réplique par les appelants, et d'une duplique par le Qatar, en tant que défendeur, et a fixé au 27 mai la date d'expiration du délai pour le dépôt de la réplique. La présente réplique est soumise conformément aux dispositions de cette ordonnance.

1.2. Conformément au paragraphe 3 de l'article 49 du Règlement de la Cour, les appelants s'attachent, dans la présente réplique, à faire ressortir les points qui divisent encore les Parties à la lumière du contre-mémoire soumis par le Qatar le 25 février 2019. Ils relèvent toutefois que plusieurs des arguments soulevés par le Qatar dans son contre-mémoire sont très différents de ceux qu'il a fait valoir devant le Conseil de l'OACI, voire les contredisent. En outre, et ainsi qu'il sera détaillé ci-dessous, la nouvelle position du Qatar révèle plusieurs concessions importantes, ayant pour effet de circonscrire bien davantage les divergences entre les Parties.

1.3. De manière générale, les appelants notent que le Qatar, dans son contre-mémoire, ne met nullement en question leurs affirmations quant à l'étendue et à la nature de la compétence en matière d'appel que l'article 84 de la convention relative à l'aviation civile internationale (ci-après la «convention de Chicago»)¹ confère à la Cour. En particulier, il ne conteste pas l'assertion selon laquelle les deuxième et troisième moyens d'appel avancés (le fait, d'une part, que le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître du véritable problème en cause entre les Parties et, d'autre part, que le Qatar n'a pas satisfait à la condition préalable de négociation) supposent de réexaminer *de novo* l'étendue de la compétence qu'aurait le Conseil de l'OACI pour connaître de la requête que lui a soumise le Qatar².

1.4. Les appelants observent en outre que le Qatar, dans son contre-mémoire, n'a pas réfuté ni même contesté les arguments relatifs aux faits : *a*) qu'il existe une distinction entre compétence et recevabilité³ ; *b*) que, outre la question de la compétence, celle de la recevabilité peut être soulevée dans le cadre d'une exception préliminaire distincte devant le Conseil de l'OACI⁴ ; *c*) que la même situation juridique ou factuelle peut donner lieu à des questions de compétence *et de*

¹ *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI en vertu de l'article 84 de la convention relative à l'aviation civile internationale (Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte et Emirats arabes unis c. Qatar)*, contre-mémoire de l'Etat du Qatar, 25 février 20189 (ci-après «CMQ-A»), par. 1.5 ; convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, art. 84 (*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI en vertu de l'article 84 de la convention relative à l'aviation civile internationale (Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte et Emirats arabes unis c. Qatar)*, mémoire du Royaume d'Arabie saoudite, du Royaume de Bahreïn, de la République arabe d'Égypte et des Emirats arabes unis, 27 mai 2019 (ci-après MABEE), vol. II, annexe 1).

² MABEE, par. 1.19-1.20.

³ CMQ-A, par. 3.73 ; MABEE, par. 4.11-4.31 ; *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. 456-457, par. 120-121.

⁴ MABEE, par. 4.32-4.56 ; cf. CMQ-A, par. 3.72, note 286 (faisant simplement état de la possibilité de trancher des exceptions d'irrecevabilité «sans déterminer si [de telles] questions ... peuvent être soulevées à titre préliminaire devant le Conseil»).

3 recevabilité<sup>5</sup> ; et *d*) que les contre-mesures constituent une circonstance excluant l'illicéité (pour autant qu'elles aient valablement été adoptées)<sup>6</sup>. En outre, le Qatar en vient quasiment à admettre que les contre-mesures visant des obligations en matière de lutte antiterroriste et de non-ingérence, notamment en vertu des accords de Riyad, peuvent effectivement échapper à la compétence du Conseil de l'OACI, même s'il se contredit ensuite en affirmant que le Conseil est néanmoins compétent pour se prononcer sur certaines des questions que soulèvent celles-ci<sup>7</sup>.

1.5. S'agissant du premier moyen d'appel (l'absence de procédure régulière), les Parties conviennent que, lorsqu'il exerce les fonctions judiciaires que lui confère l'article 84 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI doit respecter les principes fondamentaux en matière de procédure régulière<sup>8</sup>. Les Parties sont également d'accord sur un certain nombre de questions factuelles. Elles conviennent ainsi que le Conseil a pris sa décision au scrutin secret, qu'il l'a fait sans avoir tenu de délibérations publiques et qu'il n'a pas motivé sa décision<sup>9</sup>. Les deux grandes questions qui continuent de diviser les Parties sont les suivantes :

- 4 a) Premièrement, le Qatar invoque l'arrêt rendu en l'affaire de l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)* (ci-après «*Inde c. Pakistan*») à l'appui de la thèse selon laquelle le «pouvoir de contrôle» de la Cour ne s'étend pas aux questions d'ordre procédural dès lors que le Conseil a «abouti au bon résultat»<sup>10</sup>. Toutefois, dans l'affaire en question, la Cour avait conclu que les irrégularités alléguées par l'Inde ne «constitu[ai]ent pas une atteinte fondamentale aux exigences d'une bonne procédure»<sup>11</sup>. Elle ne saurait en dire autant, en l'espèce, de l'absence manifeste de procédure régulière. D'ailleurs, appelée à se prononcer sur une autre procédure d'appel immédiatement après sa décision en l'affaire *Inde c. Pakistan*, la Cour a clairement indiqué que son pouvoir de contrôle couvrait l'examen de la question de savoir si la décision initiale avait été prise dans le respect du droit à une procédure régulière, qui suppose notamment que «les jugements so[ient] motivés»<sup>12</sup>.
- b) Deuxièmement, le Qatar avance cette idée stupéfiante que, «[l]es représentants des membres du Conseil ne siègent pas à titre personnel» et que, dès lors, «c'est plutôt dans le cas où, agissant dans le cadre d'instances introduites en vertu de l'article 84, ils s'acquitteraient de leur fonction

---

<sup>5</sup> Voir MABEE, par. 4.30-4.31 ; *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 177, par. 29 ; voir aussi *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. 456-457, par. 120-121, et p. 460, par. 129 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie Herzégovine c. Yougoslavie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 621, par. 42. Ce point n'a pas été contesté par le Qatar dans son contre-mémoire ; voir, par exemple, CMQ-A, par. 3.71-3.75.

<sup>6</sup> MABEE, par. 2.56-2.62 ; voir CMQ-A, par. 3.68 (notant l'«effet d'exclusion des contre-mesures»).

<sup>7</sup> CMQ-A, par. 3.55 («le moyen de défense que les appelants tirent des contre-mesures n'a même pas besoin d'être examiné au fond par le Conseil aux fins de trancher les demandes du Qatar») ; *ibid.*, par. 3.68 («Le Conseil pourrait ... déclarer illicites les mesures d'interdiction visant l'aviation au titre de la convention de Chicago et de ses annexes et simplement prendre acte du moyen de défense des appelants fondé sur les contre-mesures.») ; *ibid.*, par. 3.69 («le Conseil pourrait évaluer la licéité des contre-mesures invoquées en tant que moyen de défense sans se pencher sur la prémisse qui sous-tend cette défense... Le Conseil a indubitablement compétence pour évaluer la mesure dans laquelle les appelants ont rempli les autres conditions nécessaires à l'application de contre-mesures» (les italiques sont de nous)). A rapprocher de : *ibid.*, par. 1.18 («tant la faculté par principe d'invoquer des contre-mesures comme moyen de défense que la question de savoir si les conditions nécessaires à leur mise en œuvre étaient réunies sont deux questions qui relèvent incontestablement de la compétence du Conseil de l'OACI»).

<sup>8</sup> MABEE, par. 3.4-3.12 ; CMQ-A, par. 5.65.

<sup>9</sup> MABEE, par. 3.2 *b), f)* et *g)* ; CMQ-A, par. 5.29-5.41.

<sup>10</sup> CMQ-A, par. 5.9 et 5.12.

<sup>11</sup> *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 69-70, par. 44-45.

<sup>12</sup> *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1973, p. 210, par. 94.

5

judiciaire à titre personnel, et pas au nom des Etats qui les ont désignés, qu'il y aurait manquement aux garanties d'une procédure régulière, et non l'inverse»<sup>13</sup>. En d'autres termes, non content de reconnaître le fait que des représentants d'Etats membres du Conseil de l'OACI ont reçu de leurs capitales des instructions de vote au moment de statuer sur les exceptions préliminaires des appelants, au lieu d'aborder le différend en tant qu'arbitres neutres, le Qatar va jusqu'à le cautionner. Les appelants continuent à assimiler à une «antinomie» des plus patentes «l'idée qu'un représentant qui recevrait d'un Etat des instructions sur la ligne de conduite à suivre à l'égard de tel ou tel désaccord puisse agir dans l'exercice de fonctions judiciaires»<sup>14</sup>. L'argument du Qatar ne fait que confirmer que le Conseil de l'OACI n'a pas dûment exercé sa fonction judiciaire. Conjuguées à l'absence de délibérations publiques et de motivation de la décision, les déclarations politiques de certains membres du Conseil en faveur du Qatar constituent des violations manifestes des règles visant à garantir le droit à une procédure régulière, qui ont d'emblée frappé la décision de nullité.

6

1.6. S'agissant du deuxième moyen d'appel (le défaut de compétence du Conseil de l'OACI pour connaître du «véritable problème» en cause), «[l]e Qatar reconnaît volontiers qu'il existe un différend entre les Parties sur la question du respect de ses obligations en matière de lutte contre le terrorisme et de non-ingérence, y compris au titre des accords de Riyad»<sup>15</sup>, et ce, alors qu'il se refusait obstinément à aborder la question des contre-mesures devant le Conseil de l'OACI, martelant qu'elle relevait exclusivement du fond<sup>16</sup>. N'en déplaise au Qatar, lorsqu'il affirme que les violations dénoncées par les appelants procèdent d'un «prétexte pour se soustraire à l'examen rigoureux de leurs mesures d'interdiction»<sup>17</sup>, les allégations factuelles qu'il avance au chapitre 2 de son contre-mémoire — notamment son vigoureux plaidoyer en faveur de la société des Frères musulmans et d'Al-Jazeera — ne laissent aucun doute sur l'existence entre les Parties d'un très réel et substantiel différend dépourvu de tout rapport avec des questions d'aviation civile. Ainsi que précisé ci-dessous, ce différend couvre en particulier les violations par le Qatar des obligations expresses que lui imposent les accords de Riyad de 2013-2014, notamment celles de s'abstenir de soutenir l'extrémisme et le terrorisme, ou encore la société des Frères musulmans, et de cesser d'utiliser Al-Jazeera pour véhiculer ses discours haineux et défendre l'extrémisme<sup>18</sup>. Le différend concerne également la question de savoir si les contre-mesures des appelants étaient justifiées au regard du droit international coutumier ou en vertu du point 3 du mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad (ci-après le «mécanisme de mise en œuvre»)<sup>19</sup>.

1.7. Le Qatar contredit également les arguments qu'il a précédemment développés en ce qui concerne la compétence du Conseil de l'OACI<sup>20</sup>. S'il fait valoir que la «faculté» d'exercer des contre-mesures et les «conditions»<sup>21</sup> de cet exercice relèvent de la compétence du Conseil, il

---

<sup>13</sup> CMQ-A, par. 5.40.

<sup>14</sup> G. F. Fitzgerald, «The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council» (1974), *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12, p. 169 (les italiques sont de nous) (MABEE, vol. VI, annexe 126).

<sup>15</sup> CMQ-A, par. 3.37.

<sup>16</sup> Réponse de l'Etat du Qatar aux exceptions préliminaires des défendeurs au sujet de la requête A de l'Etat du Qatar relative au désaccord à propos de l'interprétation et de l'application de la convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses annexes, 30 avril 2018 (ci-après la «réplique A devant l'OACI»), par. 75-77 (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>17</sup> CMQ-A, intitulé du chapitre 2.

<sup>18</sup> Voir ci-dessous, chap. II, en particulier les paragraphes 2.4-2.34.

<sup>19</sup> Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, point 3 (MABEE, vol. II, annexe 20).

<sup>20</sup> Cf. réplique A devant l'OACI, par. 75-77 (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>21</sup> CMQ-A, par. 1.18 et 3.69.

soutient maintenant que les manquements aux obligations en matière de lutte contre le terrorisme et de non-ingérence — violations à l'existence desquelles est conditionnée la licéité des contre-mesures — pourraient en réalité échapper à cette compétence<sup>22</sup>. Le Qatar soutient donc que le Conseil a compétence pour connaître de la licéité des restrictions visant l'aviation civile indépendamment de la licéité de celles-ci en tant que contre-mesures. Il tente de concilier ces positions contradictoires en affirmant, par exemple, que le Conseil devrait se contenter de prendre acte du fait que les appelants ont invoqué le droit de recourir à des contre-mesures, sans se prononcer sur leur licéité<sup>23</sup>.

7

1.8. Deux grandes questions divisent les Parties à cet égard :

- a) Le point de savoir si l'objet du différend englobe non seulement les restrictions imposées à l'aviation, mais également la question du soutien apporté par le Qatar au terrorisme et les autres de ses faits internationalement illicites qui sont à l'origine des contre-mesures adoptées par les appelants. La Cour devra ainsi, eu égard au critère applicable, déterminer l'objet du différend en s'interrogeant sur le « véritable problème » en cause<sup>24</sup>, et décider si elle est compétente pour connaître de ce différend, y compris en tant que les appelants s'autorisent du recours à des contre-mesures. (*L'exception d'incompétence.*)
- b) Le point de savoir si, dans l'hypothèse où la requête du Qatar concerne effectivement — comme le soutient celui-ci — un différend entrant *prima facie* dans les prévisions de l'article 84 de la convention de Chicago, ce différend peut, au regard du principe de l'équité et de l'opportunité judiciaire, être tranché par le Conseil de l'OACI sans que le soient les divergences entre les Parties quant au soutien apporté par le Qatar au terrorisme, à son ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats, ainsi qu'aux contre-mesures dont le recours est invoqué par les appelants. (*L'exception d'irrecevabilité.*)

8

1.9. S'agissant du troisième moyen d'appel (la condition, prévue à l'article 84, que le différend en cause « ne p[uisse] être réglé par voie de négociation »), le Qatar soutient que le Conseil de l'OACI avait « jugé à juste titre que le Qatar avait satisfait à l'obligation de négociation »<sup>25</sup>. Prenant le contre-pied de ce qu'il a plaidé devant le Conseil, le Qatar reconnaît à présent que les négociations sont une condition préalable à la compétence. Il ne prétend plus que la rupture des relations diplomatiques signifiait que les négociations étaient impossibles<sup>26</sup>, mais soutient désormais que, « en l'absence de canaux diplomatiques..., il [lui] était bien plus difficile ... de ne serait-ce que tenter de négocier »<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Voir ci-dessus, note 7 ; CMQ-A, par. 3.55, 3.68 et 3.69, cf. par. 1.18.

<sup>23</sup> CMQ-A, par. 3.68-3.69.

<sup>24</sup> MABEE, par. 5.56-5.57. Voir *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili), exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II)*, p. 602, par. 26 ; voir aussi *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Colombie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I)*, p. 26-27, par. 50 (« l'existence d'un différend international demande à être établie objectivement » par la Cour ... , laquelle, « pour se prononcer, doit s'attacher aux faits ... ») ; *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I)*, p. 17, par. 48 (« Il appartient toutefois 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. »)

<sup>25</sup> CMQ-A, chapitre 4, intitulé de la section I.

<sup>26</sup> *Ibid.*, par. 4.6-4.7 et 4.29.

<sup>27</sup> *Ibid.*, par. 4.29.

1.10. Les Parties sont globalement d'accord sur le fait que, selon le critère applicable en droit international, la «[c]ondition préalable de négociation ne p[eut] être [réputée] réalisée à défaut d'éléments démontrant qu'une véritable tentative de négocier a eu lieu», même si des divergences subsistent entre elles<sup>28</sup>. Leur principal point de désaccord porte sur la question de savoir si le Qatar a, de fait, satisfait à cette condition. Le Qatar met en avant diverses communications, y compris des déclarations faites devant le Conseil de l'OACI, dont il affirme qu'elles constituent de véritables tentatives de négocier ou d'entamer des négociations. Néanmoins, aucune d'elles n'était spécifiquement adressée aux appelants ou ne faisait référence à l'objet du différend au regard des obligations pertinentes prévues par la convention de Chicago. Au vu de leur contenu, des circonstances dans lesquelles elles ont été faites, et des critères applicables tels qu'ils ressortent de la jurisprudence antérieure de la Cour, aucune ne peut à bon droit être assimilée à une «véritable tentative» de négocier ; dès lors, la condition préalable n'est pas remplie, et le Conseil de l'OACI n'était pas compétent.

1.11. La présente réplique compte six chapitres, et est accompagnée d'un volume d'annexes.

9

1.12. Le chapitre II traite de l'affirmation avancée par le Qatar dans son contre-mémoire selon laquelle l'argument des appelants quant au «véritable différend» leur servirait de «prétexte pour se soustraire à l'examen rigoureux de leurs mesures d'interdiction»<sup>29</sup>. Y sont réfutés les démentis apportés par le Qatar, et mises au jour ses contradictions, en ce qui concerne son manquement aux obligations qu'il tient du droit international, et en particulier des accords de Riyad de 2013-2014. Ces obligations sont notamment celles, expresses, de s'abstenir de soutenir l'extrémisme et le terrorisme, de retirer son appui à la société des Frères musulmans, de cesser d'utiliser Al-Jazeera pour véhiculer des discours haineux et de suspendre tous les programmes de cette chaîne hostiles à l'Égypte, obligations valant tout particulièrement dans la période d'instabilité exceptionnelle qui a débuté en 2013. Il ne sera pas question, dans ce chapitre, des diverses contre-accusations lancées par le Qatar contre les appelants, qui sont infondées, et en tout état de cause entièrement dépourvues de pertinence aux fins des problématiques soumises à la Cour en l'espèce ; il n'y sera pas davantage question des allégations du Qatar relatives à de prétendus manquements des appelants à leurs obligations, qui font l'objet des demandes portées par le Qatar devant le Conseil de l'OACI.

1.13. Le chapitre III traite du premier moyen d'appel relatif à l'absence de procédure régulière. Il revient sur l'argument stupéfiant du Qatar consistant à affirmer que le fait de *ne pas* suivre les instructions émanant des capitales aurait été constitutif d'une violation du droit à une procédure régulière. Il expose également les raisons pour lesquelles la Cour devrait exercer son pouvoir de contrôle à l'égard des défaillances procédurales que présente le processus de règlement judiciaire des différends devant le Conseil de l'OACI. Sera analysé le refus du Qatar d'admettre que les irrégularités généralisées et lourdes de conséquences qui entachent la procédure adoptée par le Conseil de l'OACI requièrent d'infirmer la décision. Il sera en outre montré pourquoi l'on ne peut considérer que les appelants ont renoncé à leur droit de dénoncer ces irrégularités devant la Cour. Les appelants invitent donc celle-ci à infirmer la décision du Conseil, en tant qu'elle est entachée de vice de procédure.

---

<sup>28</sup> Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (*Géorgie c. Fédération de Russie*), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 133, par. 159.

<sup>29</sup> CMQ-A, intitulé du chapitre 2.

**10**

1.14. Le chapitre IV traite du deuxième moyen d'appel, qui concerne la manière dont il convient de définir le véritable problème en cause, et le défaut de compétence du Conseil de l'OACI pour connaître du différend entre les Parties qui s'en suit. Il sera montré que le véritable problème en cause ne concernait pas «l'interprétation ou l'application» de la convention de Chicago et de ses annexes et que, partant, le Conseil n'est pas compétent. Il sera également traité du refus du Qatar d'admettre que les demandes sont de toute façon irrecevables, puisque les aspects relatifs à l'aviation ne sauraient être dissociés du différend plus large. Enfin, il sera expliqué pourquoi, en tout état de cause, l'idée avancée par le Qatar que le Conseil n'aurait pas à se prononcer sur la question des contre-mesures (ou, à tout le moins, pas *in toto*) devrait être rejetée par la Cour. En conclusion, en ressort-il, celle-ci devrait dire que le Conseil de l'OACI est dépourvu de compétence ou, à titre subsidiaire, que la demande est irrecevable car il serait contraire au principe de l'opportunité judiciaire que le Conseil la tranche.

1.15. Le chapitre V traite du troisième moyen d'appel relatif à la condition préalable de négociation. Il sera montré que le Qatar a tort d'affirmer que cette condition a été remplie et que, en droit, elle ne saurait l'être à défaut de «véritable tentative» faite en amont, quand bien même l'une des Parties en présence tiendrait pareille tentative pour inutile. Il sera ensuite démontré que le Qatar a tort de prétendre avoir satisfait en fait à cette condition préalable et, à titre subsidiaire, qu'il a tort de contester que ses demandes sont irrecevables étant donné qu'il n'a pas respecté les dispositions de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement pour la solution des différends adopté par le Conseil de l'OACI (ci-après le «Règlement de l'OACI»). En conclusion, en ressort-il, la Cour devrait dire que le Conseil de l'OACI n'a pas compétence parce que le Qatar n'a pas satisfait à la condition préalable de négociation et juger, en tout état de cause, sa demande irrecevable parce qu'il n'a pas observé les règles de procédure applicables.

**11**

1.16. Le chapitre VI récapitule le raisonnement des appelants. La réplique se clôt avec leurs conclusions.

## CHAPITRE II

### LE VÉRITABLE PROBLÈME EN CAUSE

2.1. Le présent chapitre revient sur les allégations avancées par le Qatar au chapitre 2 de son contre-mémoire quant aux problèmes que met en cause le véritable différend opposant les Parties. Alors qu'il avait assuré devant le Conseil de l'OACI qu'il ne traiterait la question des contre-mesures qu'au stade du fond<sup>30</sup>, «le Qatar reconnaît [désormais] volontiers qu'il existe un différend entre les Parties sur la question du respect de ses obligations en matière de lutte contre le terrorisme et de non-ingérence, y compris au titre des accords de Riyad»<sup>31</sup>. En outre, le Qatar maintient que les contre-mesures prises par chacun des appelants en réponse aux violations desdites obligations (qu'il nie avoir commises) étaient «injustifiable[s]»<sup>32</sup>.

2.2. Il est donc curieux que le Qatar vienne ensuite à qualifier la position des appelants concernant l'incidence de ce différend sur la compétence du Conseil de l'OACI — l'exception préliminaire relative au «véritable différend» — de «prétexte pour se soustraire à l'examen rigoureux de leurs mesures d'interdiction»<sup>33</sup>. D'ailleurs, comme cela sera exposé plus loin, sa réponse quant aux éléments du différend brille surtout par l'absence de réfutation en bonne et due forme des affirmations avancées par les appelants dans leur mémoire. Le Qatar adopte une stratégie de diversion en formulant à l'encontre de ces derniers des accusations infondées et sans lien avec la problématique qui se pose à la Cour, à savoir que les restrictions imposées par les appelants en matière d'aviation civile ne constituent qu'un élément d'un ensemble de contre-mesures, adoptées dans le cadre d'un vaste différend sans rapport aucun avec l'aviation civile. A rebours de la stratégie déployée par le Qatar, les appelants reviendront, dans le présent chapitre, sur les questions relevant bel et bien du véritable problème en cause entre les Parties.

2.3. En réalité, les appelants ne sont tenus de revenir sur aucun de ces points de fait, le Qatar ayant reconnu qu'il existait en effet entre les Parties un différend allant bien au-delà du domaine de l'aviation civile, et portant sur des questions sans rapport avec celui-ci<sup>34</sup>. Ils se voient cependant contraints de corriger certaines des plus graves inexactitudes (pour ne pas dire plus) figurant dans le contre-mémoire du Qatar. La section 1 A) montrera que le Qatar n'a pas abordé la question de sa responsabilité en matière de soutien aux groupes terroristes et extrémistes, ni de son ingérence dans les affaires d'autres Etats. Il ressort du contre-mémoire que le Qatar n'a pas de réponse convaincante à opposer aux arguments avancés par les appelants concernant ses manquements aux obligations lui incombant à cet égard soit en vertu des accords de Riyad soit au regard du droit international général. Les sections 1 B) à 1 D) reviendront en détail sur les principales dénégations du Qatar, en particulier concernant l'appui qu'il apporte au terrorisme et à l'extrémisme, notamment en continuant de soutenir la société des Frères musulmans, la manière dont il encourage les discours haineux et son ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats, par l'entremise de médias qu'il détient ou contrôle, principalement Al-Jazeera. Enfin, la section 2 traitera brièvement de certaines des inexactitudes les plus criantes dans la description que fait le Qatar des restrictions en matière d'accès à l'espace aérien et des mesures d'exception adoptées par les appelants. Ces restrictions sont des contre-mesures proportionnées et justifiées en droit, imposées en réaction au comportement illicite antérieur du Qatar, mais garantissant pleinement la sécurité de l'aviation civile. Dans ce cadre, il sera rappelé que la portée et la licéité des restrictions en matière d'accès à l'espace aérien prises en vertu de la convention de Chicago sont des questions qui touchent au fond

---

<sup>30</sup> Réplique A devant l'OACI, par. 75–77 (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>31</sup> CMQ-A, par. 3.37.

<sup>32</sup> *Ibid.*, par. 2.3.

<sup>33</sup> *Ibid.*, intitulé du chapitre 2.

<sup>34</sup> *Ibid.*, par. 3.37 ; voir ci-après, par. 4.2.

des demandes soumises par le Qatar au Conseil de l'OACI, et qu'il n'appartient donc en tout état de cause pas à la Cour de trancher en la présente instance.

## SECTION 1

### LES VIOLATIONS MANIFESTES DES ACCORDS DE RIYAD ET D'AUTRES OBLIGATIONS DÉCOULANT DU DROIT INTERNATIONAL

#### A. Le véritable différend entre les Parties porte sur les violations des accords de Riyad et d'autres obligations découlant du droit international commises par le Qatar

2.4. Dans leur mémoire, les appelants expliquent comment le comportement du Qatar, en violation des obligations lui incombant en droit international — en particulier le soutien qu'il fournit à divers groupes terroristes et extrémistes et son ingérence dans les affaires d'autres Etats —, a conduit à l'adoption de plusieurs mesures à son encontre, notamment des restrictions en matière d'accès à l'espace aérien, à compter du 5 juin 2017<sup>35</sup>. Ces mesures avaient pour but d'inciter le Qatar à se conformer à ses obligations et constituaient des contre-mesures légitimes. L'appui que le Qatar apporte à l'extrémisme et au terrorisme, ainsi que son ingérence dans les affaires d'autres Etats, est donc au cœur du différend qui oppose les Parties.

15

2.5. Parmi les obligations de droit international pertinentes s'imposant au Qatar figuraient tout particulièrement celles énoncées dans les accords de Riyad<sup>36</sup>. Bien que ces accords soient essentiels pour bien comprendre le véritable différend entre les Parties (ou peut-être justement parce qu'ils le sont), le Qatar n'en fait quasiment aucun cas dans son contre-mémoire<sup>37</sup>. Pourtant, ils ont été conclus précisément en vue de régler les litiges entre le Qatar et d'autres membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG), notamment en ce qui concerne le comportement de cet Etat à l'égard de l'Egypte. Les accords de Riyad prévoient des obligations explicites et spécifiques, qu'il n'est pas inutile de rappeler<sup>38</sup> : non-ingérence dans les affaires intérieures des autres parties<sup>39</sup> ; fin du soutien aux individus ou aux groupes incitant à la violence ou à la haine à l'encontre d'Etats du CCG<sup>40</sup> ; interdiction, pour les personnes incitant à la violence ou à la haine à l'égard desdits Etats, de se servir des médias contrôlés par le pouvoir comme tribune<sup>41</sup> ; interdiction des organisations ou groupes, terroristes ou extrémistes par exemple, visant à déstabiliser ces Etats<sup>42</sup> ; cessation du soutien à la société des Frères musulmans et expulsion des personnalités de nationalité étrangère de ce mouvement<sup>43</sup> ; fin des actions visant à saper la sécurité et la stabilité de l'Egypte, et adoption, notamment, de mesures à cet effet pour qu'Al-Jazeera, et en particulier ses chaînes en

---

<sup>35</sup> MABEE, chap. II, particulièrement les paragraphes 2.10-2.16, 2.34-2.46 et 2.48-2.50, détaillant le soutien apporté par le Qatar aux groupes extrémistes et terroristes ; et les paragraphes 2.51-2.55 détaillant les mesures prises par les appelants pour inciter le Qatar à respecter les obligations qui lui incombent. S'agissant des obligations particulières qu'impose le droit international, voir *ibid.*, par. 2.37.

<sup>36</sup> Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, «Accession of the Kingdom of Bahrain and the United Arab Emirates to the Riyadh Agreement, 24 November 2013» (MABEE, vol. II, annexe 19) ; mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014 (MABEE, vol. II, annexe 20) ; accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014 (MABEE, vol. II, annexe 21). Voir aussi MABEE, par. 2.17-2.32.

<sup>37</sup> Voir, par exemple, CMQ-A, par. 2.43-2.46 et 2.52.

<sup>38</sup> Voir aussi MABEE, par. 2.17-2.32.

<sup>39</sup> Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, point 1 (MABEE, vol. II, annexe 19).

<sup>40</sup> *Ibid.*, points 1 et 2.

<sup>41</sup> Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, point 1 (MABEE, vol. II, annexe 20).

<sup>42</sup> *Ibid.*, point 1 *b)*, *c)* et *d)*.

<sup>43</sup> Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, point 2 *a)* et *b)* (MABEE, vol. II, annexe 20).

16 langue arabe, cesse de diffuser des contenus hostiles à l'égard de l'Égypte<sup>44</sup> ; et fin du soutien apporté aux formations politiques ou aux milices au Yémen, en Syrie ou dans tout autre pays politiquement instable, qui représenteraient une menace pour la sécurité et la stabilité des Etats du CCG<sup>45</sup>.

2.6. En vertu des accords de Riyad, le Qatar était invité à mettre un terme à ces activités et des mécanismes de mise en œuvre étaient instaurés pour surveiller son comportement, les Etats du CCG devant se réunir pour évoquer les cas de non-respect dont il aurait été fait état<sup>46</sup>. Ces mécanismes renforçaient également certaines autres obligations juridiques internationales permanentes<sup>47</sup>. Les accords de Riyad établissaient par ailleurs que, en cas de violation par l'une quelconque des parties, toute autre partie aurait le droit de prendre les mesures requises pour protéger sa sécurité et sa stabilité. Ce droit est formulé de manière inconditionnelle, dans les termes ci-après : «Si un pays membre du Conseil de coopération du Golfe manque aux dispositions du présent mécanisme, *les autres Etats membres seront en droit de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger leur sécurité et leur stabilité.*»<sup>48</sup>

17 2.7. Le Qatar était ainsi avisé de la surveillance constante dont la mise en œuvre des accords de Riyad ferait l'objet, et il avait accepté au préalable que les autres parties prennent à son encontre les mesures requises au cas où il ne respecterait pas ses engagements. Ce dernier aspect est bien entendu inhabituel dans la pratique conventionnelle, ce qui confirme le caractère extraordinaire des circonstances dont il était ici question. Quant au droit énoncé dans cette disposition — celui de «prendre les mesures qui s'imposent» —, il est très vaste, englobant la possibilité reconnue par le droit coutumier de prendre des contre-mesures, mais allant aussi au-delà. En outre, c'est à l'Etat concerné qu'il appartient d'apprécier si les «mesures ... s'imposent».

2.8. Si le Qatar reconnaît que les accords de Riyad sont juridiquement contraignants<sup>49</sup>, il ressort de son contre-mémoire qu'il avait entendu répudier ces obligations<sup>50</sup>, notamment au motif qu'en insistant pour qu'il y satisfasse, les appelants auraient porté atteinte à sa «souveraineté»<sup>51</sup>. Il avance par exemple que la chaîne Al-Jazeera n'incite pas à la violence et qu'il n'exerce aucun contrôle sur les contenus qu'elle diffuse<sup>52</sup>. Mais il n'explique pas pourquoi, si tel est effectivement le cas, il s'est explicitement engagé à

---

<sup>44</sup> Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, point 3 *d*) (MABEE, vol. II, annexe 21).

<sup>45</sup> Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, point 3 (MABEE, vol. II, annexe 19) ; mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, point 2 *c*) (MABEE, vol. II, annexe 20).

<sup>46</sup> Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014 (MABEE, vol. II, annexe 20).

<sup>47</sup> MABEE, par. 2.28, 2.37, 2.44 et 2.49.

<sup>48</sup> Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, point 3 (les italiques sont de nous) (MABEE, vol. II, annexe 20).

<sup>49</sup> CMQ-A, par. 2.52, note 144.

<sup>50</sup> Voir aussi MABEE, par. 2.47. La seule réaction du Qatar à l'invocation, par les appelants, de sa lettre du 19 février 2017 dans laquelle il refusait de reconnaître les obligations lui incombant au titre des accords de Riyad a été d'ergoter sur un point de traduction dépourvu de pertinence : CMQ-A, par. 2.52, note 144. Les appelants sont disposés à accepter la traduction révisée proposée par le Qatar (CMQ-A, vol. III, annexe 40). Il ressort clairement de l'une ou l'autre de ces traductions que, aux yeux du Qatar, les accords de Riyad étaient devenus sans objet, n'étaient pas conformes aux principes défendus par le CCG et étaient désormais nuls et non avenue ; le Qatar demandait donc qu'il y soit mis fin, allant jusqu'à réclamer une révision de la charte du Conseil. Le Qatar ne cessant d'agir au rebours de ses obligations au titre des accords de Riyad, cette lettre a été considérée par les Etats appelants comme emportant répudiation de celles-ci.

<sup>51</sup> CMQ-A, par. 2.52, citant la réplique A devant l'OACI, pièce jointe 40, «Foreign Minister: Any Threat to Region is Threat to Qatar», 6 juillet 2017 (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>52</sup> CMQ-A, par. 2.54–2.56.

«mett[re] un terme à toute activité médiatique dirigée contre la République arabe d'Égypte sur quelque plate-forme que ce soit, directement ou indirectement, et notamment à toutes les productions hostiles diffusées sur Al-Jazeera et Al-Jazeera Mubashir Masr, et [à] s'appliqu[er] à mettre un terme à tous les contenus hostiles diffusés dans les médias égyptiens»<sup>53</sup>.

- 18 De la même manière, le Qatar affirme avec force que la société des Frères musulmans est une organisation politique légitime<sup>54</sup>. Or là non plus, il n'explique pas pourquoi il s'est expressément engagé à «s'abstenir de fournir un appui financier ou médiatique aux Frères musulmans dans les pays membres du Conseil de coopération du Golfe ou ailleurs»<sup>55</sup>, de même qu'«aux organisations, groupes et personnes qui menacent la sécurité et la stabilité des Etats membres du Conseil»<sup>56</sup>.

2.9. Le Qatar n'a de même rien à opposer aux éléments de preuve irréfutables fournis par les appelants, témoignant des désaccords que ceux-ci entretenaient avec lui au sujet du non-respect des engagements souscrits dans le cadre des accords de Riyad, et qui ont conduit en définitive à l'adoption des mesures susmentionnées le 5 juin 2017. Citons notamment à cet égard : le rappel des ambassadeurs des appelants en février et mars 2014, motivé par les manquements graves aux obligations prévues par les accords de Riyad que ceux-ci reprochaient au Qatar<sup>57</sup> ; les procès-verbaux approuvés de plusieurs réunions tenues en juillet et août 2014 entre le Qatar et les autres signataires de ces accords, au cours desquelles il a de nouveau été question des promesses non tenues de ce dernier<sup>58</sup> ; et les documents montrant que le Qatar avait demandé qu'il soit mis fin aux accords de Riyad et que soit renégoiée la charte du CCG en février 2017<sup>59</sup>.

- 19 2.10. Ainsi, lors de la réunion du comité de mise en œuvre tenue en juillet 2014, le représentant des Emirats arabes unis (ou «EAU») s'est plaint que «[l']Etat du Qatar n'ait pas appliqué les dispositions essentielles des accords de Riyad ... [et que] les Frères musulmans, loin d'avoir été expulsés, soient reçus avec les honneurs, et bénéficient d'un soutien financier et moral»<sup>60</sup>, Bahreïn appelant quant à lui le Qatar à cesser de soutenir Al-Qaida et les groupes qui lui sont affiliés<sup>61</sup>. A propos du point litigieux de la naturalisation de ressortissants dissidents d'autres Etats du CCG à laquelle a procédé le Qatar pour les protéger de toute extradition ou autres mesures juridiques, le représentant de Bahreïn a par ailleurs déploré que «les naturalisations se poursuivent, et même se multiplient» et appelé le Qatar à «mettre immédiatement un terme» à cette pratique<sup>62</sup>. Il ressort également du procès-verbal d'une réunion ultérieure tenue entre les ministres des affaires étrangères des Etats du CCG en août 2014, après une énième série de pourparlers, que le Qatar

---

<sup>53</sup> Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, point 3 d) (MABEE, vol. II, annexe 21).

<sup>54</sup> CMQ-A, par. 2.55.

<sup>55</sup> Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, point 2 a)-b) (MABEE, vol. II, annexe 20).

<sup>56</sup> Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, point 2 (MABEE, vol. II, annexe 19).

<sup>57</sup> MABEE, par. 2.20-2.21.

<sup>58</sup> *Ibid.*, par. 2.27 ; Fourth Report of the Follow-up Committee on the Implementation of the Riyadh Agreement Mechanism, 15 juillet 2014 (MABEE, vol. V, annexe 64) ; Summary of Discussions in the Sixth Meeting of their Highnesses and Excellencies the Ministers of Foreign Affairs, Jeddah, 30 août 2014 (MABEE, vol. V, annexe 65).

<sup>59</sup> MABEE, par. 2.47 ; Letter of 19 February 2017 from the Minister of Foreign Affairs of the State of Qatar to the Secretary-General of the GCC (MABEE, vol. V, annexe 72) ; Letter from Mohamed Bin Abdul Rahman Bin Jassim Al Thani, Minister of Foreign Affairs of State of Qatar, to Abdul Latif Bin Rashid Al-Ziyani, Secretary-General of GCC, 19 février 2017 (CMQ-A, vol. III, annexe 40). Voir aussi note 50 ci-dessus.

<sup>60</sup> Fourth Report of the Follow-up Committee on the Implementation of the Riyadh Agreement Mechanism, 15 juillet 2014 (MABEE, vol. V, annexe 64).

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

s'était une fois de plus engagé à s'amender — nouvelle promesse creuse<sup>63</sup>. Toutes ces démarches auront été vaines.

20

2.11. Le Qatar, faute de pouvoir réfuter ces éléments de preuve, choisit de n'en faire quasiment aucun cas dans son contre-mémoire<sup>64</sup>. Il tente également de minorer ou d'escamoter l'importance des obligations lui incombant au titre des accords de Riyad ainsi que des autres obligations de droit international auxquelles il est tenu de satisfaire, affirmant que «les appelants ne s'inquiètent pas sincèrement du soutien (inexistant) du Qatar au terrorisme ou de son ingérence dans leurs affaires intérieures»<sup>65</sup>.

2.12. Le Qatar tente en outre de faire valoir que les allégations des appelants concernant l'appui qu'il apporte au terrorisme et à l'extrémisme ont été «rejet[ées] par la communauté internationale dans son ensemble»<sup>66</sup>. A l'en croire, il serait considéré comme l'un des «moteurs mondiaux de la coopération contre le terrorisme»<sup>67</sup>, et loué pour son «rôle de premier plan dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme»<sup>68</sup>. Pour autant, force lui est de reconnaître qu'il existe un différend sur la question de savoir s'il a respecté les obligations juridiquement contraignantes énoncées dans les accords de Riyad<sup>69</sup>.

21

2.13. Le Qatar peut bien le nier, les appelants ont établi dans leur mémoire qu'il continuait de violer la quasi-totalité des obligations spécifiques imposées par ces accords. Exemple particulièrement frappant, il a omis de poursuivre ou d'extrader des terroristes désignés résidant sur son territoire et opérant depuis celui-ci, notamment Yusuf Al-Qaradawi<sup>70</sup>. Il a soutenu ouvertement les Frères musulmans et mis en péril la stabilité de l'Égypte<sup>71</sup>, notamment en offrant à ces derniers une tribune sur Al-Jazeera<sup>72</sup>. En outre, en continuant de financer des groupes extrémistes en activité en Syrie, en Libye ou ailleurs — que ce soit directement, par le versement de rançons, ou

---

<sup>63</sup> Summary of Discussions in the Sixth Meeting of their Highnesses and Excellencies the Ministers of Foreign Affairs, Jeddah, 30 août 2014 (MABEE, vol. V, annexe 65).

<sup>64</sup> CMQ-A, par. 2.51.

<sup>65</sup> *Ibid.*, par. 2.25.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, par. 2.41.

<sup>68</sup> *Ibid.*, par. 2.26.

<sup>69</sup> *Ibid.*, par. 3.37.

<sup>70</sup> Note Verbale from the Embassy of the Arab Republic of Egypt in Doha to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar, Extradition Request concerning Yusuf Abdullah Aly Al-Qaradawi, 21 février 2015 (MABEE, vol. V, annexe 68) ; «Amir Hosts Iftar banquet for scholars, judges and imams», *Gulf Times*, 30 mai 2018 (MABEE, vol. VI, annexe 118) ; A. Gennarelli, «Egypt's Request for Qatar's Extradition of Sheikh Yusuf Al-Qaradawi», *Center for Security Policy*, 27 mai 2015 (*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI en vertu de l'article 84 de la convention relative à l'aviation civile internationale (Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte et Emirats arabes unis c. Qatar)*, réplique du Royaume d'Arabie saoudite, du Royaume de Bahreïn, de la République arabe d'Égypte et des Emirats arabes unis, 27 mai 2019 (ci-après «RABEE»), vol. II, annexe 31).

<sup>71</sup> Voir, par exemple, l'arrêt rendu par la Cour de cassation égyptienne confirmant que, entre 2011 et 2013, l'ancien président Morsi et d'autres responsables du gouvernement, qui était alors aux mains des Frères musulmans, étaient payés par des agents des services de renseignement qatariens pour révéler des informations militaires et autres données confidentielles concernant l'Égypte : *Morsi and others v. Public Prosecution*, Case No. 32611, Judgment of the Court of Cassation of the Arab Republic of Egypt (Criminal Chamber), 16 septembre 2017 (MABEE, vol. VII, annexe 137).

<sup>72</sup> Video Excerpt of Gamal Nassar, Al-Jazeera Television, 17 août 2013 (RABEE, vol. II, annexe 26) ; Video Excerpt of Muhammad Salim Al-Awa, Al-Jazeera Television, 16 septembre 2010 (RABEE, vol. II, annexe 17) ; Video Excerpt of Asim Abdul Majid, Al-Jazeera Television, 25 juin 2013 (RABEE, vol. II, annexe 20).

indirectement —, le Qatar a directement manqué à son engagement de cesser son soutien aux «milices» dans tout pays politiquement instable.

2.14. En résumé, il ne saurait à présent être contesté ni qu'il existe un différend concernant l'inobservation, par le Qatar, des obligations qui lui incombent en vertu du droit international, y compris au titre des accords de Riyad, ni que c'est là, ainsi qu'il sera montré au chapitre IV, le véritable problème en cause entre les Parties, et l'objet du différend qui les oppose.

## B. Le soutien illicite du Qatar au terrorisme et à l'extrémisme

2.15. L'affirmation du Qatar selon laquelle «toutes les allégations des appelants quant [à son] supposé «soutien au terrorisme et à l'extrémisme» ... sont fausses»<sup>73</sup> est démentie par des éléments de preuve qui relèvent du domaine public, ainsi que par maints autres qui, en raison de leur caractère extrêmement sensible, ne s'y trouvent pas.

22 2.16. Le Qatar n'a rien à opposer aux nombreuses sources dignes de foi qui ont constaté qu'il soutenait le terrorisme et l'extrémisme, et dont il a été question en détail dans le mémoire<sup>74</sup>. En effet, ce soutien — considérable — n'est un secret pour personne<sup>75</sup>. En dépit des obligations auxquelles il avait souscrit dans le cadre des accords de Riyad, le Qatar a continué d'apporter son aide à Al-Qaïda et à sa branche syrienne — le Front al-Nosra —, à l'Etat islamique en Iraq et au Levant (EIL) (Daech), à la société des Frères musulmans, au Hamas, ainsi qu'à plusieurs groupes extrémistes et milices soutenus par l'Iran actifs en Syrie, en Libye, en Egypte et dans d'autres Etats<sup>76</sup>. Les mêmes sources ont également révélé que le Qatar avait continué de donner asile à de

23

---

<sup>73</sup> CMQ-A, par. 2.41.

<sup>74</sup> MABEE, par. 2.11-2.15, 2.19, 2.36-2.39, 2.48-2.50 ; voir aussi «German minister accuses Qatar of funding Islamic State fighters», *Reuters*, 20 août 2014 (déclaration du ministre allemand du développement international, M. Gerd Müller : «Demandons-nous qui arme, qui finance les troupes de Daech. Le mot-clé, ici, c'est «Qatar».» (RABEE, vol. II, annexe 28) ; «Qatar accused of financing Muslim Brotherhood activities in Europe», *The Arab Weekly*, 29 octobre 2017 (le député belge Koen Metsu a accusé Doha de «consacrer des millions de dollars aux activités des Frères musulmans en Europe» et d'y utiliser cette organisation comme «groupe de pression afin de renforcer son pouvoir et son influence sur les communautés arabes et musulmanes») (RABEE, vol. II, annexe 43).

<sup>75</sup> Voir, par exemple, M. Mazzetti, C. J. Chivers et E. Schmitt, «Taking Outsize Role in Syria, Qatar Funnels Arms to Rebels», *The New York Times*, 29 juin 2013 (RABEE, vol. II, annexe 21) ; United States Department of Treasury Press Release, «Treasury Designates Al-Qa'ida Supporters in Qatar and Yemen», 18 décembre 2013 (MABEE, vol. VII, annexe 133) ; J. Schanzer, «Confronting Qatar's Hamas Ties», *Politico*, 10 juillet 2013 (RABEE, vol. II, annexe 24).

<sup>76</sup> Voir MABEE, par. 2.11-2.15, 2.19, 2.36-2.39, 2.48-2.50 ; E. Dickinson, «How Qatar Lost the Middle East», *Foreign Policy*, 5 mars 2014 (MABEE, vol. VI, annexe 106) ; 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 les «exceptions préliminaires devant l'OACI», pièce jointe 19, «Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David Cohen before the Center for a New American Security on «Confronting New Threats in Terrorist Financing»», 4 mars 2014 (MABEE, vol. III, annexe 24) ; «Hamas political leaders leave Syria for Egypt and Qatar», *BBC News*, 28 février 2012 (RABEE, vol. II, annexe 18) ; J. S. Block, «Qatar is a financier of terrorism. Why does the U.S. tolerate it?», *Los Angeles Times*, 9 juin 2017 («Une semaine après avoir reçu le secrétaire à la défense des Etats-Unis, Jim Mattis, en avril, le Qatar a accueilli une conférence du Hamas. La famille Al-Thani est l'un des principaux bailleurs de fonds de cette organisation terroriste, inondant chaque année de millions de dollars la bande de Gaza pour y renforcer l'emprise du Hamas. Pour la seule année passée, le Qatar a versé 31 millions de dollars au Hamas et devrait s'engager à en verser 100 millions de plus à Gaza.») (RABEE, vol. II, annexe 37) ; exceptions préliminaires devant l'OACI, pièce jointe 19, «Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David Cohen before the Center for a New American Security on «Confronting New Threats in Terrorist Financing»», 4 mars 2014 («Or un certain nombre de collecteurs de fonds actifs dans des pays plus permissifs — en particulier au Koweït et au Qatar — sollicitent des dons pour financer des insurgés extrémistes, et non pour répondre à des besoins humanitaires légitimes. Les destinataires de ces fonds sont souvent des groupes terroristes, dont l'organisation syrienne affiliée à Al-Qaïda, le Front al-Nosra, et l'Etat islamique en Iraq et au Levant (Daech), anciennement connu sous le nom d'Al-Qaïda en Iraq.») (les italiques sont de nous) (MABEE, vol. III, annexe 24) ;

dangereux extrémistes inscrits sur les listes de sanctions établies par l'Organisation des Nations Unies et par d'autres<sup>77</sup>. En Syrie particulièrement, le Qatar a appuyé un grand nombre de groupes terroristes et extrémistes, dont l'EIIL et le Front al-Nosra<sup>78</sup>.

24

2.17. En outre, il a été rapporté que le Qatar avait distribué à des groupes extrémistes des millions de dollars des Etats-Unis collectés par des «organismes de bienfaisance» basés sur son territoire<sup>79</sup> et versé des sommes considérables à titre de (véritables ou prétendues) «rançons» en vue de libérer des otages<sup>80</sup>. De nombreuses sources ont ainsi, en avril 2017, rendu compte du versement, par le Qatar, d'une «rançon» d'un milliard de dollars à des entités affiliées à des organisations terroristes notoires, dont Al-Qaida<sup>81</sup>. Dans son contre-mémoire, le Qatar se défend par une formule qui, une fois de plus, est équivoque, indiquant simplement que «les fonds en question avaient été réceptionnés par le Gouvernement iraquien et demeuraient en sa possession»<sup>82</sup>. Or le premier ministre iraquien, Haider al-Abadi, a déclaré que ces sommes avaient été «versées sans l'approbation [de son] gouvernement», étaient destinées à des «groupes armés» et avaient été «saisies» par les autorités iraquiennes<sup>83</sup>. En tout état de cause, le Qatar n'a pas commenté l'échange de SMS qui a été rendu public et qui fait état de versements effectués à ces groupes<sup>84</sup>.

---

C. Coughlin, «White House calls on Qatar to stop funding pro-Iranian militias», *The Telegraph*, 12 mai 2018 («Certains hauts responsables du Gouvernement qatarien sont en bons termes avec des personnalités clés du corps des gardiens de la révolution islamique d'Iran.») (RABEE, vol. II, annexe 46) ; «Egypt: Qatar is the main funder of terrorism in Libya», *Asharq Al-Awsat*, 28 juin 2017 («L'ambassadeur Tariq Al-Kouni, vice-ministre [égyptien] des affaires étrangères chargé des affaires arabes, a désigné le Qatar comme le principal bailleur de fonds des organisations et groupes terroristes en Libye... Lors d'une réunion tenue hier (mardi) à New York ... à laquelle ont participé tous les Etats membres de l'ONU, Al-Kouni a décrit les différentes formes de soutien que le Qatar apportait au terrorisme en Libye et a souligné l'incidence du terrorisme sur la situation dans ce pays, où de telles activités peuvent prospérer sans obstacles.») (RABEE, vol. II, annexe 40) ; «New Human Rights Report Accuses Qatar of «Harbouring Terrorism in Libya»», *Asharq Al-Awsat*, 24 août 2017 (RABEE, vol. II, annexe 42).

<sup>77</sup> Exceptions préliminaires devant l'OACI, pièce jointe 15, «Narrative Summary: QDi.253 Khalifa Muhammad Turki Al-Subaiy, «United Nations sanctions list issued by the Security Council Committee pursuant to Security Council Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning ISIL (Da'esh) Al-Qaida and Associated Individuals Groups Undertakings and Entities»», dernière mise à jour le 3 février 2016 (MABEE, vol. III, annexe 24) ; ««Wanted Terrorists» finished second in Qatar triathlon», *The Week*, 28 mars 2018 (RABEE, vol. II, annexe 45).

<sup>78</sup> «Al-Nosra, the Qatari Terrorist Arm in Syria», *Sky News Arabia*, 17 juin 2017 (RABEE, vol. II, annexe 38) ; M. Mazzetti, C. J. Chivers et E. Schmitt, «Taking Outsize Role in Syria, Qatar Funnels Arms to Rebels», *The New York Times*, 29 juin 2013 (RABEE, vol. II, annexe 21) ; J. S. Block, «Qatar is a financier of terrorism. Why does the U.S. tolerate it?», *Los Angeles Times*, 9 juin 2017 («Le Qatar fait parvenir des armes et des fonds aux rebelles islamistes, notamment à la tristement célèbre Ahrar el-Cham, organisation dont les liens avec Al-Qaida sont connus. Loin de prôner la modération, Ahrar el-Cham a combattu aux côtés du Front al-Nosra, également connu sous le nom d'Al-Qaida en Syrie.») (RABEE, vol. II, annexe 37).

<sup>79</sup> T. Ross, R. Mendick et A. Gilligan, «Charity Commission: British charities investigated for terror risks», *The Telegraph*, 1<sup>er</sup> novembre 2014 («Certains analystes craignent que des millions de dollars prétendument destinés à des œuvres de bienfaisance au Qatar et au Koweït n'aient été utilisés pour approvisionner des djihadistes en Iraq et en Syrie en armes et autres munitions.») (RABEE, vol. II, annexe 29).

<sup>80</sup> E. Solomon, «The \$1bn hostage deal that enraged Qatar's Gulf rivals», *The Financial Times*, 5 juin 2017 (RABEE, vol. II, annexe 36).

<sup>81</sup> P. Wood, ««Billion Dollar Ransom»: Did Qatar Pay Record Sum?», *BBC*, 17 juillet 2018 (MABEE, vol. VI, annexe 120).

<sup>82</sup> CMQ-A, par. 2.40.

<sup>83</sup> «Abadi: Iraqi Government is «holding» Qatari ransom money», *Al Araby*, 25 avril 2017 (RABEE, vol. II, annexe 35).

<sup>84</sup> MABEE, par. 2.48 ; J. Warrick, «Hacked Messages Show Qatar Appearing to Pay Hundreds of Millions to Free Hostages», *The Washington Post*, 28 avril 2018 (MABEE, vol. VI, annexe 117) ; «Hacked Phone Messages Shed Light on Massive Payoff that Ended Iraqi Hostage Affair», *The Washington Post*, article non daté (MABEE, vol. VI, annexe 121).

25 2.18. Le soutien apporté par le Qatar aux groupes extrémistes en Libye depuis les événements de 2011 a maintes fois été dénoncé par des sources diverses<sup>85</sup>, et le Gouvernement des Etats-Unis a demandé au Qatar de cesser de financer et d'aider les milices extrémistes soutenues par l'Iran dans la région<sup>86</sup>.

2.19. Il est donc impossible de prêter foi aux dires du Qatar, lorsqu'il dément avoir continué d'appuyer les groupes terroristes et extrémistes qui menacent la stabilité de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord<sup>87</sup>.

### C. Le soutien illicite du Qatar à la société des Frères musulmans

26 2.20. Le Qatar s'est engagé sans ambiguïté, dans le premier accord de Riyad, à «ne fournir aucun soutien à la société des Frères musulmans»<sup>88</sup> et, dans le mécanisme de mise en œuvre de cet instrument, à «s'abstenir de fournir à celle-ci un appui financier ou médiatique ... dans les pays membres du Conseil de coopération du Golfe ou ailleurs»<sup>89</sup>.

2.21. Dans leur mémoire, les appelants ont abondamment prouvé que le Qatar «n'a[vait] cessé de [se] faire le chantre [de la société des Frères musulmans], notamment en permettant à son dirigeant, Yusuf Al-Qaradawi, de tenir des discours haineux incitant à la violence sur les ondes d'Al-Jazeera»<sup>90</sup>. Les commentaires évasifs du Qatar à cet égard et le soutien qu'il fournit à cette organisation sont des plus éloquents. De fait, le Qatar ne nie pas avoir violé ses engagements, mais s'efforce de détourner l'attention de ces violations, tout en continuant de soutenir et de promouvoir l'idéologie des Frères musulmans de par le monde<sup>91</sup>. Ainsi, il semble suggérer que, dès lors que

---

<sup>85</sup> E. Chorin, «Libya's Perpetual Chaos», *Foreign Affairs*, 19 avril 2019 (RABEE, vol. II, annexe 50) ; «Egypt: Qatar is the main funder of terrorism in Libya», *Asharq Al-Awsat*, 28 juin 2017 (RABEE, vol. II, annexe 40) ; voir aussi «New Human Rights Report Accuses Qatar of «Harbouring Terrorism in Libya»», *Asharq Al-Awsat*, 24 août 2017 (RABEE, vol. II, annexe 42) («Le dernier rapport sur les droits de l'homme en Libye accusait l'Etat du Qatar de soutenir le terrorisme. L'organisation libyenne «Justice First», qui en est l'auteur et dont le siège se trouve au Caire, indiquait qu'elle avait mis à la disposition des autorités chargées de la lutte antiterroriste l'ensemble des informations dont elle disposait sur les personnes et les entités libyennes visées.»). Le soutien du Qatar aux groupes extrémistes en Libye compromet également la sécurité dans l'ouest de l'Egypte. En guise de réponse, le Qatar avance seulement, sans convaincre, que le fait qu'il a été le *seul* Etat à rejeter la résolution de la Ligue des Etats arabes du 18 février 2015 (condamnant la décapitation par l'EIIL de 21 coptes d'Egypte en Libye ; voir Press Release of the Arab League, «Consultative Meeting of the Council of the League at the level of Permanent Representatives on the condemnation of the barbaric terrorist act which killed twenty-one Egyptian citizens by ISIS in Libya», 18 février 2015, par. 2 (MABEE, vol. V, annexe 67)) s'expliquait par son «inquiétude devant le recours unilatéral à la force sur le territoire d'un Etat membre de la Ligue ... , par le risque de pertes civiles et par le souhait de ne renforcer aucune partie en particulier dans la guerre civile en Libye avant la conclusion des pourparlers de paix qui étaient alors en cours sous l'égide des Nations Unies» (CMQ-A, par. 2.39). En d'autres termes, le Qatar affirme que les autorités légitimes et reconnues de la Libye — qui, comme le Conseil de la Ligue arabe l'a admis, soutenaient le droit de l'Egypte à la légitime défense — auraient dû être traitées sur un pied d'égalité avec l'EIIL (Daech) dans le cadre de cette guerre civile.

<sup>86</sup> C. Coughlin, «White House calls on Qatar to stop funding pro-Iranian militias», *The Telegraph*, 12 mai 2018 («Le gouvernement de Trump appelle le Qatar à cesser de financer des milices pro-iraniennes à la suite de révélations indiquant que cet Etat du Golfe aurait partie liée avec des groupes terroristes au Moyen-Orient. Des responsables de la sécurité aux Etats-Unis ont exprimé leurs inquiétudes quant aux liens qu'entretient le Qatar avec diverses milices soutenues par l'Iran, dont beaucoup sont considérées par Washington comme des organisations terroristes.») (RABEE, vol. II, annexe 46).

<sup>87</sup> CMQ-A, par. 1.16, 2.1, 2.23 et 2.26.

<sup>88</sup> Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, point 2 (MABEE, vol. II, annexe 19).

<sup>89</sup> Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014, point 2 a) (MABEE, vol. II, annexe 20).

<sup>90</sup> MABEE, par. 2.19.

<sup>91</sup> Voir par exemple «How Qatar funds Muslim Brotherhood Expansion in Europe», *Gulf News*, 17 avril 2019 (RABEE, vol. II, annexe 49).

ceux-ci n'étaient pas «désignés par les Nations Unies comme organisation terroriste ou inscrits sur la liste des organisations terroristes du CCG», il était en droit de les soutenir et de leur fournir, avec Al-Jazeera, une plate-forme médiatique, au mépris des obligations qu'il avait expressément contractées dans le cadre des accords de Riyad<sup>92</sup>.

27

2.22. De surcroît, le Qatar cherche à faire oublier qu'il accueille sur son territoire Yusuf Al-Qaradawi et lui offre une tribune. Il s'emploie à conférer au chef spirituel des Frères musulmans la légitimité d'un «théologien sunnite»<sup>93</sup> respecté qui serait l'objet d'accusations «sans fondement»<sup>94</sup>, en minorant la relation étroite qu'Al-Qaradawi entretient de longue date avec l'émir du Qatar<sup>95</sup> et en faisant abstraction des discours haineux particulièrement abjects qu'il a pu tenir dans le cadre de ses prêches au fil des années<sup>96</sup>. Il omet en outre de mentionner que, en décembre 2014, peu après la conclusion des accords de Riyad, Al-Qaradawi et l'organisation qu'il dirigeait — l'Union internationale des savants musulmans, basée à Doha — ont été exclus du Conseil islamique international pour la Da'wa et le secours pour avoir mélangé religion et politique<sup>97</sup>. Son refus de condamner Al-Qaradawi confirme simplement que le Qatar appuie l'idéologie extrémiste des Frères musulmans, nonobstant l'engagement exprès qu'il a contracté, dans le cadre des accords de Riyad, de cesser de les soutenir.

28

2.23. Le Qatar ne commente pas non plus la décision rendue en 2017 par la Cour de cassation égyptienne en l'affaire *Morsi et al. c. Le Procureur*<sup>98</sup>, qui détaille comment, en de nombreuses occasions, des agents du renseignement qatarien et des employés d'Al-Jazeera ont versé d'importantes sommes à d'influents membres de la confrérie en échange de documents

---

<sup>92</sup> CMQ-A, par. 2.55.

<sup>93</sup> *Ibid.*, par. 2.46.

<sup>94</sup> S'agissant de l'affirmation du Qatar selon laquelle les accusations visant Al-Qaradawi seraient «sans fondement» (CMQ-A, par. 2.46), les appelants relèvent qu'Interpol a diffusé une notice rouge contre cet individu à la suite d'un mandat d'arrêt émis par l'Égypte ; Interpol Red Notice for Yousf Al Qaradawi, 20 November 2014 (Redacted) (RABEE, vol. II, annexe 54). Peu après, l'Iraq a également émis un mandat d'arrêt contre lui au motif qu'il avait appelé, sur Al-Jazeera, au meurtre du Premier ministre iraquien, Nouri Al-Maliki. En septembre 2017, Interpol a confirmé que sa notice rouge était toujours valide, mais l'a soudainement retirée, peu avant que les appelants ne déposent leur mémoire. L'Égypte a protesté contre cette décision arbitraire et demandé à ce que la notice soit republiée, ses tribunaux ayant jugé par contumace en 2015 qu'Al-Qaradawi avait commis des actes visant «à engendrer le chaos dans le pays, à renverser l'État à l'aide de ses associations, à former des éléments armés à mener des actes hostiles dans le pays, à attaquer des postes de police et des prisons et à libérer des prisonniers» ; voir Public Prosecution, Office of the Attorney General of Egypt, «Request to Reconsider the Decision of the Commission for the Control of INTERPOL's Files (CCF) issued on the 17th of October 2018, in Session No. 106, according to provisions of Article 42 of the statute of the Commission regarding the Egyptian sentenced: Yusuf Al-Qaradawi under extradition No. 22 of 2014 (International Cooperation Bureau)», 9 mars 2019 (RABEE, vol. II, annexe 55). Le Qatar fait également référence à la mise en détention provisoire de la fille d'Al-Qaradawi, Ola Qaradawi, et de son mari, en vertu d'un mandat d'arrêt daté du 30 juin 2017 (CMQ-A, par. 2.47) ; relevons toutefois qu'il omet de mentionner les graves crimes dont ils étaient accusés, incluant les chefs de financement du terrorisme au moyen de ressources provenant de parties étrangères (le Qatar, en l'occurrence), d'adhésion à la société des Frères musulmans et d'attaques contre des institutions de l'État, commis alors que Mme Qaradawi travaillait à l'ambassade du Qatar au Caire. La validité de leur détention a été examinée à plusieurs reprises et confirmée par les tribunaux égyptiens ; «Egypt: Qaradawi's Daughter, Son-in-Law Jailed for Financing «Brotherhood»», *Asharq Al-Awsat*, 4 juillet 2017 (RABEE, vol. II, annexe 41) ; «Egypt remands dissident cleric's daughter for 45 days», *BBC News*, 18 mars 2019 (RABEE, vol. II, annexe 48).

<sup>95</sup> MABEE, par. 2.34 ; «Amir Hosts Iftar banquet for scholars, judges and imams», *Gulf Times*, 30 mai 2018 (MABEE, vol. VI, annexe 118) ; D. McElroy, «US Advisers Quit Qatar Role as Emir Dines with Muslim Brotherhood Leader», *The National*, 7 juin 2018 (MABEE, vol. VI, annexe 119).

<sup>96</sup> Ce point est abondamment détaillé dans le mémoire des appelants (MABEE, par. 2.19) ainsi que ci-après, aux par. 2.27-2.29.

<sup>97</sup> «Islamic Council for Da'wa and Relief cancels Qaradawi's Membership», *Egypt Independent*, 9 décembre 2014 (RABEE, vol. II, annexe 30).

<sup>98</sup> *Morsi and others v. Public Prosecution*, Case No. 32611, Judgment of the Court of Cassation of the Arab Republic of Egypt (Criminal Chamber), 16 septembre 2017 (MABEE, vol. VII, annexe 137).

29 renfermant des secrets d'Etat<sup>99</sup>. Dans son contre-mémoire, le Qatar reste muet sur ce qu'implique, au fond, cette preuve d'une grave ingérence dans les affaires intérieures de l'Égypte<sup>100</sup>. Il visait, par ses activités d'espionnage, à obtenir des informations détaillées sur, entre autres, les moyens et les positions militaires de l'Égypte dans la péninsule du Sinaï<sup>101</sup> ; or, ces mêmes informations ont ensuite été relayées sur Al-Jazeera en pleine insurrection dans cette région<sup>102</sup>, insurrection qu'ont soutenue des dirigeants de la confrérie<sup>103</sup> malgré les nombreuses atrocités commises contre la population civile, notamment le massacre de 305 fidèles perpétré le 24 novembre 2017 dans la mosquée soufie Al-Radwa (péninsule du Sinaï)<sup>104</sup>.

30 2.24. En qualifiant de «manifestants pacifiques»<sup>105</sup> les extrémistes armés incitant au djihad contre le Gouvernement égyptien sur la place Rabaa Al-Adawiya en août 2013, le Qatar fournit une autre preuve de soutien déclaré aux Frères musulmans. Dans les jours précédant les violents affrontements qui ont eu lieu sur cette place et ailleurs en Égypte, Al-Jazeera a relayé les discours d'extrémistes, comme celui tenu le 25 juin 2013 par le tristement célèbre Asim Abdul Majid, dirigeant des Frères musulmans, appelant la «Haute-Égypte» à lever une armée de «cent mille hommes» contre les opposants à la «Révolution islamiste» — laïcs, marxistes, juifs et coptes, entre autres —, et menaçant le gouvernement de périr par le «feu venu de Haute-Égypte»<sup>106</sup>. La commission indépendante chargée d'enquêter sur les événements du 30 juin 2013, dirigée par le très respecté Fouad Riad, ancien juge du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, a conclu que certains des soi-disant manifestants présents sur la place Rabaa Al-Adawiya étaient en réalité équipés de «différents types d'armes à feu, d'armes blanches, d'explosifs, de produits chimiques et d'autres matériaux»<sup>107</sup>, avaient utilisé des civils comme boucliers humains et tué de nombreux agents de police et de sécurité<sup>108</sup>. Elle a également décrit les violences commises par des partisans de la société des Frères musulmans contre les coptes, notamment l'incendie de 52 églises et établissements chrétiens<sup>109</sup>.

---

<sup>99</sup> *Morsi and others v. Public Prosecution*, Case No. 32611, Judgment of the Court of Cassation of the Arab Republic of Egypt (Criminal Chamber), 16 septembre 2017 (MABEE, vol. VII, annexe 137).

<sup>100</sup> Le Qatar se contente de remettre en question la «qualité des éléments de preuve» sans fournir la moindre explication. Il remet également en cause l'impartialité du procès, affirmant que, en vertu d'une nouvelle loi égyptienne, le président al-Sissi avait le pouvoir de choisir les juges ; CMQ-A, par. 2.50. Il omet cependant d'indiquer qu'*aucun* des juges siégeant en l'affaire n'avait été désigné par le président égyptien. Il ressort clairement des éléments de preuve invoqués par le Qatar lui-même que cette nouvelle loi ne permettait au président égyptien que de nommer le président de la Cour de cassation (qu'il doit choisir parmi trois candidats proposés par le Conseil supérieur de la magistrature) et le président du Conseil d'État (la plus haute instance administrative) parmi trois candidats proposés par l'assemblée générale du Conseil d'État ; «The Battle over Appointing Judges in Egypt», Carnegie Endowment for International Peace, 16 janvier 2018 (CMQ-A, vol. IV, annexe 119). Il convient en outre de souligner que la Cour de cassation et le Conseil d'État sont des organes tout à fait distincts de la Haute Cour d'appel (système pénal) qui était la juridiction de première instance saisie en l'affaire *Le Procureur c. Morsi et al.*

<sup>101</sup> *Morsi and others v. Public Prosecution*, Case No. 32611, Judgment of the Court of Cassation of the Arab Republic of Egypt (Criminal Chamber), 16 septembre 2017, p. 34 et 42 (MABEE, vol. VII, annexe 137).

<sup>102</sup> Video Excerpt «Zero Distance», Al-Jazeera Television, 29 juillet 2018 et 5 août 2018 (RABEE, vol. II, annexe 47).

<sup>103</sup> Video Excerpt of Mohamed El-Beltagy, Al-Jazeera Television, 16 août 2014 (RABEE, vol. II, annexe 27).

<sup>104</sup> «Egypt attack: IS flags carried by gunmen, say officials», *BBC News*, 25 novembre 2017 (RABEE, vol. II, annexe 44).

<sup>105</sup> CMQ-A, par. 2.45.

<sup>106</sup> Video Excerpt of speech delivered by Asim Abdul Majid, Al-Jazeera Television, 25 juin 2013 (RABEE, vol. II, annexe 20).

<sup>107</sup> «Findings of Fact-finding Report Issued by the Independent National Commission on Events Concurrent with June 30th, 2013», 11 mars 2014, p. 10 (RABEE, vol. II, annexe 53).

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 10, 12, 18 et 21–22.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 23.

2.25. Enfin, l'argument du Qatar selon lequel la société des Frères musulmans serait au-delà de tout soupçon puisque Bahreïn ne l'a pas interdite en tant que telle<sup>110</sup> fait abstraction de ce que les appelants reprochent au fond à la confrérie, à savoir les actes d'extrémisme et d'incitation à la haine perpétrés par ses membres. Bahreïn s'est toujours opposé à de tels actes de membres de cette, comme de toute autre, organisation, et il a appelé le Qatar à respecter les engagements qu'il avait contractés à cet égard au titre des accords de Riyad.

#### **D. L'utilisation par le Qatar de médias qu'il détient comme porte-voix de la haine et de l'extrémisme**

31

2.26. Dans les accords de Riyad, le Qatar s'est engagé à mettre fin aux émissions hostiles d'Al-Jazeera, notamment à celles faisant l'apologie de l'extrémisme et du terrorisme. Il est dès lors cynique et fallacieux de la part du Qatar de prétendre, comme il le fait dans son contre-mémoire, que les appelants «ne s'inquiètent pas sincèrement d[e son] soutien (inexistant) ... au terrorisme ou de son ingérence dans leurs affaires intérieures» et cherchent en réalité à le «contraindre ... à renoncer à son attachement à la liberté d'expression et à la tolérance politique»<sup>111</sup>. De même, ses allégations concernant la «haute estime» dont jouirait Al-Jazeera à l'échelle «internationale»<sup>112</sup>, ou encore à sa «totale indépendance journalistique et ... éditoriale», sont dépourvues de tout fondement<sup>113</sup>. Le Qatar passe en outre sous silence les différences non négligeables qui existent entre les chaînes anglophones et arabophones d'Al-Jazeera, les chaînes en langue arabe ayant été à l'origine de la plupart des émissions douteuses qui ont été diffusées en faveur de groupes extrémistes violents<sup>114</sup>.

2.27. Loin de jouir de l'«estime internationale» alléguée par le Qatar, ces chaînes sont plutôt les chantres de la haine et de la violence. Al-Jazeera a, par exemple, diffusé des programmes télévisés lors desquels l'un de ses journalistes les plus en vue s'est exprimé ouvertement et avec enthousiasme en faveur de l'idéologie d'Al-Qaida, ainsi qu'un long entretien avec le dirigeant du Front al-Nosra, Muhammad Al-Jolani, où celui-ci apparaissait sous un jour très flatteur, entretien qualifié de «publireportage» qatarien en faveur du groupe terroriste<sup>115</sup>. Peut-être n'est-il pas étonnant que 81 % des personnes ayant répondu à un sondage en ligne d'Al-Jazeera en 2015 se soient déclarées favorables à l'EIIL (Daech)<sup>116</sup>.

32

2.28. Dans son contre-mémoire, le Qatar ne mentionne pas davantage les sermons d'Al-Qaradawi fréquemment diffusés par Al-Jazeera. Or, comme les appelants l'ont exposé dans leur mémoire, Al-Qaradawi a notamment déclaré lors de l'un d'eux que le génocide juif était un «châtiment divin»<sup>117</sup>. Il a aussi formulé ouvertement cette prière sur Al-Jazeera : «Ô Allah, emporte cette bande d'opresseurs juifs, de sionistes ... n'épargne aucun d'entre eux ... [D]énombrés et tue-les jusqu'au dernier»<sup>118</sup>. Dans une autre émission d'Al-Jazeera encore, un dirigeant de la

---

<sup>110</sup> CMQ-A, par. 2.55.

<sup>111</sup> *Ibid.*, par. 2.25.

<sup>112</sup> *Ibid.*, par. 2.54.

<sup>113</sup> *Ibid.*, par. 2.55.

<sup>114</sup> MABEE, par. 2.42 ; voir également plus loin, par. 2.29-2.31.

<sup>115</sup> M. Fahmy, «The Price of Aljazeera's Politics», *The Washington Institute for Near East Policy*, 26 juin 2015 (RABEE, vol. II, annexe 34).

<sup>116</sup> «Voting», Al-Jazeera, 28 mai 2015 (RABEE, vol. II, annexe 32).

<sup>117</sup> MABEE, par. 2.19, citant Video Excerpt of Yusuf Al-Qaradawi, Al-Jazeera Television, 28-30 janvier 2009 (MABEE, vol. VI, annexe 101).

<sup>118</sup> Video Excerpt of Yusuf Al-Qaradawi, Al-Jazeera Television, 9 janvier 2009 (RABEE, vol. II, annexe 16).

société des Frères musulmans a affirmé que le président al-Sissi était secrètement juif et impliqué dans une conspiration «préméditant» de détruire l’Egypte, en faisant référence aux «Protocoles des Sages de Sion», ouvrage dont il est notoire qu’il s’agit d’un faux antisémite<sup>119</sup>. Al-Jazeera a également offert à Al-Qaradawi et à des responsables de la confrérie une tribune pour inciter à la haine et à la violence contre la plus grande minorité religieuse d’Egypte, les chrétiens coptes, qu’ils diabolisent en les accusant de comploter contre l’Islam<sup>120</sup>, et notamment d’amasser des armes dans des églises afin de tuer des musulmans<sup>121</sup>. Nonobstant les graves conséquences de ces discours de haine et d’incitation à la violence, le Qatar a refusé de mettre fin à de telles émissions<sup>122</sup>.

2.29. Dans son contre-mémoire, le Qatar ne dit pas non plus un seul mot sur le débat télévisé d’Al-Qaradawi appelé «Sharia and Life» [la Charia au quotidien] (que les appelants avaient également cité comme exemple), dans le cadre duquel celui-ci a exhorté les musulmans à commettre des attentats-suicides<sup>123</sup>, qu’il considère non seulement comme un «droit légitime», mais même comme un «devoir»<sup>124</sup>.

33

2.30. Sans grande surprise, comme il a été dit dans le mémoire<sup>125</sup>, le kamikaze qui a tué un grand nombre de coptes lors d’une messe dans l’église Saint-Pierre-et-Saint-Paul en décembre 2016 s’était, selon le ministère de l’intérieur égyptien, rendu au Qatar «où il avait eu des contacts étroits avec certains des responsables de la société des Frères musulmans», lesquels l’avaient chargé «de commencer à préparer et à planifier des opérations terroristes contre les coptes afin de provoquer une grande crise interconfessionnelle dans la période à venir»<sup>126</sup>. A cette déclaration datant de l’époque des faits, le Qatar a simplement opposé que l’auteur de l’attentat s’était également rendu dans le nord du Sinaï, où il avait pu achever de se radicaliser<sup>127</sup>.

2.31. En fait, dire que le réseau Al-Jazeera est indépendant du Qatar serait un pur mensonge : il est entièrement détenu par le Qatar et son président fait partie de la famille royale qatarienne<sup>128</sup>. Le Qatar a reconnu son contrôle absolu sur Al-Jazeera en s’engageant dans les accords de Riyad à cesser de soutenir des «médias d’opposition»<sup>129</sup> et à «mett[re] un terme à toute activité médiatique dirigée contre la République arabe d’Egypte», notamment sur ce réseau et sa chaîne arabophone en

---

<sup>119</sup> Video Excerpt of Gamal Nassar, Al-Jazeera Television, 17 août 2013 (RABEE, vol. II, annexe 26).

<sup>120</sup> Video Excerpt of Yusuf Al-Qaradawi, Al-Jazeera Television, 27 July 2013 (RABEE, vol. II, annexe 25).

<sup>121</sup> Voir, par exemple, Video Excerpt of Muhammad Salim Al-Awa, Al-Jazeera Television, 16 septembre 2010 (RABEE, vol. II, annexe 17).

<sup>122</sup> CMQ-A, par. 2.54-2.56.

<sup>123</sup> Video Excerpt of Yusuf Al-Qaradawi, «Sharia and Life», Al-Jazeera Television, 17 mars 2013 (MABEE, vol. VI, annexe 102).

<sup>124</sup> A. Barnett, «Suicide bombs are a duty, says Islamic scholar», *The Guardian*, 28 août 2005. Il ne s’agit là que de l’une des manières dont les services arabophones d’Al-Jazeera peuvent être considérés comme un outil utilisé pour fomenter, appuyer, louer ou favoriser le terrorisme (RABEE, vol. II, annexe 15).

<sup>125</sup> MABEE, par. 2.35.

<sup>126</sup> Official Statement of the Ministry of Interior of the Arab Republic of Egypt, 12 décembre 2016, par. 3 (MABEE, vol. V, annexe 71).

<sup>127</sup> CMQ-A, par. 2.48.

<sup>128</sup> Le président est le cheik Hamad bin Thamer Al Thani, qui est un cousin de l’émir du Qatar. Voir également D. Sabbagh, «Al-Jazeera’s political independence questioned amid Qatar intervention», *The Guardian*, 20 septembre 2012 (RABEE, vol. II, annexe 19).

<sup>129</sup> Premier accord de Riyad, 23 et 24 novembre 2013, point 1 (MABEE, vol. II, annexe 19).

Egypte, Al-Jazeera Mubashir Masr<sup>130</sup>. Le Qatar n'aurait pu contracter une telle obligation de résultat si Al-Jazeera n'avait pas été totalement sous sa coupe.

34

2.32. Les liens qui existent entre le Qatar, Al-Jazeera et la société des Frères musulmans sont particulièrement évidents dans le cas de l'Égypte. En 2013, l'Égypte a eu à faire face à une vague massive de protestations au cours de laquelle des millions d'Égyptiens ont exigé, sur fond de violences interconfessionnelles et d'effondrement économique, la démission du gouvernement du président Mohamed Morsi, inféodé aux Frères musulmans et qui avait conduit l'Égypte au bord du chaos et de la guerre civile<sup>131</sup>. Pendant cette période, Al-Jazeera a laissé carte blanche, sur ses ondes, aux partisans de la confrérie. Sa diffusion d'appels à la haine et à la violence a atteint un niveau si alarmant que, en juillet 2013, juste après les violents heurts de la place Rabaa Al-Adawiya, vingt-deux de ses journalistes ont démissionné pour protester contre la «couverture biaisée» assurée par le service arabophone de la chaîne<sup>132</sup>.

2.33. Il est clair que le Qatar a instrumentalisé Al-Jazeera pour s'ingérer dans les affaires intérieures d'autres États, en particulier l'Égypte. Mohamed Fahmy, un journaliste canado-égyptien qui avait exercé les fonctions de chef du bureau d'Al-Jazeera English au Caire et dont les activités pour la chaîne lui ont valu des poursuites en Égypte, explique que Mubashir Masr (le service arabophone d'Al-Jazeera en Égypte) a été interdit en Égypte car il «était perçu comme une tribune relayant la propagande des Frères musulmans avec l'appui du Qatar»<sup>133</sup>. Selon Mohamed Fahmy, Al-Jazeera était un «instrument pernicieux de politique étrangère [du Qatar]»<sup>134</sup> et un «porte-voix de l'extrémisme»<sup>135</sup> :

35

«Le réseau [Al-Jazeera] est sciemment entré en conflit avec les autorités égyptiennes en passant outre à une interdiction imposée par la justice à son service en langue arabe. Cette décision obéissait, à mon sens, à la volonté de la famille royale qatarienne de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Égypte.»<sup>136</sup>

«Lorsque j'ai commencé à rencontrer et à interroger des membres ou sympathisants de la société des Frères musulmans, ceux-ci m'ont précisément dit qu'ils avaient filmé les [fausses] protestations pour vendre les images à Al-Jazeera et qu'ils traitaient à leur aise avec le réseau et les sociétés de production qui lui étaient associées en Égypte.»<sup>137</sup>

---

<sup>130</sup> Accord complémentaire de Riyad, 16 novembre 2014, point 3, al. d) (MABEE, vol. II, annexe 21).

<sup>131</sup> «By the Millions, Egyptians Seek Morsi's Ouster», *The New York Times*, 30 juin 2013 (RABEE, vol. II, annexe 22).

<sup>132</sup> «Al Jazeera staff resign after «biased» Egypt coverage», *Gulf News*, 8 July 2013 (RABEE, vol. II, annexe 23).

<sup>133</sup> «How Qatar Used and Abused Its Al Jazeera Journalists», *The New York Times*, 2 juin 2015, p. 2 (RABEE, vol. II, annexe 33).

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> M. Fahmy, «The Price of Aljazeera's Politics», *The Washington Institute for Near East Policy*, 26 juin 2015, p. 1 (RABEE, vol. II, annexe 34).

<sup>136</sup> «How Qatar Used and Abused Its Al Jazeera Journalists», *The New York Times*, 2 juin 2015, p. 2 (RABEE, vol. II, annexe 33).

<sup>137</sup> E. Lake, «Al-Jazeera and the Muslim Brotherhood», *Asharq Al-Awsat*, 25 juin 2017, p. 2 (RABEE, vol. II, annexe 39).

2.34. Il apparaît donc que, à rebours de son obligation claire de cesser de diffuser des contenus hostiles à l’Egypte qui découlait du principe de non-intervention et des accords de Riyad<sup>138</sup>, le Qatar a directement financé l’opposition en fournissant des caméras vidéos et en payant pour des images de prétendues protestations des Frères musulmans. Ce n’est là que l’une des innombrables manières dont le Qatar a directement fomenté la haine interconfessionnelle, la violence politique et une grave instabilité en Egypte, ainsi que dans d’autres pays de la région.

## SECTION 2

### LES RESTRICTIONS VISANT L’AVIATION ONT ÉTÉ IMPOSÉES À TITRE DE CONTRE-MESURES PROPORTIONNÉES AUX ACTES ILLICITES DU QATAR

36

2.35. En réponse au comportement du Qatar, les appelants étaient parfaitement en droit d’adopter des restrictions visant l’aviation afin d’inciter celui-ci à respecter ses obligations au titre du droit international<sup>139</sup>. La question de la portée et de la licéité desdites restrictions relève clairement du fond. La Cour n’a dès lors pas à l’examiner en la présente instance, puisque sa compétence se limite aux trois moyens d’appel avancés par les appelants quant à la compétence du Conseil de l’OACI.

2.36. Dans son contre-mémoire, le Qatar a néanmoins réitéré ses allégations mensongères selon lesquelles les appelants auraient restreint les droits de survol des aéronefs immatriculés au Qatar en diffusant des avis aux navigateurs aériens (NOTAM) sans avertissement préalable<sup>140</sup> et n’auraient pas apporté leur concours à l’OACI ou au Qatar en temps opportun aux fins de l’établissement de routes d’exception<sup>141</sup>.

2.37. Les appelants rejettent en tout état de cause l’idée que les restrictions visant l’espace aérien seraient abusives. Il s’agit donc simplement ici de réitérer que, contrairement à ce qu’affirme le Qatar, chacun d’eux a signalé la promulgation de ces restrictions en temps utile et en bonne et due forme, conformément à l’ensemble des règles et prescriptions de sécurité pertinentes, et en étroite coopération avec toutes les autorités compétentes, y compris l’OACI<sup>142</sup>. Tous ont en outre rapidement adopté des mesures d’exception afin de préserver la sécurité de l’aviation civile, comme décrit ci-après.

#### A. Bahreïn

37

2.38. Comme le reconnaît le Qatar, Bahreïn a mis des routes d’exception à la disposition des aéronefs immatriculés au Qatar dans sa région d’information de vol (FIR)<sup>143</sup>, en même temps qu’il adoptait, le 5 juin 2017, les mesures de restriction qui avaient été préalablement notifiées.

---

<sup>138</sup> Voir plus haut, par. 2.31.

<sup>139</sup> MABEE, par. 2.53-2.55.

<sup>140</sup> CMQ-A, par. 2.6.

<sup>141</sup> *Ibid.*, par. 2.14 et suiv.

<sup>142</sup> MABEE, par. 2.53-2.55.

<sup>143</sup> CMQ-A, par. 2.15.

2.39. En outre, les appelants ont établi au fil du temps de nombreuses autres routes d'exception sous les auspices du bureau régional de l'OACI au Moyen-Orient (ci-après le «bureau MID de l'OACI»), lequel a salué les efforts qu'ils avaient déployés à cet égard<sup>144</sup>. Par exemple, ainsi que le reconnaît le Qatar, une nouvelle route d'exception entrante à destination de Doha passant par la FIR/Bahreïn a été mise en œuvre le 31 janvier 2019, laquelle permet aux aéronefs immatriculés au Qatar de traverser la FIR/Téhéran, puis de pénétrer dans la FIR/Bahreïn pour arriver à l'aéroport de Doha<sup>145</sup>. Cette route avait fait l'objet d'un accord de principe entre Bahreïn et l'Iran en avril 2018<sup>146</sup> et, en novembre 2018, les nouvelles dispositions techniques et opérationnelles nécessaires au sein des deux FIR étaient en place. En vue de s'entendre pour modifier leur accord opérationnel, étape requise pour mettre en œuvre cet arrangement d'exception<sup>147</sup>, Bahreïn et le Qatar ont entamé des négociations qui se sont conclues en janvier 2019. La route en question a été mise en service dès son approbation par l'autorité de l'aviation civile du Qatar, le 28 janvier 2019.

38

## B. Egypte

2.40. Contrairement à ce qu'affirme le Qatar, il n'est pas vrai que l'Egypte a «continué de rejeter» les routes d'exception proposées par le Qatar ou «[d'en] retarder l'examen»<sup>148</sup>, comme le montrent d'ailleurs les éléments de preuve joints à son contre-mémoire. Lors de la réunion de coordination des mesures d'exception du Conseil de l'OACI qui s'est tenue le 6 juillet 2017, les représentants de l'Egypte «ont fait savoir [qu'ils étaient] prêts à appuyer les efforts déployés pour garantir la sécurité des transports aériens dans la région»<sup>149</sup>. A cette même réunion, l'Egypte a accepté en principe (à quelques légères modifications près) la route d'exception pour les aéronefs immatriculés au Qatar reliant Beyrouth à Tunis au-dessus de la haute mer en passant par la FIR/Caire qu'avait proposée celui-ci, tout en relevant que sa mise en œuvre nécessiterait d'assurer une coordination avec Malte et la Libye<sup>150</sup>. A la session extraordinaire du Conseil de l'OACI du 31 juillet 2017, il a été confirmé que les autorités de Tripoli avaient accepté cette proposition et que la route serait opérationnelle le jour suivant. Un NOTAM révisé concernant la FIR/Caire avait été diffusé à cet effet<sup>151</sup>.

2.41. Que cette route revête «une valeur limitée, voire nulle, sur le plan de l'exploitation»<sup>152</sup>, comme l'affirme le Qatar dans son contre-mémoire, n'est aucunement étayé par les éléments de

---

<sup>144</sup> ICAO Council, Third ATM Contingency Coordination Meeting for Qatar, *Summary of Discussions*, doc. ACCM/3, 5-6 septembre 2017, par. 6.2 («Le président a félicité la région Moyen-Orient d'avoir continué à améliorer le plan d'urgence mis en œuvre. Il a souligné que cette réunion démontrait l'engagement résolu de la région en faveur de la sécurité des opérations de trafic aérien dans l'ensemble de la région Moyen-Orient») (CMQ-A, vol. III, annexe 27).

<sup>145</sup> CMQ-A, note 59.

<sup>146</sup> ICAO Council, Fourth ATM Contingency Coordination Meeting for Qatar, *Summary of Discussions*, doc. ACCM/4, 28 avril 2018, par. 6.7.8 (CMQ-A, vol. III, annexe 34).

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> CMQ-A, par. 2.18.

<sup>149</sup> ICAO Council, First ATM Contingency Coordination Meeting for Qatar, *Summary of Discussions*, doc. ACCM/1, 6 juillet 2017, par. 6.6 (CMQ-A, vol. III, annexe 26).

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>151</sup> ICAO Council — Summary Minutes of the Meeting of the Extraordinary Session of 31 July 2017, concerning the Request of Qatar — Item under Article 54(n) of the Chicago Convention, 22 août 2017, par. 41 et 59 (MABEE, vol. V, annexe 41).

<sup>152</sup> CMQ-A, par. 2.19.

39 preuve qu'il invoque<sup>153</sup> et, quoi qu'il en soit, l'Égypte n'est nullement en tort à cet égard puisque la route en question est très semblable à celle qu'avait proposée le Qatar lui-même.

### C. Emirats arabes unis

2.42. S'agissant des Emirats arabes unis, le Qatar tire grief du rejet de sa proposition tendant à établir une route d'exception au-dessus de leur territoire<sup>154</sup>, sans fournir davantage d'informations ni d'éléments factuels quant à la contribution des EAU à la sécurité et à l'efficacité des opérations de trafic aérien dans la région. Or, dès le début, ces derniers ont accordé la priorité à la sécurité de l'aviation civile au Moyen-Orient et ont participé à la mise en œuvre de diverses mesures d'exception au sein des FIR adjacentes. Ils ont travaillé en constante collaboration avec l'OACI et l'Association du transport aérien international, ainsi qu'avec Bahreïn, l'Iran et Oman en vue d'établir un plan de mesures d'exception sûr et bien conçu permettant d'éviter toute perturbation du trafic aérien dans la région. L'OACI a reconnu que le plan des EAU ne présentait aucun danger et a salué les efforts qu'ils avaient fournis<sup>155</sup>.

40

2.43. Le Qatar omet également de mentionner que les EAU n'ont pas pu approuver la route qu'il avait proposée au vu des conclusions d'une étude technique détaillée de la sécurité fondée sur des données factuelles et conduite conformément aux prescriptions de l'OACI, notamment au motif que la mise en œuvre de la route ATS L305 n'était pas recommandée pour des raisons exclusivement liées à la sécurité opérationnelle, du fait des risques inacceptables qu'elle présentait sur ce plan<sup>156</sup>. La route proposée aurait traversé les principaux couloirs aériens des aéroports émiriens les plus importants. Elle aurait créé cinq points de conflit avec les routes entrantes et sortantes de la FIR/Bahreïn<sup>157</sup>, deux avec les vols en direction de l'est en provenance de la FIR/Téhéran<sup>158</sup> et, plus dangereux encore, aurait empiété sur le principal circuit d'attente des EAU, «DESDI», à l'arrivée dans les aéroports du nord du pays, qui sont très fréquentés<sup>159</sup>. Il est aussi important de noter que la route L305 a toujours été évitée par les avions du Qatar qui survolaient la FIR/Emirats pour des raisons de sécurité liées au trafic aérien. Néanmoins, comme l'a reconnu le Qatar, les EAU ont approuvé la route d'exception supplémentaire qu'il avait proposée<sup>160</sup>. En tout état de cause, conformément aux obligations internationales des EAU et comme convenu avec le bureau MID de l'OACI, leur espace aérien et leurs aéroports sont restés constamment accessibles aux avions immatriculés au Qatar en cas d'urgence<sup>161</sup>.

---

<sup>153</sup> Le document que cite le Qatar indique simplement qu'en fait, l'une des routes d'exception passant par la FIR/Caire «n'a[va]it pas encore été empruntée par un avion immatriculé au Qatar» à la date du 5 septembre 2017. ICAO Council, Third ATM Contingency Coordination Meeting for Qatar, *Summary of Discussions*, doc. ACCM/3, 5-6 septembre 2017, par. 6.5 (CMQ-A, vol. III, annexe 27).

<sup>154</sup> CMQ-A, par. 2.17.

<sup>155</sup> Voir ICAO Council, First ATM Contingency Coordination Meeting for Qatar, *Summary of Discussions*, doc. ACCM/1, 6 juillet 2017, par. 6.9, 6.13, 7.1 et 7.3 (CMQ-A, vol. III, annexe 26).

<sup>156</sup> *Ibid.*, par. 6.9 et 6.13.

<sup>157</sup> *Ibid.*, appendice B, «UAE General Civil Aviation Authority, UAE airspace measures on the State of Qatar», p. 15-16 (CMQ-A, vol. III, annexe 26).

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>160</sup> CMQ-A, par. 2.19 ; Kingdom of Bahrain, Arab Republic of Egypt, Kingdom of Saudi Arabia and United Arab Emirates, «Appendices of Working Paper 14640: Contingency Arrangements and ATM Measures in the MID Region», 2017, p. 16 (CMQ-A, vol. IV, annexe 135).

<sup>161</sup> ICAO Council, First ATM Contingency Coordination Meeting for Qatar, *Summary of Discussions*, doc. ACCM/1, 6 juillet 2017, «Appendix B: UAE presentation», p. 20 (CMQ-A, vol. III, annexe 26).

## D. Arabie saoudite

41

2.44. En Arabie saoudite, des plans de mesures d'exception et autres dispositifs ont été mis en place pour garantir la sécurité ainsi que la fluidité et l'efficacité du trafic aérien dans la région après que l'accès à l'espace aérien saoudien a été interdit aux aéronefs immatriculés au Qatar<sup>162</sup>. Seuls ces derniers ont été frappé d'interdiction ; tous les autres vols en provenance ou à destination du Qatar appliquent les règles et procédures de gestion du trafic aérien en vigueur et bénéficient des services normaux de navigation aérienne. Bien que l'espace aérien de l'Arabie saoudite soit fermé aux aéronefs immatriculés au Qatar, tout aéronef en situation d'urgence ou de détresse quelconque se verra offrir l'assistance nécessaire<sup>163</sup>.

2.45. A cet égard, il convient de noter que le 5 juin 2017, l'Arabie saoudite a attribué à Oman deux niveaux de vol, à savoir FL310 et FL350, dans le cadre d'une modification de l'accord entre les centres de contrôle régionaux de Djedda et de Muscat afin de garantir autant que possible un transport aérien sûr et régulier<sup>164</sup>. En outre, à la demande du Yémen, un NOTAM ne visant que l'espace aérien yéménite a été diffusé, les routes qui survolent la haute mer au sein de la FIR/Sanaa restant néanmoins ouvertes aux aéronefs immatriculés au Qatar<sup>165</sup>.

\*

42

2.46. Le Qatar soutient également que Bahreïn lui a fait part de son intention d'établir une zone tampon adjacente à ses eaux territoriales et d'intercepter militairement tout aéronef immatriculé au Qatar pénétrant dans celle-ci<sup>166</sup>. Bahreïn rejette avec vigueur ces allégations qui, en plus d'être vagues et par trop générales, sont sans fondement. Le Qatar ne précise ni la date à laquelle cette communication (un appel téléphonique, selon lui) aurait eu lieu, ni le nom des interlocuteurs, ni l'objet ou encore la teneur de cet appel. En réalité, Bahreïn n'a pas établi de zone tampon et demeure résolu à garantir la sécurité et l'efficacité des services fournis à l'ensemble du trafic aérien au sein de sa FIR, à tous les égards<sup>167</sup>. A cette fin, depuis le 5 juin 2017, sa FIR et ses aéroports sont toujours restés accessibles aux aéronefs immatriculés au Qatar en cas d'urgence ou

---

<sup>162</sup> ICAO Council — Summary Minutes of the Meeting of the Extraordinary Session of 31 July 2017, concerning the Request of Qatar — Item under Article 54(n) of the Chicago Convention, 22 août 2017, par. 33 (MABEE, vol. V, annexe 41) ; OACI, note présentée par Bahreïn, l'Égypte, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis, Conseil, session extraordinaire, «Réponse aux demandes du Qatar au titre de l'article 54 n)», doc. C-WP/14640, 19 juillet 2017, appendice B, partie 3, «Measures by Saudi Arabia», par. 8 (MABEE, vol. V, annexe 37).

<sup>163</sup> OACI, note présentée par Bahreïn, l'Égypte, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis, Conseil, session extraordinaire, «Réponse aux demandes du Qatar au titre de l'article 54 n)», doc. C-WP/14640, 19 juillet 2017, appendice B, partie 3, «Measures by Saudi Arabia», par. 7-8 (MABEE, vol. V, annexe 37).

<sup>164</sup> *Ibid.*, par. 4.

<sup>165</sup> *Ibid.*, par. 6.

<sup>166</sup> CMQ-A, par. 2.9, en référence à MABEE, vol. IV, annexe 25, réplique A devant l'OACI, pièce jointe 3, «Letter of the Qatar Civil Aviation Authority to the President of the Council, dated 8 June 2017, ref. 2017/15984».

<sup>167</sup> ICAO Council, First ATM Contingency Coordination Meeting for Qatar, *Summary of Discussions*, doc. ACCM/1, 6 juillet 2017, présentation de Bahreïn, page intitulée «Assurance» (CMQ-A, vol. III, annexe 26) ; voir aussi OACI, note présentée par Bahreïn, l'Égypte, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis, Conseil, session extraordinaire, «Réponse aux demandes du Qatar au titre de l'article 54 n)», doc. C-WP/14640, 19 juillet 2017, appendice B, «Measures taken by the Kingdom of Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and the United Arab Emirates», parties 1 C) h) et D) b), «Measures by the Kingdom of Bahrain» («Aucune modification n'a été apportée aux routes militaires normales ni aux zones d'entraînement opérationnelles. Aucune «zone tampon» militaire n'a été créée ni imposée.») (MABEE, vol. V, annexe 37).

d'intempéries. De plus, Bahreïn n'a jamais intercepté le moindre aéronef qatarien dans sa FIR ni menacé de le faire.

\*

2.47. Au vu de ce qui précède, les appelants ont agi avec célérité dans le cadre de la convention de Chicago en vue de limiter autant que possible les répercussions de leurs mesures, mesures qu'ils étaient en droit d'adopter afin de rappeler le Qatar à ses obligations juridiques.

**PREMIER MOYEN D'APPEL : LA DÉCISION DU CONSEIL DE L'OACI DOIT ÊTRE  
INFIRMÉE EN RAISON DE GRAVES VIOLATIONS DU DROIT À  
UNE PROCÉDURE RÉGULIÈRE**

3.1. Pour des raisons qui ont été développées plus en détail dans le mémoire, la décision du Conseil de l'OACI devrait être considérée comme entachée de vice de procédure — inexistante —, et être, en conséquence, infirmée. En bref, la procédure suivie par le Conseil de l'OACI était manifestement viciée et contraire aux principes fondamentaux en matière de procédure régulière.

3.2. Dans ce chapitre, les appelants réfuteront les arguments avancés par le Qatar lorsqu'il soutient *a)* que la Cour n'est pas compétente pour infirmer une décision du Conseil de l'OACI au motif que le droit à une procédure régulière n'a pas été garanti et *b)* qu'«aucune irrégularité n'est venue entacher la procédure adoptée par le Conseil» ou que, si irrégularités il y a eu, elles sont en tout état de cause «dénuées de toute pertinence» ou «sans conséquence».

3.3. Avant d'en venir à ces questions, il importe de s'arrêter sur une implication plus large et d'ordre systémique qui découle de l'argumentation développée par le Qatar. Les appelants ont fait valoir, dans leur mémoire, que l'absence de délibérations (voire de toute discussion de fond entre les membres, ou avec les Parties) au sein du Conseil laissait fortement à penser que les représentants des Etats avaient voté, dans ce cadre, sur instructions de leurs capitales au lieu d'exercer la fonction judiciaire conférée à cet organe par l'article 84 de la convention de Chicago<sup>168</sup>. Dans son contre-mémoire, le Qatar prétend faire de ce vice une vertu lorsqu'il soutient que c'est au contraire le fait de *ne pas* suivre pareilles instructions qui aurait constitué un manquement au droit à une procédure régulière<sup>169</sup>. Cet argument stupéfiant fait l'objet de la section 1. La section 2 expose les raisons pour lesquelles la Cour devrait exercer son pouvoir de contrôle à l'égard des défaillances procédurales entachant le processus de règlement judiciaire devant le Conseil. La section 3 décrit les irrégularités graves et généralisées viciant la procédure adoptée par le Conseil de l'OACI, irrégularités qui ont en définitive entaché sa décision. La section 4 détaille pourquoi les appelants ne sauraient être réputés avoir renoncé à leur droit d'en saisir la Cour. En conclusion, ceux-ci invitent respectueusement la Cour à infirmer la décision du Conseil (section 5).

**SECTION 1**

**D'APRÈS LES PROPRES ARGUMENTS DU QATAR, LE CONSEIL DE L'OACI  
N'EST PAS IDOINE À AGIR COMME UNE INSTANCE JUDICIAIRE**

3.4. Le Qatar ne conteste pas que le Conseil de l'OACI exerçait en l'espèce la fonction judiciaire qui lui est dévolue en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago. Comme l'a rappelé aux membres du Conseil le président de celui-ci, à l'ouverture de l'audience du 26 juin 2018,

---

<sup>168</sup> MABEE, par. 3.2 g).

<sup>169</sup> CMQ-A, par. 5.40.

«le Conseil siège en tant qu'organe judiciaire au titre de l'article 84 de la convention de Chicago, et que ses décisions se fondent sur les documents écrits soumis par les parties ainsi que sur leurs exposés oraux»<sup>170</sup>.

3.5. Dans leur mémoire, les appelants ont évoqué les difficultés intrinsèques rencontrées par le Conseil de l'OACI dans l'exercice de la fonction judiciaire qui lui est dévolue par le chapitre XVIII de la convention de Chicago, en se référant à des auteurs ayant estimé que le Conseil n'était à même de régler que les différends d'ordre technique<sup>171</sup>.

45

3.6. A cet égard, ils ont retracé le déroulement de la procédure devant le Conseil à ce jour, en dénonçant les violations nombreuses et manifestes du droit à une procédure régulière. Ils ont, en particulier, mis en exergue l'absence de toute délibération, et le défaut de motivation de la décision, laquelle se résume à une seule ligne<sup>172</sup>.

3.7. Le Qatar ne conteste pas l'existence des irrégularités de procédure décrites par les appelants, mais il soutient que, dans les circonstances de l'espèce, elles sont «dénuées de toute pertinence»<sup>173</sup> et «sans conséquence»<sup>174</sup>. Le Qatar prétend également que, quand bien même les représentants siégeant au Conseil se seraient prononcés sur les exceptions préliminaires des appelants en suivant les instructions de leurs gouvernements respectifs, la procédure judiciaire n'en serait pas moins régulière. Il va jusqu'à écrire que,

«c'est plutôt dans le cas où, agissant dans le cadre d'une instance introduite au titre de l'article 84, [les représentants des Etats membres du Conseil] s'acquitteraient de leur fonction judiciaire à titre personnel, et pas au nom des Etats qui les ont désignés, qu'il y aurait manquement aux garanties de régularité de la procédure, et non l'inverse»<sup>175</sup>.

3.8. C'est là une affirmation tout à fait sidérante. Suivre des instructions n'est pas compatible avec l'exercice de la fonction judiciaire, qui suppose de ne se prononcer que selon sa conscience professionnelle, en toute indépendance et impartialité — sur la base, comme l'a précisé le président du Conseil, «[d]es documents écrits soumis par les parties ainsi que [de] leurs exposés oraux»<sup>176</sup>, *et de rien d'autre*. Du reste, plusieurs gouvernements représentés au Conseil de l'OACI avaient fait des déclarations politiques à propos du différend opposant en arrière-fond les Parties<sup>177</sup>; l'assertion du Qatar confirme donc que la décision avait déjà été arrêtée. Le Conseil était ainsi intrinsèquement inapte à se prononcer sur les exceptions préliminaires des appelants dans le respect d'une procédure judiciaire en bonne et due forme.

46

---

<sup>170</sup> Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8<sup>e</sup> séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 6 (les italiques sont de nous) (MABEE, vol. V, annexe 53).

<sup>171</sup> MABEE, par. 3.8.

<sup>172</sup> *Ibid.*, chap. 3, en particulier le paragraphe 3.2.

<sup>173</sup> CMQ-A, par. 1.7.

<sup>174</sup> *Ibid.*, par. 5.51.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 5.40.

<sup>176</sup> Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8<sup>e</sup> séance du 26 juin, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 6 (les italiques sont de nous) (MABEE, vol. V, annexe 53).

<sup>177</sup> ICAO Council — Summary Minutes of the Meeting of the Extraordinary Session of 31 July 2017, concerning the Request of Qatar — Item under Article 54(n) of the Chicago Convention, 22 août 2017, par. 69-84 (MABEE, vol. V, annexe 41).

3.9. L'on en trouve une autre confirmation dans le procès-verbal des travaux du Conseil concernant le différend ayant opposé l'Inde et le Pakistan en 1971, qui révèle que certains membres de cette instance avaient exprimé le souhait d'attendre les instructions de leur gouvernement avant de se prononcer<sup>178</sup>.

47

3.10. Certains commentateurs ont également mis en exergue ce grave problème lorsqu'ils ont analysé les fonctions judiciaires dévolues au Conseil<sup>179</sup>. Comme ils l'ont relevé à bon droit, celles-ci ne sont pas assimilables à ses autres fonctions, consistant notamment à fixer les normes en matière de sécurité de l'aviation ou à délimiter les FIR. Ce sont les individus siégeant alors au Conseil qui s'en acquittent, en leur capacité individuelle. Car il est constant que lorsqu'un Etat a été choisi pour arbitrer ou juger un différend, et a nommé un juge ou arbitre, c'est l'individu ainsi désigné qui doit agir, et qui doit le faire en sa capacité personnelle, et non sur instruction<sup>180</sup>. Comme l'a écrit Gerald Fitzgerald — qui était le responsable des affaires juridiques à l'OACI au moment où fut plaidé le différend entre l'Inde et le Pakistan :

«Dire qu'un Etat peut être juge relèverait d'une antinomie. En relèverait également l'idée qu'un représentant qui recevrait d'un Etat des instructions sur la ligne de conduite à suivre à l'égard de tel ou tel désaccord *puisse agir comme une autorité judiciaire.*»<sup>181</sup>

3.11. Deux conclusions découlent de ce qui précède. Premièrement, la position du Qatar accrédite l'idée, exprimée par divers auteurs, que le Conseil de l'OACI n'est pas, en l'état, l'instance juridique idoine (mais une instance politique)<sup>182</sup>. Deuxièmement, il échet à la Cour, en tant que gardienne de l'intégrité de la procédure judiciaire internationale, d'exercer son pouvoir de contrôle afin de fournir au Conseil les indications dont il a besoin pour pouvoir s'acquitter de l'obligation de garantir une procédure régulière incombant à tout juge ou arbitre.

---

<sup>178</sup> Conseil de l'OACI, soixante-quatorzième session, procès-verbal de la 5<sup>e</sup> séance, 28 juillet 1971, par. 7, 10 (MABEE, vol. V, annexe 27).

<sup>179</sup> Voir G. F. Fitzgerald, «The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council» (1974), *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12, p. 169 (MABEE, vol. VI, annexe 126).

<sup>180</sup> S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court 1920-2005* (4<sup>th</sup> ed., 2006), vol. I, p. 355, indiquant, à propos des membres de la Cour, que «si des facteurs politiques entrent en jeu momentanément au moment de l'élection de ses membres... , la Cour, une fois composée, se voit accorder tous les moyens pour maintenir le juste degré d'indépendance judiciaire».

<sup>181</sup> Voir G. F. Fitzgerald, «The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council» (1974), *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12, p. 169 (les italiques sont de nous) (MABEE, vol. VI, annexe 126).

<sup>182</sup> E. Warner, «Notes from PICAQ Experience» (1946), *Air Affairs*, vol. 1, p. 37 (MABEE, vol. VI, annexe 128) ; T. Buergenthal, *Law-making in the International Civil Aviation Organization* (1969), p. 195-197 (MABEE, vol. VI, annexe 125) ; G. F. Fitzgerald, «The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council» (1974) *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12, p. 157 (MABEE, vol. VI, annexe 126) ; R. I. R. Abeyratne, «Law Making and Decision Making Powers of the ICAO Council— A Critical Analysis» (1992), *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 41, p. 394 (MABEE, vol. VI, annexe 122) ; J. Bae, «Review of the Dispute Settlement Mechanism Under the International Civil Aviation Organization: Contradiction of Political Body Adjudication» (2013), *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 4(1), p. 70 (MABEE, vol. VI, annexe 123).

## SECTION 2

### LE DROIT À UNE PROCÉDURE RÉGULIÈRE RELÈVE DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR EN MATIÈRE D'APPEL

3.12. Autre point controversé en l'espèce : la question de savoir si les parties à une instance devant le Conseil de l'OACI peuvent se prévaloir d'un droit à une procédure régulière. Les appelants répondent à cette question par l'affirmative, ce dont il s'ensuit que des griefs d'ordre procédural doivent pouvoir faire l'objet de la procédure d'appel prévue à l'article 84 de la convention de Chicago. Le Qatar soutient que tel n'est pas le cas, ce dont il s'ensuivrait nécessairement que les parties en question ne peuvent se prévaloir d'un droit à une procédure régulière.

3.13. Le Qatar argue que la convention de Chicago n'autorise pas expressément l'infirmité d'une décision du Conseil au titre du droit à une procédure régulière<sup>183</sup>. Mais que l'existence d'une telle autorisation expresse soit nécessaire est une pure vue de l'esprit. En réalité, l'article 84 de la convention de Chicago institue un droit de recours de vaste portée, sans limiter les motifs d'appel. Si l'on admet — comme cela s'impose — que le droit à une procédure régulière est un droit fondamental des parties devant tout organe judiciaire, il s'ensuit *ipso facto* que la notion d'*appel* suppose la possibilité de revenir sur chacun des aspects de la procédure. Le juge Jiménez de Aréchaga, à propos, spécifiquement, de l'article 84, avait ainsi relevé ce qui suit, dans l'opinion individuelle jointe à l'arrêt rendu en appel par la Cour en l'affaire *Inde c. Pakistan* :

«Le droit d'appel consacré par l'article 84 de la Convention de Chicago comporte le droit d'obtenir non seulement que la Cour se prononce sur le point de savoir si la décision rendue en première instance était fondée quant au droit de fond applicable, mais aussi qu'elle dise si la décision a été valablement adoptée, conformément aux principes essentiels de procédure devant régir les fonctions quasi judiciaires de l'organe du premier degré.»<sup>184</sup>

3.14. Dans son avis consultatif sur la *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies*, la Cour a estimé qu'il pouvait être fait appel d'une décision du Tribunal administratif pour des motifs non expressément énoncés dans le statut de celui-ci :

«Si l'absence de motivation ne figure pas expressément dans la liste des causes de réformation, cela n'exclut pas la possibilité que cette lacune puisse constituer une des erreurs de procédure visées à l'article 11<sup>185</sup>. Non seulement il est *de l'essence des décisions judiciaires d'être motivées*, mais en outre l'article 10, paragraphe 3, du statut du Tribunal, qui a été considéré par la Cour comme une disposition «de caractère essentiellement judiciaire» (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 52), stipule que «les jugements sont motivés.»<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> CMQ-A, par. 5.11.

<sup>184</sup> *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1972*, par. 37, opinion individuelle du juge Jiménez de Aréchaga.

<sup>185</sup> L'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies de 1955, tel que modifié par la résolution 957(X) du 8 novembre 1955, autorisait les demandeurs à contester un jugement si le Tribunal avait «commis, dans la procédure, une erreur essentielle [ayant] provoqué un mal-jugé». Voir *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1973*, p. 170, par. 12.

<sup>186</sup> *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1973*, p. 210, par. 94 (les italiques sont de nous).

50

3.15. De même, dans l'affaire de la *Sentence arbitrale du 31 juillet 1989*, la Cour s'est déclarée compétente pour se prononcer sur la nullité et l'inexistence alléguées d'une sentence arbitrale sur le fondement des déclarations faites par le Sénégal et la Guinée-Bissau en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut, bien qu'aucune de ces déclarations ne l'autorisât expressément à infirmer des décisions prises en méconnaissance des règles garantant d'une procédure régulière<sup>187</sup>.

3.16. Qui plus est, les implications plus générales de l'argument du Qatar sont douteuses, et difficilement compatibles avec la fonction qui est celle de la Cour. Il incombe en effet à celle-ci d'arrêter des critères décisionnels et d'en contrôler l'application dans l'ordre juridique international<sup>188</sup>. Il ne saurait être sérieusement contesté que, dès lors que les garanties fondamentales d'une procédure régulière n'ont pas été respectées, la Cour a la faculté — et même le devoir — d'infirmer la décision ayant résulté d'une procédure viciée.

3.17. Dans l'affaire *Inde c. Pakistan*, la Cour a évoqué la fonction que lui confèrent en matière d'appel la convention de Chicago et l'accord relatif au transit des services aériens internationaux (ci-après l'«accord de transit») dans les termes suivants :

51

«En prévoyant ainsi un recours juridictionnel d'appel devant la Cour contre les décisions du Conseil en matière d'interprétation et d'application, genre de recours déjà établi dans des conventions antérieures en matière de communications, les Traités donnaient aux Etats membres et par leur entremise au Conseil la possibilité de faire assurer un certain contrôle de ces décisions par la Cour. Dans cette mesure les Traités font contribuer la Cour au bon fonctionnement de l'Organisation.»<sup>189</sup>

3.18. La Cour ne peut apporter sa contribution au «bon fonctionnement» de l'OACI que si elle est à même d'exercer son pouvoir de contrôle à l'égard des défaillances entachant la procédure par laquelle le Conseil entend et tranche un différend. Il ne saurait faire de doute — et le Qatar n'a pas affirmé le contraire — que le droit à une procédure régulière est un aspect essentiel de tout processus judiciaire, indépendamment de son issue au fond, si bien qu'une décision résultant d'un vice en la matière ne devrait pouvoir être maintenue. La Cour est donc fondée à se pencher sur la procédure au terme de laquelle le Conseil de l'OACI est parvenu à une décision, comme elle l'est à examiner la validité de sa décision au fond.

3.19. Des défaillances procédurales étaient également en cause devant la Cour dans l'affaire *Inde c. Pakistan*. Sur la base des faits, la Cour a conclu que les irrégularités alléguées par l'Inde n'allaient pas jusqu'à constituer «une atteinte fondamentale aux exigences d'une bonne procédure»<sup>190</sup>. Elle l'a fait eu égard aux circonstances factuelles propres à cette affaire. Loin de les

---

<sup>187</sup> *Sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée Bissau c. Sénégal)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1991, p. 61-63, par. 22-27.

<sup>188</sup> J. Crawford, «The International Court of Justice, Judicial Administration and the Rule of Law», in D. W. Bowett *et al.*, *The International Court of Justice, Process, Practice and Procedure* (1997), p. 113-114, indiquant que «[l]a Cour est l'organe judiciaire principal de la communauté internationale organisée dans son ensemble, et rien de moins que cela». Voir aussi l'opinion individuelle du juge Lachs, *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume Uni)*, mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil 1992, p. 26, détaillant le rôle de censeur dévolu à la Cour : «En fait, la Cour est la gardienne de la légalité pour la communauté internationale dans son ensemble, tant à l'intérieur qu'en dehors du cadre de l'Organisation des Nations Unies.»

<sup>189</sup> *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, par. 26 (les italiques sont de nous).

<sup>190</sup> *Ibid.*, par. 45.

juger «dénuées de toute pertinence», comme le soutient le Qatar dans son contre-mémoire<sup>191</sup>, la Cour a jugé que les irrégularités procédurales n'étaient pas, dans ce cas, suffisamment graves pour déclencher son «pouvoir de contrôle».

52 3.20. Or, dans l'instance ici en cause, le Conseil de l'OACI a effectivement porté une atteinte fondamentale aux exigences d'une bonne procédure, ce qu'il n'avait pas fait en l'affaire *Pakistan c. Inde*. Les irrégularités procédurales sont, en l'espèce, bien plus nombreuses et plus graves que celles qui étaient en jeu dans cet autre précédent — tant et si bien que la présente décision doit être déclarée nulle. A preuve,

- a) Le Conseil a entendu les Parties en leurs plaidoiries, voté et rendu sa décision en l'espace d'une seule après-midi. En l'affaire *Pakistan c. Inde*, il avait tenu cinq jours d'audiences avant de se prononcer sur l'exception préliminaire soulevée par l'Inde.
- b) Qui plus est, les appelants, considérés comme une seule et même partie, se sont vu accorder à eux quatre, pour défendre leur position, un temps de parole égal (quarante minutes) à celui alloué au Qatar pour défendre la sienne. Or, il s'agissait là d'une durée clairement insuffisante, puisque chacun comparaisait comme défendeur en son nom propre et que l'exposé d'une argumentation collective requérait davantage de temps qu'il n'en fallait au Qatar. En l'affaire *Inde c. Pakistan* devant la Cour, l'Inde n'avait nullement tiré grief d'une violation des principes de l'égalité des armes et du droit à une possibilité raisonnable d'être entendu.
- c) Les appelants ont soumis deux exceptions préliminaires séparées et distinctes, dont chacune justifiait en soi que le Conseil de l'OACI décline sa compétence à l'égard du différend porté devant lui. Ils contestaient ainsi la compétence du Conseil à l'égard des demandes formulées par le Qatar dans sa requête ou, à titre subsidiaire, la recevabilité de ces demandes. Le président a regroupé les deux exceptions préliminaires des appelants en une seule, et le Conseil les a rejetées en les traitant comme telle. Le Conseil s'est ainsi fondamentalement mépris et ne pouvait dès lors mener comme il se doit la réflexion collective qu'exigeaient les exceptions qui lui avaient été soumises — tel n'avait pas été le cas en l'affaire *Pakistan c. Inde*.

- 53
- d) Le Conseil a reconnu son obligation de répondre aux demandes d'éclaircissements formulées par les appelants mais y a de fait renoncé, au mépris de la convention de Chicago. En l'affaire de l'*Appel concernant la compétence du Conseil* devant la Cour, il n'avait nullement été allégué que le Conseil avait indûment abdiqué sa fonction judiciaire.
  - e) Le Conseil est passé au vote *immédiatement* après avoir entendu les plaidoiries des Parties. En l'affaire *Pakistan c. Inde*, ses membres avaient eu la possibilité de poser des questions aux parties, et s'en étaient d'ailleurs prévalus.
  - f) Qui plus est, les membres du Conseil n'ont pas tenu de délibération<sup>192</sup>. En l'affaire *Pakistan c. Inde*, la séance avait été interrompue pour leur permettre de délibérer<sup>193</sup>.
  - g) La décision a été prise au scrutin secret, alors que les appelants avaient sollicité un scrutin public par appel nominal. En l'affaire *Pakistan c. Inde*, en revanche, l'Inde avait demandé et obtenu un tel scrutin<sup>194</sup>.

---

<sup>191</sup> CMQ-A, par. 5.12.

<sup>192</sup> Conseil de l'OACI, soixante-quatorzième session, procès-verbal de la 2<sup>e</sup> séance, 27 juillet 1971, p. 141, par. 4 (RABEE, vol. II, annexe 6) ; Conseil de l'OACI, soixante-quatorzième session, procès-verbal de la 5<sup>e</sup> séance, «Débat : Pakistan contre Inde», 28 juillet 1971, doc. 8987-C/1004, p. 255-256, par. 83 (MABEE, vol. V, annexe 27).

<sup>193</sup> Conseil de l'OACI, soixante-quatorzième session, procès-verbal de la 5<sup>e</sup> séance, «Débat : Pakistan contre Inde», 28 juillet 1971, doc. 8987-C/1004, p. 255-256, par. 83-86 (MABEE, vol. V, annexe 27).

54

3.21. Le Qatar exhorte la Cour, au mépris de ce qu'elle avait antérieurement décidé, à renoncer à sa fonction de contrôle lorsque sont en jeu des questions de procédure, et à laisser le Conseil de l'OACI sans indications sur la manière de conduire les procédures judiciaires qui lui sont soumises. A cet égard, rappelons que le Conseil n'a, à ce jour, été appelé à se prononcer que sur sept différends d'ordre juridique : cinq ont été réglés (ou sont en passe de l'être) par consensus entre les parties (comme ce fut le cas de celui opposant le Pakistan à l'Inde), le sixième est celui qui est en jeu en l'espèce et le septième, celui soumis par le Qatar sur le fondement de l'accord de transit. Le Conseil ne brille pas par la richesse de son expérience en matière de procédure, et le Règlement de l'OACI est à la fois sommaire et d'un autre âge<sup>195</sup>. Il incombe à la Cour, en tant que gardienne de l'intégrité de la procédure judiciaire internationale, d'exercer son pouvoir de contrôle à l'égard des défaillances procédurales du Conseil de l'OACI en l'espèce.

### SECTION 3

#### VIOLATIONS DU DROIT À UNE PROCÉDURE RÉGULIÈRE ET DU RÈGLEMENT DE L'OACI

3.22. Le Qatar soutient que, quand bien même la Cour jugerait opportun de se prononcer sur les irrégularités procédurales soulevées par les appelants, ce motif d'appel devrait être rejeté parce qu'«aucune irrégularité n'est venue entacher la procédure adoptée par le Conseil»<sup>196</sup> et que si irrégularités il y avait eu, elles seraient «dénuées de toute pertinence» et «sans conséquence». Or, la procédure suivie par le Conseil de l'OACI, qui sera détaillée ci-dessous, montre le contraire. Les irrégularités qu'elle révèle, prises individuellement et conjointement, sont la preuve de l'incapacité de l'OACI de s'acquitter de sa fonction judiciaire en l'espèce.

55

#### A. Absence de délibérations en formation collégiale

3.23. L'obligation de tenir des délibérations après avoir entendu les parties est essentielle au fonctionnement collégial des organes judiciaires<sup>197</sup>. Pourtant, ainsi qu'il ressort du procès-verbal de la séance tenue par le Conseil de l'OACI le 26 juin 2018, des décisions ont été prises soit par le Conseil sans la *moindre* délibération, soit par le président du Conseil, agissant seul. Ainsi :

- a) C'est le directeur des affaires juridiques qui a pris la décision de fixer le nombre de voix requis aux fins de statuer sur les exceptions préliminaires des appelants à la majorité de l'ensemble des membres du Conseil de l'OACI (soit 19 voix, au lieu des 17 constituant la majorité des voix admissibles) ; il n'y a eu ni discussion, ni délibération, ni décision des membres du Conseil sur

---

<sup>194</sup> Conseil de l'OACI, soixante-quatorzième session, procès-verbal de la 5<sup>e</sup> séance, «Débat : Pakistan contre Inde», 28 juillet 1971, doc. 8987-C/1004, p. 268, par. 3-6 (MABEE, vol. V, annexe 27).

<sup>195</sup> En septembre 2018, le secrétariat de l'OACI a donné pour instruction au comité juridique de l'organisation de s'interroger sur la nécessité de modifier le Règlement de l'OACI et de l'«harmoniser avec le Règlement actuel de la CIJ» : voir OACI, note présentée par le secrétariat, comité juridique, trente-septième session, «Examen du règlement pour la solution des différends», doc. LC/37-WP/3-2, 27 juillet 2018, par. 3.2.1 (MABEE, vol. V, annexe 54).

<sup>196</sup> CMQ-A, par. 1.20.

<sup>197</sup> O. Hoijer, *La solution pacifique des litiges internationaux* (1925), p. 262 in J. C. Witenberg, *L'organisation judiciaire — La procédure et la sentence internationale* (1937), p. 270 («Une décision ne sera réputée exacte et sérieuse que si des observations ont été échangées entre tous les membres du tribunal, s'ils ont fait valoir les raisons qui les amènent à se décider dans tel ou tel sens, parce que c'est seulement dans ces conditions que la sentence est l'expression finale de l'opinion qui s'est dégagée de la discussion générale.»). Voir aussi D. Bowett, J. Crawford, I. Sinclair & A. Watts, *The International Court of Justice: Efficiency of Procedures and Working Methods*, Report of the Study Group established by the British Institute of International and Comparative Law as a contribution to the UN Decade of International Law» (1996), vol. 45, première partie, par. 46-47 (MABEE, vol. VI, annexe 124) ; H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court* (réimpr. (1982)), p. 65.

ce point — et ce, nonobstant la demande de décision à cet effet spécifiquement soumise par les appelants<sup>198</sup>.

- 56
- b) Le président a donné pour instruction au Conseil — sans que la question ait été discutée plus avant, tranchée ou mise aux voix par celui-ci — de partir du principe que, en fait, «pour chacune des requêtes A et B du Qatar, les défendeurs soulev[aient] une exception préliminaire pour laquelle ils invoqu[aient] deux motifs»<sup>199</sup>, faisant ainsi fi des éclaircissements répétés apportés par les appelants quant à l'existence de deux exceptions préliminaires distinctes, nécessitant d'être examinées séparément<sup>200</sup>.
- c) Le Conseil de l'OACI a voté sur ce que le président avait (incorrectement) présenté comme «l'exception préliminaire» (au singulier), là encore sans qu'ait eu lieu la moindre discussion ou délibération<sup>201</sup>.

57

3.24. Le Qatar ne nie pas que chacune de ces décisions ait été prise sans délibérations. Son principal argument consiste à dire que la tenue de celles-ci n'aurait rien changé, en pratique, et que cette absence de délibérations doit être réputée «sans conséquence»<sup>202</sup>. Il rattache cette absence de délibérations à la décision du Conseil de voter au scrutin secret<sup>203</sup>, et affirme que la procédure suivie était celle «prévue dans le Règlement intérieur» du Conseil<sup>204</sup>. C'est là une contrevérité : ni le Règlement de l'OACI ni le Règlement intérieur du Conseil n'interdisent la tenue de délibérations, ni même n'envisagent qu'il puisse ne pas y en avoir. De fait, rien n'empêche les membres du Conseil de délibérer, puis de voter au scrutin secret (pour autant que ce mode de scrutin convienne aux parties en présence). C'est ainsi que le Conseil a procédé en l'affaire *Brésil c. Etats-Unis*, que le Qatar invoque — à mauvais escient — à l'appui de l'argument selon lequel le Conseil a pour pratique de se prononcer sans tenir de délibérations<sup>205</sup>. Or, le Conseil a bel et bien délibéré dans cette affaire, ainsi que consigné dans la décision qu'il a rendue<sup>206</sup>.

3.25. En revanche, en la présente espèce, il n'y a eu aucune délibération. Qu'il s'agît d'une irrégularité était clair aux yeux de tous, le président étant intervenu à l'audience pour signaler qu'en procédant à un vote sans tenir de délibérations, le Conseil s'écarterait de sa propre pratique<sup>207</sup>.

## B. Manquement à l'obligation de rendre une décision motivée

3.26. Une exigence fondamentale de toute procédure régulière est que l'organe judiciaire expose la motivation nécessaire à l'appui de sa décision<sup>208</sup>. Comme l'a relevé, dans un ouvrage de doctrine, le juge Lauterpacht,

---

<sup>198</sup> Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8<sup>e</sup> séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 2014/8, 23 juillet 2018, par. 111 et suiv. (MABEE, vol. V, annexe 53).

<sup>199</sup> *Ibid.*, par. 123.

<sup>200</sup> *Ibid.*, par. 121.

<sup>201</sup> *Ibid.*, par. 124.

<sup>202</sup> CMQ-A, par. 5.51.

<sup>203</sup> *Ibid.*, par. 5.29.

<sup>204</sup> *Ibid.*, par. 5.41.

<sup>205</sup> *Ibid.*, par. 5.35.

<sup>206</sup> Décision du Conseil de l'OACI concernant l'exception préliminaire dans l'affaire : Brésil et Etats-Unis (2016), 23 juin 2017 (MABEE, vol. V, annexe 32).

<sup>207</sup> Commentaires de Barheïn et des Emirats arabes unis sur le projet de procès-verbal C-MIN 214.8 (clôturé), 2 août 2018, par. 108 (en réponse à l'intervention de Bahrein) (RABEE, vol. II, annexe 8).

58

«[u]n tribunal qui ne motive pas pleinement sa décision encourt le reproche de créer des règles nouvelles : l'absence de motivation — ou de motivation suffisante — donne inévitablement un sentiment d'arbitraire... Un tribunal qui ne spécifie pas les raisons qui fondent sa décision et rend, de ce fait, le droit qui sous-tend celle-ci difficile à vérifier, s'expose au risque de se voir imputer des motifs étrangers au bon exercice de la fonction judiciaire.»<sup>209</sup>

3.27. L'obligation d'exposer les motifs d'une décision a été rappelée par la Cour à plusieurs reprises, notamment en l'affaire de la *Sentence arbitrale rendue par le roi d'Espagne*<sup>210</sup>. Le Conseil de l'OACI lui-même semble avoir été conscient de l'obligation fondamentale à laquelle il était soumis de motiver les décisions prises dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. Chacune des décisions qu'il a rendues depuis l'arrêt en appel de la Cour en l'affaire *Inde c. Pakistan* était motivée. Ainsi, en l'affaire *Etats-Unis c. 15 Etats européens*, le président du Conseil a rappelé, en se référant expressément à l'arrêt précité, que

«[L]a Cour a[vait] ajouté que l'article 15 du Règlement [de l'OACI, énonçant la nécessité de motiver les conclusions] s'appliqu[ait] à une telle décision [relative à la compétence du Conseil de l'OACI], notamment à la nécessité de donner par écrit des raisons de la décision du Conseil».<sup>211</sup>

59

3.28. Le Qatar ne s'arrête pas sur cette obligation fondamentale, se contentant d'affirmer qu'aucune motivation n'a pu être donnée dans le cas d'espèce parce que le Conseil n'a pas tenu de délibérations<sup>212</sup>. Mais ce faisant, il justifie un tort en invoquant un autre. L'absence de délibérations qui auraient pu permettre de spécifier des motifs ne saurait justifier l'absence de motifs. Il n'a donc pas été réfuté que la décision aurait dû être motivée, mais ne l'a pas été. Cette décision se résume à un dispositif d'une ligne indiquant que «l'exception préliminaire des défendeurs n'est pas acceptée»<sup>213</sup>.

---

<sup>208</sup> J. C. Witenberg, *L'organisation judiciaire — La procédure et la sentence internationale* (1937), p. 292. Voir aussi J. L. Simpson & H. Fox, *International Arbitration* (1959), p. 224 et 255 («L'absence de motivation est aujourd'hui généralement considérée comme une raison de déclarer nulle une sentence... [S]eul sera jugé suffisant un exposé exhaustif des considérations sur lesquelles repose la décision et, si une partie de la celle-ci n'est pas motivée, c'est la sentence tout entière qui sera frappée de nullité.»)

<sup>209</sup> H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court* (réimpr. (1982)), p. 39-40.

<sup>210</sup> *Sentence arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906 (Honduras c. Nicaragua)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1960*, p. 216 : dans cette affaire, la Cour, qui examinait l'argument selon lequel la sentence était nulle parce que les motifs à l'appui des conclusions de l'arbitre étaient insuffisants, a dit ce qui suit : «[L]'examen de la sentence montre qu'elle traite en ordre logique et avec quelque détail de toutes les considérations pertinentes et que les conclusions de l'arbitre sont fondées sur un raisonnement et des explications suffisants.» Voir aussi *Sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1991*, par. 43 et 63.

<sup>211</sup> OACI, «Règlement de différends : Etats-Unis et 15 Etats européens» (2000), note présentée par le président du Conseil sur les procédures concernant les exceptions préliminaires, doc. C-WP/11380, 9 novembre 2000, par. 6.2 (RABEE, vol. II, annexe 7).

<sup>212</sup> CMQ-A, par. 5.29.

<sup>213</sup> Décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant l'exception préliminaire soulevée en l'affaire opposant l'Etat du Qatar au Royaume d'Arabie saoudite, au Royaume de Bahreïn, à la République arabe d'Egypte et aux Emirats arabes unis (2017, requête A) (ci-après la «décision A devant l'OACI»), p. 2 (MABEE, vol. V, annexe 52).

### C. Les appelants n'ont pas bénéficié d'une possibilité raisonnable d'être entendus

3.29. Les appelants se sont vu accorder un laps de temps manifestement insuffisant pour exposer leurs arguments au Conseil de l'OACI<sup>214</sup>. Le 13 juin 2018, le président du Conseil a informé les Parties que le Conseil examinerait les exceptions préliminaires lors d'une séance d'une demi-journée<sup>215</sup>. En apprenant que l'audience consacrée à leurs exceptions préliminaires serait limitée à cette seule demi-journée, les appelants ont exprimé de vives objections, faisant valoir que le temps leur manquerait pour bien coordonner leur action et présenter leur argumentation<sup>216</sup>.

60

3.30. Qui plus est, les appelants ont été traités comme une seule et même Partie et se sont vu accorder le même temps de parole que le Qatar, alors que :

- a) l'un d'eux, l'Arabie saoudite, n'était pas même partie à l'affaire soumise en vertu de l'accord de transit (requête B) ;
- b) chacun était partie en son nom propre ;
- c) chacun était représenté par son propre agent (et assisté de sa propre équipe de conseils) ; et
- d) présenter leur position sur les deux exceptions préliminaires, distinctes et séparées, requérait une coordination additionnelle.

3.31. Le Qatar soutient que les appelants ne peuvent se plaindre d'avoir été traités comme une seule et même partie, puisqu'ils ont eux-mêmes souvent agi ensemble devant le Conseil de l'OACI<sup>217</sup>. Là n'est toutefois pas la question — à l'évidence, ces Etats se devaient d'agir ensemble, puisqu'ils étaient désignés comme codéfendeurs. Le problème réside dans le fait qu'ils ne se sont pas vu accorder le temps dont ils avaient besoin pour présenter leurs exceptions préliminaires. A ce sujet, le Qatar fait valoir qu'«une procédure régulière [exigeait] que chaque partie soit traitée de manière égale»<sup>218</sup>. Les appelants en sont d'accord, mais soulignent que l'égalité exige un traitement différencié lorsque les circonstances ne sont pas les mêmes de part et d'autre, comme c'est le cas en l'espèce. La bonne administration de la justice suppose de veiller à assurer un bon équilibre entre les pièces de procédure déposées et entre les temps de parole impartis afin de «parer à toute iniquité éventuelle entre les parties»<sup>219</sup>, en particulier lorsqu'un Etat en met plusieurs autres en cause. La nécessité d'accorder à toutes les parties la possibilité raisonnable de développer leurs arguments se retrouve également dans le Règlement de l'OACI, qui impose d'assurer non pas simplement une «égalité de traitement», mais un «traitement équitable»<sup>220</sup>.

61

---

<sup>214</sup> Dans son contre-mémoire, le Qatar soutient que, s'il est résulté un préjudice de la décision de ne prévoir qu'une demi-journée d'audience, c'est lui qui l'a subi, et non les quatre Etats (CMQ-A, par. 5.22). Il n'explique toutefois pas en quoi aurait consisté ce préjudice, tout particulièrement eu égard au fait qu'il a refusé de demander à être autorisé à présenter un second tour de pièces écrites.

<sup>215</sup> ICAO, Letter of 13 June 2018 from the President of the ICAO Council to the Appellants, attaching Working Paper in respect of Application (A), doc. C-WP/14778, 23 juillet 2018 (MABEE, vol. V, annexe 50).

<sup>216</sup> Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8<sup>e</sup> séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 9 (MABEE, vol. V, annexe 53).

<sup>217</sup> CMQ-A, par. 5.44.

<sup>218</sup> *Ibid.*, par. 5.43.

<sup>219</sup> R. Kolb, «General Principles of Procedural Law» in A. Zimmermann, C. Tomuschat, K. Oellers-Frahm et C. Tams (sous la dir. de), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (2019), p. 969.

<sup>220</sup> OACI, Règlement pour la solution des différends, approuvé par le Conseil le 9 avril 1957 et amendé le 10 novembre 1975, art. 28 1) (MABEE, vol. II, annexe 6).

3.32. Enfin, le Qatar soutient que les Parties (y compris l'Arabie saoudite) ont accepté de «procéder ainsi»<sup>221</sup>. C'est faux. Les appelants sont simplement convenus que, devant le Conseil, le demandeur et les défendeurs présenteraient leurs positions sur les exceptions préliminaires consécutivement, à la condition expresse que

«le Conseil prendra[it] des décisions séparées, puisque la requête A et la requête B rel[evaient] de deux instruments internationaux en matière de droit aérien différents, à savoir la convention de Chicago et l'accord [de] transit..., et que les défendeurs n'[étaient] pas les mêmes dans les deux cas»<sup>222</sup>.

Les appelants n'ont jamais consenti à la procédure adoptée par le président et, donc, à ce que l'audience ne dure qu'une après-midi et à ce que quarante minutes seulement (soit le même temps de parole que le Qatar) leur soient imparties pour présenter leurs arguments.

#### D. Violations par le Conseil des règles de procédure applicables

3.33. Le Conseil de l'OACI a adopté une procédure qui ne respectait ni ses propres règles de fonctionnement ni la convention de Chicago. Ce faisant, il s'est révélé incapable de garantir un minimum de prévisibilité aux parties amenées à ester devant lui, prévisibilité qui représente un devoir élémentaire dans l'exercice de fonctions judiciaires<sup>223</sup>. Peuvent ainsi lui être reprochés les faits suivants :

62

- a) Comme il a déjà été mentionné, le Conseil n'a nullement motivé ni expliqué la décision qu'il a prise, en violation de l'article 15 du Règlement de l'OACI.
- b) Le Conseil a indûment fixé à 19 voix, sur 33 membres admis à voter, la majorité requise pour qu'il soit fait droit aux exceptions préliminaires, alors que l'article 52 de la convention de Chicago n'exige qu'une simple majorité<sup>224</sup>.
- c) La mise aux voix, décidée par le président, d'une question relative à une «exception préliminaire» (au singulier) n'a été ni proposée ni appuyée par des membres du Conseil<sup>225</sup>, au rebours de ce qu'exige la règle 40, lue conjointement avec la règle 45, du Règlement intérieur du Conseil. A, en revanche, été présentée et appuyée, lors de la séance du Conseil en date du 26 juin 2018, une proposition visant à ce que «chacune des exceptions préliminaires soulevées par les défendeurs relativement à la requête A et à la requête B soit mise aux voix»<sup>226</sup>. Or, le Conseil a voté sur une supposée seule et unique exception préliminaire, et non sur les deux exceptions préliminaires distinctes visées dans la motion. Le Qatar soutient dans son contre-mémoire que la motion initiale (tendant à soumettre au vote les deux exceptions distinctes et séparées) proposée par le représentant du Mexique et appuyée par le représentant de Singapour «n'a jamais été changée ou modifiée»<sup>227</sup>. Or, c'est précisément là le problème. Les règles 40 et 45 disposent qu'aucune motion ne peut être mise aux voix si elle n'a pas été présentée par un membre du Conseil, et appuyée par un autre. En affirmant que«[l]e président

63

---

<sup>221</sup> CMQ-A, par. 5.48.

<sup>222</sup> Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8<sup>e</sup> séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 2 (MABEE, vol. V, annexe 53).

<sup>223</sup> MABEE, par. 3.64 et suiv.

<sup>224</sup> Voir *ibid.*, par. 3.59-3.63.

<sup>225</sup> *Ibid.*, par. 3.65 c).

<sup>226</sup> Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8<sup>e</sup> séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 106-108 (MABEE, vol. V, annexe 53).

<sup>227</sup> CMQ-A, par. 5.60.

du Conseil n'a pas jugé nécessaire de modifier le libellé de la question»<sup>228</sup>, le Qatar ne peut justifier cette violation d'ordre procédural. De fait, en indiquant au Conseil qu'il n'y avait qu'une seule exception préliminaire tout en maintenant une motion renvoyant à deux exceptions préliminaires distinctes, le président ne pouvait qu'aggraver la confusion.

#### SECTION 4

##### LES APPELANTS N'ONT PAS RENONCÉ À LEUR DROIT DE RECOURS

3.34. Le Qatar soutient que les appelants pouvaient et auraient dû dénoncer les irrégularités procédurales constatées devant le Conseil et que, à défaut, ils ont renoncé à leur droit de s'en plaindre<sup>229</sup>. Toutefois, il ne précise ni n'explique quelles auraient été circonstances exigeant qu'ils protestent à peine de perdre leur droit de recours, non plus qu'il ne montre comment le silence qu'ils auraient observé pourrait valoir acquiescement dans le cadre de la procédure viciée qu'a suivie le Conseil.

64

3.35. Il n'y a d'acquiescement par silence ou inaction que dans les rares cas où les circonstances appellent à ce point clairement une protestation afin de préserver des droits que l'absence d'une telle protestation peut, eu égard au principe de bonne foi, être assimilée à un consentement tacite à renoncer à ces droits<sup>230</sup>. Un constat d'acquiescement est à la fois rare et lié aux faits de l'espèce<sup>231</sup>. Le consentement doit pouvoir être inféré selon une «probabilité telle qu'elle confine à la certitude»<sup>232</sup>, et «se manifester clairement et de manière dépourvue d'ambiguïté»<sup>233</sup>. Le Qatar a tout sauf démontré que ces conditions on ne peut plus rigoureuses étaient réunies en l'espèce.

3.36. A vrai dire, les appelants ont eu à cœur, et pris soin, d'exprimer leurs griefs chaque fois que l'occasion leur en était donnée et ce, tout au long de la procédure aussi brève qu'entachée d'irrégularités procédurales devant le Conseil. Ainsi,

a) les appelants ont objecté à la tenue d'une audience limitée à une après-midi seulement qui, *ipso facto*, ne leur laisserait ni ne laisserait au Conseil le temps nécessaire pour, respectivement, présenter leurs arguments et poser ses questions. Ce point fut discuté lors d'une réunion

---

<sup>228</sup> CMQ-A, par. 5.61.

<sup>229</sup> *Ibid.*, par. 5.26 et 5.38.

<sup>230</sup> *Souveraineté sur Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks et South Ledge (Malaisie/Singapour)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 50-51, par. 121 ; affaire des *Pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1951, p. 138-139 ; et I. MacGibbon, «The Scope of Acquiescence in International Law» (1954), *British Yearbook of International Law*, vol. 31, p. 143 : le terme «acquiescement» «est employé pour décrire l'inertie d'un Etat confronté à une situation dans laquelle ses droits sont menacés ou violés : il n'est pas destiné à suggérer les formes dans lesquelles un Etat peut signifier son consentement ou accord de manière positive».

<sup>231</sup> *Temple de Préah Vihear (Cambodge c. Thaïlande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, opinion individuelle du juge Fitzmaurice, p. 62 ; *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, par. 130.

<sup>232</sup> Affaire des *Grisbådarna (Norvège c. Suède)*, sentence arbitrale du 23 octobre 1909, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales (RSA)*, vol. XI, p. 162., et J. Crawford, «Brownlie's Principles of Public International Law» (8<sup>e</sup> éd., 2012), p. 419.

<sup>233</sup> *Souveraineté sur Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks et South Ledge (Malaisie/Singapour)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, par. 122.

informelle avec le président du Conseil de l'OACI, le 19 juin 2018, qui se solda par le rejet de leur demande d'allongement de la durée de l'audience<sup>234</sup> ;

- 65
- b) les appelants ont fait savoir, par la voix de l'agent du Royaume d'Arabie saoudite, premier des quatre Etats à avoir pris la parole, que le temps qui leur avait été imparti était insuffisant. Dans le procès-verbal sommaire, l'on peut ainsi lire ceci : «Les défendeurs n'ont pas bénéficié d'un temps de parole suffisant, ou égal, qui leur aurait permis de développer comme il se devait leurs arguments. Il a dès lors été porté atteinte à leur droit d'être entendus.»<sup>235</sup>;
  - c) les appelants ont objecté à la décision de fixer à 19 voix la majorité requise pour le vote en vertu de l'article 52 de la convention de Chicago<sup>236</sup> ;
  - d) les appelants ont protesté lorsque le président a indûment regroupé les deux exceptions préliminaires qu'ils avaient soulevées. Le Qatar soutient qu'ils auraient dû faire appel de cette décision en vertu de la règle 36 du Règlement intérieur du Conseil<sup>237</sup>. Mais ils ont bel et bien objecté, leur conseil intervenant pour préciser combien il était important de bien comprendre, et de trancher, chaque exception préliminaire en tant que telle<sup>238</sup>. Le président (agissant seul, sans avoir soumis la question au Conseil) a conclu à mauvais escient que, en substance, «les défendeurs soulev[ai]ent une exception préliminaire pour laquelle ils invoqu[ai]ent deux motifs»<sup>239</sup>. Il eût à l'évidence été inutile de contester une seconde fois cette décision ;
- 66
- e) les appelants avaient expressément demandé un scrutin public, mais le Conseil n'a pas fait droit à leur demande ;
  - f) le président du Conseil de l'OACI a lui-même constaté qu'en ne tenant pas de délibérations, le Conseil s'écarterait de sa propre pratique, mais celui-ci n'a pas pour autant décidé d'en organiser ;
  - g) une fois la décision rendue, les appelants, lorsque le secrétariat a distribué un projet de compte rendu des travaux du Conseil en invitant les Parties à le commenter, n'ont pas uniquement corrigé les inexactitudes relatives à leurs noms, comme le soutient le Qatar dans son contre-mémoire<sup>240</sup>. Ils ont en réalité fait un certain nombre d'observations de fond, notamment en i) réitérant que les exceptions préliminaires étaient au nombre de deux, et distinctes<sup>241</sup>, ii) proposant d'ajouter une mention rappelant que le président avait relevé que, en ne tenant pas de délibérations, le Conseil s'écarterait de sa propre pratique<sup>242</sup> et iii) spécifiant que certaines décisions avaient été prises par le Secrétariat (et non par le Conseil, comme l'exigent la convention de Chicago ou le Règlement de l'OACI)<sup>243</sup>. Le Conseil de l'OACI n'a donné suite à aucune de ces observations.

---

<sup>234</sup> MABEE, par. 3.27.

<sup>235</sup> Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8<sup>e</sup> séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 9 (MABEE, vol. V, annexe 53).

<sup>236</sup> CMQ-A, note 510 ; voir *ibid.*, par. 113, 116 et 117 et voir par. 129-130.

<sup>237</sup> *Ibid.*, par. 5.62.

<sup>238</sup> Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8<sup>e</sup> séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 121 (MABEE, vol. V, annexe 53).

<sup>239</sup> *Ibid.*, par. 123.

<sup>240</sup> CMQ-A, par. 5.26.

<sup>241</sup> Commentaires de Barheïn et des Emirats arabes unis sur le projet de procès-verbal C-MIN 214.8 (clôturé), 2 août 2018 (en réponse à l'intervention de Bahreïn), par. 14, 18, 20-21, 26, 32 et 34-37 (RABEE, vol. II, annexe 8).

<sup>242</sup> *Ibid.*, par. 108, 111 et 115.

<sup>243</sup> *Ibid.*, par. 110.

67

3.37. En résumé, les faits ne sauraient raisonnablement être interprétés comme attestant de la part des appelants un acquiescement à la procédure suivie par le Conseil. L'on voit mal, du reste, ce que ceux-ci auraient raisonnablement pu faire de plus.

3.38. En tout état de cause, les appelants n'étaient pas tenus de dénoncer chacune des irrégularités ayant émaillé la procédure. C'est ce qu'illustre l'affaire *Cameroun c. Nigeria*, dans laquelle le Nigeria avait invoqué l'absence de protestations du Cameroun face à certains actes d'administration, dans l'espoir de démontrer que le Cameroun avait acquiescé à des actes que le Nigeria prétendait avoir accomplis à titre de souverain, et qu'il n'était dès lors plus loisible au Cameroun de contester. La Cour a jugé que, même si ce dernier avait limité ses protestations à quelques incidents, au lieu de réagir à mesure que la situation se dégradait, la vigoureuse protestation qu'il avait opposée au Nigeria lorsque celui-ci avait, par voie de note diplomatique, revendiqué pour la première fois sa souveraineté montrait «que le Cameroun n'a[vait] pas acquiescé à l'abandon de son titre sur la région en faveur du Nigéria»<sup>244</sup>.

3.39. «Réa[gi]r dans un délai raisonnable» pour reprendre la formule bien connue employée en l'affaire du *Temple de Préah Vihéar*<sup>245</sup>, a consisté pour les appelants à se prévaloir du droit que leur reconnaît la convention de Chicago d'appeler de la décision à la Cour, y compris à raison des irrégularités ayant entaché la procédure devant le Conseil. Ce droit a de fait été exercé dans les jours qui ont suivi le prononcé formel de la décision.

68

## SECTION 5

### CONCLUSION : NULLITÉ *AB INITIO* DE LA DÉCISION

3.40. Il ne saurait sérieusement être contesté que le Conseil de l'OACI a manqué de se comporter dans le respect des principes fondamentaux de procédure judiciaire et, en particulier, du droit à une procédure régulière. Dans son contre-mémoire, le Qatar ne revient pas sur le fait que, lorsque la procédure est entachée d'irrégularités déterminantes, la décision qui en est issue doit être regardée comme juridiquement inexistante.

3.41. Contrairement à la situation en l'affaire *Inde c. Pakistan*, les irrégularités procédurales qui vicient la décision en cause ici sont de nature à constituer une atteinte «fondamentale aux exigences d'une bonne procédure». La Cour est respectueusement invitée à exercer sa fonction de contrôle et à déclarer que la décision doit être tenue pour inexistante.

---

<sup>244</sup> *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria; Guinée équatoriale (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2002, par. 70.

<sup>245</sup> *Temple de Préah Vihéar (Cambodge c. Thaïlande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, par. 23.

**DEUXIÈME MOYEN D'APPEL : LA COUR DEVRAIT RECONNAÎTRE LE BIEN-FONDÉ  
DE L'EXCEPTION RELATIVE AU VÉRITABLE PROBLÈME EN CAUSE**

4.1. Dans le cadre de leur deuxième moyen d'appel, les appelants prient la Cour de reconnaître le bien-fondé de leur exception préliminaire relative à l'incompétence du Conseil de l'OACI compte tenu de ce que le véritable problème en cause entre les Parties ne concerne pas l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago<sup>246</sup>. Cette exception vise à la fois la compétence et la recevabilité<sup>247</sup>, lesquelles constituent deux motifs distincts<sup>248</sup>.

4.2. Dans le contre-mémoire, les divergences entre les Parties semblent bien davantage circonscrites. Le Qatar admet à présent qu'il existe entre celles-ci un différend qui découle de son propre comportement et des contre-mesures prises par les appelants : «Le Qatar reconnaît volontiers qu'il existe un différend entre les Parties sur la question du respect de ses obligations en matière de lutte contre le terrorisme et de non-ingérence, y compris au titre des accords de Riyad.»<sup>249</sup>

4.3. Le Qatar souligne à plusieurs reprises les vues divergentes et contradictoires des deux Parties à ce différend, qu'il s'agisse de savoir s'il a manqué à un certain nombre d'obligations internationales importantes ou si les appelants étaient fondés à prendre des contre-mesures pour le rappeler à ses obligations. Il qualifie les accusations de soutien au terrorisme et d'ingérence dans les affaires d'autres Etats dont il fait l'objet de «mensongères»<sup>250</sup> et «sans fondement»<sup>251</sup>, et les contre-mesures prises par les appelants d'«injustifiables»<sup>252</sup>. Il reconnaît de même que «les appelants [et lui-même] semblent *nourrir des vues fondamentalement divergentes* sur ... le recours aux médias à des fins d'incitation»<sup>253</sup> tout en «dément[ant] dans les termes les plus fermes avoir jamais violé l'une quelconque des obligations citées par les appelants»<sup>254</sup>.

4.4. Ainsi, la nature et l'objet du différend qui oppose les Parties apparaissent clairement à la lecture conjointe du chapitre 2 du contre-mémoire du Qatar et du chapitre II du mémoire des appelants, notamment.

4.5. En reconnaissant la validité de l'exception soulevée par les appelants quant au défaut de compétence du Conseil de l'OACI pour statuer sur le problème en cause entre les Parties — lequel touche de toute évidence à de nombreux aspects *autres que* l'aviation civile —, le Qatar est près

---

<sup>246</sup> MABEE, par. 1.2 b) et 5.2.

<sup>247</sup> *Ibid.*, par. 5.2.

<sup>248</sup> Voir MABEE, par. 4.30-4.31 ; *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 177, par. 29 ; voir également *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 456-457, par. 120 et p. 460, par. 129 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 621, par. 42.

<sup>249</sup> CMQ-A, par. 3.37.

<sup>250</sup> *Ibid.*, par. 2.1.

<sup>251</sup> *Ibid.*, par. 2.25.

<sup>252</sup> *Ibid.*, par. 2.3.

<sup>253</sup> *Ibid.*, par. 2.56.

<sup>254</sup> *Ibid.*, par. 3.38.

71

d'admettre que le Conseil est incompétent au titre de l'article 84 de la convention de Chicago, notamment s'agissant du recours aux contre-mesures dont s'autorisent les appelants<sup>255</sup>. Pour surmonter cette difficulté, le Qatar en vient à suggérer que le Conseil pourrait être compétent en vertu du *forum prorogatum*<sup>256</sup>, ou qu'il devrait se contenter de prendre acte du fait que le recours à des contre-mesures a été invoqué, sans aucunement se prononcer sur la question soulevée<sup>257</sup>.

4.6. Ainsi, comme indiqué au chapitre II, le contre-mémoire du Qatar établit sans l'ombre d'un doute qu'il existe un différend relatif au manquement de ce dernier à ses obligations internationales<sup>258</sup>.

4.7. Dès lors, les principales questions sur lesquelles il appartient à la Cour de statuer sont les suivantes :

a) L'objet du différend comprend-il aussi, au-delà des restrictions visant l'aviation, l'appui apporté par le Qatar au terrorisme et ses autres faits internationalement illicites, qui sont à l'origine des contre-mesures imposées par les appelants ? La Cour doit, pour répondre à cette question, déterminer l'objet du différend en appliquant le critère du «véritable problème»<sup>259</sup>. (*L'exception d'incompétence.*)

Si elle y répond par l'affirmative, nul besoin de chercher plus loin : le Conseil de l'OACI est incompétent car le différend entre les Parties dépasse les limites de l'article 84 de la convention de Chicago.

72

b) Dans l'hypothèse où le Qatar aurait raison de dire que sa requête concerne un différend qui relève *prima facie* de l'article 84 de la convention de Chicago, est-il juste et opportun, d'un point de vue judiciaire, que ce différend soit réglé par le Conseil de l'OACI sans que celui-ci ne se prononce sur les points litigieux ayant trait au soutien apporté par le Qatar au terrorisme, à son ingérence dans les affaires intérieures d'autres États et aux contre-mesures dont s'autorisent les appelants ? (*L'exception d'irrecevabilité.*)

4.8. Le présent chapitre est structuré selon cette logique. La section 1 répond à la question posée au paragraphe 4.7 a) ci-dessus en montrant que le véritable problème en cause ne concerne pas «l'interprétation ou l'application» de la convention de Chicago et de ses annexes, avec pour conséquence que le Conseil n'a pas compétence. A la section 2, il est expliqué, en réponse à la question énoncée au paragraphe 4.7 b) ci-dessus, pourquoi la demande est de toute façon irrecevable puisque les aspects qui se rapportent à l'aviation ne peuvent en aucune manière être dissociés du différend plus large. A la section 3, il est démontré que, en tout état de cause, les propositions du Qatar selon lesquelles le Conseil n'aurait pas à trancher (ou du moins, à trancher

---

<sup>255</sup> Voir ci-dessus note 7 ; CMQ-A, par. 3.55, 3.68 et 3.69, voir par. 1.18.

<sup>256</sup> CMQ-A, par. 3.73, note 290.

<sup>257</sup> *Ibid.*, par. 3.68-3.69.

<sup>258</sup> Voir ci-dessus par. 2.3, voir également par. 4.2-4.3.

<sup>259</sup> MABEE, par. 5.56-5.57. Voir *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II), p. 602, par. 26 ; voir également *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Colombie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I), p. 26-27, par. 50 (L'«existence d'un différend international demande à être établie objectivement» par la Cour, laquelle, «pour se prononcer, doit s'attacher aux faits.») ; *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 308, 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.»).

*in toto*) les questions relatives aux contre-mesures doivent être rejetées par la Cour. Enfin, la section 4 conclut le chapitre IV.

## SECTION 1

### LE VÉRITABLE PROBLÈME EN CAUSE NE CONCERNE PAS «L'INTERPRÉTATION OU L'APPLICATION» DE LA CONVENTION DE CHICAGO ET DE SES ANNEXES

#### A. Le critère du «véritable problème» est un critère objectif imposant à la Cour de ne pas se limiter aux pièces présentées par le demandeur

4.9. Le critère que la Cour a pour pratique d'appliquer en vue d'établir s'il existe un différend entre les Etats et quel en est l'objet est un critère objectif<sup>260</sup>.

73

4.10. Si le Qatar admet qu'«un différend est correctement défini par «une appréciation objective»», il affirme que le véritable problème en cause doit être déterminé sur la base des seuls exposés du demandeur<sup>261</sup>, sans même reconnaître que la Cour doit également examiner les écritures et plaidoiries du défendeur, ainsi que d'autres éléments de contexte<sup>262</sup>. Comme il l'a affirmé devant le Conseil de l'OACI<sup>263</sup>, le Qatar maintient que «les cours et tribunaux internationaux déterminent le «véritable problème» en cause *par référence à l'objet déclaré des demandes qui leur sont soumises*»<sup>264</sup> et que la question de l'objet du différend doit être tranchée sur la base de l'examen de ses «exposés»<sup>265</sup>. Tel n'est à l'évidence pas le cas.

74

4.11. Le mémoire des appelants mentionnait de nombreux précédents établissant que, pour définir l'objet d'une demande, «la Cour ne saurait s'en tenir aux seuls termes de la requête ni, plus généralement, s'estimer liée par les affirmations du demandeur»<sup>266</sup>. Par exemple, en l'affaire *Bolivie c. Chili*, la Cour a précisé qu'elle devait identifier l'objet du différend en se fondant sur «les exposés écrits et oraux des parties»<sup>267</sup>. Comme le met en évidence la jurisprudence, la Cour, pour déterminer la nature du «véritable problème», doit prendre en considération non seulement la requête, mais également les exposés écrits et oraux des *deux* parties, ainsi que tous échanges

---

<sup>260</sup> MABEE, par. 5.47-5.70

<sup>261</sup> CMQ-A, par. 3.30.

<sup>262</sup> *Ibid.*, par. 3.36 («La Cour a établi clairement que pour définir l'objet du différend, elle «tient notamment compte des faits que le demandeur invoque à l'appui de sa demande.»»).

<sup>263</sup> Réplique A devant l'OACI, voir par exemple par. 44 («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.») et par. 48 (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>264</sup> CMQ-A, par. 3.51 (les italiques sont de nous).

<sup>265</sup> *Ibid.*, partie B, sect. 1, par. 3.31 et suiv. («Les exposés du Qatar devant le Conseil de l'OACI montrent que l'objet du différend entre manifestement dans les prévisions de la convention de Chicago et de ses annexes.»).

<sup>266</sup> *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada), compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998*, p. 448, par. 29.

<sup>267</sup> *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili), exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II)*, p. 602, par. 26.

diplomatiques, déclarations publiques et autres éléments de preuve pertinents qui lui ont été soumis<sup>268</sup>.

75

4.12. Il est révélateur que le Qatar cherche ouvertement à s'affranchir de cette pratique bien établie de la Cour. Les conclusions des appelants et d'autres documents officiels datant d'avant l'imposition des contre-mesures mettent clairement au jour le véritable problème en cause entre les Parties<sup>269</sup>. Le Qatar tente également de détourner l'attention des innombrables déclarations publiques par lesquelles il a révélé la nature et teneur de ce différend, dont beaucoup ont été invoquées par lui devant le Conseil de l'OACI<sup>270</sup>. En outre, il n'a rien à opposer à l'observation des appelants selon laquelle ces déclarations montrent de manière incontestable quel est le véritable problème en cause<sup>271</sup>. Aucune ne porte sur les restrictions visant l'espace aérien ou sur les obligations des appelants en vertu de la convention de Chicago ; en revanche, toutes évoquent les contre-mesures que ces derniers ont imposées en réponse au comportement illicite préalable du Qatar.

4.13. En tout état de cause, même en ne se fondant que sur les exposés du Qatar, il est aisé pour la Cour de déterminer que le véritable problème ne concerne pas la convention de Chicago. C'est la conclusion à laquelle conduit inexorablement le chapitre 2 du contre-mémoire, dans lequel le Qatar reconnaît l'existence d'un différend juridique préalable avec les quatre Etats appelants au sujet d'obligations ne relevant pas de ladite convention.

### **B. Le «véritable problème» en cause ne concerne pas l'aviation civile**

4.14. Bien que le Qatar reconnaisse à présent qu'un différend les oppose concernant le comportement illicite qui lui est reproché et les contre-mesures prises par les appelants pour le rappeler à ses obligations<sup>272</sup>, les Parties demeurent divisées sur la question de savoir si les aspects de ce différend touchant l'aviation, tels qu'exposés dans la requête du Qatar, peuvent être examinés indépendamment de ses autres facettes. De l'avis des appelants,

---

<sup>268</sup> Voir *Droit de passage sur territoire indien (Portugal c. Inde)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1960, p. 33-34 (tenant compte de «la requête ..., [d]es conclusions des Parties et [d]es déclarations faites à l'audience») ; *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 («C'est ... le devoir de la Cour de circonscrire le véritable problème en cause et de préciser l'objet de la demande. Il n'a jamais été contesté que la Cour est en droit et qu'elle a même le devoir d'interpréter les conclusions des parties; c'est l'un des attributs de sa fonction judiciaire.» (Les italiques sont de nous.)) ; *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada)*, compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 449-450, par. 31 et 33 («La Cour détermine elle-même quel est le véritable différend porté devant elle ... Elle se fonde non seulement sur la requête et les conclusions finales, mais aussi sur les échanges diplomatiques, les déclarations publiques et autres éléments de preuve pertinents»). Et «la Cour déterminera quel est le différend qui oppose l'Espagne au Canada, en tenant compte de la requête de l'Espagne ainsi que des divers exposés écrits et oraux présentés à la Cour par les Parties.») ; *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II), p. 848, par. 38 («C'est à [la Cour] qu'il appartient de déterminer, compte tenu des conclusions des Parties, quel est l'objet du différend dont elle est saisie.» (Les italiques sont de nous.)) ; *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 308, 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.»).

<sup>269</sup> MABEE, par. 5.71-5.83.

<sup>270</sup> Réplique A devant l'OACI, et notamment les pièces jointes 19, 20, 22, 23, 26, 34, 40, 41, 42 et 43, montrant comment le cheik Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani, ministre des affaires étrangères, et d'autres responsables qatariens réagissent aux accusations de soutien du Qatar au terrorisme et au prétendu «blocus illicite» imposé par les appelants à son endroit (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>271</sup> MABEE, par. 5.81.

<sup>272</sup> CMQ-A, par. 3.37 ; voir également plus haut, par. 4.2-4.3.

- 76 a) il convient, pour répondre à cette question, d'appliquer le critère du «véritable problème» ; et
- b) ce critère dûment appliqué, le Conseil de l'OACI aurait dû conclure que l'objet de la demande du Qatar concernait le différend plus large, à savoir celui relatif à l'inexécution par le Qatar d'autres obligations juridiques internationales justifiant l'adoption, par les appelants, de leurs contre-mesures.

4.15. Le Qatar affirme au contraire que «[l]a simple coexistence d'un différend opposant les Parties sur d'autres questions avec celui qui porte sur les mesures d'interdiction visant l'aviation ne fait pas de ces autres questions le «véritable problème» en cause devant le Conseil de l'OACI»<sup>273</sup>.

77 4.16. En outre, le Qatar indique à tort que, à «chaque fois, sans exception», que la Cour a été appelée à trancher un différend qui était imbriqué dans un différend plus large, «elle a jugé que l'existence d'autres différends connexes ne la privait pas de sa compétence»<sup>274</sup>. En réalité, cette déclaration est erronée. Les précédents mis en avant par le Qatar n'étaient souvent pas unanimes sur la «doctrine de la question politique»<sup>275</sup>, que les appelants n'ont jamais invoquée, que la Cour n'a pas acceptée et qui n'a rien à voir avec le critère du «véritable problème» qui, lui, est admis et systématiquement appliqué par la Cour. Surtout, dans au moins deux des affaires citées dans le mémoire des appelants, la Cour ou la juridiction concernée a estimé qu'elle était incompétente<sup>276</sup>. Telle a été la conclusion de la Cour dans l'affaire du *Plateau continental de la mer Egée* et celle du tribunal dans le cadre de l'arbitrage concernant l'aire marine protégée des Chagos<sup>277</sup>.

4.17. Le Qatar tente vainement de nier la pertinence de l'arbitrage concernant les Chagos en prétendant que celui-ci a fait entrer en jeu un «nouveau critère» consistant à déterminer de manière relative «l'élément principal» du différend<sup>278</sup>. Pourtant, le critère du «véritable problème» est ancré de longue date dans la pratique de la Cour, comme les appelants l'ont bien montré dans leur mémoire<sup>279</sup>. En outre, l'instance dont la Cour est saisie ici est très similaire à la situation qui était portée devant le tribunal dans l'arbitrage concernant les Chagos, en ce sens que les contre-mesures prises dans le domaine de l'aviation ne constituent qu'un élément incident d'un différend plus large concernant un ensemble de contre-mesures<sup>280</sup>. Dans la présente affaire, les positions respectives des Parties sur la question du respect par les appelants de la convention de Chicago ne constituent qu'un aspect d'un différend plus large<sup>281</sup> — comme le Qatar le reconnaît d'ailleurs à présent<sup>282</sup> — concernant l'exécution par le Qatar des accords de Riyad et de ses autres obligations internationales, ainsi que l'imposition par les appelants de contre-mesures en réaction. Cela ressort

---

<sup>273</sup> CMQ-A, par. 3.38.

<sup>274</sup> *Ibid.*, par. 3.38 (les italiques sont de nous).

<sup>275</sup> *Ibid.*, note 221.

<sup>276</sup> MABEE, par. 5.60.

<sup>277</sup> Voir *Plateau continental de la mer Egée (Grèce c. Turquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1978, p. 35-37, par. 83, 87 et 88 ; *In the matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration (Republic of Mauritius v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 2011-03, sentence, 18 mars 2015, p. 86-88, par. 207-212.

<sup>278</sup> CMQ-A, par. 3.50.

<sup>279</sup> MABEE, par. 5.48-5.60 et 5.67-5.69.

<sup>280</sup> Voir *In the matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration (Republic of Mauritius v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, Cour permanente d'arbitrage, affaire n° 2011-03, sentence, 18 mars 2015, p. 88, par. 212.

<sup>281</sup> *Ibid.*

<sup>282</sup> CMQ-A, par. 3.37.

78 clairement de l'ensemble du dossier, notamment de chacune des déclarations officielles faites par les appelants en juin 2017 pour annoncer l'adoption de leurs mesures<sup>283</sup>, ainsi que des propres descriptions officielles du Qatar<sup>284</sup>.

4.18. En conséquence, les aspects touchant l'aviation civile ne constituent qu'une partie — et, de fait, une partie inextricable — du différend général dont les Parties reconnaissent à présent l'existence entre elles<sup>285</sup>. Il s'ensuit que le véritable problème en cause devant le Conseil de l'OACI était ce différend général, y compris la question des contre-mesures. Or ce différend excède la compétence du Conseil, telle que délimitée par l'article 84 de la convention de Chicago.

**C. L'interprétation extensive que le défendeur fait de l'article 84  
de la convention de Chicago aurait pour effet d'en étendre  
la portée au-delà des limites du consentement  
des Etats parties**

4.19. L'interprétation extensive que le Qatar propose de faire des termes «interprétation ou ... application» figurant à l'article 84 de la convention de Chicago n'entame en rien la conclusion selon laquelle le véritable différend échappe à la compétence du Conseil.

4.20. La position du Qatar est la suivante :

79 «Dans le domaine de l'aviation civile internationale, le Conseil de l'OACI est par conséquent habilité à remplir les fonctions de règlement des différends que lui confère l'article 84 «dans leur plénitude». Cela signifie à tout le moins qu'il est compétent pour statuer sur les différends «à propos de l'interprétation ou de l'application» de la convention de Chicago et de ses annexes, même si l'une des parties invoque en défense des questions qui ne relèvent pas de la convention, ou si le désaccord en cause est né dans le cadre d'un différend plus large entre les parties.»<sup>286</sup>

4.21. Dans son contre-mémoire, le Qatar indique que l'expression «dans leur plénitude» vient de l'avis consultatif rendu par la Cour au sujet de la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*<sup>287</sup>. Toutefois, cet avis ne laisse nullement entendre que, dans l'esprit de la Cour, ce *dictum* devait aussi s'appliquer à l'interprétation d'une clause compromissaire figurant dans un instrument international et ce, dans le contexte d'une procédure contentieuse fondée sur une telle clause.

---

<sup>283</sup> MABEE, par. 2.4-2.8.

<sup>284</sup> MABEE, par. 5.81 ; voir réplique A devant l'OACI, et notamment les pièces jointes 19, 20, 22, 23, 26, 34, 40, 41, 42 et 43, montrant comment le cheik Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani, ministre des affaires étrangères, et d'autres responsables qatariens réagissent aux accusations de soutien du Qatar au terrorisme et au prétendu «blocus illicite» imposé par les appelants à son endroit (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>285</sup> MABEE, par. 5.71-5.83.

<sup>286</sup> CMQ-A, par. 3.8.

<sup>287</sup> *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 78-79, par. 25, citant *Compétence de la Commission européenne du Danube, avis consultatif, 1927, C.P.J.I. série B n° 14*, p. 64

(«Comme la Commission européenne n'est pas un Etat, 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.»).

4.22. Cette position va aussi à l'encontre de la pratique de la Cour, qui a systématiquement interprété les clauses compromissaires conformément aux règles classiques de l'interprétation des traités, et en tenant compte de l'objet et du but de l'instrument concerné<sup>288</sup>. Comme la juge Higgins l'a expliqué dans son opinion individuelle en l'affaire des *Plates-formes pétrolières*, où elle a développé le raisonnement de la Cour, celle-ci

80 «n'a pas de politique judiciaire particulière l'incitant au libéralisme ou au contraire au rigorisme quand elle apprécie la portée d'une clause compromissoire : il s'agit de rendre une décision judiciaire au même titre que n'importe quelle autre décision judiciaire»<sup>289</sup>.

La Cour applique également les règles classiques de l'interprétation des traités lorsqu'elle examine des déclarations d'acceptation de sa juridiction obligatoire<sup>290</sup>.

81 4.23. En tout état de cause, dans son avis sur la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, la Cour n'a pas appliqué la formule «dans leur plénitude» de la manière dont le Qatar tente de le faire croire, c'est-à-dire en adoptant une conception extensive de sa compétence. La question concernait non pas la portée de la compétence de la Cour, mais celle du pouvoir de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de demander un avis consultatif. La Cour a jugé que ce pouvoir devait être interprété en tenant compte du mandat limité de l'OMS, ciblé selon l'article premier de l'acte constitutif de cette organisation, sur la santé mondiale. Bien que l'OMS eût tenté de présenter la question posée de manière à la rattacher à son mandat, en soulignant les «effets sur la santé et l'environnement» des armes nucléaires, la Cour a estimé que la question

---

<sup>288</sup> Voir, par exemple, *Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 336

(«Cette thèse prétend se fonder sur le sens naturel et ordinaire des termes employés dans la disposition. Mais il ne s'agit pas là d'une règle d'interprétation absolue. Lorsque cette méthode d'interprétation aboutit à un résultat incompatible avec l'esprit, l'objet et le contexte de la clause ou de l'acte où les termes figurent, on ne saurait valablement lui accorder crédit.»).

<sup>289</sup> *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), opinion individuelle de Mme la juge Higgins, p. 857, par. 35

(«Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour permanente et de celle de la Cour internationale de Justice qu'il n'y a pas de règle exigeant d'interpréter les clauses compromissaires en un sens restrictif. Mais il n'existe pas non plus de preuve que la pratique des deux Cours en matière juridictionnelle permette vraiment de conclure à une présomption sur ce plan juridictionnel en faveur du demandeur... La Cour n'a pas de politique judiciaire particulière l'incitant au libéralisme ou au contraire au rigorisme quand elle apprécie la portée d'une clause compromissoire : il s'agit de rendre une décision judiciaire au même titre que n'importe quelle autre décision judiciaire.»).

<sup>290</sup> Voir, par exemple, *Anglo-Iranian Oil Co. (Royaume-Uni c. Iran)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1952, p. 104 («[L]a Cour ne saurait se fonder sur une interprétation purement grammaticale du texte. Elle doit rechercher l'interprétation qui est en harmonie avec la manière naturelle et raisonnable de lire le texte, eu égard à l'intention du Gouvernement de l'Iran à l'époque où celui-ci a accepté la compétence obligatoire de la Cour»); *Temple de Préah Vihear (Cambodge c. Thaïlande)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1961, p. 32

(«[L]a Cour estime qu'elle doit interpréter la déclaration thaïlandaise de 1950 selon ses mérites et sans idée préconçue ou *a priori*, pour déterminer quels en sont le sens et l'effet véritables, quand cette déclaration est lue dans son ensemble et en tenant compte de son but connu... Ce faisant, la Cour doit appliquer ses règles normales d'interprétation dont la première est, d'après sa jurisprudence bien établie, qu'il faut interpréter les mots d'après leur sens naturel et ordinaire dans le contexte où ils figurent.»).

Voir également *Service postal polonais à Dantzig, avis consultatif, 1925, C.P.J.I. série B n° 11*, p. 39

(«De l'avis de la Cour, les règles, quant à l'interprétation restrictive ou extensive des dispositions d'un traité, ne peuvent être appliquées que dans les cas où les méthodes ordinaires d'interprétation ont échoué. C'est un principe fondamental d'interprétation que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes.»).

n'avait pas un «rapport de connexité suffisant» avec les fonctions de l'organisation<sup>291</sup>. Elle n'a donc pas appliqué la notion de fonctions exercées «dans leur plénitude» pour parvenir à sa décision, n'évoquant celle-ci qu'incidemment<sup>292</sup>. Et de conclure que le pouvoir de l'OMS de solliciter un avis consultatif devait être interprété dans le contexte des limites du mandat général conféré à cette institution spécialisée au sein du système des Nations Unies<sup>293</sup>.

82

4.24. Eu égard aux règles d'interprétation que la Cour a systématiquement appliquées en exerçant sa compétence, il serait déraisonnable, pour ne pas dire absurde, d'étendre les limites de la compétence que confère l'article 84 de la convention de Chicago à un différend qui déborde le cadre de cette convention : cela serait incompatible avec le caractère spécialisé de la convention et de l'OACI elle-même<sup>294</sup>. Ce serait également ouvrir un chemin de traverse qui permettrait de porter devant le Conseil de l'OACI toutes sortes de différends indépendants de l'aviation, en invoquant simplement l'existence, réelle ou supposée, d'un lien avec l'aviation — fût-il lointain, accessoire ou artificiel.

#### **D. Retenir l'exception relative au «véritable problème» ne mettrait nullement en péril l'ordre juridique international**

4.25. Enfin, le Qatar soutient que force serait de voir dans l'argument des appelants selon lequel l'objet du différend n'entre pas dans le champ de l'article 84 un «danger ... plan[ant] sur l'ordre juridique international»<sup>295</sup>. Il prétend que, si cet argument était retenu, les appelants seraient en mesure de «déterminer e[ux]-mêmes la compétence» du Conseil en «présentant «une défense au fond ... d'une certaine manière» (en l'espèce, en invoquant des contre-mesures)<sup>296</sup>, un développement que la Cour a (selon lui) voulu empêcher en l'affaire *Inde c. Pakistan*<sup>297</sup>. D'après le Qatar, tout Etat pourrait simplement s'autoriser du recours à des contre-mesures pour se soustraire aux obligations que lui impose un traité<sup>298</sup> :

«Par essence, [l]es arguments [des appelants] postulent qu'une instance habilitée à statuer sur un différend au sujet «de l'interprétation ou de l'application» d'un traité donné est privée de ce pouvoir de décision dès lors que la défense choisie par l'Etat défendeur repose sur des contre-mesures «non réciproques» licites... Les Etats défendeurs seraient [dans cette hypothèse] en mesure de se soustraire à leur guise au mécanisme obligatoire de règlement des différends invoqué en application de

---

<sup>291</sup> *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 76-77, par. 22.*

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 78-79, par. 25, citant *Compétence de la Commission européenne du Danube, avis consultatif, 1927, C.P.J.I. série B n° 14, p. 64.*

«Comme la Commission européenne n'est pas un Etat, 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.»

<sup>293</sup> Voir *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 78-79, par. 26.*

<sup>294</sup> Il convient de noter que cette considération n'entraîne pas en ligne de compte dans le cadre de la procédure consultative concernant l'OMS, puisqu'il ne s'agissait pas d'une procédure contentieuse. S'agissant du rôle du consentement en matière consultative, voir *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 71.*

<sup>295</sup> CMQ-A, par. 3.4.

<sup>296</sup> *Ibid.*, par. 3.23.

<sup>297</sup> *Ibid.*, par. 3.24.

<sup>298</sup> *Ibid.*, par. 3.23 et suiv.

la clause compromissoire d'un traité en faisant simplement valoir une ligne de défense fondée sur des contre-mesures «licites»... Le droit des contre-mesures se muera alors en carte maîtresse à même d'affaiblir tout le système de règlement international des différends.»<sup>299</sup>

83

4.26. L'argument du Qatar repose toutefois tout entier sur le postulat, implicite, que le différend entre les Parties ne peut être défini que dans l'optique étroite à laquelle le Qatar s'efforce ici de cantonner sa demande. Mais, puisque le véritable problème en cause entre les Parties *ne* concerne *pas* des questions dont la Cour est compétente pour connaître au titre de la convention de Chicago<sup>300</sup>, son raisonnement s'effondre. C'est à l'aune de ce critère objectif qu'il y a lieu de considérer que le différend échappe au champ d'application de la convention de Chicago, et non parce que les appelants se sont autorisés du recours à des contre-mesures.

84

4.27. En retenant l'exception des appelants, la Cour confirmera la portée limitée de la compétence conférée au Conseil de l'OACI par l'article 84, conformément au consentement donné par les Etats parties à cet égard. Du reste, le plaidoyer que livre, sans l'étayer, le Qatar en faveur de l'interprétation la plus large possible de l'article 84 soulève des craintes analogues de voir mis en péril l'ordre juridique international<sup>301</sup>. Accepter une telle interprétation reviendrait à étendre la juridiction du Conseil de l'OACI à des questions qui vont bien au-delà de son domaine de compétence spécialisé, et limité, questions à l'égard desquelles les Etats parties n'ont pas consenti à ce que cette organisation exerce sa fonction judiciaire. Les appelants soulignent que l'affaire *Inde c. Pakistan* ne mettait pas en jeu la question des contre-mesures<sup>302</sup>. Le Qatar laisse entendre que si l'exception qu'ils ont soulevée était retenue, les Etats défendeurs pourraient, simplement en s'autorisant du recours à des contre-mesures, se soustraire aux mécanismes de règlement obligatoire des différends prévus par la clause compromissoire d'un traité, mais il n'y aurait lieu de s'en préoccuper que si lesdits Etats s'en autorisaient de mauvaise foi, dans des circonstances non justifiées en fait. Le Qatar admet qu'il existe un différend entre les Parties quant à la licéité de ses autres agissements<sup>303</sup>. Il est peut-être en désaccord sur le point de savoir si, dans les circonstances de l'espèce, le droit et les faits autorisaient le recours à des contre-mesures<sup>304</sup>, mais à tout le moins n'a-t-il, à juste titre, pas donné à entendre que les appelants s'en seraient autorisés de mauvaise foi<sup>305</sup>.

---

<sup>299</sup> CMQ-A, par. 3.4.

<sup>300</sup> La situation peut être différente lorsque la défense ou la compétence invoquées découlent des termes du traité contenant la clause compromissoire conférant compétence à l'égard du différend ; voir, par exemple, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance*, 3 octobre 2018, p. 12, par. 42 («La Cour relève que le paragraphe 1 de l'article XX définit un nombre limité de cas dans lesquels, nonobstant les dispositions du traité, les parties peuvent appliquer certaines mesures. La question de savoir si, et dans quelle mesure, le défendeur est en l'espèce fondé à invoquer ces exceptions est une question susceptible d'examen judiciaire *qui relève donc pleinement de la portée ratione materiae de la compétence de la Cour «quant à l'interprétation ou à l'application» du traité* en vertu du paragraphe 2 de l'article XXI...») (les italiques sont de nous).

<sup>301</sup> CMQ-A, par. 3.8.

<sup>302</sup> MABEE, par. 5.86-5.91.

<sup>303</sup> Voir *ibid.*, par. 3.37.

<sup>304</sup> Réplique A devant l'OACI, par. 77 (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>305</sup> Voir CMQ-A, par. 3.18-3.70.

## SECTION 2

### IL SERAIT INCOMPATIBLE AVEC LE PRINCIPE DE L'OPPORTUNITÉ JUDICIAIRE QUE LE CONSEIL DE L'OACI SE PRONONCE SUR LES DEMANDES DU QATAR, PARCE QUE LES ASPECTS RELATIFS À L'AVIATION CIVILE NE PEUVENT ÊTRE DISSOCIÉS DU DIFFÉREND PLUS LARGE

4.28. En outre, les appelants ont fait valoir

«qu'il serait incompatible avec le principe fondamental du caractère consensuel de la juridiction internationale que le Conseil de l'OACI rende une décision définitive sur les ... demandes [du Qatar], ... et qu'il serait par conséquent incompatible avec le principe de l'opportunité judiciaire, ainsi qu'avec la fonction judiciaire que lui confère l'article 84 de la convention de Chicago, qu'il exerce sa compétence à l'égard des demandes du Qatar»<sup>306</sup>.

85

Une fois de plus, le fait est que le Conseil ne peut trancher comme il se doit les aspects du différend relatifs à l'aviation civile sans se prononcer sur des aspects plus généraux qui échappent à sa compétence, notamment le recours aux contre-mesures dont s'autorisent les appelants<sup>307</sup>.

4.29. Le Qatar n'a pas contesté l'économie fondamentale des exceptions d'irrecevabilité qui ont été soulevées et il ne prétend plus que le Conseil de l'OACI ne saurait se prononcer sur des questions de cet ordre à titre préliminaire<sup>308</sup>. Reste que, alors qu'il ne nie pas que le principe de l'opportunité judiciaire puisse constituer un motif d'irrecevabilité, le Qatar aborde à peine les arguments des appelants, se contentant essentiellement de répéter ceux qu'il avait lui-même avancés au sujet de la compétence<sup>309</sup>.

86

4.30. D'un côté, le Qatar soutient que la question est entièrement tributaire de celle de la compétence, de telle sorte que la Cour, si elle devait écarter l'exception relative au «véritable problème», n'aurait pas à aller plus loin ; que le recours à des contre-mesures n'exclut pas l'existence d'une violation *in limine* ; et que les appelants devraient en tout état de cause démontrer qu'ils ont respecté les conditions préalables auxquelles peuvent être exercées des contre-mesures<sup>310</sup>. Quoiqu'il en dise, il est clair, cependant, que compétence et recevabilité sont deux notions distinctes<sup>311</sup> ; de fait, les questions de recevabilité mettent précisément en jeu l'opportunité pour la Cour d'exercer une compétence dont il est par ailleurs avéré qu'elle la possède<sup>312</sup>.

---

<sup>306</sup> MABEE, par. 5.2 b).

<sup>307</sup> *Ibid.*, par. 5.122-5.127.

<sup>308</sup> CMQ-A, par. 3.72, note 286.

<sup>309</sup> *Ibid.*, par. 3.73 et 3.77.

<sup>310</sup> *Ibid.*, par. 3.71-3.73.

<sup>311</sup> Voir MABEE, par. 4.11-4.31 ; voir aussi *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 177, par. 29 («Normalement, une exception à la recevabilité consiste à affirmer que, quand bien même la Cour serait compétente et les faits exposés par l'Etat demandeur seraient tenus pour exacts, il n'en existe pas moins des raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu pour la Cour de statuer au fond.») ; *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. 456-457, par. 120.

<sup>312</sup> *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 et 457, par. 120 ; voir aussi MABEE, chapitre IV, en particulier les paragraphes 4.1 et 4.2.

4.31. De l'autre, le Qatar se contente d'indiquer que les circonstances actuelles ne relèvent pas de ce qu'il qualifie (sans justification aucune) d'ensemble bien «circonscrit» de motifs exceptionnels d'irrecevabilité<sup>313</sup>. Mais c'est là méconnaître le fait que les considérations d'opportunité judiciaire exigent forcément une certaine souplesse ; elles doivent pouvoir être ajustées à des circonstances factuelles nouvelles, le but ultime étant de sauvegarder l'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour<sup>314</sup>.

4.32. Le Qatar n'ayant pas répondu comme il se devait à cet aspect de leur argumentation, les appelants s'en tiennent à ce qu'ils ont écrit à cet égard dans leur mémoire<sup>315</sup>.

87

### SECTION 3

**EN TOUT ÉTAT DE CAUSE, LA COUR DOIT REJETER LES PROPOSITIONS DU QATAR  
ENVISAGEANT QUE LE CONSEIL DE L'OACI PUISSE SE DÉCLARER  
COMPÉTENT SANS SE PRONONCER SUR LA QUESTION  
DES CONTRE-MESURES**

4.33. Le désaccord que le Qatar a porté devant le Conseil de l'OACI imposerait nécessairement à celui-ci de se prononcer sur des questions qui sont exclues de son champ de compétence, que la Cour admette ou non que le véritable problème en cause met en jeu des questions qui ne relèvent pas de la convention de Chicago. En effet, comme le Qatar l'a quasiment reconnu, le Conseil de l'OACI *n'a pas* compétence pour connaître de la question de savoir si les contre-mesures que les appelants ont adoptées étaient justifiées par les agissements antérieurs du Qatar<sup>316</sup>. La conclusion logique qui découle de sa position est que le Conseil doit refuser d'exercer sa compétence, que ce soit pour des raisons d'incompétence ou d'irrecevabilité. Pour éviter ce résultat, le Qatar avance une série de propositions, dont aucune n'apparaît justifiée ou exempte d'arrière-pensées, visant à expliquer pourquoi le Conseil de l'OACI serait néanmoins compétent pour connaître de ses demandes au fond<sup>317</sup>. Dans chacun des trois cas de figure envisagés, le Conseil devrait trancher au fond, en tout ou partie, la défense des appelants fondée sur les contre-mesures, ce qu'il ne saurait faire au stade de la compétence. Quoiqu'il en soit, les arguments que développe le Qatar sont dépourvus de fondement et éminemment spéculatifs. Ils ne font donc que mettre en lumière, par contraste, la validité de l'exception soulevée par les appelants quant à l'exclusion du champ de compétence du Conseil de la question des contre-mesures.

---

<sup>313</sup> CMQ-A, par. 3.74.

<sup>314</sup> Voir *Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1963*, p. 29 («Il y a des limitations inhérentes à l'exercice de la fonction judiciaire dont la Cour, en tant que tribunal, doit toujours tenir compte. Il peut ainsi y avoir incompatibilité entre, d'un côté, les désirs d'un demandeur ou même des deux parties à une instance et, de l'autre, le devoir de la Cour de conserver son caractère judiciaire. C'est à la Cour elle-même et non pas aux parties qu'il appartient de veiller à l'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour.») ; *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I)*, par. 7 et 19, opinion dissidente de Mme la juge Donoghue.

<sup>315</sup> MABEE, par. 5.96-5.127.

<sup>316</sup> Voir ci-dessus, note 7 ; CMQ-A, par. 3.55, 3.68 et 3.69, cf. par. 1.18.

<sup>317</sup> CMQ-A, par. 3.29-3.70.

**A. C'est à tort que le Qatar invite la Cour à dire que les contre-mesures sont exclues par la convention de Chicago**

88

4.34. Le Qatar commence par soulever des questions de *lex specialis* – des arguments récents, qu'il n'avait pas soulevés dans les écritures soumises au Conseil de l'OACI<sup>318</sup>. Il soutient que «[l]e Conseil pourrait tout à fait» voir dans «les dispositions de la convention» des «clauses *déroatoires* et ... autres dispositions conventionnelles (par exemple celles qui interdisent les *réserves*) ... p[ouvant] impliquer une exclusion des contre-mesures»<sup>319</sup>.

4.35. Toutefois, cet argument ne tient pas compte des termes des accords de Riyad, qui confèrent clairement à l'Etat contractant un droit autonome, et de vaste portée, d'adopter les «mesures qui s'imposent» — sans restrictions ou autres réserves — en cas de non-respect par un autre des dispositions de l'accord<sup>320</sup>. Ainsi, le mécanisme de mise en œuvre prévoit expressément ce qui suit :

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

.....

Si un pays membre du Conseil de coopération du Golfe manque aux dispositions du présent mécanisme, les autres Etats membres seront en droit de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger leur sécurité et leur stabilité.»<sup>321</sup>

89

4.36. Bien évidemment, la question de la relation entre les accords de Riyad, la convention de Chicago, l'accord de transit et le droit reconnu en droit international coutumier de prendre des contre-mesures ne pourra être débattue qu'au stade du fond, si la Cour vient à confirmer la compétence du Conseil de l'OACI. Mais le fait est que le droit autonome de prendre «les mesures qui s'imposent» prévu dans les accords de Riyad n'est soumis à aucune condition préalable, si ce n'est celle de l'existence d'une violation commise par le Qatar, et qu'il est suffisamment vaste pour pouvoir justifier un comportement qui pourrait, autrement, être tenu pour incompatible avec la convention de Chicago.

4.37. Qui plus est, dans l'avis consultatif sur le *Sud-Ouest africain*, la Cour a reconnu l'existence d'un

«principe juridique général selon lequel le droit de mettre fin à un traité comme conséquence de sa violation doit être présumé exister pour tous les traités, sauf en ce qui concerne les dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire... Le silence d'un traité à ce sujet ne saurait être interprété comme impliquant l'exclusion d'un droit dont la source se trouve en dehors du traité, dans le droit international général, et qui dépend de

---

<sup>318</sup> CMQ-A, par. 3.59 et suiv. ; voir réplique A devant l'OACI, par. 75-77 et 82 (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>319</sup> Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 50, commentaire 10, p. 363 (MABEE, vol. II, annexe 13).

<sup>320</sup> Mécanisme de mise en œuvre, 17 avril 2014 (MABEE, vol. II, annexe 20).

<sup>321</sup> *Ibid.*

circonstances que l'on n'envisage normalement pas au moment de conclure le traité»<sup>322</sup>.

4.38. Ce principe fondamental s'applique également en l'espèce. Le fait que la convention de Chicago ne rappelle pas expressément que le droit international coutumier autorise l'adoption de contre-mesures ne saurait être regardé comme impliquant l'exclusion de cette possibilité.

90

4.39. En outre, «les clauses dérogatoires et les autres dispositions conventionnelles» — pour reprendre les termes employés dans le commentaire relatif aux articles de la Commission du droit international (CDI) sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite —, telles que celles auxquelles songe le Qatar ne peuvent exclure une défense fondée sur le recours à des contre-mesures que si elles indiquent que les obligations en cause sont «intransgressibles»<sup>323</sup>. L'origine de ce dernier terme met en lumière le caractère exceptionnel de telles obligations<sup>324</sup>. Le Qatar n'a nullement expliqué pourquoi des obligations relatives à l'aviation civile devraient se voir reconnaître un statut comparable à celui de *jus cogens*.

4.40. Le Qatar soutient à tort que «la convention ne contient qu'une seule clause dérogatoire, à l'article 89, intitulée «Guerre»»<sup>325</sup>. Il affirme que cette clause vaut dérogation expresse à la faculté dont peut habituellement se prévaloir un Etat de recourir à des contre-mesures<sup>326</sup>. Il donne à entendre que cette dérogation supposée revenait à exclure le recours à des contre-mesures. Aucune justification n'est fournie à l'appui de cet argument<sup>327</sup>, et pour cause : on serait bien en peine d'en trouver.

91

4.41. Ainsi qu'il a été noté, l'institution des contre-mesures est si essentielle au système international, et convenir par avance d'en interdire l'exercice serait, partant, si lourd de conséquences, qu'un accord spécifique et exprès serait requis<sup>328</sup>. De fait, la pratique étatique regorge d'exemples d'Etats ayant suspendu d'importants traités internationaux à titre de

---

<sup>322</sup> *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 47, par. 96.*

<sup>323</sup> Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 50, commentaire 10, p. 363 (MABEE, vol. II, annexe 13), citant la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 257, par. 79.*

<sup>324</sup> Le terme «intransgressible» a en effet été employé par la Cour dans l'avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 257, par. 79.* Il convient d'y voir une référence aux normes de *jus cogens*, auxquelles il ne saurait, par définition, être dérogé. Voir la convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1155, p. 331, art. 53, et *Immunités juridictionnelles de l'Etat (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenant)), arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (I), p. 141, par. 95.*

<sup>325</sup> A vrai dire, l'article 89 est intitulé «Guerre et état de crise», bien qu'il relève du chapitre général intitulé «Guerre».

<sup>326</sup> CMQ-A, par. 3.60.

<sup>327</sup> Voir *ibid.*

<sup>328</sup> Voir projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 50, commentaire 10, p. 363 («Les États peuvent convenir que d'autres règles du droit international ne peuvent faire l'objet de contre-mesures, qu'elles soient ou non considérées comme des normes impératives du droit international général.») (MABEE, vol. II, annexe 13).

contre-mesure<sup>329</sup>, quand bien même ces traités prévoyaient déjà des exceptions dans différents cas de figure<sup>330</sup>.

92

4.42. En outre, les buts recherchés dans le cas de l'article 89 et de l'institution des contre-mesures ne sont pas les mêmes. L'article 89 est un mécanisme essentiellement défensif, qui confère aux Etats, en situation exceptionnelle de guerre ou de crise nationale, une «liberté d'action» que la convention de Chicago ne vient plus entraver<sup>331</sup>. Les contre-mesures, quant à elles, visent plus généralement à amener l'Etat auteur du comportement illicite à cesser celui-ci et à adopter un comportement licite<sup>332</sup>. En défendant l'idée que l'article 89 prime et exclut la capacité d'un Etat de recourir à des contre-mesures, le Qatar fait l'amalgame entre les fonctions distinctes associées à ces normes — qui peuvent être complémentaires dans un certain nombre de cas, mais n'en demeurent pas moins différenciées tant du point de vue théorique que du point de vue de leurs implications concrètes.

4.43. En outre, le Qatar a tort de prétendre que l'article 89 serait la *seule* disposition de la convention de Chicago qui permettrait de déroger aux principales obligations de fond, prévoirait une exception y relative, ou en limiterait la portée de toute autre manière. La convention de Chicago contient un certain nombre de dispositions, notamment en son article 89 et au paragraphe *b*) de son article 9<sup>333</sup>, qui montrent bien que les obligations qu'elle énonce ne sont pas «intransgressibles» et qui ne prétendent pas offrir la liste exhaustive des circonstances dans lesquelles les Etats pourraient déroger à leurs obligations.

---

<sup>329</sup> Voir l'affaire concernant l'*Accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France*, RSA, vol. XVIII, p. 417.

<sup>330</sup> Voir, par exemple, les contre-mesures imposées dans le domaine de l'aviation par certains pays occidentaux à l'encontre de la Pologne et de l'Union soviétique en 1981, et par certains Etats membres de la Communauté européenne contre la République fédérale de Yougoslavie en 1998, discutées ci-dessous, au paragraphe 4.45. Voir également l'exemple historique que représente le retrait, en 1936, de l'Allemagne du traité de garantie mutuelle entre celle-ci, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, signé à Locarno le 16 octobre 1925, l'Allemagne, *Recueil des traités de la Société des Nations*, 1926, vol. 54, p. 290 (le «traité de Locarno»), motivé par le fait que la France avait violé cet instrument en signant à Paris, le 2 mai 1935, le traité d'assistance mutuelle avec l'Union des Républiques soviétiques socialistes, *Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 167, p. 396. Voir, pour une étude de ces questions, O. Y. Elagab, *The Legality of Non-Forcible Counter-Measures in International Law* (1988), p. 149-150. La principale obligation du traité de Locarno était celle énoncée à l'article 2 («L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre.»), qui était sujette à certaines exceptions spécifiées aux paragraphes 1 à 3 de ce même article en cas de légitime défense, ou d'actions prises en application du Pacte de la Société des Nations.

<sup>331</sup> Le Qatar écrit également au paragraphe 3.61 de son contre-mémoire qu'aucun des Etats appelants n'a, à ce jour, formellement notifié au Conseil de l'OACI une proclamation d'état de crise nationale au sens de l'article 89 de la convention de Chicago, et qu'aucune des situations visées par celui-ci, à savoir une «guerre» ou la proclamation d'un «état de crise nationale», «n'existe ... en l'espèce». A l'évidence, ce ne sont pas là des questions que la Cour est appelée à examiner dans le cadre de cet appel, puisqu'elles relèvent exclusivement du fond. Il demeure néanmoins loisible à chacun des Etats appelants de soumettre au Conseil la notification formelle visée à l'article 89. Comme ceux-ci l'ont clairement indiqué dans leurs déclarations du 5 juin 2017, les transgressions du Qatar portent clairement atteinte à leur sécurité et à la stabilité, comme à celles de la région, et touchent dès lors aux intérêts essentiels protégés par l'article 89.

<sup>332</sup> Voir projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 49, commentaire 1, p. 354 (MABEE, vol. II, annexe 13).

<sup>333</sup> Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, art. 9 *b*) («Chaque Etat contractant se réserve également le droit, dans des circonstances exceptionnelles, en période de crise ou dans l'intérêt de la sécurité publique, de restreindre ou d'interdire temporairement et avec effet immédiat les vols au-dessus de tout ou partie de son territoire, à condition que cette restriction ou interdiction s'applique, sans distinction de nationalité, aux aéronefs de tous les autres Etats.») (MABEE, vol. II, annexe 1).

93

4.44. Qui plus est, les obligations matérielles énoncées par la convention de Chicago ne sont pas exprimées en termes absolus. Au contraire, nombre des dispositions de la convention ménagent aux Etats un pouvoir discrétionnaire considérable aux fins de leur application. Ainsi, l'article 5 laisse aux Etats une large discrétion en matière de réglementation des vols à des fins commerciales d'aéronefs n'assurant pas un service régulier, les autorisant à «imposer telles réglementations, conditions ou restrictions qu'il[s] pourr[ont] juger souhaitables»<sup>334</sup>, tandis que le devoir prévu à l'article 28 de fournir, notamment, des installations de navigation aérienne ne vaut que «dans la mesure où [chaque Etat contractant] le juge réalisable»<sup>335</sup>. La convention laisse également les Etats libres de déroger à son article 6, qui prévoit qu'«[a]ucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un Etat contractant»<sup>336</sup>.

4.45. Le Qatar affirme que, «avant les appelants, aucun Etat n'a[vait] jamais cherché à justifier par l'adoption de contre-mesures l'inexécution de ses obligations au titre de la convention»<sup>337</sup>. Ce disant, il méconnaît le fait que les contre-mesures en matière d'aviation sont monnaie courante dans la pratique étatique. Citons les exemples suivants :

94

- a) En l'affaire concernant l'*Accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France*, le tribunal arbitral a jugé que les Etats-Unis étaient en droit, en vertu d'un accord aérien bilatéral, de prendre des contre-mesures impliquant une suspension d'exécution en réaction aux actes, illicites au regard de ce même traité, qu'avait commis la France<sup>338</sup>. Celle-ci n'avait pas plaidé alors que les obligations relatives à l'aviation civile étaient des normes intransgressibles ne pouvant donner lieu à des contre-mesures, et le tribunal n'en a pas davantage jugé ainsi ; de fait, il a expressément conclu que les contre-mesures étaient, en principe, acceptables.
- b) En décembre 1981, en réaction à l'imposition de la loi martiale en Pologne, les Etats-Unis, le Royaume Uni, la France, les Pays-Bas, la Suisse et l'Autriche ont pris plusieurs mesures à l'encontre de la Pologne et de l'Union soviétique, y compris la suspension, avec effet immédiat,

---

<sup>334</sup> Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, art. 5 («Si lesdits aéronefs assurent le transport de passagers, de marchandises ou de courrier contre rémunération ou en vertu d'un contrat de location en dehors des services aériens internationaux réguliers, ils auront aussi le privilège, sous réserve des dispositions de l'article 7, d'embarquer ou de débarquer des passagers, des marchandises ou du courrier, sous réserve du droit pour l'Etat où a lieu l'embarquement ou le débarquement d'imposer telles réglementations, conditions ou restrictions qu'il pourra juger souhaitables.») (MABEE, vol. II, annexe 1).

<sup>335</sup> *Ibid.*, art. 28.

<sup>336</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>337</sup> CMQ-A, par. 3.61.

<sup>338</sup> *Accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France, Nations Unies, RSA*, vol. XVIII, p. 486, par. 99. Voir aussi projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 22, par. 2, p. 192 et art. 51, commentaire 3, p. 367 (MABEE, vol. II, annexe 13).

des droits d'atterrissage des vols de la compagnie Aeroflot aux Etats-Unis, et de la compagnie LOT aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en France, aux Pays-Bas, en Suisse et en Autriche<sup>339</sup>.

c) En 1986, le Congrès des Etats-Unis a adopté la loi générale contre l'apartheid (*Comprehensive Anti-Apartheid Act* (CAA)) qui suspendait les droits d'atterrissage des compagnies aériennes sud-africaines sur le territoire américain<sup>340</sup>. Le but déclaré de cette mesure était d'encourager l'Afrique du Sud à «adopter les mesures à même de conduire à l'établissement d'une démocratie qui ne soit pas raciale»<sup>341</sup>.

95 d) En 1998, en réponse à la situation humanitaire au Kosovo, le Conseil de l'Union européenne a interdit les vols de tous les transporteurs yougoslaves entre la Communauté européenne et la République fédérale de Yougoslavie, quel qu'en fût l'objet<sup>342</sup>.

e) En mai 2016, l'Union européenne a interdit à tout aéronef exploité par des transporteurs nord-coréens ou provenant de Corée du Nord, d'atterrir sur son territoire, d'en décoller ou de le

---

<sup>339</sup> Voir projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 54, commentaire 3, p. 377 (MABEE, vol. II, annexe 13) ; C. Rousseau, «Mesures prises par les Puissances occidentales à l'égard de la Pologne et de l'U.R.S.S. à la suite de l'établissement de l'état de guerre en Pologne le 13 décembre 1981», 1982, *Revue générale de droit international public*, vol. 86, p. 603-610 (RABEE, vol. II, annexe 51) ; accord entre les Etats-Unis d'Amérique et le Gouvernement de la République populaire de Pologne relatif au transport aérien, signé à Varsovie le 19 juillet 1972, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1279, p. 246 (RABEE, vol. II, annexe 3) ; accord entre le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques relatif aux transports aériens civils, signé à Washington, le 4 novembre 1966 (RABEE, vol. II, annexe 1) ; échange de notes constituant un avenant à l'accord susmentionné, signé à Moscou le 6 mai 1968, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 675, p. 340 (RABEE, vol. II, annexe 2) ; voir aussi W. M. Reisman et J. E. Baker, «Regulating Covert Action», 1992, p. 112 ; RABEE, vol. II, annexe 52, M. E. Malamut, «Aviation: Suspension of Landing Rights of Polish Airlines in the United States», 1923, *Harvard International Law Journal*, vol. 24, p. 190.

<sup>340</sup> Voir projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 22 (MABEE, vol. II, annexe 13) ; Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 (loi générale contre l'apartheid), *International Legal Materials*, vol. 26, p. 77, par. 306 (1987) (RABEE, vol. II, annexe 4) ; Accord aérien de 1947 entre les États-Unis et l'Afrique du Sud, 1947, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 66, p. 233, 1950, annexe, sections I et III.

<sup>341</sup> Department of Transportation Termination of Air Carrier Operations between the United States and South Africa, 31 octobre 1986, *International Legal Materials*, vol. 26, p. 105 (1987) (RABEE, vol. II, annexe 5). Voir aussi projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 54, commentaire 3, p. 377 (MABEE, vol. II, annexe 13). Il convient également de souligner que la suspension des droits d'atterrissage n'était pas l'une des mesures que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies avaient été pressés d'adopter en vertu des résolutions du Conseil de sécurité relatives à l'Afrique du Sud, telles que la résolution 569 (1985) du Conseil de sécurité du 26 juillet 1985 ; résolution 569 (1985), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 2602<sup>e</sup> séance, le 26 juillet 1985 (RABEE, vol. II, annexe 9).

<sup>342</sup> Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 54, commentaire 3, p. 377 (MABEE, vol. II, annexe 13) ; Position commune du 29 juin 1998 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant l'interdiction des vols effectués par des transporteurs yougoslaves entre la République fédérale de Yougoslavie et la Communauté européenne (98/426/PESC) [1998] JO L 190/3 (RABEE, vol. II, annexe 10), telle qu'appliquée par le Règlement (CE) n° 1901/98 du Conseil du 7 septembre 1998 concernant l'interdiction des vols effectués par des transporteurs yougoslaves entre la République fédérale de Yougoslavie et la Communauté européenne [1998] JO L 248/1 (RABEE, vol. II, annexe 11).

survoler<sup>343</sup> : ces mesures ont été introduites en réaction au programme nord-coréen d'armes nucléaires et de missiles balistiques, et sont distinctes des sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>344</sup>.

4.46. Le Qatar juge en outre pertinente l'affaire des *Otages à Téhéran*, affirmant que,

96

«[d]ans cette affaire, l'Iran, tout comme les appelants en l'espèce, prétendait que sa conduite se justifiait par les activités illicites antérieures des Etats-Unis... [Or, l]a Cour n'a pas estimé que le moyen de défense de l'Iran était exclu de sa compétence... Elle n'a pas non plus considéré qu'un tel moyen de défense la privait de la compétence qui était la sienne pour connaître des demandes des Etats-Unis.»<sup>345</sup>

4.47. On relèvera que, dans l'affaire des *Otages*, l'Iran n'avait pas comparu, et qu'il n'avait pas non plus, comme l'a d'ailleurs noté la Cour, cherché à justifier la détention du personnel diplomatique et consulaire en invoquant le recours à des contre-mesures<sup>346</sup>. Dès lors, la Cour n'était pas tenue de déterminer si le différend, y compris les moyens de défense avancés par l'Iran, mettait en jeu «l'interprétation ou ... l'application» des conventions de Vienne sur, respectivement, les relations diplomatiques et les relations consulaires<sup>347</sup>. En tout état de cause, elle a jugé que le régime spécial du droit diplomatique et consulaire excluait la possibilité de recourir à des contre-mesures ; en tant qu'il prévoit expressément des mécanismes spécifiques en cas de violation (consistant par exemple à mettre fin aux relations, rappeler un ambassadeur ou déclarer un diplomate *persona non grata*<sup>348</sup>), il peut, a-t-elle précisé, être considéré comme un régime se suffisant à lui-même dans le cadre duquel les contre-mesures ne sont pas permises<sup>349</sup>. Au reste, l'obligation d'inviolabilité qui était en cause dans cette affaire est un principe de ce régime revêtant une importance cruciale, que les Etats sont tenus de respecter même en cas de guerre ou de rupture

97

---

<sup>343</sup> Voir Union européenne, décision (PESC) 2016/849 du Conseil du 27 mai 2016 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée et abrogeant la décision 2013/183/PESC [2016] JO L 141/79, article 17 (RABEE, vol. II, annexe 13) ; Union européenne, Règlement (UE) 2017/1509 du Conseil du 30 août 2017 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée et abrogeant le règlement (CE) n° 329/2007 [2017] JO L 224/1, article 41 (RABEE, vol. II, annexe 14).

<sup>344</sup> Cf. Nations Unies, résolution 1718 (2016) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5551<sup>e</sup> séance, le 14 octobre 2006 (RABEE, vol. II, annexe 12).

<sup>345</sup> CMQ-A, par. 3.66.

<sup>346</sup> *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 19-20, par. 36 («[S]i le Gouvernement de l'Iran estimait que les activités alléguées des Etats-Unis en Iran sont en rapport juridique étroit avec l'objet de la requête des Etats-Unis, il lui était loisible de développer à ce sujet sa propre argumentation devant la Cour ... comme moyen de défense dans un contre-mémoire...») et p. 38, par. 82 («[S]i le Gouvernement de l'Iran estimait que les activités alléguées des Etats-Unis en Iran étaient en étroite connexité juridique avec l'objet de la requête, il était loisible à l'Iran de développer à ce sujet sa propre argumentation devant la Cour comme moyen de défense contre les demandes des Etats-Unis. Or le Gouvernement de l'Iran n'a pas comparu.»)

<sup>347</sup> Voir le protocole de signature facultative à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques concernant le règlement obligatoire des différends, signé à Vienne le 18 avril 1961, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 500, p. 241, article premier, p. 242 ; et protocole de signature facultative à la convention de Vienne sur les relations consulaires concernant le règlement obligatoire des différends, signé à Vienne le 24 avril 1963, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 596, p. 487, article premier, p. 488.

<sup>348</sup> *Personnel diplomatique et consulaire des Etats Unis à Téhéran (Etats Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 39-40, par. 85.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 38-40, par. 83-86 («[L]e droit diplomatique lui-même fournit les moyens de défense nécessaires ainsi que des sanctions contre les activités illicites de membres de missions diplomatiques ou consulaires... Bref les règles du droit diplomatique constituent un régime se suffisant à lui-même...»).

des relations diplomatiques<sup>350</sup>. En l'espèce, en revanche, et ainsi qu'il a déjà été relevé, il ne saurait être sérieusement soutenu que les contre-mesures impliquant la suspension de l'exécution d'obligations prévues par la convention de Chicago seraient inadmissibles.

**B. La Cour devrait rejeter la proposition du Qatar selon laquelle le Conseil de l'OACI pourrait statuer sur le comportement des appelants sans se prononcer sur les contre-mesures que ceux-ci ont prises**

4.48. Dans un deuxième temps, le Qatar argue que quand bien même les appelants pourraient s'autoriser du recours à des contre-mesures, le véritable problème en cause n'en continuerait pas moins de relever de la convention de Chicago. Il fait valoir, à cet égard, que les contre-mesures «ne sont qu'une exclusion *temporaire* de la responsabilité des Etats, et non un moyen de défense *in limine*», de sorte que

«[I]e Conseil pourrait quand même déclarer illicites les mesures d'interdiction visant l'aviation au titre de la convention de Chicago et de ses annexes, et simplement prendre acte du moyen de défense des appelants fondé sur les contre-mesures»<sup>351</sup>.

98

Le Qatar avance cet argument tout en reconnaissant «l'effet d'exclusion» de ce moyen de défense<sup>352</sup> ; il invite en conséquence la Cour à dire que le Conseil est habilité à juger que le comportement des appelants est «illicite» au regard de la convention de Chicago sans se prononcer sur les contre-mesures en tant que circonstance susceptible d'exclure l'illicéité<sup>353</sup>.

4.49. Le passage extrait du commentaire relatif aux articles de la CDI sur la responsabilité de l'Etat que cite le Qatar à cet égard n'étaye pourtant nullement cette conclusion<sup>354</sup>. Le constat, légitime, que «les circonstances excluant l'illicéité... n'ont pas pour effet d'annuler ou d'éteindre l'obligation [mais] constituent plutôt un fait justificatif ou une excuse de l'inexécution tant que subsistent les circonstances en cause»<sup>355</sup> signifie simplement que l'invocation du recours à des contre-mesures ne met pas fin aux obligations, lesquelles restent applicables ; il est sans incidence sur la question ici en cause.

4.50. En outre, le Qatar cite de manière sélective la décision rendue en l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagyymaros (Hongrie/Slovaquie)*, et passe ainsi sous silence le fait que *c'est consécutivement* au constat que la mise en service de la variante C constituait un fait internationalement illicite de la Slovaquie que la Cour a estimé «*qu'il lui fallait*» rechercher si

---

<sup>350</sup> *Personnel diplomatique et consulaire des Etats Unis à Téhéran (Etats Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 40, par. 86 («Le principe de l'inviolabilité des personnes des agents diplomatiques et des locaux des missions diplomatiques est l'un des fondements mêmes de ce régime établi de longue date... Même en cas de conflit armé..., [I]es dispositions [des articles 44 et 45 de la convention de 1961] [doivent être] respect[ées par] l'Etat accréditaire...»). Voir aussi projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, art. 50, par. 2, al. b) (MABEE, vol. II, annexe 13).

<sup>351</sup> CMQ-A, par. 3.68.

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> *Ibid.*, par. 3.56-3.57 ; citant *Projet Gabčíkovo-Nagyymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 55, par. 82.

<sup>354</sup> Voir CMQ-A, par. 3.68.

<sup>355</sup> Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, chap. V, par. 2, p. 180 (MABEE, vol. II, annexe 13).

cette illicéité [pouvait] être excusée» au titre du recours à des contre-mesures<sup>356</sup>. Dans son contre-mémoire, le Qatar a omis de citer les termes en italiques, qui montrent clairement que la Cour a jugé *impératif* de se prononcer sur la justification invoquée par la Slovaquie avant de pouvoir parvenir à une conclusion générale sur la licéité du comportement de cette dernière<sup>357</sup>.

99

4.51. Dès lors, la Cour ne devrait pas accepter la proposition du Qatar selon laquelle, en l'espèce, le Conseil de l'OACI pourrait «quand même déclarer illicites les mesures d'interdiction visant l'aviation au titre de la convention de Chicago et de ses annexes» en se contentant de prendre acte de ce que les appelants ont invoqué, à titre de justification, le recours à des contre-mesures<sup>358</sup>. Cette affirmation ne tient aucun compte du fait que, par définition, les contre-mesures excluent l'illicéité. Il est donc impossible de qualifier ces restrictions d'«illicites» sans se prononcer sur une justification qui — «*in limine*», pour reprendre les termes employés par le Qatar<sup>359</sup> — exclurait de fait une telle qualification.

4.52. A suivre la solution inédite que propose le Qatar, le Conseil rendrait une décision incohérente et incomplète qui l'amènerait, alors même qu'il aurait reconnu la portée et la nature du véritable problème en cause, à prononcer un *non liquet* — ce qui est bien évidemment inacceptable en matière contentieuse<sup>360</sup>. Comme l'expliquent les appelants dans leur mémoire<sup>361</sup>, une telle décision serait préjudiciable à leurs intérêts puisque, dans ce cas de figure, le Conseil se prononcerait sur l'illicéité supposée de leur comportement sans prendre en considération la justification fondamentale de leurs actes. Quoi qu'il en soit, la reconnaissance de celle-ci ne réparerait pas le tort qui aurait été causé aux appelants dès lors qu'une décision aurait été prise sur la licéité de leur comportement sans qu'en eût été examinée la justification.

100

### **C. La Cour devrait rejeter la proposition du Qatar selon laquelle le Conseil de l'OACI pourrait se prononcer sur les seuls aspects procéduraux des contre-mesures**

4.53. S'agissant de la manière d'aborder les contre-mesures imposées par les appelants, le Qatar avance, dans son troisième argument, que le Conseil de l'OACI pourrait se prononcer exclusivement sur leurs aspects procéduraux sans juger de ce qui, fondamentalement, les rend légitimes — à savoir son comportement illicite<sup>362</sup>. Cela arrangerait bien évidemment le Qatar, dont les agissements ne seraient ainsi pas examinés au fond. Reste que le Qatar ne poursuit pas cette logique jusqu'au bout puisqu'il n'explique pas ce que devrait faire le Conseil s'il venait à juger que les appelants avaient respecté la procédure.

---

<sup>356</sup> *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 55, par. 82 (les italiques sont de nous).

<sup>357</sup> *Ibid.*, p. 57, par. 88 («Au vu des conclusions auxquelles elle est parvenue ci-dessus, la Cour répond à la question qui lui a été posée... [que] la Tchécoslovaquie n'était pas en droit de mettre en service cette variante à partir d'octobre 1992.»).

<sup>358</sup> CMQ-A, par. 3.68.

<sup>359</sup> *Ibid.*

<sup>360</sup> *Desgranges c. Organisation internationale du travail* (1957) 20 *International Law Reports* 523, p. 530 («C'est une norme fondamentale de toute technique juridique qu'aucun tribunal ne peut s'abstenir de juger sous prétexte de silence ou d'obscurité de la loi»).

<sup>361</sup> MABEE, par. 5.121.

<sup>362</sup> CMQ-A, par. 3.69.

4.54. La proposition du Qatar est aussi inattendue qu'inopportune. En se bornant à examiner les aspects procéduraux des contre-mesures sans prendre en considération les transgressions du Qatar qui en sont à l'origine, le Conseil de l'OACI ne se montrerait pas conséquent et parviendrait à une décision incomplète et partielle. Le Qatar, sans justification ni explication, se propose de dissocier les conditions de procédure et de fond qui doivent être réunies pour que puissent être imposées les contre-mesures, espérant, en vain, parer ainsi à l'exception d'incompétence soulevée par les appelants (laquelle porte sur *toutes* les conditions relatives à l'adoption de contre-mesures). Or, ces conditions ne pourraient être dissociées que dans un cas de figure : si le Qatar admettait — ce qui reviendrait à exclure du champ du différend — le fait que les conditions de fond justifiant l'imposition de contre-mesures étaient réunies, c'est-à-dire qu'il avait manqué à plusieurs obligations internationales ; or il ne l'a pas admis.

101 4.55. Enfin, l'assertion du Qatar selon laquelle le Conseil serait en tout cas compétent en vertu du *forum prorogatum*<sup>363</sup> pour statuer sur «la prémisse des contre-mesures alléguées» est inepte<sup>364</sup>. Les appelants ont, à tous les stades, contesté la compétence du Conseil précisément sur ces questions ; il est tout bonnement fallacieux d'affirmer qu'ils auraient, d'une quelconque manière, consenti tacitement à ce que le Conseil exerce cette compétence.

#### SECTION 4

#### CONCLUSION

102 4.56. En conclusion du chapitre IV, la Cour devrait déclarer que le Conseil de l'OACI n'est pas compétent. A titre subsidiaire, elle devrait déclarer la demande du Qatar irrecevable parce qu'il serait contraire au principe de l'opportunité judiciaire et à la fonction judiciaire dévolue au Conseil au titre de l'article 84 de la convention de Chicago que celui-ci en connaisse indépendamment des nombreux autres aspects du différend qui oppose les Parties, tels que décrits au chapitre II et admis, désormais, par le Qatar.

4.57. La Cour devrait conclure à la nécessité pour le Conseil de l'OACI de refuser d'exercer toute compétence qu'il pourrait posséder, afin de préserver la fonction judiciaire que lui confère

---

<sup>363</sup> CMQ-A, par. 3.73, note 290.

«Quand bien même le Conseil aurait à se prononcer sur la prémisse des contre-mesures alléguées, les appelants doivent être réputés avoir implicitement consenti à ce qu'il le fasse selon le principe du *forum prorogatum*. La doctrine du *forum prorogatum* «est pertinente ... dès lors qu'il faut déterminer ... la mesure dans laquelle [l'Etat défendeur] est susceptible d'avoir accepté tacitement la compétence à l'égard des questions non couvertes par le titre de compétence originel»... Rien ne justifie que cette même logique ne s'applique pas à l'Etat défendeur lorsque celui-ci invoque des contre-mesures comme moyen de défense.» (citant H. Thirlway, *The International Court of Justice* (2016), p. 53).

<sup>364</sup> Une exception préliminaire ne peut être interprétée comme l'expression d'un consentement à la compétence, *a fortiori* dans cette affaire, où elle mettrait essentiellement en cause la compétence du Conseil, notamment pour statuer sur les contre-mesures. Voir *Anglo-Iranian Oil Co. (Royaume-Uni c. Iran), exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1952*, p. 114 («Pour pouvoir s'appliquer en l'espèce, le principe du *forum prorogatum* devrait être fondé sur quelque acte ou déclaration du Gouvernement de l'Iran impliquant un élément de consentement à l'égard de la compétence de la Cour. Mais ce Gouvernement n'a pas cessé de contester la compétence de la Cour»). Encore cet acte devrait-il être «concluant». Voir *Droits de minorités en Haute-Silésie (écoles minoritaires), arrêt, C.P.I.J Recueil 1928, série A, n° 15*, p. 24 («Et il ne semble point douteux que la volonté d'un Etat de soumettre un différend à la Cour puisse résulter, non seulement d'une déclaration expresse, mais aussi d'*actes concluants*.») (les italiques sont de nous). En tout état de cause, les appelants ont réservé leurs droits devant le Conseil de l'OACI, en précisant que les exceptions préliminaires étaient soumises «sans préjudice de la position des défendeurs sur le fond des plaintes déposées par le Qatar», que «les défendeurs... réserv[aient] pleinement le[urs] droits» et que «rien dans les présentes exceptions préliminaires ne d[evait] être considéré comme constituant une reconnaissance de toute question relevant du fond des plaintes du Qatar». Voir MABEE, vol. III, annexe 24, exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 8-9 ; voir aussi *ibid.*, par. 35.

l'article 84 de la convention de Chicago, et l'intégrité dont il se doit de faire preuve lorsqu'il l'exerce<sup>365</sup>.

4.58. Cette conclusion découle des deux concessions importantes que le Qatar a faites dans son contre-mémoire. *Premièrement*, il y concède l'existence d'un différend concernant son comportement illicite au regard d'obligations de droit international ne relevant pas de la convention de Chicago<sup>366</sup>. *Deuxièmement*, il semble ne plus affirmer — comme il le faisait devant le Conseil de l'OACI<sup>367</sup> — que ce dernier est clairement compétent pour se prononcer sur la prémisse du recours à des contre-mesures, avançant simplement qu'il l'est pour connaître «du différend qui oppose les Parties s'agissant de leurs violations de la convention de Chicago»<sup>368</sup>. Il s'agit d'une concession de taille, qui démontre que le Qatar reconnaît le bien-fondé de l'exception préliminaire soulevée par les appelants.

103

4.59. Les appelants ont soulevé cette exception préliminaire en toute bonne foi ; ils estiment que le Conseil de l'OACI n'est pas l'instance qui convient pour trancher la question de savoir s'ils étaient en droit de se prévaloir de contre-mesures en réponse au comportement du Qatar<sup>369</sup>. Ils n'ont pas accepté que le Conseil de l'OACI connaisse de ce différend et considèrent qu'il y a lieu de s'opposer à toute tentative d'étendre le champ d'application de l'article 84 en en donnant une interprétation large.

---

<sup>365</sup> MABEE, par. 5.96-5.97.

<sup>366</sup> Voir, par exemple, CMQ-A, par. 3.37.

<sup>367</sup> Réplique A devant l'OACI, par. 77 («Au stade ultérieur approprié de la procédure (fond), l'Etat 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.») (MABEE, vol. IV, annexe 25).

<sup>368</sup> CMQ-A, par. 2.61. Ainsi qu'ils l'ont fait valoir devant le Conseil de l'OACI, les appelants fondent leur défense sur le recours aux contre-mesures sans préjudice de la question de savoir si, en dehors de ce cadre, les mesures visant l'espace aérien seraient incompatibles avec leurs obligations au titre de la convention de Chicago ; voir exceptions préliminaires A devant l'OACI, par. 8-9 et 35 (MABEE, vol. III, annexe 24).

<sup>369</sup> Voir *ibid.*

**TROISIÈME MOYEN D'APPEL : LE CONSEIL DE L'OACI A COMMIS UNE ERREUR  
EN REJETANT LA SECONDE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE CONCERNANT  
LA TENUE DE NÉGOCIATIONS PRÉALABLES**

5.1. Le troisième moyen avancé par les appelants contre la décision A du Conseil de l'OACI se rapporte au point de savoir si le Qatar a respecté les dispositions de l'article 84 de la convention de Chicago et de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, qui requièrent que les Etats aient tenté de résoudre leur différend par voie de négociation avant de le soumettre au Conseil.

5.2. Ce moyen d'appel met en cause la compétence du Conseil pour connaître des demandes formulées par le Qatar dans sa requête et, à titre subsidiaire, la recevabilité desdites demandes, dans la mesure où a) l'article 84 de la convention de Chicago comporte une «condition préalable de négociation» limitant la compétence du Conseil, et où b) le Règlement de l'OACI énonce en la matière certaines exigences que doivent, en toute hypothèse, respecter la requête et le mémoire — point qui, de l'avis des appelants, soulève une question de recevabilité.

5.3. D'emblée, deux observations s'imposent concernant l'affirmation selon laquelle le Conseil de l'OACI «a jugé à juste titre que le Qatar avait satisfait à l'obligation de négociation»<sup>370</sup>.

5.4. Premièrement, par cette référence, le Qatar accepte implicitement la position des appelants selon laquelle l'article 84 de la convention de Chicago contient une «condition préalable de négociation», qui limite le consentement des Etats parties à la compétence du Conseil, et dont le respect est un préalable à toute saisine valide<sup>371</sup>.

5.5. Deuxièmement, il ne ressort nullement de la décision A que le Conseil de l'OACI aurait conclu que le Qatar avait effectivement «satisfait à l'obligation de négociation», contrairement à ce qu'affirme celui-ci<sup>372</sup>. Le Conseil a rejeté les exceptions préliminaires relatives à sa compétence pour connaître des demandes du Qatar par un vote unique sur le point de savoir s'il convenait de retenir «l'exception préliminaire» (au singulier) des appelants<sup>373</sup>. La décision du Conseil ne contient manifestement aucune indication quant au raisonnement suivi ; en outre, le Conseil ayant fait le choix de ne pas délibérer, les raisons sous-tendant sa décision ne ressortent pas du

---

<sup>370</sup> CMQ-A, p. 86, section I.

<sup>371</sup> Voir, par exemple, *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 128, par. 141.

<sup>372</sup> CMQ-A, chapitre 4, intitulé de la section I («Le Conseil a jugé à juste titre que le Qatar avait satisfait à l'obligation de négociation»).

<sup>373</sup> Décision A du Conseil de l'OACI, «Le Conseil ... *DECIDE* que l'exception préliminaire des défendeurs n'est pas acceptée» (MABEE, vol. V, annexe 52).

procès-verbal de la séance au cours de laquelle il a examiné les exceptions préliminaires soulevées par les appelants<sup>374</sup>.

5.6. Ajoutons encore que, dans une large mesure, le Qatar ne remet pas en cause les éléments que les appelants, sur le fondement de la jurisprudence de la Cour, estiment requis pour qu'une partie puisse être réputée avoir satisfait à cette condition. Il révoque néanmoins en doute un certain nombre de points précis concernant le critère qu'il convient d'appliquer pour déterminer si la condition préalable de négociation est remplie.

5.7. La section 1 du présent chapitre porte sur l'exception d'incompétence. A cet égard, les appelants commencent par réagir aux arguments avancés par le Qatar quant aux critères applicables, et aux obligations devant être satisfaites pour que la condition préalable de négociation soit remplie (sous-section 1 A)). Le Qatar a également prétendu que cette condition avait de fait été remplie, nonobstant l'absence de toute communication de sa part en vue d'engager des négociations avec les appelants ; la sous-section 1 B) montrera pourquoi cette affirmation est fautive. La section 2 sera consacrée aux contre-arguments qu'oppose le Qatar à l'assertion des appelants selon laquelle ses demandes sont irrecevables parce que les exigences prévues à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI n'ont pas été respectées. La section 3 contient la conclusion.

107

## SECTION 1

### L'EXCEPTION D'INCOMPÉTENCE

#### A. Le critère juridique applicable à la condition préalable de négociation

##### 1. Introduction

5.8. Ainsi que cela a été indiqué, le Qatar ne conteste pour l'essentiel pas le droit pertinent en ce qui concerne le volet relatif à la compétence de l'exception soulevée par les appelants, telle qu'exposée dans le mémoire. Ainsi, il semble admettre :

a) qu'il y a lieu d'établir une distinction entre exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité<sup>375</sup> ;

---

<sup>374</sup> A cet égard, il convient de relever que le Qatar a formulé, devant le Conseil, en réponse à l'exception que tiraient les appelants du non-respect de l'obligation de négociation, un certain nombre d'arguments qu'il maintient certes *pro forma* dans son contre-mémoire en la présente instance, mais sans les défendre sérieusement. Il s'agit notamment

a) de l'argument reposant, entre autres, sur la décision rendue par la Cour permanente en l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, selon laquelle un comportement postérieur au dépôt de la requête peut être pris en considération pour déterminer si la «condition préalable de négociation» est remplie : voir réplique A devant l'OACI, par. 99-101 (MABEE, vol. IV, annexe 25). Si, formellement, le Qatar maintient cet argument, celui-ci ne fait plus l'objet que d'une note de bas de page : voir CMQ-A, par. 4.38, note 347 ;

b) de la thèse selon laquelle, conformément au Règlement de l'OACI, seules pourraient être soulevées à titre d'exceptions préliminaires, devant le Conseil, des questions de compétence, et des points relatifs à la recevabilité : voir réplique A devant l'OACI, par. 15 et 22 (MABEE, vol. IV, annexe 25) ; Conseil de l'OACI, deux cent quatorzième session, procès-verbal sommaire de la 8<sup>e</sup> séance du 26 juin 2018, doc. C-MIN 214/8, 23 juillet 2018, par. 46-52 (MABEE, vol. V, annexe 53). Le Qatar avance à présent qu'il s'agit là d'un point sur lequel la Cour n'a pas à se prononcer : voir CMQ-A, par. 3.72, note 286.

b) que, si les exceptions d'incompétence se rapportent au point de savoir si un différend se trouve exclu du véritable champ d'acceptation de la compétence, les exceptions d'irrecevabilité soulèvent celui de l'existence de motifs juridiques justifiant que l'instance judiciaire saisie refuse de connaître d'une affaire ou d'une demande en particulier, quand bien même elle pourrait avoir compétence pour ce faire<sup>376</sup> ;

**108** c) que la nécessité, prévue par l'article 84 la convention de Chicago, que le différend ne puisse «être réglé par voie de négociation» constitue une «condition préalable de négociation», qui limite le consentement des Etats parties à ce que le Conseil exerce sa compétence et constitue un prérequis à sa saisine<sup>377</sup> ; et

d) que, par voie de conséquence, tout non-respect de cette condition préalable de négociation dans le cas d'un différend particulier met en cause la compétence du Conseil pour connaître de celui-ci<sup>378</sup>.

5.9. En revanche, le Qatar conteste la position des appelants concernant tels ou tels aspects particuliers des critères qu'il convient d'appliquer pour déterminer si la condition préalable de négociation a été remplie, cherchant par ses contre-arguments à apporter la preuve qu'il aurait de fait satisfait à cette condition. Ainsi affirme-t-il

a) que la condition préalable de négociation est remplie «lorsqu'une partie au litige se heurte à un «refus immédiat et total» de négocier de la part de l'autre partie»<sup>379</sup>, auquel cas elle «n'est [même] pas tenue de ... tenter de négocier»<sup>380</sup> ;

**109** b) qu'elle peut l'être dès lors que des déclarations générales et des appels au dialogue ont été formulés. Le Qatar soutient à cet égard qu'il suffit que l'«objet» du traité sur lequel porte le différend soit visé «assez clairement» pour permettre à l'autre partie de conclure «qu'un différend existe ou peut exister à cet égard»<sup>381</sup> ;

c) à l'appui de la position selon laquelle il aurait, par ses démarches devant l'OACI ou l'OMC, satisfait à cette condition, que ce qui constitue des négociations doit être évalué avec «souplesse»<sup>382</sup> et qu'«aucune forme ou procédure particulière n'est ... nécessaire»<sup>383</sup>.

5.10. Dans la présente section, il sera expliqué pourquoi la position du Qatar est erronée. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que

---

<sup>375</sup> MABEE, par. 4.11-4.31 ; voir aussi *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, 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. 456-457, par. 120.

<sup>376</sup> MABEE, par. 4.20-4.21 ; *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, 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. 456-457, par. 120.

<sup>377</sup> MABEE, par. 6.7-6.25.

<sup>378</sup> *Ibid.*, par. 4.29 et 6.9 ; *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 39, par. 88.

<sup>379</sup> CMQ-A, par. 4.8.

<sup>380</sup> *Ibid.*, par. 4.20.

<sup>381</sup> *Ibid.*, par. 4.15.

<sup>382</sup> *Ibid.*, par. 4.16.

<sup>383</sup> *Ibid.*, par. 4.17.

- 110
- a) la condition préalable de négociation ne peut être remplie s'il n'y a pas d'abord une «véritable tentative» de négocier, quand bien même la partie concernée estimerait cette tentative inutile (sous-section 2) ;
  - b) l'«objet» du traité et la teneur des obligations pertinentes, dont l'interprétation ou l'application est à l'origine du différend, doivent être définis de manière suffisamment précise ; s'agissant de cette exigence, il semble que les Parties divergent davantage sur des nuances plutôt que sur le droit (sous-section 3) ;
  - c) dans la sous-section 4, il sera brièvement question du fait que les Parties semblent s'accorder à penser que, si une certaine souplesse est de mise aux fins de déterminer s'il y a vraiment eu tentative de négociation, cette souplesse ne saurait l'emporter sur les critères juridiques à respecter pour qu'il puisse être considéré que la condition préalable de négociation est remplie.

## 2. La condition préalable de négociation suppose qu'il y ait eu «véritable tentative» d'engager des négociations

5.11. Le Qatar reconnaît, et fait mine d'accepter, la conclusion à laquelle la Cour est parvenue en l'affaire *Géorgie c. Russie* quant à ce qu'implique une clause compromissoire formulant une «condition préalable de négociation», à savoir, «à tout le moins, que l'une des parties [ait] *vraiment [tenté]* d'ouvrir le débat avec l'autre partie, en vue de régler le différend»<sup>384</sup>.

5.12. Le Qatar tente toutefois immédiatement après de restreindre la portée de ce prononcé juridique clair, en affirmant que la condition préalable de négociation

«est susceptible d'être satisfaite lorsque l'une des parties a *vraiment tenté* d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend et que cette tentative a échoué ou est devenue inutile»<sup>385</sup>.

5.13. A cet égard, le Qatar soutient ensuite que, si l'une des parties au litige se heurte, de la part de l'autre, à un «refus immédiat et total» de négocier<sup>386</sup>, elle n'est pas même tenue de faire la moindre tentative à cet effet<sup>387</sup>.

111

5.14. Toutefois, comme il a été rappelé dans le mémoire<sup>388</sup>, la Cour, en l'affaire *Géorgie c. Russie*, a clairement indiqué que la question de savoir si une tentative de régler le différend par voie de négociation avait effectivement échoué ou était devenue inutile ne se pose que si, en amont, il y a véritablement eu tentative de négocier :

«Manifestement, dès lors qu'aucun élément ne démontre qu'une véritable tentative de négocier a eu lieu, il ne saurait être satisfait à la condition préalable de négociation. Néanmoins, lorsqu'il y a tentative ou début de négociations, la jurisprudence de la présente Cour et celle de la Cour permanente de Justice

---

<sup>384</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 132, par. 157. Voir MABEE, par. 6.28 ; CMQ-A, par. 4.6-4.7.

<sup>385</sup> CMQ-A, par. 4.7 (les italiques sont dans l'original, c'est nous qui soulignons).

<sup>386</sup> *Ibid.*, par. 4.8.

<sup>387</sup> *Ibid.*, par. 4.20.

<sup>388</sup> MABEE, par. 6.6, 6.29-6.30.

internationale indiquent clairement qu'il *n'est satisfait à la condition préalable de tenir des négociations que lorsque celles-ci ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse.*<sup>389</sup>

5.15. La question primordiale est donc celle de l'existence d'une «véritable tentative» d'engager des négociations. Ce n'est qu'à partir du moment où une telle tentative a effectivement eu lieu que vient à se poser celle de savoir si les négociations «ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse».

5.16. En l'affaire *Géorgie c. Russie*, la Cour a ainsi précisé qu'il lui fallait déterminer

«si la Géorgie a[vait] véritablement tenté d'engager des négociations avec la Fédération de Russie dans le but de régler leur différend au sujet du respect par la Fédération de Russie des obligations de fond qui lui incomb[aient] en vertu de la CIEDR [convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale]. *Si la Cour conclut que la Géorgie a véritablement tenté d'engager de telles négociations avec la Fédération de Russie*, elle se penchera sur la question de savoir si la Géorgie les a poursuivies autant que possible dans le but de régler le différend. Pour ce faire, elle recherchera si les négociations ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse avant que la Géorgie ne dépose sa requête devant la Cour.»<sup>390</sup>

112

5.17. De même, en l'affaire relative à des *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader*, pour déterminer si la condition préalable de négociation prévue au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention des Nations Unies contre la torture avait été respectée, la Cour a indiqué qu'il lui fallait

«commencer par rechercher si, «à tout le moins, ... l'une des parties [avait] vraiment [tenté] d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend»<sup>391</sup>.

5.18. Qu'il doive d'abord avoir été établi qu'une «véritable tentative» d'engager des négociations a eu lieu est encore confirmé par le fait que la Cour, en l'affaire *Géorgie c. Russie*, a d'abord cherché à «savoir si les Parties [avaient] mené des négociations sur des questions concernant l'interprétation ou l'application de la CIEDR»<sup>392</sup>. Ayant conclu, d'après les éléments versés au dossier, que rien n'avait été entrepris à cet effet, la Cour a jugé qu'il n'avait pas été satisfait à la condition préalable de négociation<sup>393</sup>. En conséquence, elle n'avait plus à se pencher

---

<sup>389</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 133, par. 159 (les italiques sont de nous).*

<sup>390</sup> *Ibid.*, p. 134, par. 162 (les italiques sont de nous).

<sup>391</sup> *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II), p. 445-446, par. 57, citant l'affaire relative à l'Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 132, par. 157.*

<sup>392</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 134, intitulé b) précédant le paragraphe 163, et par. 163 («[L]a Cour examinera maintenant les éléments de preuve qui lui ont été communiqués par les Parties pour déterminer s'ils démontrent, comme l'affirme la Géorgie, qu'au moment où celle-ci a déposé sa requête, le 12 août 2008, des négociations avaient eu lieu entre elle et la Fédération de Russie...»).*

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 139-140, par. 182.

**113** sur la question de savoir si les négociations avaient échoué, étaient devenues inutiles ou avaient abouti à une impasse, et elle ne l'a pas fait<sup>394</sup>.

5.19. La décision prise alors par la Cour montre également sans équivoque que, aux fins de trancher la question liminaire de savoir si «véritable tentative» de négocier il y a bien eu, il n'y a pas lieu de se demander si pareille tentative était vouée à échouer ou aurait été inutile. Dans le raisonnement qui l'a conduite à juger qu'il n'avait pas été satisfait à la condition préalable de négociation, la Cour a ainsi rejeté l'argument de la Géorgie, qui soutenait que «le fait que la Russie a[vait] refusé de négocier avec [elle] ... suffi[sait] à conférer compétence à la Cour»<sup>395</sup>.

5.20. En prétendant qu'une partie pourrait être dispensée de l'obligation de «tente[r] ... vraiment» de négocier du fait de l'«éch[ec]» ou de l'«inutil[ité]» de cette tentative, le Qatar fait donc, d'un point de vue analytique, l'amalgame entre deux étapes distinctes<sup>396</sup>. En tout état de cause, son argument n'est, *a priori*, pas cohérent — soit il y a véritable tentative de négocier, soit non. Ce n'est pas cette véritable tentative qui peut avoir «échoué ou [être] deven[ue] inutile»<sup>397</sup>, mais le *processus* de négociation ; or, conclure que des négociations ont échoué ou sont devenues inutiles présuppose nécessairement qu'il y ait à tout le moins eu véritable tentative d'en engager.

**114** 5.21. S'agissant du critère à l'aune duquel doit s'apprécier le respect de la condition préalable de négociation, le Qatar écrit qu'il est satisfait à cette dernière dès lors qu'«une partie se heurte à un refus immédiat et total» de négocier de la part de l'autre partie<sup>398</sup>. Son propos en avançant cet argument devient apparent un peu plus loin, lorsqu'il soutient qu'«une partie à un différend n'est pas tenue de négocier, ni même de tenter de négocier lorsqu'elle se heurte à un «refus immédiat et total» d'entamer toute discussion de la part de l'autre partie»<sup>399</sup>.

5.22. A l'évidence, il s'agit ainsi pour le Qatar de contourner le fait qu'il doit, «à tout le moins», y avoir eu une véritable tentative de négocier en vue de régler le différend<sup>400</sup>. Une fois de plus, le Qatar présente la problématique soulevée sous un jour fallacieux ; la question qui se pose n'est pas celle de savoir si une partie est tenue «de négocier», mais si elle a, tout au moins, «vraiment [tenté] d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend»<sup>401</sup>.

5.23. De même, en affirmant que l'absence d'une telle règle permettrait à une partie à un différend d'interdire à la partie adverse l'«accès à un mécanisme de règlement des différends

---

<sup>394</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 139-140, par. 182.*

<sup>395</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 139, par. 182.*

<sup>396</sup> CMQ-A, par. 4.7.

<sup>397</sup> *Ibid.*

<sup>398</sup> *Ibid.*, par. 4.8.

<sup>399</sup> *Ibid.*, par. 4.20 ; voir aussi ce qu'il écrit plus loin, lorsqu'il analyse les tentatives de négociation dont il aurait pris l'initiative, à savoir «qu'un «refus immédiat et total» de négocier d'une partie à un différend rendait d'emblée inutile l'examen des tentatives de négociation de l'autre partie» (*ibid.*, par. 4.36).

<sup>400</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 132, par. 157.*

<sup>401</sup> *Ibid.*

subordonné à la tenue de négociations, en refusant simplement» tout dialogue<sup>402</sup>, le Qatar fait une entorse à la vérité. Ce qu'impose la jurisprudence de la Cour, lorsqu'entre en jeu une clause énonçant une condition préalable de négociation, c'est qu'il y ait eu une «véritable tentative» d'entamer des négociations. Si pareille tentative a effectivement eu lieu, mais s'est heurtée à une fin de non-recevoir, la condition préalable est remplie et l'autre partie se trouve alors dans l'incapacité de faire échec à la saisine de l'instance pertinente.

115

5.24. Le Qatar a invoqué «l'obligation» qu'ont les parties «de se comporter de telle manière que la négociation ait un sens»<sup>403</sup> dont la Cour a pris acte en l'affaire du *Plateau continental de la mer du Nord*, mais ce *dictum* ne vient pas étayer sa position. Le passage cité ne concerne pas la question de savoir ce qu'implique le respect de la condition de négociation en tant que prérequis à la compétence de la Cour, mais celle, distincte, du comportement que se doivent d'observer les Etats lorsqu'ils négocient.

5.25. A l'appui de l'argument selon lequel la condition préalable de négociation est remplie dès lors qu'une partie manifeste un «refus immédiat et total» de négocier, le Qatar cherche également à se fonder sur la décision rendue par la Cour en l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*<sup>404</sup>. Or, cette décision n'est pas pertinente et ce, pour trois raisons au moins.

116

5.26. Premièrement, la clause compromissoire en cause (le paragraphe 2 de l'article XXI du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires entre les Etats-Unis et l'Iran) ne prévoit pas de condition préalable de négociation, mais implique que le différend n'ait pu «être réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique». Le Qatar veut laisser accroire à cet égard que la Cour ne «distingue pas»<sup>405</sup> cette obligation de la condition préalable de négociation, mais c'est tout bonnement faux. Comme l'a récemment souligné la Cour en interprétant cette même disposition, la nécessité que le différend n'ait pas été réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique est une exigence objective, factuelle<sup>406</sup>. A la différence de la condition préalable de négociation, celle-ci n'impose pas se demander si des négociations ont été menées, ou ne fût-ce que tentées ; la seule question est de savoir si le différend a été réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique :

«[L]e paragraphe 2 de l'article XXI du traité de 1955 n'est pas formulé dans des termes semblables à ceux employés dans certaines clauses compromissoires figurant dans d'autres traités, qui, par exemple, imposent une obligation juridique de négocier avant de la saisir (voir *Application de la convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 130, par. 148). Au contraire, le libellé de ce paragraphe a un caractère descriptif et met l'accent sur le fait que le différend ne doit pas avoir été «régulé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique». Ainsi, point n'est besoin que la Cour examine si des négociations

---

<sup>402</sup> CMQ-A, par. 4.9.

<sup>403</sup> *Ibid.*, par. 4.10 ; *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Danemark) (République fédérale d'Allemagne/Pays Bas)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1969, par. 85 a).

<sup>404</sup> CMQ-A, par. 4.8. Il y a lieu de relever que, si le Qatar ne se fait pas faute de citer les mots «refus immédiat et total» dans la section 1 du chapitre 4 de son contre-mémoire (voir, par exemple, par. 4.8 et 4.20), il ne mentionne pas clairement d'où il tire cette formule.

<sup>405</sup> CMQ-A, par. 4.8, note 307.

<sup>406</sup> *Violation alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance, 3 octobre 2018*, par. 50.

officielles ont été engagées ou si l'absence de règlement diplomatique est due au comportement de l'une ou de l'autre Partie. Il lui suffit de constater que le différend n'a pas été réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique avant de lui être soumis (voir *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 210-211, par. 107).<sup>407</sup>

117

5.27. Deuxièmement, les termes «refus immédiat et total» sur lesquels se fonde le Qatar ont été employés par la Cour alors qu'elle analysait l'autre condition préalable à sa compétence posée par le paragraphe 2 de l'article XXI, exigeant que les parties n'aient pas convenu de régler leur différend par «d'autres moyens pacifiques», et qu'elle avait déjà déterminé que, en l'occurrence, le différend en question «ne pourrait être réglé de manière satisfaisante par la voie diplomatique»<sup>408</sup>.

5.28. Troisièmement, la Cour a en tout état de cause estimé que les Etats-Unis avaient, de fait, véritablement tenté d'entamer des négociations avec l'Iran en ce qui concernait ce différend<sup>409</sup>.

5.29. Ainsi, lorsqu'il affirme que, d'après la Cour, «le fait que «le Gouvernement de l'Iran a[va]it refusé toute discussion ... suffisait à satisfaire à l'obligation de négociation prévue au paragraphe 2 de l'article XXI», le Qatar profère une contre-vérité<sup>410</sup>.

---

<sup>407</sup> *Violation alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance, 3 octobre 2018, par. 50 ; l'idée, défendue par le Qatar (CMQ-A, note 307), que les appelants «ne font aucune distinction entre l'obligation de négocier ... et celle de trouver un règlement satisfaisant à un différend par la voie diplomatique» est elle aussi dépourvue de fondement. Le Qatar cherche à l'étayer en renvoyant au mémoire (MABEE, par. 3.56 b)), mais le passage qu'il en cite concerne la question, distincte, de savoir si l'absence de relations diplomatiques compromet en soi la capacité d'un Etat de tenter d'engager des négociations, ou dispense cet Etat de l'obligation de s'acquitter des conditions préalables qui doivent être remplies pour que la Cour puisse se déclarer compétente.

<sup>408</sup> *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 27, par. 51.

<sup>409</sup> *Ibid.* En affirmant que la Cour se garde de toute mention d'«une quelconque tentative de négociation des Etats-Unis» après la rebuffade essayée dans leurs efforts pour faire connaître leurs vues à l'Iran (CMQ-A, par. 4.8), le Qatar méconnaît le fait qu'elle a expressément pris acte des «efforts [déployés] par le Gouvernement des Etats-Unis pour entamer les négociations» (*Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 15, par. 26 ; voir aussi *ibid.*, p. 25, par. 47, et p. 27, par. 51). Partant, si une condition préalable de négociation avait été applicable, il y aurait été satisfait.

<sup>410</sup> Le Qatar cherche également à se fonder sur le paragraphe 133 de la décision rendue par la Cour en l'affaire *Géorgie c. Russie* ; voir CMQ-A, par. 4.8, note 307. Ce paragraphe concerne toutefois l'analyse par la Cour de l'application du principe de l'effet utile aux fins de l'interprétation de la notion d'impossibilité de «régl[er] par voie de négociation» figurant à l'article 22 de la CIEDR, et la pertinence que pourrait revêtir cette analyse aux fins de l'argument du Qatar est pour le moins difficile à saisir. En tout état de cause, il convient de noter que la Cour a ultérieurement expressément pris note des différences dans la manière dont sont formulées les diverses clauses compromissaires de traités, avant de se pencher sur la jurisprudence «relative à des clauses compromissaires comparables à l'article 22 de la CIEDR» (soit celles exigeant qu'un différend n'ait pu être «réglé par voie de négociation») ; voir *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 126, par. 136. Fait notable, dans la discussion consécutive, on ne trouve aucune référence au précédent du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, et ce, pour la bonne raison qu'il est dépourvu de pertinence. Pour cette même raison, l'observation du Qatar selon laquelle les appelants n'ont fait référence à cette dernière décision «qu'une seule fois et pour un point plutôt mineur» (CMQ-A, note 310), si elle est en soi exacte, est dépourvue de toute pertinence.

118

5.30. Il s'ensuit qu'il en profère également une lorsque, se prévalant du précédent du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, il soutient qu'il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour qu'

«un «refus immédiat et total» de négocier d'une partie à un différend rend[rait] d'emblée inutile l'examen des tentatives de négociation de l'autre partie»<sup>411</sup>.

5.31. La réalité est autre : lorsqu'une clause compromissaire prévoit une condition préalable de négociation, il incombe à l'Etat, «à tout le moins, [de] tente[r] vraiment» d'entamer les négociations, même s'il tient celles-ci pour inutiles. C'est donc tout au moins ce que le Qatar aurait dû faire pour qu'il soit satisfait à la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago.

### 3. Nécessité de préciser quelles sont les obligations spécifiques qui font l'objet du différend

5.32. La condition préalable de négociation prévue à l'article 84 de la convention de Chicago implique que l'Etat invoquant la compétence de la Cour ait fait une véritable tentative de négocier en ciblant tout particulièrement (ou à tout le moins en cherchant à traiter) la question spécifique de l'interprétation ou de l'application du traité en cause entre les parties<sup>412</sup>.

119

5.33. Le Qatar affirme quant à lui que, d'après la décision rendue par la Cour en l'affaire *Géorgie c. Russie*, il suffit que

«l'«objet» du traité sur lequel porte le différend [ait été] visé «assez clairement» pour permettre à l'autre partie de conclure «qu'un différend existe ou peut exister à cet égard»<sup>413</sup>.

5.34. Ce désaccord entre les Parties semble tout au plus se résumer à des nuances sachant que c'est, en toute hypothèse, à la Cour qu'il incombera de déterminer, sur la base des faits de l'espèce, si, pour autant qu'il y ait eu tentative de négocier, le différend était identifié de manière suffisamment précise.

5.35. Toutefois, et en tout état de cause, l'interprétation que donne le Qatar du précédent *Géorgie c. Russie* est fallacieuse : le Qatar confond les critères à l'aune desquels s'apprécie l'existence d'un différend et ceux devant être remplis aux fins de satisfaire à la condition préalable de négociation, et se propose d'appliquer ceux-ci à celle-là<sup>414</sup>. Or, la question de savoir s'il existe un différend se distingue du point de vue analytique de celle de savoir si la condition préalable de négociation est remplie, et les considérations qu'elles appellent ne sont pas les mêmes<sup>415</sup>. Ainsi, en l'affaire *Géorgie c. Russie*, la Cour a estimé que, pour établir l'existence d'un différend, l'Etat requérant devait à tout le moins avoir fait référence à l'objet du traité en cause et au regard duquel

---

<sup>411</sup> CMQ-A, par. 4.36.

<sup>412</sup> *Ibid.*, par. 4.13, note 312, faisant référence à MABEE, par. 6.31.

<sup>413</sup> CMQ-A, par. 4.15, citant l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 85, par. 30.

<sup>414</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 84, par. 29.

<sup>415</sup> *Ibid.*, p. 84, par. 30 («Bien que l'existence d'un différend et la tenue de négociations soient par principe deux choses distinctes, les négociations peuvent aider à démontrer l'existence du différend et à en circonscrire l'objet.»).

**120** le litige avait surgi de manière suffisamment claire pour que l'Etat défendeur puisse comprendre qu'il existait, ou pouvait exister, un différend à cet égard<sup>416</sup>.

5.36. Plus loin, dans ce même arrêt, la Cour précise cependant que la «notion de «négociations» se distingue de celle de «différend»»<sup>417</sup> et fait référence, dans ce contexte, à la nécessité que, «à tout le moins, l'une des parties [ait] vraiment [tenté]» d'engager des négociations<sup>418</sup>. Celles-ci, précise-t-elle ensuite, «doi[vent] porter sur l'objet de l'instrument qui ... renferme [la clause compromissaire invoquée]. En d'autres termes, elle[s] doi[vent] concerner l'objet du différend, *qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question.*»<sup>419</sup>

5.37. Ainsi, s'il n'est pas nécessaire que la partie cherchant à se prévaloir de la compétence de la Cour ait fait «une référence expresse à l'instrument pertinent»<sup>420</sup>, il faut que, dans le cadre des négociations, ou de la tentative d'engager des négociations, il ait été à tout le moins été indiqué quelles sont les obligations de fond prévues par cet instrument dont la violation est alléguée<sup>421</sup>. Cet élément de spécificité est particulièrement important dans une situation, telle que la présente, où, comme le reconnaît du reste le Qatar, le différend dont il est fait état n'est qu'un aspect d'un différend international autrement plus large entre les Parties.

#### **121 4. Nécessité de faire montre de souplesse dans l'appréciation des négociations**

5.38. Les autres commentaires du Qatar relatifs à la nécessité de faire preuve d'une certaine souplesse aux fins d'établir si une véritable tentative de négociation a eu lieu, et la nécessité de ne pas sombrer dans un formalisme excessif<sup>422</sup>, peuvent être traités plus brièvement, dans la mesure où il ne semble pas y avoir de désaccord substantiel entre les Parties quant aux principes juridiques applicables.

5.39. Les appelants ne contestent pas que l'on puisse à cet effet prendre en compte, en principe, la diplomatie pratiquée au sein des conférences ou diplomatie parlementaire<sup>423</sup>. Néanmoins, la souplesse qu'appelle de ses vœux le Qatar ne saurait l'emporter sur la nécessité, en droit, qu'il ait été satisfait à la condition préalable de négociation, telle qu'énoncée ci-dessus. Le Qatar ne semble pas le contester dans son contre-mémoire.

---

<sup>416</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 84, par. 30.*

<sup>417</sup> *Ibid.*, p. 132, par. 157.

<sup>418</sup> *Ibid.*

<sup>419</sup> *Ibid.*, p. 133, par. 161 (les italiques sont de nous).

<sup>420</sup> *Ibid.*

<sup>421</sup> Voir, par exemple, *ibid.*, p. 134, par. 162, où la Cour a défini la question en cause comme étant celle de savoir «si la Géorgie a véritablement tenté d'engager des négociations avec la Fédération de Russie dans le but de régler leur différend au sujet du respect par la Fédération de Russie des obligations de fond qui lui incombent en vertu de la CIEDR». (Les italiques sont de nous.)

<sup>422</sup> CMQ-A, par. 4.15-4.17.

<sup>423</sup> Cf. *Ibid.*, par. 4.17 ; *Affaires du Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 346.*

5.40. Le désaccord entre les Parties porte ainsi non pas sur les principes en jeu, mais sur les faits de l'espèce, et en particulier la question de savoir si les démarches engagées par le Qatar dans diverses enceintes internationales, y compris l'OACI, peuvent être assimilées à une véritable tentative «d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend»<sup>424</sup>. Cette question sera examinée dans la partie suivante.

## **B. Le Qatar n'a pas apporté la preuve qu'il aurait véritablement tenté de négocier**

122

5.41. Le Qatar n'a pas satisfait à la condition préalable de négociation prévue à l'article 84 de la convention de Chicago. Il n'a pas apporté la preuve que, avant de saisir l'OACI, le 30 octobre 2017, il aurait jamais pris la moindre mesure concrète pour entamer avec les appelants des négociations au sujet des obligations imposées par la convention de Chicago qu'il leur reprochait d'avoir violées<sup>425</sup>.

### **1. Les efforts qu'aurait déployés le Qatar pour régler le différend par des «moyens directs»**

5.42. Dans leur mémoire, les appelants expliquent que le Qatar n'a pas démontré, devant le Conseil de l'OACI, qu'il s'était acquitté de la condition préalable de négociation, notamment parce que les moyens qu'il a produits concernaient des appels ou des communications qui ne leur étaient pas adressés, ou étaient postérieurs à la saisine du Conseil<sup>426</sup>.

5.43. Alors que son contre-mémoire comporte une section consacrée à ses prétendues tentatives de régler «par des moyens directs»<sup>427</sup> le différend l'opposant aux appelants, il est frappant de constater que le Qatar n'a pas apporté la preuve *ne serait-ce que d'une seule* tentative de régler ce différend en cherchant à entamer des discussions relatives aux obligations imposées par la convention de Chicago qu'il reproche à ceux-ci d'avoir violées.

123

5.44. Il est manifeste, dans d'autres contextes, que le Qatar, lorsque cela l'arrange, est parfaitement en mesure de produire des communications qui, tout au moins en apparence, satisfont formellement aux dispositions imposant à une partie d'avoir vraiment tenté de négocier, en tant que prérequis au recours au règlement judiciaire des différends. Or, en la présente espèce, le Qatar a choisi de ne jamais adresser aux appelants pareille communication les invitant à négocier à propos des griefs qu'il en est ensuite venu à porter devant le Conseil.

5.45. En outre, le Qatar affirme que 147 jours se sont écoulés entre le moment où les appelants ont adopté leurs mesures, le 5 juin 2017, et le moment où il a introduit sa requête devant le Conseil de l'OACI, le 30 octobre 2017, et soutient que, dans cet intervalle, il a cherché à engager des négociations<sup>428</sup>. Il se garde toutefois de mentionner qu'il a soumis ses requêtes initiales, restées

---

<sup>424</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 132, par. 157.*

<sup>425</sup> Ainsi qu'indiqué dans le mémoire (MABEE, par. 6.32-6.34), quand bien même il y aurait eu tentatives de négocier après le dépôt de la requête, ces tentatives seraient dépourvues de pertinence aux fins d'établir s'il a été satisfait à la condition préalable de négociation, ce qui s'apprécie à la date de la saisine.

<sup>426</sup> MABEE, par. 6.35 et suiv.

<sup>427</sup> CMQ-A, par. 4.28-4.56.

<sup>428</sup> *Ibid.*, par. 4.22.

lettre morte, quelques jours seulement après la date qu'il associe à la naissance du différend<sup>429</sup>. Il ne mentionne pas davantage le fait que, dans ces requêtes, postérieures de trois jours seulement à l'adoption des mesures, il prétendait *déjà* qu'il «n'[était] plus possibl[e]» de tenter d'engager des négociations, en raison de la rupture des relations diplomatiques<sup>430</sup>. Cet intervalle était clairement insuffisant pour tenter véritablement de négocier, et le Qatar n'a d'ailleurs nullement prétendu qu'une telle tentative ait été faite<sup>431</sup>.

5.46. Par ailleurs, le Qatar a également renoncé à la position qu'il avait défendue devant le Conseil quant à l'impossibilité de mener des négociations dans laquelle l'aurait placé la rupture des relations diplomatiques. Il ne cherche plus à faire valoir que cette situation aurait rendu les négociations impossibles en soi, mais soutient que, «[à] tout le moins, en l'absence de canaux diplomatiques entre les appelants et lui-même, il était bien plus difficile pour [lui] de ne serait-ce que tenter de négocier»<sup>432</sup>.

5.47. Que le Qatar renonce à cet argument est significatif ; il reconnaît ainsi tacitement que sa position antérieure était indéfendable. L'on ne voit vraiment pas, en particulier, pourquoi une véritable tentative d'engager des négociations en vue de régler un différend supposerait nécessairement l'existence de relations diplomatiques. Le Qatar aurait pu, par exemple, demander la tenue de négociations en écrivant, par le truchement de son ambassade ou de sa mission

---

<sup>429</sup> Voir MABEE, par. 3.15-3.16 et 6.54-6.55 ; voir aussi Request for the Intervention of the ICAO Council in the Matter of the Actions of the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia, the United Arab Emirates and the Kingdom of Bahrain to close their Airspace to aircraft registered in the State of Qatar, attaching Application (1) of the State of Qatar, Complaint Arising under the International Air Services Transit Agreement done in Chicago on December 7, 1944, and Application (2) of the State of Qatar, Disagreement Arising under the Convention on International Civil Aviation done in Chicago on December 7, 1944» (8 juin 2017), et notamment les mémoires accompagnant les requêtes 1 et 2 (MABEE, vol. III, annexe 22).

<sup>430</sup> Voir MABEE, par. 6.55 ; voir aussi Request for the Intervention of the ICAO Council in the Matter of the Actions of the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia, the United Arab Emirates and the Kingdom of Bahrain to close their Airspace to aircraft registered in the State of Qatar, attaching Application (1) of the State of Qatar, Complaint Arising under the International Air Services Transit Agreement done in Chicago on December 7, 1944, and Application (2) of the State of Qatar, Disagreement Arising under the Convention on International Civil Aviation done in Chicago on December 7, 1944 (8 juin 2017) (MABEE, vol. III, annexe 22) ; voir également les mémoires accompagnant les requêtes 1 et 2 ; voir aussi 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 («tous les liens diplomatiques entre les nations intéressées ont été rompus» et les négociations «ne sont plus possibles») (MABEE, vol. V, annexe 31).

<sup>431</sup> Relevons que le Qatar a cessé d'invoquer le prétendu appel téléphonique passé le 5-6 juin 2017, dont il avait initialement tiré argument dans le mémoire soumis au Conseil : voir requête A et mémoire de l'Etat du Qatar, «Désaccord à propos de l'interprétation et de l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944) et de ses annexes», 30 octobre 2017, sect. g) (MABEE, vol. III, annexe 23) ; et MABEE, par. 6.49-6.51.

<sup>432</sup> CMQ-A, par 4.29. Les appelants se sont fondés sur les décisions rendues dans les affaires du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* et des *Plates-formes pétrolières* pour montrer que la Cour n'avait jamais traité l'absence de relations diplomatiques comme un élément entrant en ligne de compte aux fins de déterminer si un demandeur avait satisfait aux conditions énoncées dans une disposition attributive de compétence imposant que des négociations aient eu lieu ou qu'un différend n'ait pu être réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique (voir MABEE, par. 6.53 b) et note 439). La réponse du Qatar (voir CMQ-A, note 332) est à la fois artificielle et forcée. En outre, elle repose sur l'hypothèse erronée que le paragraphe 2 de l'article XXI du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires entre l'Iran et les Etats-Unis, qui se trouvait en jeu dans ces deux affaires, prévoit une condition préalable de négociation, ce qui n'est pas le cas, ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, aux paragraphes. 5.25-5.30

**125** permanente auprès d'une organisation internationale, à l'ambassade ou à la mission permanente des appelants<sup>433</sup>. Or, en l'espèce, il n'en a rien fait.

5.48. Le Qatar tente de s'abriter, pour faire oublier ces manquements, derrière le fait que les appelants n'auraient accepté de dialoguer avec lui qu'en une occasion : lors d'une brève conversation téléphonique entre le prince héritier d'Arabie saoudite et l'émir du Qatar, le 8 septembre 2017<sup>434</sup>.

**126** 5.49. Si le Qatar a tenté de réfuter le raisonnement développé par les appelants dans leur mémoire, expliquant pourquoi l'on ne saurait en aucun cas voir dans cet entretien téléphonique une «véritable tentative» d'engager les négociations à propos du différend<sup>435</sup>, le fait demeure, fondamentalement, que c'est tout au plus un appel à dialoguer au sujet de l'ensemble du différend plus large opposant les Parties, qui ne portait pas sur les violations alléguées de la convention de Chicago, qui a été formulé en cette occasion<sup>436</sup>. Pareil appel ne saurait être assimilé à la véritable tentative, requise, de négocier à propos de l'objet du différend relatif aux restrictions apportées à l'espace aérien que le Qatar devait, par la suite, soumettre au Conseil de l'OACI, faute de se rapporter «aux obligations de fond prévues par l'instrument en question»<sup>437</sup>.

5.50. En outre, si le Qatar soutient que les appelants ont agi de concert, de sorte que les contacts qu'il a eus avec l'Arabie saoudite devraient, concrètement, valoir pour l'ensemble de ces Etats<sup>438</sup>, il ne justifie en rien cet argument.

5.51. L'autre argument sur lequel se rabat le Qatar, à savoir qu'il «a affirmé, à maintes reprises et publiquement, qu'il était ouvert au dialogue et à la négociation»<sup>439</sup>, reproduit essentiellement celui qu'il avait défendu devant le Conseil, et a déjà été traité dans le mémoire<sup>440</sup>.

5.52. Ainsi qu'il a été expliqué, il ressort de la jurisprudence antérieure de la Cour relative aux clauses compromissaires renfermant une condition préalable de négociation qu'il doit y avoir eu, avant tout, une «véritable tentative» d'engager des discussions avec les appelants en vue de régler le différend relevant de la convention de Chicago. Pareille tentative implique bien plus que des appels au dialogue d'ordre général : elle doit «concerner l'objet du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question»<sup>441</sup>. Le Qatar a

---

<sup>433</sup> Ainsi, il a aisément pu être satisfait à la condition relative à l'impossibilité de «régl[er le différend] d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique» énoncée au paragraphe 2 de l'article XXI du traité d'amitié entre l'Iran et les Etats-Unis en l'absence de relations diplomatiques entre les deux pays, la section des intérêts étrangers de l'ambassade de Suisse à Téhéran faisant office de canal de communication entre eux : *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 3 octobre 2018*, par. 47.

<sup>434</sup> CMQ-A, par 4.42 et suiv.

<sup>435</sup> Voir MABEE, par. 6.78-6.82.

<sup>436</sup> Voir *ibid.*, par. 6.80-6-81.

<sup>437</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 133, par. 161.

<sup>438</sup> CMQ-A, par. 4.46.

<sup>439</sup> *Ibid.*, par. 4.38.

<sup>440</sup> MABEE, par. 6.76.

<sup>441</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 133, par. 161.

manifestement manqué de satisfaire à cette exigence, et sa tentative de reformuler les critères énoncés par la Cour ne saurait prospérer, au regard du droit comme, du reste, au regard des faits.

127

5.53. Le Qatar cherche également à faire fond sur des déclarations publiques, relayées par la presse, en date du 28 juin<sup>442</sup>, et des 5<sup>443</sup> et 22 juillet 2017<sup>444</sup>, qui mentionnent en termes très généraux des «liaisons aériennes», «blocus» et «questions litigieuses». Toutefois, quand bien même de telles déclarations auraient été adressées aux appelants (ce qui n'était pas le cas), l'obligation ne saurait en tout état de cause être réputée remplie sur ce fondement, puisqu'elles ne font pas référence au différend concernant les obligations de fond pertinentes prévues par la convention de Chicago auxquelles les demandeurs auraient manqué ni ne visent à engager des négociations s'y rapportant.

5.54. Par voie de conséquence, le Qatar, lorsqu'il affirme avoir «tenté à maintes reprises de se mettre en contact avec les appelants pour régler le différend avant d'introduire une instance devant le Conseil de l'OACI», ne rend pas compte de la réalité des faits, qui est qu'il n'a jamais tenté d'engager des négociations à propos du différend concernant les obligations prévues par la convention de Chicago dont il a, par la suite, saisi le Conseil de l'OACI.

## 2. Prétendues négociations dans l'enceinte de l'OACI

5.55. De même, contrairement à ce qu'affirme le Qatar, les procédures engagées dans l'enceinte de l'OACI ne sauraient constituer une véritable tentative de négocier.

5.56. Ainsi que les appelants l'ont indiqué dans leur mémoire, les lettres envoyées par le Qatar à la Secrétaire générale de l'OACI et au président du Conseil ne leur étaient pas adressées, et ne visaient pas, en tout état de cause, à entamer des négociations concernant le différend relatif à la convention de Chicago<sup>445</sup>.

128

5.57. Tout à fait indépendamment de cet aspect, et dans la mesure où le Qatar cherche à se fonder sur les déclarations qu'il a faites dans le cadre de la procédure engagée en vertu de l'alinéa *n*) de l'article 54, l'observation suivante s'impose. Dès le départ, le Qatar a voulu se prévaloir à la fois du mécanisme formel de règlement des différends prévu par l'article 84 et de la procédure envisagée à l'alinéa *n*) du paragraphe 54 de la convention de Chicago<sup>446</sup>.

---

<sup>442</sup> CMQ-A, par. 4.50.

<sup>443</sup> *Ibid.*, par. 4.51.

<sup>444</sup> *Ibid.*, par. 4.53.

<sup>445</sup> MABEE, par. 6.63-6.66.

<sup>446</sup> Réplique A devant l'OACI, pièce jointe 2, «Letter from Qatar dated 5 June 2017, ref. QCAA/ANS.02/502/17, to the Secretary General»; pièce jointe 3, «Letter of the Qatar Civil Aviation Authority to the President of the Council, dated 8 June 2017, ref. 2017/15984» (voir aussi vol. III, annexe 22); pièce jointe 4, «Letter from the Minister of Transport and Communications of Qatar dated 13 June 2017 to the Secretary General, ref. 2017/15993»; pièce jointe 5, «Letter to the Secretary General from the Chairman of the CAA of Qatar dated 13 June 2017, ref. 2017/15994»; pièce jointe 6, «Letter to the Secretary General from the Chairman of the CAA of Qatar dated 15 June 2017, ref. 2017/15995» (MABEE, vol. IV, annexe 25); Request of the State of Qatar for Consideration by the ICAO Council under Article 54(n) of the Chicago Convention, 15 juin 2017 (MABEE, vol. V, annexe 31); réplique A devant l'OACI, pièce jointe 1, «Letter to the President of the Council from the Chairman of the CAA of Qatar dated 17 June 2017, ref. 2017/16032» (MABEE, vol. IV, annexe 25).

5.58. Or, ainsi qu'expliqué dans le mémoire, le Conseil de l'OACI lui-même a pris soin, à toutes les étapes, de maintenir la distinction entre les deux procédures, de circonscrire celle prévue à l'alinéa *n*) du paragraphe 54 aux questions relatives à la sécurité de l'aviation et aux routes d'exception, et de ne pas aborder dans ce cadre la question du différend soumis en vertu de l'article 84<sup>447</sup>. Dans ces circonstances, l'on ne saurait considérer la procédure engagée en vertu de l'alinéa *n*) du paragraphe 54 comme valant négociation aux fins de la condition préalable prévue à cet égard à l'article 84 de la convention de Chicago.

129

5.59. Le Qatar ne peut davantage se fonder sur la déclaration qu'il a faite lors de la réunion extraordinaire du Conseil de l'OACI du 31 juillet 2017, consacrée à sa demande d'examen au titre de l'alinéa *n*) du paragraphe 54 de la convention de Chicago, dans laquelle il qualifiait les mesures prises par les appelants de «violation flagrante» des instruments de l'OACI<sup>448</sup>. La Cour a de fait établi une nette distinction entre négociations et «simples protestations ou contestations»<sup>449</sup> et a, en particulier, indiqué clairement que les négociations «ne se ram[enaient] pas à une 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»<sup>450</sup>.

5.60. En conséquence, le simple fait que le Qatar ait formulé une accusation devant le Conseil de l'OACI dans le contexte de la procédure engagée en vertu de l'alinéa *n*) de l'article 54 ne saurait être assimilé à une «véritable tentative» de négocier, non plus qu'à des négociations en tant que telles.

### 3. Prétendues négociations dans l'enceinte de l'Organisation mondiale du commerce

130

5.61. Les appelants ont déjà relevé, dans leur mémoire<sup>451</sup>, que le Qatar avait cherché à se fonder sur la procédure qu'il avait engagée dans l'enceinte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Or le fait est, à cet égard, qu'une demande de consultation, qui joue un rôle spécifique dans le contexte du mécanisme de règlement des différends de l'OMC en ce qui concerne les violations alléguées d'obligations imposées par cette organisation, ne saurait être réputée constituer une tentative de négocier à propos de violations alléguées d'obligations distinctes, et dont le contenu et l'objet sont différents, imposées dans le cadre de la convention de Chicago<sup>452</sup>.

5.62. Si le Qatar affirme le contraire<sup>453</sup>, c'est sur la base de l'argument, vicié, selon lequel les négociations doivent simplement se rapporter de manière générale à l'objet du différend. Or, ainsi qu'il a déjà été relevé, la Cour a bien précisé que les négociations devaient concerner l'objet

---

<sup>447</sup> MABEE, par. 6.67-6.69.

<sup>448</sup> CMQ-A, par. 4.62.

<sup>449</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 132, par. 157.*

<sup>450</sup> *Ibid.*

<sup>451</sup> Voir MABEE, par. 6.71-6.73.

<sup>452</sup> Voir MABEE, par. 6.73.

<sup>453</sup> CMQ-A, par. 4.70.

spécifique du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question<sup>454</sup>.

5.63. En tout état de cause, une demande de consultation adressée à trois Etats ne saurait valoir négociation avec l'Egypte. Affirmer, comme le fait le Qatar, que «la réponse de ... [l'Arabie saoudite, de Bahrein et des EAU] à la demande de consultations du Qatar ne s'écarte en rien des déclarations similaires prononcées par l'Egypte elle-même»<sup>455</sup> ne fait que mettre en évidence l'absence de toute communication adressée à l'Egypte. La faiblesse même de l'argument du Qatar à cet égard est des plus éloquents.

#### 4. Prétendues négociations par l'entremise de tierces parties

5.64. Enfin, le Qatar cherche à se fonder sur de prétendues tentatives de «régler le différend» par l'intermédiaire de tierces parties<sup>456</sup>. Bien qu'il relate en détail les démarches qui auraient été faites par cette entremise, l'on ne saurait voir dans les éléments invoqués concernant des faits antérieurs à la saisine du Conseil de l'OACI une tentative d'engager des négociations, et ce, ainsi qu'il a déjà été expliqué dans le mémoire, notamment pour les raisons suivantes : *a)* aucune des demandes ou des déclarations en question n'était adressée aux appelants ; et *b)* toutes étaient formulées en termes généraux, et toute référence aux obligations de fond spécifiques imposées par la convention de Chicago en était absente<sup>457</sup>.

131

## SECTION 2

### L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

5.65. Le Qatar n'a pas traité de l'argument des appelants relatif aux exceptions d'irrecevabilité. La distinction entre exceptions d'incompétence et exceptions d'irrecevabilité est bien établie en droit procédural international<sup>458</sup>. Les premières renvoient au principe fondamental voulant que la compétence est fondée sur le consentement, de sorte que les arguments avancés dans ce cadre viseront à déterminer si le consentement donné dans un certain contexte vaut pour le règlement du différend par la juridiction qui a été saisie. La Cour a rappelé, en l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, que

«sa compétence repose sur le consentement des parties, *dans la seule mesure reconnue par celles-ci...* [L]orsque ce consentement est exprimé dans une clause compromissoire insérée dans un accord international, *les conditions auxquelles il est éventuellement soumis doivent être considérées comme en constituant les limites*»<sup>459</sup>.

5.66. Les secondes, en revanche, supposent que, quand bien même la Cour serait compétente et les faits exposés par l'Etat demandeur seraient tenus pour exacts, il n'en existe pas moins des

---

<sup>454</sup> *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 133, par. 161.

<sup>455</sup> CMQ-A, par. 4.71

<sup>456</sup> *Ibid.*, par. 4.72 et suiv.

<sup>457</sup> MABEE, par. 6.74-6.86.

<sup>458</sup> *Ibid.*, par. 4.11 et suiv.

<sup>459</sup> *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006*, p. 39, par. 88 (les italiques sont de nous).

**132** raisons pour lesquelles elle n'aurait pas lieu de statuer au fond<sup>460</sup>. Pour l'essentiel, ainsi que précisé par la Cour, une exception d'irrecevabilité revient à affirmer qu'il existe une raison juridique pour laquelle, même si elle a compétence, celle-ci devrait refuser de connaître d'une affaire<sup>461</sup>. La différence entre les deux notions est claire et avérée dans la jurisprudence. Les appelants ont aussi noté dans leur mémoire que les mêmes considérations pouvaient, dans une affaire, simultanément donner lieu à des exceptions d'incompétence et à des exceptions d'irrecevabilité<sup>462</sup>. Le Qatar n'a répondu à aucun de ces arguments.

5.67. S'agissant de l'exception d'irrecevabilité fondée sur le non-respect des dispositions de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, le Qatar ne conteste pas que l'article en question impose certaines exigences quant à ce que doivent inclure une requête et un mémoire valides. Il ne conteste pas davantage que le non-respect de ces exigences puisse, en principe, rendre une requête irrecevable devant le Conseil.

5.68. En revanche, il soutient que l'alinéa g) de l'article 2 impose uniquement la présence d'une «déclaration attestant» que des négociations visant à régler le désaccord ont eu lieu, mais n'ont pas abouti, et que, cette exigence étant de pure «forme»<sup>463</sup>, les «allégations factuelles» présentées dans le mémoire d'un demandeur suffiront pour qu'il y soit satisfait<sup>464</sup>.

**133** 5.69. Une telle interprétation de l'alinéa g) de l'article 2 priverait toutefois cette disposition de tout effet utile. Ce qu'impose la condition préalable de négociation prévue à l'article 8[4] de la convention de Chicago c'est qu'il y ait eu «véritable tentative» de négocier. Il s'ensuit que l'on doit considérer que l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, dont le Qatar convient qu'il est censé donner corps à cette exigence<sup>465</sup>, impose la présence d'une déclaration, dûment étayée, attestant qu'une véritable tentative de négocier a effectivement eu lieu. A l'inverse, et par voie de conséquence, affirmer qu'il serait inutile ne serait-ce que de tenter de négocier ne saurait suffire à dispenser un Etat de cette obligation. *A fortiori*, il va de soi que celle-ci ne saurait être tenue pour remplie lorsqu'il a été affirmé sans ambages que des négociations *n'avaient pas* eu lieu.

5.70. Quoi qu'il en soit, quand bien même une simple déclaration factuelle, non étayée, censée attester que les négociations ont eu lieu serait suffisante, le Qatar entend apparemment se fonder sur l'intitulé de la section pertinente du mémoire soumis au Conseil<sup>466</sup> — qui ne fait *a priori* que récapituler l'exigence énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI<sup>467</sup> et sur la base duquel cette exigence ne pourrait, en tout état de cause, être considérée comme remplie.

---

<sup>460</sup> *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 177, par. 29. Voir aussi MABEE, par. 4.20 et suiv.

<sup>461</sup> *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 et 457, par. 120.

<sup>462</sup> MABEE, par. 4.30 et 4.31.

<sup>463</sup> CMQ-A, par. 4.87.

<sup>464</sup> *Ibid.*

<sup>465</sup> *Ibid.*, par. 4.88.

<sup>466</sup> *Ibid.*

<sup>467</sup> Mémoire devant l'OACI, sect. g) : «g) Déclaration relative aux tentatives de négociations» (MABEE, vol. III, annexe 23).

5.71. De même le Qatar ne peut-il valablement se fonder sur la référence, dans la dernière phrase, à «un effort supplémentaire»<sup>468</sup> dès lors qu'il ressort clairement du reste du paragraphe qu'il n'y a eu, de fait, aucune tentative de négociier.

134

5.72. A cet égard, il importe de relever que le Qatar ne conteste pas, et reconnaît de fait, qu'il n'a pas satisfait aux exigences de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, dans la mesure où le mémoire qu'il a soumis au Conseil non seulement n'incluait aucune déclaration attestant que des négociations avaient eu lieu, mais faisait même expressément référence à l'absence de négociations<sup>469</sup>.

5.73. L'autre argument du Qatar consistant à dire qu'en écrivant, dans le mémoire soumis à l'OACI, que les appelants n'avaient «donné aucune occasion d'entreprendre des négociations», il se référait au «refus immédiat et total» de négocier que lui auraient opposé ceux-ci, et que cette simple référence suffit pour que l'exigence prévue à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI soit remplie<sup>470</sup>, pêche également pour les raisons qui ont déjà été exposées plus haut. Il eût fallu, au minimum, une «véritable tentative» de négociier.

5.74. Le Qatar cherche encore, en dernier ressort, à faire valoir qu'il lui était loisible de modifier ses «plaidoiries», et d'affirmer simplement que des négociations avaient eu lieu<sup>471</sup>. Cet argument est lui aussi vicié.

5.75. Premièrement, il méconnaît le fait, démontré dans le mémoire, que les questions de compétence doivent s'apprécier à la date de la saisine<sup>472</sup>.

135

5.76. Deuxièmement, quand bien même une telle démarche serait théoriquement admissible sur le plan procédural, il est difficile de voir comment une simple déclaration qui à la fois irait totalement au rebours de la position défendue préalablement et ne serait accompagnée d'aucun nouvel élément de preuve permettant d'en confirmer la véracité pourrait être considérée comme conforme à l'exigence prévue à l'alinéa g) de l'article 2.

5.77. Enfin, le Qatar soutient que toute éventuelle défaillance était tout au plus un «vice de procédure», qui ne constituerait pas un motif valable pour faire appel devant la Cour<sup>473</sup>. Cet argument, toutefois, est hors de propos : le non-respect des exigences de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI n'est pas ici invoqué en tant que «vice de procédure», mineur ou autre, mais comme un vice ayant entaché la recevabilité des demandes soumises par le Qatar au Conseil. Dès lors que le Conseil a conclu, à mauvais escient, que les demandes du Qatar étaient recevables, sa décision doit être infirmée.

---

<sup>468</sup> CMQ-A, par. 4.89.

<sup>469</sup> *Ibid.*, par. 4.88 ; cf. MABEE, par. 6.97.

<sup>470</sup> CMQ-A, par. 4.88

<sup>471</sup> *Ibid.*, par. 4.90.

<sup>472</sup> MABEE, par. 6.32-6.34.

<sup>473</sup> CMQ-A, par. 4.90.

### **SECTION 3**

#### **CONCLUSION**

5.78. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil aurait dû se déclarer incompétent, le Qatar ayant manqué de satisfaire à la condition préalable de négociation prévue à l'article 84 de la convention de Chicago. A titre subsidiaire, et en tout état de cause, il aurait dû conclure que la requête du Qatar était irrecevable, le mémoire n'étant pas conforme aux exigences de l'alinéa *g*) de l'article 2 du Règlement de l'OACI .

5.79. C'est donc à tort que le Conseil de l'OACI a décidé de rejeter les exceptions préliminaires des appelants à cet égard, et sa décision doit donc, à ce titre, être infirmée.

## CHAPITRE VI

### CONCLUSION

6.1. En conclusion, la Cour est respectueusement priée d'accueillir le recours des appelants pour l'une ou plusieurs des raisons ci-après.

#### A. Premier moyen d'appel

6.2. Le premier moyen d'appel fait l'objet du chapitre III et concerne les violations manifestes du droit à une procédure régulière ayant entaché la procédure devant le Conseil de l'OACI et la décision de celui-ci. Ce chapitre expose les raisons pour lesquelles la Cour devrait exercer son pouvoir de contrôle à l'égard de ces défaillances procédurales et montre que les appelants n'ont pas renoncé à leur droit de dénoncer ces irrégularités devant la Cour. Les appelants prient donc respectueusement la Cour d'infirmer la décision du Conseil de l'OACI en date du 29 juin 2018 pour vice de procédure, au motif que le Conseil a manifestement commis, au regard des règles fondamentales garantissant une procédure régulière et des règles procédurales applicables, des manquements si graves que la procédure est privée de tout caractère judiciaire.

#### B. Deuxième moyen d'appel

6.3. Le deuxième moyen d'appel fait l'objet du chapitre IV. Il concerne la manière dont il convient de définir le véritable problème en cause et le défaut de compétence du Conseil de l'OACI pour connaître du différend entre les Parties qui s'en suit. Le Qatar reconnaît désormais qu'il existe un différend entre les Parties concernant les points qui sont rappelés au chapitre II de la présente réplique. Au cœur de ce différend figure le manquement du Qatar à honorer les obligations qu'il tient des accords de Riyad ainsi que d'autres obligations de droit international, manquement auquel les appelants ont réagi en adoptant un train de contre-mesures, dont les restrictions imposées à l'aviation. Au chapitre IV, il est montré qu'une juste application du critère du «véritable problème» en cause amène à conclure que la demande du Qatar ne concerne pas «l'interprétation ou l'application» de la convention de Chicago et de ses annexes, mais cet autre différend. A vrai dire, il y a lieu de voir dans sa requête un artifice par lequel le Qatar cherche à obtenir du Conseil de l'OACI qu'il statue sur un différend autrement plus vaste, à l'égard duquel il est incompétent. Par voie de conséquence, le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître des demandes du Qatar, lesquelles doivent, à titre subsidiaire, être jugées irrecevables, car les aspects relatifs à l'aviation ne sauraient être dissociés du différend plus large. En outre, les propositions du Qatar quant aux différentes manières dont le Conseil pourrait éviter de trancher (ou, à tout le moins, de trancher *in toto*) la question des contre-mesures devraient être rejetées par la Cour au motif qu'elles sont sans précédent et discutables. Le fait que le Qatar en vienne à formuler pareilles propositions ne donne que plus de poids à l'exception préliminaire des appelants. En conséquence, la Cour est priée de dire :

- a) que le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître du différend entre les Parties, celui-ci échappant à la compétence *ratione materiae* que le Conseil tient de l'article 84 de la convention de Chicago ; ou, à titre subsidiaire,
- b) que les demandes du Qatar ne sont pas recevables, car il ne conviendrait pas que le Conseil de l'OACI exerce sa compétence dans des circonstances telles qu'il serait porté préjudice aux droits des appelants et fait entorse au principe de l'opportunité judiciaire.

### **C. Troisième moyen d'appel**

138 6.4. Enfin, le troisième moyen d'appel fait l'objet du chapitre V, qui montre que, d'un point de vue juridique, la condition préalable de négociation ne saurait être remplie en l'absence d'une «véritable tentative», en amont, d'engager des négociations, quand bien même l'autre partie tiendrait pareille tentative pour inutile. Dans ce chapitre, il est en outre démontré que, le Qatar n'ayant pas satisfait à la condition préalable, le Conseil n'est pas compétent et, à titre subsidiaire, que les demandes ne sont pas recevables, le Qatar n'ayant pas respecté la condition énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI. En conséquence, la Cour est priée de dire :

- a) que le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître du désaccord, le Qatar ayant manqué de satisfaire à l'une des conditions préalables à l'exercice de cette compétence en s'abstenant de tenter une négociation au sujet de ses griefs avant d'en saisir le Conseil ; ou, à titre subsidiaire,
- b) que le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître de la requête A soumise à l'OACI par le Qatar, celui-ci n'ayant pas satisfait à la condition procédurale énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI, qui requiert d'attester que des négociations ont eu lieu mais n'ont pas abouti.

### **D. Conclusion**

6.5. En conclusion, les appelants prient respectueusement la Cour d'accueillir le recours qu'ils ont formé contre la décision du Conseil de l'OACI et de déclarer celle-ci nulle, non avenue et sans effet.

139

CONCLUSIONS FINALES

1. Pour ces motifs, tout en se réservant le droit de compléter, préciser ou modifier les présentes conclusions finales, le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Egypte et les Emirats arabes unis prient la Cour d'accueillir le recours qu'ils ont formé contre la décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale dans une instance introduite contre eux par le Qatar, devant cet organe, le 30 octobre 2017, par voie de requête en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago (requête A devant l'OACI).

2. En particulier, la Cour est priée de dire et juger, rejetant toutes conclusions contraires, que :

- 1) la décision A rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'OACI révèle que celui-ci n'a manifestement pas agi comme une autorité judiciaire et n'a manifestement pas respecté les garanties d'une procédure régulière ;
- 2) le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître du désaccord opposant le Qatar et les appelants, dont le Qatar l'a saisi par la requête A en date du 30 octobre 2017 ; et que
- 3) la décision A rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'OACI sur la requête A est nulle, non avenue et sans effet.

140

Soumis au nom du Royaume d'Arabie saoudite, du Royaume de Bahreïn, de la République arabe d'Egypte et des Emirats arabes unis.

L'agent du Royaume d'Arabie saoudite,  
(Signé) S. Exc. M. Abdulaziz bin Abdullah bin Abdulaziz ABOHAIMED.

L'agent du Royaume de Bahreïn,  
(Signé) S. Exc. le cheikh Fawaz bin Mohammed AL KHALIFA.

L'agent de la République arabe d'Egypte,  
(Signé) S. Exc. M. Amgad Abdel GHAFAR.

L'agent des Emirats arabes unis,  
(Signé) S. Exc. M. Hissa Abdullah Al OTAIBA.

---

141

CERTIFICATION

Les agents soussignés certifient, pour l'Etat appelant qu'ils représentent respectivement, que toutes les annexes jointes sont des copies conformes des documents auxquels il est fait référence et que les traductions fournies sont exactes.

L'agent du Royaume d'Arabie saoudite,  
(Signé) S. Exc. M. Abdulaziz bin Abdullah bin Abdulaziz ABOHAIMED.

L'agent du Royaume de Bahreïn,  
(Signé) S. Exc. le cheikh Fawaz bin Mohammed AL KHALIFA.

L'agent de la République arabe d'Egypte,  
(Signé) S. Exc. M. Amgad Abdel GHAFFAR.

L'agent des Emirats arabes unis,  
(Signé) S. Exc. M. Hissa Abdullah Al OTAIBA.

---