

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

APPEAL RELATING TO THE JURISDICTION
OF THE ICAO COUNCIL UNDER ARTICLE 84
OF THE CONVENTION ON
INTERNATIONAL CIVIL AVIATION

(BAHRAIN, EGYPT, SAUDI ARABIA
AND UNITED ARAB EMIRATES v. QATAR)

JUDGMENT OF 14 JULY 2020

2020

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

APPEL CONCERNANT LA COMPÉTENCE
DU CONSEIL DE L'OACI EN VERTU DE L'ARTICLE 84
DE LA CONVENTION RELATIVE
À L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE

(ARABIE SAOUDITE, BAHREÏN, ÉGYPTTE
ET ÉMIRATS ARABES UNIS c. QATAR)

ARRÊT DU 14 JUILLET 2020

Official citation:

*Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council
under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation
(Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar),
Judgment, I.C.J. Reports 2020, p. 81*

Mode officiel de citation:

*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),
arrêt, C.I.J. Recueil 2020, p. 81*

ISSN 0074-4441
ISBN 978-92-1-003852-2

Sales number	1191
N° de vente:	

14 JULY 2020

JUDGMENT

APPEAL RELATING TO THE JURISDICTION
OF THE ICAO COUNCIL UNDER ARTICLE 84
OF THE CONVENTION ON
INTERNATIONAL CIVIL AVIATION

(BAHRAIN, EGYPT, SAUDI ARABIA
AND UNITED ARAB EMIRATES *v.* QATAR)

APPEL CONCERNANT LA COMPÉTENCE
DU CONSEIL DE L'OACI EN VERTU DE L'ARTICLE 84
DE LA CONVENTION RELATIVE
À L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE

(ARABIE SAOUDITE, BAHREÏN, ÉGYPTTE
ET ÉMIRATS ARABES UNIS *c.* QATAR)

14 JUILLET 2020

ARRÊT

TABLE OF CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>
CHRONOLOGY OF THE PROCEDURE	1-20
I. INTRODUCTION	21-36
A. Factual background	21-26
B. The Court's appellate function and the scope of the right of appeal to the Court	27-36
II. GROUNDS OF APPEAL	37-125
A. The second ground of appeal: rejection by the ICAO Council of the first preliminary objection	41-63
1. Whether the dispute between the Parties relates to the interpretation or application of the Chicago Convention	41-50
2. Whether Qatar's claims are inadmissible on grounds of "judicial propriety"	51-62
B. The third ground of appeal: rejection by the ICAO Council of the second preliminary objection	64-107
1. The alleged failure to meet a negotiation precondition prior to the filing of Qatar's application with the ICAO Council	65-98
2. Whether the ICAO Council erred by not declaring Qatar's application inadmissible on the basis of Article 2, subparagraph (g), of the ICAO Rules for the Settlement of Differences	99-105
C. The first ground of appeal: alleged manifest lack of due process in the procedure before the ICAO Council	108-124
OPERATIVE CLAUSE	126

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
QUALITÉS	1-20
I. INTRODUCTION	21-36
A. Contexte factuel	21-26
B. La fonction d'appel de la Cour et la portée du droit d'appel devant la Cour	27-36
II. LES MOYENS D'APPEL	37-125
A. Le deuxième moyen d'appel : rejet par le Conseil de l'OACI de la première exception préliminaire	41-63
1. Question de savoir si le différend entre les Parties concerne l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago	41-50
2. Question de savoir si les demandes du Qatar sont irrecevables pour des raisons liées au principe d'«opportunité judiciaire»	51-62
B. Le troisième moyen d'appel : rejet par le Conseil de l'OACI de la seconde exception préliminaire	64-107
1. Le non-respect allégué de la condition préalable de négociation requise du Qatar pour saisir le Conseil de l'OACI	65-98
2. Question de savoir si le Conseil de l'OACI a eu tort de ne pas déclarer la requête du Qatar irrecevable sur la base de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends	99-105
C. Le premier moyen d'appel : allégation d'absence manifeste de procédure régulière devant le Conseil de l'OACI	108-124
DISPOSITIF	126

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 2020

14 July 2020

2020
14 July
General List
No. 173

APPEAL RELATING TO THE JURISDICTION
OF THE ICAO COUNCIL UNDER ARTICLE 84
OF THE CONVENTION ON
INTERNATIONAL CIVIL AVIATION

(BAHRAIN, EGYPT, SAUDI ARABIA
AND UNITED ARAB EMIRATES v. QATAR)

Factual background.

Adoption of aviation restrictions by Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and the United Arab Emirates — Initiation of proceedings by Qatar before the ICAO Council (“the Council”) — Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (“Chicago Convention”) — Preliminary objections raised before the Council — Decision of the Council on preliminary objections.

Court’s appellate function.

Article 84 encompasses appeal against decisions on preliminary objections — Court has jurisdiction to entertain appeal — Court’s role is to determine whether impugned decision is correct.

*

Grounds of appeal — No requirement to follow order of grounds of appeal used by Appellants.

*

Second ground of appeal — Rejection by the Council of first preliminary objection.

Jurisdiction — Disagreement between the Parties before the Council concerns interpretation and application of Chicago Convention and falls within the scope of Article 84 — Mere fact that disagreement arose in a broader context does not deprive the Council of jurisdiction under Article 84 — Council did not err when it rejected first preliminary objection in so far as it concerned jurisdiction.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 2020

14 juillet 2020

2020
14 juillet
Rôle général
n° 173

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, ÉGYPTÉ
ET ÉMIRATS ARABES UNIS c. QATAR)

Contexte factuel.

Adoption de restrictions visant l'aviation par l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Égypte et les Emirats arabes unis — Introduction d'une instance par le Qatar devant le Conseil de l'OACI (le « Conseil ») — Article 84 de la convention relative à l'aviation civile internationale (la « convention de Chicago ») — Exceptions préliminaires soulevées devant le Conseil — Décision du Conseil sur les exceptions préliminaires.

Fonction d'appel de la Cour.

Article 84 couvrant le recours contre des décisions rendues sur des exceptions préliminaires — Cour ayant compétence pour connaître d'un appel — Rôle de la Cour consistant à s'assurer que la décision attaquée est correcte.

*

Moyens d'appel — Absence d'obligation de suivre l'ordre dans lequel les appelants invoquent les moyens d'appel.

*

Deuxième moyen d'appel — Rejet par le Conseil de la première exception préliminaire.

Compétence — Désaccord entre les Parties devant le Conseil concernant l'interprétation et l'application de la convention de Chicago et relevant du champ d'application de l'article 84 — Seul fait que le désaccord soit apparu dans un contexte plus large ne privant pas le Conseil de la compétence qu'il tient de l'article 84 — Conseil n'ayant pas commis d'erreur en rejetant la première exception préliminaire en tant qu'elle avait trait à la compétence.

Admissibility — Difficulty of applying concept of judicial propriety to the Council — Integrity of the Council's dispute settlement function under Article 84 not affected by consideration of issues outside civil aviation — Council did not err when it rejected first preliminary objection in so far as it concerned admissibility.

Second ground of appeal cannot be upheld.

*

Third ground of appeal — Rejection by the Council of second preliminary objection.

Jurisdiction — Article 84 imposes precondition of negotiation — Genuine attempt to negotiate must be made prior to filing of application before the Council — Precondition satisfied if negotiations reach point of futility or deadlock — Genuine attempt to negotiate can be made outside of bilateral diplomacy — Qatar made a genuine attempt to negotiate both within and outside ICAO to settle disagreement — No reasonable probability of negotiated settlement as of filing of Qatar's application to the Council — Council did not err when it rejected second preliminary objection in so far as it concerned jurisdiction.

Admissibility — Article 2, subparagraph (g), of the ICAO Rules for the Settlement of Differences requires application and memorial filed pursuant to Article 84 to include statement that negotiations took place but were not successful — Statement in Qatar's application and memorial satisfies requirement — Council did not err when it rejected second preliminary objection in so far as it concerned admissibility.

Third ground of appeal cannot be upheld.

*

First ground of appeal — Due process in procedure before the Council.

Issues presented by the preliminary objections are objective questions of law — Council's procedures did not prejudice in any fundamental way the requirements of a just procedure.

First ground of appeal cannot be upheld.

JUDGMENT

Present: President YUSUF; Vice-President XUE; Judges TOMKA, ABRAHAM, CAÑADO TRINDADE, DONOGHUE, GAJA, SEBUTINDE, BHANDARI, ROBINSON, CRAWFORD, GEVORGIAN, SALAM, IWASAWA; Judges ad hoc BERMAN, DAUDET; Registrar GAUTIER.

In the case concerning the appeal relating to the jurisdiction of the Council of the International Civil Aviation Organization under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation,

Recevabilité — Difficulté d'appliquer le concept d'opportunité judiciaire au Conseil — Intégrité de la fonction de règlement des différends dévolue au Conseil par l'article 84 n'étant pas compromise par l'examen de questions étrangères à l'aviation civile — Conseil n'ayant pas commis d'erreur en rejetant la première exception préliminaire en tant qu'elle avait trait à la recevabilité.

Deuxième moyen d'appel ne pouvant être accueilli.

*

Troisième moyen d'appel — Rejet par le Conseil de la seconde exception préliminaire.

Compétence — Article 84 imposant une condition préalable de négociation — Véritable tentative de négocier devant être faite avant le dépôt d'une requête devant le Conseil — Condition préalable étant remplie si les négociations deviennent inutiles ou aboutissent à une impasse — Véritable tentative de négocier pouvant avoir lieu en dehors d'échanges diplomatiques bilatéraux — Qatar ayant véritablement tenté de négocier tant devant l'OACI qu'en dehors pour régler le désaccord — Absence de perspective raisonnable de règlement par voie de négociation au moment du dépôt de la requête du Qatar devant le Conseil — Conseil n'ayant pas commis d'erreur en rejetant la seconde exception préliminaire en tant qu'elle avait trait à la compétence.

Recevabilité — Alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends exigeant que les requêtes et mémoires déposés au titre de l'article 84 incluent une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu mais n'ont pas abouti — Déclaration faite dans la requête et le mémoire du Qatar suffisant à satisfaire ladite exigence — Conseil n'ayant pas commis d'erreur en rejetant la seconde exception préliminaire en tant qu'elle avait trait à la recevabilité.

Troisième moyen d'appel ne pouvant être accueilli.

*

Premier moyen d'appel — Régularité de la procédure devant le Conseil.

Questions soulevées par les exceptions préliminaires étant des questions juridiques objectives — Manière de procéder du Conseil n'ayant pas constitué une atteinte fondamentale aux exigences d'une procédure équitable.

Premier moyen d'appel ne pouvant être accueilli.

ARRÊT

Présents: M. YUSUF, président; M^{me} XUE, vice-présidente; MM. TOMKA, ABRAHAM, CANÇADO TRINDADE, M^{me} DONOGHUE, M. GAJA, M^{me} SEBUTINDE, MM. BHANDARI, ROBINSON, CRAWFORD, GEVORGIAN, SALAM, IWASAWA, juges; MM. BERMAN, DAUDET, juges ad hoc; M. GAUTIER, greffier.

En l'affaire de l'appel concernant la compétence du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale en vertu de l'article 84 de la convention relative à l'aviation civile internationale,

between

the Kingdom of Bahrain,
represented by

H.E. Sheikh Fawaz bin Mohammed Al Khalifa, Ambassador of the Kingdom of Bahrain to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, accredited to the Kingdom of the Netherlands,
as Agent;

Mr. Georgios Petrochilos, *avocat au barreau de Paris* and Advocate at the Greek Supreme Court, Three Crowns LLP,

Ms Alexandra van der Meulen, *avocate au barreau de Paris* and member of the Bar of the State of New York, Three Crowns LLP,
as Advocates;

Ms Amelia Keene, Barrister and Solicitor of the High Court of New Zealand, Three Crowns LLP,

Mr. Motohiro Maeda, Solicitor of the Senior Courts of England and Wales, Three Crowns LLP,

Mr. Ryan Manton, Barrister and Solicitor of the High Court of New Zealand, Three Crowns LLP,

Ms Julia Sherman, member of the Bar of the State of New York, Three Crowns LLP,

as Counsel;

Mr. Mohamed Abdulrahman Al Haidan, Director of Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Bahrain,

Mr. Hamad Waheed Sayyar, Counsellor, Embassy of the Kingdom of Bahrain in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,

Mr. Devashish Krishan, Legal Adviser, Court of H.R.H. the Crown Prince of the Kingdom of Bahrain,

Mr. Mohamed Hafedh Ali Seif, Third Secretary, Legal Affairs Directorate, Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Bahrain,

as Advisers;

Ms Eleonore Gleitz, Three Crowns LLP,

as Assistant,

the Arab Republic of Egypt,
represented by

H.E. Mr. Amgad Abdel Ghaffar, Ambassador of the Arab Republic of Egypt to the Kingdom of the Netherlands,

as Agent;

Mr. Payam Akhavan, LL.M., S.J.D. (Harvard), Professor of International Law, McGill University, member of the Bar of the State of New York and of the Law Society of Ontario, member of the Permanent Court of Arbitration,

Ms Naomi Hart, Essex Court Chambers, member of the Bar of England and Wales,

as Counsel and Advocates;

entre

le Royaume de Bahreïn,
représenté par

S. Exc. le cheikh Fawaz bin Mohammed Al Khalifa, ambassadeur du Royaume de Bahreïn auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, accrédité auprès du Royaume des Pays-Bas,

comme agent;

M. Georgios Petrochilos, avocat au barreau de Paris et à la Cour suprême grecque, cabinet Three Crowns LLP,

M^{me} Alexandra van der Meulen, avocate au barreau de Paris et membre du barreau de l'Etat de New York, cabinet Three Crowns LLP,

comme avocats;

M^{me} Amelia Keene, *barrister* et *solicitor* près la High Court de Nouvelle-Zélande, cabinet Three Crowns LLP,

M. Motohiro Maeda, *solicitor* près les juridictions supérieures d'Angleterre et du pays de Galles, cabinet Three Crowns LLP,

M. Ryan Manton, *barrister* et *solicitor* près la High Court de Nouvelle-Zélande, cabinet Three Crowns LLP,

M^{me} Julia Sherman, membre du barreau de l'Etat de New York, cabinet Three Crowns LLP,

comme conseils;

M. Mohamed Abdulrahman Al Haidan, directeur des affaires juridiques, ministère des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn,

M. Hamad Waheed Sayyar, conseiller, ambassade du Royaume de Bahreïn au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,

M. Devashish Krishan, conseiller juridique à la Cour de S.A.R. le prince héritier du Royaume de Bahreïn,

M. Mohamed Hafedh Ali Seif, troisième secrétaire, direction des affaires juridiques, ministère des affaires étrangères du Royaume de Bahreïn,

comme conseillers;

M^{me} Eleonore Gleitz, cabinet Three Crowns LLP,

comme assistante,

la République arabe d'Egypte,
représentée par

S. Exc. M. Amgad Abdel Ghaffar, ambassadeur de la République arabe d'Egypte auprès du Royaume des Pays-Bas,

comme agent;

M. Payam Akhavan, LL.M., S.J.D. (Harvard), professeur de droit international à l'Université McGill, membre du barreau de l'Etat de New York et du barreau de l'Ontario, membre de la Cour permanente d'arbitrage,

M^{me} Naomi Hart, Essex Court Chambers, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles,

comme conseils et avocats;

H.E. Ms Howaida Essam Abdel Rahman, Assistant Minister for Foreign Affairs for International Legal Affairs and Treaties of the Arab Republic of Egypt,

Ms Angi Mostafa, Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt to the International Civil Aviation Organization,

H.E. Mr. Khaled Mahmoud Elkhamry, Ambassador, Ministry of Foreign Affairs of the Arab Republic of Egypt,

Mr. Ihab Soliman, Counsellor, Deputy Chief of Mission, Embassy of the Arab Republic of Egypt in the Kingdom of the Netherlands,

Mr. Hazem Fawzy, Counsellor, Embassy of the Arab Republic of Egypt in the Kingdom of the Netherlands,

Ms Hadeer Samy Ibrahim Elsayed Saoudy, Third Secretary, Ministry of Foreign Affairs of the Arab Republic of Egypt,

Mr. Mostafa Diah Eldin Mohamed, Third Secretary, Embassy of the Arab Republic of Egypt in the Kingdom of the Netherlands,

as Advisers,

the Kingdom of Saudi Arabia,

represented by

H.E. Mr. Abdulaziz bin Abdullah bin Abdulaziz Abohaimed, Ambassador of the Kingdom of Saudi Arabia to the Kingdom of the Netherlands,

as Agent;

Mr. Nasser Awad Alghanoom, Counsellor, Embassy of the Kingdom of Saudi Arabia in the Kingdom of the Netherlands,

Mr. Mohammed Saud Alnasser, General Authority of Civil Aviation of the Kingdom of Saudi Arabia,

as Advisers;

Mr. Gavan Griffith, QC, Barrister, Lincoln's Inn, member of the Bars of England and Wales and of Australia,

as Counsel,

the United Arab Emirates,

represented by

H.E. Ms Hissa Abdullah Ahmed Al-Otaiba, Ambassador of the United Arab Emirates to the Kingdom of the Netherlands,

as Agent;

H.E. Mr. Abdalla Hamdan Alnaqbi, Director of International Law Department, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the United Arab Emirates,

Mr. Abdulla Al Jasmi, Head of the Multilateral Treaties and Agreements Section, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the United Arab Emirates,

Ms Majd Abdalla, Senior Legal Researcher, Multilateral Treaties and Agreements Section, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the United Arab Emirates,

Mr. Mohamed Salim Ali Alowais, Embassy of the United Arab Emirates in the Kingdom of the Netherlands,

S. Exc. M^{me} Howaida Essam Abdel Rahman, ministre déléguée aux affaires étrangères de la République arabe d'Égypte, chargée des affaires juridiques internationales et des traités internationaux,

M^{me} Angi Mostafa, représentante permanente de la République arabe d'Égypte auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale,

S. Exc. M. Khaled Mahmoud Elkhamry, ambassadeur, ministère des affaires étrangères de la République arabe d'Égypte,

M. Ihab Soliman, conseiller, chef de mission adjoint, ambassade de la République arabe d'Égypte au Royaume des Pays-Bas,

M. Hazem Fawzy, conseiller, ambassade de la République arabe d'Égypte au Royaume des Pays-Bas,

M^{me} Hadeer Samy Ibrahim Elsayed Saoudy, troisième secrétaire, ministère des affaires étrangères de la République arabe d'Égypte,

M. Mostafa Diah Eldin Mohamed, troisième secrétaire, ambassade de la République arabe d'Égypte au Royaume des Pays-Bas,

comme conseillers,

le Royaume d'Arabie saoudite,

représenté par

S. Exc. M. Abdulaziz bin Abdullah bin Abdulaziz Abohaimed, ambassadeur du Royaume d'Arabie saoudite auprès du Royaume des Pays-Bas,

comme agent;

M. Nasser Awad Alghanoom, conseiller, ambassade du Royaume d'Arabie saoudite au Royaume des Pays-Bas,

M. Mohammed Saud Alnasser, autorité générale de l'aviation civile du Royaume d'Arabie saoudite,

comme conseillers;

M. Gavan Griffith, QC, *barrister*, Lincoln's Inn, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, et du barreau d'Australie,

comme conseil,

les Emirats arabes unis,

représentés par

S. Exc. M^{me} Hissa Abdullah Ahmed Al-Otaiba, ambassadeur des Emirats arabes unis auprès du Royaume des Pays-Bas,

comme agente;

S. Exc. M. Abdalla Hamdan Alnaqbi, directeur du département de droit international, ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale des Emirats arabes unis,

M. Abdulla Al Jasmī, chef de la section des traités et accords multilatéraux, ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale des Emirats arabes unis,

M^{me} Majd Abdalla, chercheuse en droit principale, section des traités et accords multilatéraux, ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale des Emirats arabes unis,

M. Mohamed Salim Ali Alowais, ambassade des Emirats arabes unis au Royaume des Pays-Bas,

Ms Fatima Alkhateeb, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the United Arab Emirates,

as Special Advisers;

Mr. Malcolm Shaw, QC, Emeritus Sir Robert Jennings Professor of International Law at the University of Leicester, Senior Fellow, Lauterpacht Centre for International Law, University of Cambridge, associate member of the Institut de droit international, Barrister, Essex Court Chambers,

Mr. Simon Olleson, Three Stone Chambers, Lincoln's Inn, member of the Bar of England and Wales,

as Counsel and Advocates;

Mr. Scott Sheeran, Senior Legal Adviser to the Minister of State for Foreign Affairs, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the United Arab Emirates, Barrister and Solicitor of the High Court of New Zealand,

Mr. Paolo Busco, Legal Adviser to the Minister of State for Foreign Affairs, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the United Arab Emirates, member of the Italian Bar, registered European lawyer with the Bar of England and Wales,

Mr. Mark Somos, Senior Research Affiliate, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law,

Mr. Charles L. O. Buderer, Partner, Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, member of the Bars of the District of Columbia and the State of California,

Ms Luciana T. Ricart, LL.M., New York University School of Law, Counsel, Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, member of the Buenos Aires Bar Association,

Ms Lillie Ashworth, LL.M., University of Cambridge, Associate, Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, Solicitor of the Senior Courts of England and Wales,

as Counsel,

and

the State of Qatar,

represented by

Mr. Mohammed Abdulaziz Al-Khulaifi, Legal Counsel to the Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of the State of Qatar, Dean of the College of Law, Qatar University,

as Agent;

Mr. Vaughan Lowe, QC, Emeritus Professor of International Law, University of Oxford, member of the Institut de droit international, Essex Court Chambers, member of the Bar of England and Wales,

Mr. Pierre Klein, Professor of International Law, Université libre de Bruxelles,

Ms Loretta Malintoppi, 39 Essex Chambers Singapore, member of the Bar of Rome,

Mr. Lawrence H. Martin, Foley Hoag LLP, member of the Bars of the District of Columbia and Massachusetts,

M^{me} Fatima Alkhateeb, ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale des Emirats arabes unis,

comme conseillers spéciaux ;

M. Malcolm Shaw, QC, professeur émérite de droit international à l'Université de Leicester, titulaire de la chaire Sir Robert Jennings, *senior fellow* au Lauterpacht Centre for International Law de l'Université de Cambridge, membre associé de l'Institut de droit international, *barrister*, Essex Court Chambers,

M. Simon Olleson, Three Stone Chambers, Lincoln's Inn, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles,

comme conseils et avocats ;

M. Scott Sheeran, conseiller juridique principal auprès du ministre d'Etat aux affaires étrangères, ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale des Emirats arabes unis, *barrister* et *solicitor* près la High Court de Nouvelle-Zélande,

M. Paolo Busco, conseiller juridique auprès du ministre d'Etat aux affaires étrangères, ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale des Emirats arabes unis, membre du barreau d'Italie, inscrit en qualité de *registered European lawyer* au barreau d'Angleterre et du pays de Galles,

M. Mark Somos, attaché de recherche principal, Institut Max Planck de droit public comparé et de droit international,

M. Charles L. O. Buderer, associé, cabinet Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, membre des barreaux du district de Columbia et de l'Etat de Californie,

M^{me} Luciana T. Ricart, LLM, faculté de droit de l'Université de New York, avocate, cabinet Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, membre du barreau de Buenos Aires,

M^{me} Lillie Ashworth, LLM, Université de Cambridge, collaboratrice, cabinet Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, *solicitor* près les juridictions supérieures d'Angleterre et du pays de Galles,

comme conseils,

et

l'Etat du Qatar,

représenté par

M. Mohammed Abdulaziz Al-Khulaifi, conseiller juridique auprès du vice-premier ministre et ministre des affaires étrangères de l'Etat du Qatar, doyen de la faculté de droit de l'Université du Qatar,

comme agent ;

M. Vaughan Lowe, QC, professeur émérite de droit international à l'Université d'Oxford, membre de l'Institut de droit international, Essex Court Chambers, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles,

M. Pierre Klein, professeur de droit international à l'Université libre de Bruxelles,

M^{me} Loretta Malintoppi, 39 Essex Chambers Singapore, membre du barreau de Rome,

M. Lawrence H. Martin, cabinet Foley Hoag LLP, membre des barreaux du district de Columbia et de l'Etat du Massachusetts,

Mr. Constantinos Salonidis, Foley Hoag LLP, member of the Bars of the State of New York and of Greece,
Mr. Pierre d'Argent, Professor of International Law, Université catholique de Louvain, member of the Institut de droit international, Foley Hoag LLP, member of the Bar of Brussels,
as Counsel and Advocates;
H.E. Mr. Abdullah bin Hussein Al-Jaber, Ambassador of the State of Qatar to the Kingdom of the Netherlands,
H.E. Mr. Abdulla bin Nasser Turki Al-Subaey, President of the Civil Aviation Authority of the State of Qatar,
Mr. Ahmad Al-Mana, Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar,
Mr. Jassim Al-Kuwari, Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar,
Mr. Nasser Al-Hamad, Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar,
Ms Hissa Al-Dosari, Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar,
Mr. Ali Al-Hababi, Embassy of the State of Qatar in the Kingdom of the Netherlands,
Mr. Essa Al-Malki, Permanent Representative, Permanent Mission of the State of Qatar to the International Civil Aviation Organization,
Mr. John Augustin, Adviser, Permanent Mission of the State of Qatar to the International Civil Aviation Organization,
Mr. Salah Al-Shibani, Director of Legal Affairs Department, Civil Aviation Authority of the State of Qatar,
Mr. Nasser Al-Suwaidi, Director of International Cooperation Department, Civil Aviation Authority of the State of Qatar,
Mr. Talal Abdulla Al-Malki, Director of Public Relations and Communication Department, Civil Aviation Authority of the State of Qatar,
Mr. Rashed Al-Naemi, Embassy of the State of Qatar in the Kingdom of the Netherlands,
Mr. Abdulla Nasser Al-Asiri, Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar,
Ms Noora Ahmad Al-Saai, Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar,
Ms Dana Ahmad Ahan, Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar,
as Advisers;
Mr. Pemmaraju Sreenivasa Rao, Special Adviser in the Office of the Attorney General, State of Qatar, former member of the International Law Commission, member of the Institut de droit international,
Mr. Surya Subedi, QC (Hon.), Professor of International Law, University of Leeds, member of the Institut de droit international, Three Stone Chambers, member of the Bar of England and Wales,
Ms Catherine Amirfar, Debevoise & Plimpton LLP, member of the Bar of the State of New York,
Mr. Arsalan Suleman, Foley Hoag LLP, member of the Bars of the State of New York and the District of Columbia,
Mr. Joseph Klingler, Foley Hoag LLP, member of the Bars of the State of New York and the District of Columbia,
Mr. Ioannis Konstantinidis, Assistant Professor of International Law, College of Law, Qatar University,
Mr. Ofilio Mayorga, Foley Hoag LLP, member of the Bars of the State of New York and Nicaragua,
Mr. Peter Tzeng, Foley Hoag LLP, member of the Bar of the State of New York,

- M. Constantinos Salonidis, cabinet Foley Hoag LLP, membre des barreaux de l'Etat de New York et de Grèce,
- M. Pierre d'Argent, professeur de droit international à l'Université catholique de Louvain, membre de l'Institut de droit international, cabinet Foley Hoag LLP, membre du barreau de Bruxelles,
- comme conseils et avocats ;
- S. Exc. M. Abdullah bin Hussein Al-Jaber, ambassadeur de l'Etat du Qatar auprès du Royaume des Pays-Bas,
- S. Exc. M. Abdulla bin Nasser Turki Al-Subaey, président de l'autorité de l'aviation civile de l'Etat du Qatar,
- M. Ahmad Al-Mana, ministère des affaires étrangères de l'Etat du Qatar,
- M. Jassim Al-Kuwari, ministère des affaires étrangères de l'Etat du Qatar,
- M. Nasser Al-Hamad, ministère des affaires étrangères de l'Etat du Qatar,
- M^{me} Hissa Al-Dosari, ministère des affaires étrangères de l'Etat du Qatar,
- M. Ali Al-Hababi, ambassade de l'Etat du Qatar au Royaume des Pays-Bas,
- M. Essa Al-Malki, représentant permanent de l'Etat du Qatar auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale,
- M. John Augustin, conseiller, mission permanente de l'Etat du Qatar auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale,
- M. Salah Al-Shibani, directeur du département des affaires juridiques, autorité de l'aviation civile de l'Etat du Qatar,
- M. Nasser Al-Suwaidi, directeur du département de la coopération internationale, autorité de l'aviation civile de l'Etat du Qatar,
- M. Talal Abdulla Al-Malki, directeur du département des relations publiques et de la communication, autorité de l'aviation civile de l'Etat du Qatar,
- M. Rashed Al-Naemi, ambassade de l'Etat du Qatar au Royaume des Pays-Bas,
- M. Abdulla Nasser Al-Asiri, ministère des affaires étrangères de l'Etat du Qatar,
- M^{me} Noora Ahmad Al-Saai, ministère des affaires étrangères de l'Etat du Qatar,
- M^{me} Dana Ahmad Ahan, ministère des affaires étrangères de l'Etat du Qatar,
- comme conseillers ;
- M. Pemmaraju Sreenivasa Rao, conseiller spécial auprès du bureau de l'*Attorney General* de l'Etat du Qatar, ancien membre de la Commission du droit international, membre de l'Institut de droit international,
- M. Surya Subedi, QC (Hon.), professeur de droit international à l'Université de Leeds, membre de l'Institut de droit international, Three Stone Chambers, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles,
- M^{me} Catherine Amirfar, cabinet Debevoise & Plimpton LLP, membre du barreau de l'Etat de New York,
- M. Arsalan Suleman, cabinet Foley Hoag LLP, membre des barreaux de l'Etat de New York et du district de Columbia,
- M. Joseph Klinger, cabinet Foley Hoag LLP, membre des barreaux de l'Etat de New York et du district de Columbia,
- M. Ioannis Konstantinidis, professeur adjoint de droit international à la faculté de droit de l'Université du Qatar,
- M. Ofilio Mayorga, cabinet Foley Hoag LLP, membre des barreaux de l'Etat de New York et du Nicaragua,
- M. Peter Tzeng, cabinet Foley Hoag LLP, membre du barreau de l'Etat de New York,

Ms Floriane Lavaud, Debevoise & Plimpton LLP, member of the Bars of the State of New York and Paris, Solicitor of the Senior Courts of England and Wales,

Mr. Ali Abusedra, Legal Counsel, Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar,

Ms Yasmin Al-Ameen, Foley Hoag LLP,
as Counsel;

Ms Flannery Sockwell, Foley Hoag LLP,
Ms Nancy Lopez, Foley Hoag LLP,
Ms Deborah Langley, Foley Hoag LLP,
as Assistants,

THE COURT,

composed as above,
after deliberation,

delivers the following Judgment:

1. By a joint Application filed in the Registry of the Court on 4 July 2018, the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates instituted an appeal from a Decision rendered by the Council of the International Civil Aviation Organization (ICAO) (hereinafter the “ICAO Council” or the “Council”) on 29 June 2018 in proceedings commenced by the State of Qatar against these States on 30 October 2017 (hereinafter the “Decision”), pursuant to Article 84 of the Convention on International Civil Aviation, adopted at Chicago on 7 December 1944 (hereinafter the “Chicago Convention” or the “Convention”). In this Decision, the ICAO Council rejected the preliminary objections raised by Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and the United Arab Emirates that it lacked jurisdiction “to resolve the claims raised” by Qatar in its application and that these claims were inadmissible.

2. On the same day, the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt and the United Arab Emirates filed another joint Application in respect of a different decision of the ICAO Council, also dated 29 June 2018, in separate proceedings brought by the State of Qatar on 30 October 2017 against those three States, pursuant to Article II, Section 2, of the International Air Services Transit Agreement, adopted at Chicago on 7 December 1944 (hereinafter the “IASTA”), the Kingdom of Saudi Arabia not being a party to that instrument (see *Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article II, Section 2, of the 1944 International Air Services Transit Agreement (Bahrain, Egypt and United Arab Emirates v. Qatar)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 2020*, pp. 179 and 186, paras. 1 and 26).

3. In their Application in the present case, the Applicant States seek to found the jurisdiction of the Court on Article 84 of the Chicago Convention, in conjunction with Articles 36, paragraph 1, and 37 of the Statute of the Court.

4. In accordance with Article 40, paragraph 2, of the Statute of the Court, the Registrar immediately communicated a signed copy of the Application to the Government of Qatar. He also notified the Secretary-General of the United Nations of the filing of the Application.

M^{me} Floriane Lavaud, cabinet Debevoise & Plimpton LLP, membre des barreaux de l'Etat de New York et de Paris, *solicitor* près les juridictions supérieures d'Angleterre et du pays de Galles,

M. Ali Abusedra, conseiller juridique, ministère des affaires étrangères de l'Etat du Qatar,

M^{me} Yasmin Al-Ameen, cabinet Foley Hoag LLP,
comme conseils;

M^{me} Flannery Sockwell, cabinet Foley Hoag LLP,

M^{me} Nancy Lopez, cabinet Foley Hoag LLP,

M^{me} Deborah Langley, cabinet Foley Hoag LLP,
comme assistantes,

LA COUR,

ainsi composée,

après délibéré en chambre du conseil,

rend l'arrêt suivant :

1. Par une requête introductive d'instance conjointe déposée au Greffe de la Cour le 4 juillet 2018, le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Egypte et les Emirats arabes unis ont fait appel d'une décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) (ci-après le « Conseil de l'OACI » ou le « Conseil ») dans une instance introduite contre eux par l'Etat du Qatar le 30 octobre 2017 (ci-après la « décision ») en vertu de l'article 84 de la convention relative à l'aviation civile internationale, adoptée à Chicago le 7 décembre 1944 (ci-après la « convention de Chicago » ou la « convention »). Dans cette décision, le Conseil de l'OACI rejetait les exceptions préliminaires que l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Egypte et les Emirats arabes unis avaient soulevées aux motifs qu'il n'était pas compétent « pour statuer sur les plaintes » formulées par le Qatar dans sa requête et que lesdites plaintes n'étaient pas recevables.

2. Le même jour, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Egypte et les Emirats arabes unis ont déposé une autre requête conjointe concernant une autre décision rendue par le Conseil de l'OACI, également le 29 juin 2018, dans une instance distincte introduite contre eux trois par l'Etat du Qatar le 30 octobre 2017 en vertu de la section 2 de l'article II de l'accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux, adopté à Chicago le 7 décembre 1944 (ci-après l'« accord de transit »), auquel le Royaume d'Arabie saoudite n'est pas partie (voir *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI en vertu de l'article II, section 2, de l'accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux (Bahreïn, Egypte et Emirats arabes unis c. Qatar)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2020, p. 179 et 186, par. 1 et 26).

3. Dans leur requête en la présente espèce, les Etats demandeurs entendent fonder la compétence de la Cour sur l'article 84 de la convention de Chicago, eu égard au paragraphe 1 de l'article 36 et à l'article 37 du Statut de la Cour.

4. Conformément au paragraphe 2 de l'article 40 du Statut de la Cour, le greffier a immédiatement communiqué au Gouvernement du Qatar une copie signée de la requête; il a également informé le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du dépôt de celle-ci.

In addition, by a letter dated 25 July 2018, the Registrar informed all Member States of the United Nations of the filing of the above-mentioned Application.

5. Pursuant to Article 40, paragraph 3, of the Statute of the Court, the Registrar notified the Member States of the United Nations, through the Secretary-General, of the filing of the Application, by transmission of the printed bilingual text of that document.

6. In conformity with Article 43, paragraph 1, of the Rules of Court, the Registrar addressed to States parties to the Chicago Convention the notification provided for in Article 63, paragraph 1, of the Statute. In addition, in accordance with Article 69, paragraph 3, of the Rules of Court, the Registrar addressed to the ICAO, through its Secretary-General, the notification provided for in Article 34, paragraph 3, of the Statute.

7. Since the Court included upon the Bench no judge of the nationality of the Parties, the Applicant States and Qatar proceeded to exercise the right conferred upon them by Article 31 of the Statute to choose a judge *ad hoc* to sit in the case. The Applicant States first jointly chose Mr. Nabil Elaraby, who resigned on 10 September 2019, and, subsequently, Sir Franklin Berman. The Respondent chose Mr. Yves Daudet.

8. By a letter dated 16 July 2018, the Agent of Qatar requested, on behalf of his Government, that the Court join, pursuant to the first sentence of Article 47 of the Rules of Court, the proceedings in the cases concerning the *Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar)* and the *Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article II, Section 2, of the 1944 International Air Services Transit Agreement (Bahrain, Egypt and United Arab Emirates v. Qatar)*. In his letter, the Agent further stated that, should the Court decide not to join the proceedings in the two cases, his Government requested it to direct common action in respect of the written and oral proceedings, pursuant to the second sentence of Article 47 of the Rules of Court.

9. By a letter dated 23 July 2018, the Agent of Saudi Arabia indicated that his Government considered that the joinder of the proceedings in the two cases would not be appropriate, as Saudi Arabia was not a party to the IASTA. The Agent, however, stated that his Government had no objection were the Court to direct common action in respect of the written and oral proceedings.

10. On 23 July 2018, the President of the Court held meetings with the Agents of the Applicant States and Qatar, pursuant to Article 31 of the Rules of Court, in respect of each case. In the course of these meetings, Qatar reiterated its request that the proceedings in the two cases be joined and, failing this, that the Court direct common action in respect of the written and oral proceedings. For their part, the Applicant States in each case opposed the joinder of the two proceedings. They expressed the view, however, that they would be in favour of the Court directing common action under Article 47 of the Rules of Court with regard to both cases.

11. By letters dated 25 July 2018, the Registrar informed the Applicant States and Qatar that, having taken into account their views, the Court had decided not to direct the joinder of the proceedings in the two cases, pursuant to the first sentence of Article 47 of the Rules of Court. He further indicated that the Court, however, considered it appropriate to direct common action, pursuant to the

En outre, par lettre du 25 juillet 2018, il en a informé tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies.

5. Conformément au paragraphe 3 de l'article 40 du Statut de la Cour, le greffier a informé les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies en leur transmettant, par l'entremise du Secrétaire général, le texte bilingue imprimé de la requête.

6. Conformément au paragraphe 1 de l'article 43 du Règlement de la Cour, le greffier a adressé aux Etats parties à la convention de Chicago la notification prévue au paragraphe 1 de l'article 63 du Statut. En outre, conformément au paragraphe 3 de l'article 69 du Règlement, il a adressé à l'OACI, par l'entremise de sa secrétaire générale, la notification prévue au paragraphe 3 de l'article 34 du Statut.

7. La Cour ne comptant sur le siège aucun juge de la nationalité des Parties, les Etats demandeurs et le Qatar se sont prévalus du droit que leur confère l'article 31 du Statut de désigner un juge *ad hoc* pour siéger en l'affaire. Les Etats demandeurs ont désigné conjointement M. Nabil Elaraby puis, celui-ci ayant renoncé à exercer ses fonctions le 10 septembre 2019, sir Franklin Berman. Le Qatar a désigné M. Yves Daudet.

8. Par lettre en date du 16 juillet 2018, l'agent du Qatar, au nom de son gouvernement, a prié la Cour de joindre, en vertu de la première phrase de l'article 47 de son Règlement, les instances en les affaires de l'*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)* et de l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI en vertu de l'article II, section 2, de l'accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux (Bahreïn, Egypte et Emirats arabes unis c. Qatar)*. Dans sa lettre, l'agent ajoutait que son gouvernement priait la Cour, si celle-ci décidait de ne pas joindre les instances dans les deux affaires, d'ordonner une action commune relativement aux procédures écrite et orale, en vertu de la seconde phrase de l'article 47 de son Règlement.

9. Par lettre en date du 23 juillet 2018, l'agent de l'Arabie saoudite a indiqué que, de l'avis de son gouvernement, il n'était pas approprié de joindre les instances dans les deux affaires, l'Arabie saoudite n'étant pas partie à l'accord de transit. L'agent a toutefois précisé que son gouvernement n'avait pas d'objection à ce que la Cour ordonne une action commune relativement aux procédures écrite et orale.

10. Le 23 juillet 2018, le président de la Cour, conformément à l'article 31 du Règlement, s'est entretenu avec les agents des Etats demandeurs et du Qatar au sujet de chaque affaire. Lors de ces réunions, le Qatar a réitéré sa demande tendant à ce que les instances dans les deux affaires soient jointes ou que, à défaut, la Cour ordonne une action commune relativement aux procédures écrite et orale. Pour leur part, les Etats demandeurs dans chacune des affaires se sont opposés à la jonction des instances. Ils ont fait savoir cependant qu'ils seraient favorables à ce que la Cour ordonne, en vertu de l'article 47 de son Règlement, une action commune relativement aux deux affaires.

11. Par lettres en date du 25 juillet 2018, le greffier a informé les Etats demandeurs et le Qatar que, eu égard aux vues qu'ils avaient exprimées, la Cour avait décidé de ne pas ordonner la jonction des instances dans les deux affaires en vertu de la première phrase de l'article 47 de son Règlement. Il a également indiqué que la Cour estimait toutefois approprié d'ordonner, en vertu de la seconde

second sentence of that Article, in respect of the said cases, and that the Court would decide in due course on the modalities for such a common action.

12. By an Order dated 25 July 2018, the President of the Court fixed 27 December 2018 and 27 May 2019 as the respective time-limits for the filing of a Memorial by the Applicant States and a Counter-Memorial by Qatar. The Memorial and the Counter-Memorial were filed on 27 December 2018 and 25 February 2019, respectively.

13. By an Order dated 27 March 2019, the Court directed the submission of a Reply by the Applicant States and a Rejoinder by Qatar, and fixed 27 May 2019 and 29 July 2019 as the respective time-limits for the filing of those pleadings. The Reply and Rejoinder were filed within the time-limits thus prescribed.

14. By a letter dated 5 April 2019, the Registrar, acting pursuant to Article 69, paragraph 3, of the Rules of Court, transmitted to the Secretary-General of ICAO copies of the written proceedings filed up to that point in the case, namely the Memorial of the Applicant States and the Counter-Memorial of Qatar, and asked whether the Organization intended to present observations in writing under that provision. By a letter dated 31 July 2019, the Secretary-General of ICAO stated that the Organization did not intend to submit observations in writing at that stage. She indicated, however, that ICAO would advise the Court if it intended to present observations in writing upon receipt of copies of the Reply and the Rejoinder. The said pleadings were communicated to the ICAO under cover of a letter dated 1 August 2019. By a letter dated 20 September 2019, the Secretary-General stated that the Organization did not intend to submit observations in writing under the above-mentioned provision.

15. Pursuant to Article 53, paragraph 2, of its Rules, the Court, after ascertaining the views of the Parties, decided that copies of the pleadings and documents annexed would be made accessible to the public on the opening of the oral proceedings.

16. By a letter dated 28 March 2019, the Registrar informed the Parties that the Court had decided to organize combined hearings in the cases concerning the *Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar)* and the *Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article II, Section 2, of the 1944 International Air Services Transit Agreement (Bahrain, Egypt and United Arab Emirates v. Qatar)*. These combined hearings were held from 2 to 6 December 2019, at which the Court heard the oral arguments and replies of:

For the Applicant States: H.E. Sheikh Fawaz bin Mohammed Al Khalifa,
H.E. Mr. Amgad Abdel Ghaffar,
H.E. Ms Hissa Abdullah Ahmed Al-Otaiba,
H.E. Mr. Abdulaziz bin Abdullah
bin Abdulaziz Abohaimed,
Mr. Payam Akhavan,
Ms Alexandra van der Meulen,
Mr. Malcolm Shaw,
Mr. Georgios Petrochilos,
Mr. Simon Olleson.

phrase du même article, une action commune relativement auxdites affaires, et qu'elle en déterminerait les modalités en temps voulu.

12. Par ordonnance du 25 juillet 2018, le président de la Cour a fixé au 27 décembre 2018 et au 27 mai 2019, respectivement, les dates d'expiration des délais pour le dépôt d'un mémoire par les Etats demandeurs et d'un contre-mémoire par le Qatar. Le mémoire et le contre-mémoire ont été déposés le 27 décembre 2018 et le 25 février 2019, respectivement.

13. Par ordonnance du 27 mars 2019, la Cour a prescrit la présentation d'une réplique par les Etats demandeurs et d'une duplique par le Qatar, et a fixé au 27 mai 2019 et au 29 juillet 2019, respectivement, les dates d'expiration des délais pour le dépôt de ces pièces. La réplique et la duplique ont été déposées dans les délais ainsi fixés.

14. Par lettre en date du 5 avril 2019, le greffier, en application du paragraphe 3 de l'article 69 du Règlement, a transmis à la secrétaire générale de l'OACI des exemplaires des écritures déposées jusqu'alors en l'affaire, à savoir le mémoire des Etats demandeurs et le contre-mémoire du Qatar, en la priant de lui faire savoir si l'OACI entendait présenter des observations écrites en vertu de cette disposition. Par lettre en date du 31 juillet 2019, la secrétaire générale de l'OACI a déclaré que l'organisation n'avait pas l'intention de soumettre des observations écrites à ce stade. Elle a toutefois indiqué que l'OACI ferait savoir à la Cour si elle entendait présenter de telles observations lorsqu'elle aurait reçu des exemplaires de la réplique et de la duplique. Lesdites pièces ont été communiquées à l'OACI sous le couvert d'une lettre datée du 1^{er} août 2019. Par une lettre en date du 20 septembre 2019, la secrétaire générale a indiqué que l'organisation n'entendait pas présenter d'observations écrites en vertu de la disposition susmentionnée.

15. Conformément au paragraphe 2 de l'article 53 du Règlement, la Cour a décidé, après avoir consulté les Parties, que des exemplaires des pièces de procédure et des documents y annexés seraient rendus accessibles au public à l'ouverture de la procédure orale.

16. Par lettre en date du 28 mars 2019, le greffier a informé les Parties que la Cour avait décidé d'organiser des audiences conjointes dans les affaires de l'*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)* et de l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI en vertu de l'article II, section 2, de l'accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux (Bahreïn, Egypte et Emirats arabes unis c. Qatar)*. Des audiences conjointes ont ainsi été tenues du 2 au 6 décembre 2019, au cours desquelles ont été entendus en leurs plaidoiries et réponses :

Pour les Etats demandeurs: S. Exc. le cheikh Fawaz bin Mohammed Al Khalifa,
S. Exc. M. Amgad Abdel Ghaffar,
S. Exc. M^{me} Hissa Abdullah Ahmed Al-Otaiba,
S. Exc. M. Abdulaziz bin Abdullah
bin Abdulaziz Abohaimed,
M. Payam Akhavan,
M^{me} Alexandra van der Meulen,
M. Malcolm Shaw,
M. Georgios Petrochilos,
M. Simon Olleson.

For Qatar: Mr. Mohammed Abdulaziz Al-Khulaifi,
Mr. Vaughan Lowe,
Mr. Pierre Klein,
Mr. Lawrence Martin,
Ms Loretta Malintoppi.

*

17. In the Application, the following claims were presented by the Applicant States:

“For the above-stated reasons, may it please the Court, rejecting all submissions to the contrary, to adjudge and declare:

- (1) That the Decision of the ICAO Council dated 29 June 2018 reflects a manifest failure to act judicially on the part of the ICAO Council, and a manifest lack of due process in the procedure adopted by the ICAO Council; and
- (2) That the ICAO Council is not competent to adjudicate upon the disagreement between the State of Qatar and the Applicants submitted by Qatar to the ICAO Council by Qatar’s Application (A) dated 30 October 2017; and
- (3) That the Decision of the ICAO Council dated 29 June 2018 in respect of Application (A) is null and void and without effect.”

18. In the written proceedings, the following submissions were presented by the Parties:

On behalf of the Governments of the Applicant States,

in the Memorial:

“1. For the reasons set out in this Memorial, and reserving the right to supplement, amplify or amend the present submissions, the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates hereby request the Court to uphold their Appeal against the Decision rendered by the Council of the International Civil Aviation Organization dated 29 June 2018, in proceedings commenced by the State of Qatar by Qatar’s Application (A) dated 30 October 2017 against the four States pursuant to Article 84 of the Chicago Convention.

2. In particular, the Court is respectfully requested to adjudge and declare, rejecting all submissions to the contrary, that:

- (1) the Decision of the ICAO Council dated 29 June 2018 reflects a manifest failure to act judicially on the part of the ICAO Council, and a manifest lack of due process in the procedure adopted by the ICAO Council; and
- (2) the ICAO Council is not competent to adjudicate upon the disagreement between the State of Qatar and the Appellants submitted by Qatar to the ICAO Council by Qatar’s Application (A) dated 30 October 2017; and
- (3) the Decision of the ICAO Council dated 29 June 2018 in respect of Application (A) is null and void and without effect.”

Pour le Qatar : M. Mohammed Abdulaziz Al-Khulaifi,
M. Vaughan Lowe,
M. Pierre Klein,
M. Lawrence Martin,
M^{me} Loretta Malintoppi.

*

17. Dans leur requête, les Etats demandeurs ont formulé les demandes suivantes :

« Pour les motifs susmentionnés, plaise à la Cour, rejetant toutes conclusions contraires, dire et juger que :

- 1) la décision 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 l'Etat du Qatar et les demandeurs en la présente affaire, dont le Qatar l'a saisi par la requête A déposée le 30 octobre 2017 ; et que
- 3) la décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'OACI sur la requête A est nulle, non avenue et sans effet. »

18. Dans les pièces de procédure, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties :

Au nom des Gouvernements des Etats demandeurs,
dans le mémoire :

« 1. Pour les motifs exposés dans le présent mémoire, tout en se réservant le droit de compléter, préciser ou modifier les présentes conclusions finales, le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Egypte et les Emirats arabes unis prient la Cour d'accueillir le recours qu'ils ont formé contre la décision rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale dans une instance introduite contre eux par le Qatar, devant cet organe, le 30 octobre 2017, par voie de requête en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago (requête A devant l'OACI).

2. En particulier, la Cour est priée de dire et juger, rejetant toutes conclusions contraires, que :

- 1) la décision A rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'OACI révèle que celui-ci n'a manifestement pas agi comme une autorité judiciaire et n'a manifestement pas respecté les garanties d'une procédure régulière ;
- 2) le Conseil de l'OACI n'a pas compétence pour connaître du désaccord opposant le Qatar et les appelants, dont le Qatar l'a saisi par la requête A en date du 30 octobre 2017 ; et que
- 3) la décision A rendue le 29 juin 2018 par le Conseil de l'OACI sur la requête A est nulle, non avenue et sans effet. »

in the Reply:

“1. For these reasons, and reserving the right to supplement, amplify or amend the present submissions, the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates hereby request the Court to uphold their Appeal against the Decision rendered by the Council of the International Civil Aviation Organization dated 29 June 2018, in proceedings commenced by Qatar’s Application (A) dated 30 October 2017 against the four States pursuant to Article 84 of the Chicago Convention.

2. In particular, the Court is respectfully requested to adjudge and declare, rejecting all submissions to the contrary, that:

- (1) the Decision of the ICAO Council dated 29 June 2018 reflects a manifest failure to act judicially on the part of the ICAO Council, and a manifest lack of due process in the procedure adopted by the ICAO Council; and
- (2) the ICAO Council is not competent to adjudicate upon the disagreement between Qatar and the Appellants submitted by Qatar to the ICAO Council by Qatar’s Application (A) dated 30 October 2017; and
- (3) the Decision of the ICAO Council dated 29 June 2018 in respect of Application (A) is null and void and without effect.”

On behalf of the Government of Qatar,

in the Counter-Memorial:

“On the basis of the facts and law set forth in this Counter-Memorial, Qatar respectfully requests the Court to reject Joint Appellants’ appeal and affirm the ICAO Council’s Decision of 29 June 2018 dismissing Joint Appellants’ preliminary objection to the Council’s jurisdiction and competence to adjudicate Qatar’s Application (A) of 30 October 2017.”

in the Rejoinder:

“On the basis of the facts and law set forth in this Rejoinder, Qatar respectfully requests the Court to reject Joint Appellants’ appeal and affirm the ICAO Council’s Decision of 29 June 2018 dismissing Joint Appellants’ preliminary objection to the Council’s jurisdiction and competence to adjudicate Qatar’s Application (A) of 30 October 2017.”

19. At the oral proceedings, the following submissions were presented by the Parties:

On behalf of the Governments of the Applicant States,

at the hearing of 5 December 2019:

“1. In accordance with Article 60, paragraph 2, of the Rules of the Court, and for the reasons set out during the written and oral phase of the pleadings, the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates hereby request the Court to uphold their Appeal against the Decision rendered by the Council of the International Civil Aviation Organization dated 29 June 2018, in proceedings commenced by Qatar’s Application (A) dated 30 October 2017 against the four States pursuant to Article 84 of the Chicago Convention.

dans la réplique :

«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'Égypte 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.»

Au nom du Gouvernement du Qatar,

dans le contre-mémoire :

«Sur la base des éléments de fait et de droit exposés dans le présent contre-mémoire, le Qatar prie respectueusement la Cour de rejeter le recours des appelants et de confirmer la décision du Conseil de l'OACI en date du 29 juin 2018 portant rejet de l'exception préliminaire par laquelle ceux-ci ont contesté la compétence du Conseil pour connaître de la requête A du Qatar en date du 30 octobre 2017.»

dans la duplique :

«Sur la base des éléments de fait et de droit exposés dans la présente duplique, le Qatar prie respectueusement la Cour de rejeter le recours des appelants et de confirmer la décision du Conseil de l'OACI en date du 29 juin 2018 portant rejet de l'exception préliminaire par laquelle ceux-ci ont contesté la compétence du Conseil pour connaître de la requête A du Qatar en date du 30 octobre 2017.»

19. Lors de la procédure orale, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties :

Au nom des Gouvernements des Etats demandeurs,

à l'audience du 5 décembre 2019 :

«1. Conformément au paragraphe 2 de l'article 60 du Règlement de la Cour, et pour les motifs exposés au cours des phases écrite et orale de la procédure, le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Égypte 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. In particular, the Court is respectfully requested to adjudge and declare, rejecting all submissions to the contrary, that:

- (1) the Decision of the ICAO Council dated 29 June 2018 reflects a manifest failure to act judicially on the part of the ICAO Council, and a manifest lack of due process in the procedure adopted by the ICAO Council; and
- (2) the ICAO Council is not competent to adjudicate upon the disagreement between the State of Qatar and the Appellants submitted by Qatar to the ICAO Council by Qatar's Application (A) dated 30 October 2017; and
- (3) the Decision of the ICAO Council dated 29 June 2018 in respect of Application (A) is null and void and without effect."

On behalf of the Government of Qatar,

at the hearing of 6 December 2019:

"In accordance with Article 60 of the Rules of Court, for the reasons duly submitted, Qatar respectfully requests the Court to reject Joint Appellants' appeals and affirm the ICAO Council's Decisions of 29 June 2018 dismissing Joint Appellants' preliminary objection to the Council's jurisdiction and competence to adjudicate Qatar's claims before the Council."

*

20. In the following paragraphs, the Applicant States, namely the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates, will collectively be referred to as the "Appellants". In describing proceedings before the ICAO Council, these States will be referred to as respondents before the ICAO Council.

* * *

I. INTRODUCTION

A. Factual Background

21. On 5 June 2017, the Governments of Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and the United Arab Emirates severed diplomatic relations with Qatar and adopted a series of restrictive measures relating to terrestrial, maritime and aerial lines of communication with Qatar, which included certain aviation restrictions. Pursuant to these restrictions, all Qatar-registered aircraft were barred by the Appellants from landing at or departing from their airports and were denied the right to overfly their respective territories, including the territorial seas within the relevant flight information regions. Certain restrictions also applied to non-Qatar-registered aircraft flying to and from Qatar, which were required to obtain prior approval

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. »

Au nom du Gouvernement du Qatar,

à l'audience du 6 décembre 2019 :

«Se référant à l'article 60 du Règlement de la Cour, pour les motifs exposés à l'audience, le Qatar prie respectueusement la Cour de rejeter le recours des appelants et de confirmer la décision du Conseil de l'OACI en date du 29 juin 2018 portant rejet de l'exception préliminaire par laquelle les appelants ont contesté la compétence du Conseil pour connaître des demandes du Qatar portées devant lui.»

*

20. Dans les paragraphes suivants, les Etats demandeurs, à savoir le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Egypte et les Emirats arabes unis, seront collectivement dénommés les «appelants». Ces Etats seront dénommés défendeurs devant le Conseil de l'OACI lorsqu'il sera fait référence à la procédure devant cet organe.

* * *

I. INTRODUCTION

A. Contexte factuel

21. Le 5 juin 2017, les Gouvernements de l'Arabie saoudite, de Bahreïn, de l'Egypte et des Emirats arabes unis ont rompu leurs relations diplomatiques avec le Qatar et adopté un ensemble de mesures restrictives visant les voies de communication terrestres, maritimes et aériennes avec cet Etat, notamment certaines restrictions visant l'aviation. Par ces mesures, les appelants interdisaient à tout aéronef immatriculé au Qatar de voler à destination ou en provenance de leurs aéroports ou de survoler leurs territoires, y compris les mers territoriales situées dans les régions d'information de vol correspondantes. Certaines restrictions s'appliquaient également aux aéronefs non immatriculés au Qatar mais volant à destination ou en pro-

from the civil aviation authorities of the Appellants. According to the Appellants, the restrictive measures were taken in response to Qatar's alleged breach of its obligations under certain international agreements to which the Appellants and Qatar are parties, namely the Riyadh Agreement (with Endorsement Agreement) of 23 and 24 November 2013, the Mechanism Implementing the Riyadh Agreement of 17 April 2014 and the Supplementary Riyadh Agreement of 16 November 2014 (hereinafter the "Riyadh Agreements"), and of other obligations under international law.

22. On 15 June 2017, Qatar submitted to the Office of the ICAO Secretary-General an application for the purpose of initiating proceedings before the Council, citing as respondents Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and the United Arab Emirates, as well as a memorial. Certain deficiencies in the application and the memorial having been identified by the Secretariat, the Secretary-General, in a letter dated 21 June 2017, requested Qatar to rectify them.

23. On 30 October 2017, pursuant to Article 84 of the Chicago Convention, Qatar filed a new application and memorial with the ICAO Council, in which it claimed that the aviation restrictions adopted by Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and the United Arab Emirates violated their obligations under the Chicago Convention. Article 84 of the Chicago Convention reads as follows:

"Settlement of Disputes

If any disagreement between two or more contracting States relating to the interpretation or application of this Convention and its Annexes cannot be settled by negotiation, it shall, on the application of any State concerned in the disagreement, be decided by the Council. No member of the Council shall vote in the consideration by the Council of any dispute to which it is a party. Any contracting State may, subject to Article 85, appeal from the decision of the Council to an *ad hoc* arbitral tribunal agreed upon with the other parties to the dispute or to the Permanent Court of International Justice. Any such appeal shall be notified to the Council within sixty days of receipt of notification of the decision of the Council."

24. On 19 March 2018, Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and the United Arab Emirates, as respondents before the ICAO Council, raised two preliminary objections. In the first preliminary objection, they argued that the ICAO Council lacked jurisdiction under the Chicago Convention since the real issue in dispute between the Parties involved matters extending beyond the scope of that instrument, including whether the aviation restrictions could be characterized as lawful countermeasures under international law. In the second preliminary objection, they argued that Qatar had failed to meet the precondition of negotiation set forth in Article 84

venance de cet Etat. Ces aéronefs devaient obtenir une autorisation préalable des autorités de l'aviation civile des appelants. Selon les appelants, ces mesures restrictives ont été prises en réponse au manquement présumé, par le Qatar, aux obligations qui sont les siennes en vertu de certains accords internationaux auxquels les appelants et le Qatar sont parties, à savoir l'accord de Riyad (accompagné de l'accord d'approbation) des 23 et 24 novembre 2013, le mécanisme de mise en œuvre de l'accord de Riyad du 17 avril 2014 et l'accord complémentaire de Riyad du 16 novembre 2014 (ci-après les «accords de Riyad»), ainsi qu'à d'autres obligations qui lui incombent en vertu du droit international.

22. Le 15 juin 2017, le Qatar a soumis au bureau de la secrétaire générale de l'OACI une requête à l'effet d'introduire une instance devant le Conseil de l'organisation, citant comme défendeurs l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Egypte et les Emirats arabes unis, accompagnée d'un mémoire. Le secrétariat a décelé certaines lacunes dans cette requête et ce mémoire, auxquelles la secrétaire générale, par lettre en date du 21 juin 2017, a prié le Qatar de remédier.

23. Le 30 octobre 2017, se prévalant de l'article 84 de la convention de Chicago, le Qatar a saisi le Conseil de l'OACI d'une nouvelle requête, accompagnée d'un mémoire, dans laquelle il affirmait que les restrictions visant l'aviation adoptées par l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Egypte et les Emirats arabes unis emportaient violation des obligations incombant à ces Etats en vertu de ladite convention. L'article 84 de la convention de Chicago est ainsi libellé:

«Règlement des différends

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

24. Le 19 mars 2018, l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Egypte et les Emirats arabes unis, en qualité de défendeurs devant le Conseil de l'OACI, ont soulevé deux exceptions préliminaires. Par la première, ils soutenaient que le Conseil n'était pas compétent en vertu de la convention de Chicago car le véritable problème en cause entre les Parties recouvrait des questions qui allaient au-delà du champ d'application de cet instrument, notamment celle de savoir si les restrictions visant l'aviation pouvaient être qualifiées de contre-mesures licites au regard du droit international. Par la seconde, ils avançaient que le Qatar n'avait pas respecté la condi-

of the Chicago Convention, also reflected in Article 2, subparagraph (g), of the ICAO Rules for the Settlement of Differences, and consequently that the Council lacked jurisdiction to resolve the claims raised by Qatar, or alternatively that the application was inadmissible.

25. By a decision dated 29 June 2018, the ICAO Council rejected, by 23 votes to 4, with 6 abstentions, the preliminary objections, treating them as one single objection. In this Decision, the Council stated, *inter alia*, the following:

“*HAVING CONSIDERED* the preliminary objection of the Respondents, namely that the Council lacks jurisdiction to resolve the claims raised by the Applicant in Application (A); or in the alternative, that the Applicant’s claims are inadmissible;

CONSIDERING that the question before the Council was whether to accept the preliminary objection of the Respondents;

BEARING IN MIND Article 52 of the Chicago Convention which provides that decisions by the Council shall require approval by a majority of its Members and the consistent practice of the Council in applying this provision in previous cases;

HAVING DECLINED a request by one of the Respondents to reconsider the above-mentioned majority of 19 Members required in the current Council for the approval of its decisions;

DECIDES that the preliminary objection of the Respondents is not accepted.”

26. On 4 July 2018, the Appellants submitted a joint Application to the Court instituting an appeal from the Decision of the Council dated 29 June 2018. Before addressing the three grounds of appeal against that Decision, the Court will describe its appellate function and the scope of the right of appeal to the Court under Article 84 of the Chicago Convention.

B. The Court’s Appellate Function and the Scope of the Right of Appeal to the Court

27. The joint appeal of the four Appellants in the present case is made under Article 84 of the Chicago Convention. Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and the United Arab Emirates have been parties to the Chicago Convention since 19 September 1971, 12 April 1947, 21 March 1962 and 25 May 1972, respectively. Qatar has been a party to the Chicago Convention since 5 October 1971.

28. Article 84 (the text of which is reproduced in paragraph 23 above) of the Chicago Convention provides for the jurisdiction of the ICAO Council to decide “any disagreement between two or more contracting States relating to the interpretation or application of this Convention and its Annexes” if it “cannot be settled by negotiation”. A decision of the Council may be appealed either to an *ad hoc* arbitral tri-

tion préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago, que l'on retrouve également à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends, et, par conséquent, que le Conseil n'était pas compétent pour connaître des demandes du Qatar ou, à titre subsidiaire, que la requête n'était pas recevable.

25. Par une décision du 29 juin 2018, le Conseil de l'OACI a rejeté, par 23 voix contre 4 et 6 abstentions, ces exceptions préliminaires, qu'il a traitées comme une seule exception. Dans cette décision, le Conseil déclarait notamment ce qui suit :

« *AYANT EXAMINÉ* l'exception préliminaire des défendeurs, à savoir que le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur les plaintes soulevées par le demandeur dans la requête A ou, à titre subsidiaire, que les plaintes du demandeur sont irrecevables ;

CONSIDÉRANT que la question dont était saisi le Conseil était d'accepter ou non l'exception préliminaire des défendeurs ;

AYANT À L'ESPRIT l'article 52 de la Convention de Chicago qui stipule que les décisions du Conseil sont prises à la majorité de ses membres et son application systématique de cette disposition à des cas antérieurs ;

AYANT REJETÉ une demande de l'un des défendeurs de revoir la majorité susmentionnée de 19 membres requise au sein du Conseil actuel pour la prise de décisions ;

DÉCIDE que l'exception préliminaire des défendeurs n'est pas acceptée. »

26. Le 4 juillet 2018, les appelants ont soumis à la Cour une requête conjointe faisant appel de la décision rendue par le Conseil de l'OACI le 29 juin 2018. Avant d'examiner les trois moyens d'appel avancés contre cette décision, la Cour décrira la fonction d'appel que lui confère l'article 84 de la convention de Chicago ainsi que la portée du droit d'appel devant elle qui est prévu par cette disposition.

B. La fonction d'appel de la Cour et la portée du droit d'appel devant la Cour

27. L'appel soumis conjointement par les quatre appelants en l'espèce a été formé au titre de l'article 84 de la convention de Chicago. L'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Égypte et les Emirats arabes unis sont parties à cette convention depuis le 21 mars 1962, le 19 septembre 1971, le 12 avril 1947 et le 25 mai 1972, respectivement. Le Qatar y est partie depuis le 5 octobre 1971.

28. L'article 84 (dont le texte est reproduit plus haut au paragraphe 23) de la convention de Chicago confère compétence au Conseil de l'OACI pour statuer sur « un désaccord entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de [ladite] Convention et de ses Annexes » si ce désaccord « ne peut être réglé par voie de négociation ». Il est possible d'interjeter appel d'une décision du Conseil

bunal agreed upon between the parties to a dispute or to “the Permanent Court of International Justice”. Under Article 37 of the Statute of the International Court of Justice, “[w]henver a treaty or convention in force provides for reference of a matter . . . to the Permanent Court of International Justice, the matter shall, as between the parties to the present Statute, be referred to the International Court of Justice”. The Court held in the past that

“[t]he effect of that Article . . . is that, as between the parties to the Statute, this Court is substituted for the Permanent Court in any treaty or convention in force, the terms of which provide for reference of a matter to the Permanent Court” (*Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*), *Judgment, I.C.J. Reports 1978*, p. 14, para. 34).

Accordingly, under Article 84, the Court is competent to hear an appeal from a decision of the ICAO Council (see *Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)*), *Judgment, I.C.J. Reports 1972*, p. 53, para. 15, and p. 60, para. 25).

29. The Court notes that Article 84 appears under the title “Settlement of disputes”, whereas the text of the Article opens with the expression “any disagreement”. In this context, the Court recalls that its predecessor, the Permanent Court of International Justice, defined a dispute as “a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons” (*Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2*, p. 11).

30. The Appellants appeal from a decision of the ICAO Council on the preliminary objections which they raised in the proceedings before it. The text of Article 84 does not specify whether only final decisions of the ICAO Council on the merits of disputes before it are subject to appeal. The Court settled this issue in the first appeal submitted to it against a decision of the ICAO Council (*Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)*), *Judgment, I.C.J. Reports 1972*, p. 46). The Court, clarifying its role in the exercise of its appellate function under the Chicago Convention and the IASTA, stated that those treaties

“enlist the support of the Court for the good functioning of [ICAO], and therefore the first reassurance for the Council lies in the knowledge that means exist for determining whether a *decision as to its own competence* is in conformity or not with the provisions of the treaties governing its action” (*ibid.*, pp. 60-61, para. 26; emphasis added).

As the Court explained, “it would be contrary to accepted standards of the good administration of justice to allow an international organ to examine and discuss the merits of a dispute when its competence to do so was not only undetermined but actively challenged” (*ibid.*, p. 57, para. 18 (*e*)).

soit devant un tribunal d'arbitrage *ad hoc* établi par accord entre les parties à un différend, soit devant «la Cour permanente de Justice internationale». Aux termes de l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice, «[l]orsqu'un traité ou une convention en vigueur prévoit le renvoi à ... la Cour permanente de Justice internationale, la Cour internationale de Justice constituera cette juridiction entre les parties au présent Statut». Par le passé, la Cour a dit que

«[l]'effet de cet article ... [était] que, entre les parties au Statut, la Cour internationale de Justice [était] substituée à la Cour permanente dans tout traité ou convention en vigueur prévoyant le renvoi à celle-ci» (*Plateau continental de la mer Egée (Grèce c. Turquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1978, p. 14, par. 34).

En vertu de l'article 84, la Cour a donc compétence pour connaître d'un appel formé contre une décision du Conseil de l'OACI (voir *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 53, par. 15, et p. 60, par. 25).

29. La Cour relève que l'article 84 s'intitule «Règlement des différends» alors que c'est le terme «désaccord» qui est employé au début de cette disposition. Dans ce contexte, la Cour rappelle que sa devancière, la Cour permanente de Justice internationale, a défini un différend comme «un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes» (*Concessions Mavrommatis en Palestine, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2*, p. 11).

30. Les appelants contestent une décision rendue par le Conseil de l'OACI sur les exceptions préliminaires qu'ils avaient soulevées dans l'instance portée devant lui. Le libellé de l'article 84 ne précise pas si seules sont susceptibles d'appel les décisions définitives du Conseil sur le fond des différends portés devant lui. La Cour a réglé cette question dans le cadre du premier appel formé devant elle contre une décision de cet organe (*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 46). Précisant son rôle dans l'exercice de la fonction d'appel que lui attribuent la convention de Chicago et l'accord de transit, la Cour a indiqué que ces instruments la

«[faisaie]nt contribuer ... au bon fonctionnement de l'O[ACI]; la première garantie pour le Conseil [était] donc de savoir qu'un contrôle [était] possible pour vérifier si une *décision prise sur sa propre compétence* [était] ou non conforme aux dispositions des traités qui gouvern[ai]ent son action» (*ibid.*, p. 60-61, par. 26; les italiques sont de la Cour).

Ainsi que la Cour l'a expliqué, «permettre à un organe international de connaître du fond d'un différend tant que sa compétence pour ce faire n'est pas établie, et est même effectivement contestée, serait contraire aux normes reconnues d'une bonne administration de la justice» (*ibid.*, p. 57, par. 18 e)).

The Court therefore concluded that

“an appeal against a decision of the Council as to its own jurisdiction must therefore be receivable since, from the standpoint of the supervision by the Court of the validity of the Council’s acts, there is no ground for distinguishing between supervision as to jurisdiction, and supervision as to merits” (*Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)*, *Judgment, I.C.J. Reports 1972*, p. 61, para. 26).

31. Relying on these pronouncements of the Court, the Appellants brought their joint appeal, emphasizing that Article 84 of the Chicago Convention encompasses appeals against decisions of the ICAO Council regarding preliminary objections to its jurisdiction.

32. Qatar expressly recognizes the right of the Appellants under Article 84 of the Convention to appeal the Council’s decision on its jurisdiction.

33. In view of the above, the Court is satisfied that it has jurisdiction to entertain the present appeal. It notes, however, that the Appellants and Qatar disagree on the scope of the right of appeal.

34. The Appellants submit that an appeal under Article 84 of the Convention encompasses “procedural complaints”. They argue that they are entitled before the ICAO Council to due process, which according to them, they were denied. The alleged lack of due process in the proceedings before the ICAO Council constitutes their first ground of appeal.

35. Qatar, while denying that any procedural irregularities occurred during the proceedings before the ICAO Council, suggests that the Court should decline to exercise its supervisory authority in respect of these alleged procedural irregularities. In Qatar’s view, not only were there no such irregularities, but they would in any case be irrelevant to the objective question of law before the Court, namely whether the ICAO Council has jurisdiction to consider and decide on Qatar’s claims under the Convention.

36. The Court recalls that its role in supervising the Council in the exercise of the latter’s dispute settlement functions under Article 84 of the Chicago Convention is to determine whether the impugned decision is correct. In the present case, its task is to decide whether the Council has erred in rejecting the preliminary objections of the Appellants to the jurisdiction of the ICAO Council and the admissibility of Qatar’s application.

II. GROUNDS OF APPEAL

37. The Appellants raise three grounds of appeal against the Decision of the ICAO Council dated 29 June 2018. First, they submit that the Decision “should be set aside on the grounds that the procedure adopted by the ICAO Council was manifestly flawed and in

La Cour en a conclu que

«l'appel doit donc être recevable contre une décision du Conseil sur sa propre juridiction puisque, du point de vue du contrôle de la légalité de l'action du Conseil par [elle-même], rien ne permet de distinguer le contrôle de la compétence et le contrôle du fond» (*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 61, par. 26).

31. S'appuyant sur ces prononcés de la Cour, les appelants ont formé leur appel conjoint en soulignant que l'article 84 de la convention de Chicago couvrirait les recours contre des décisions rendues par le Conseil de l'OACI sur des exceptions préliminaires soulevées à l'égard de sa compétence.

32. Le Qatar reconnaît expressément le droit que les appelants tiennent de l'article 84 de la convention d'interjeter appel de la décision prise par le Conseil de l'OACI sur sa compétence.

33. Compte tenu de ce qui précède, la Cour tient pour établi qu'elle a compétence pour connaître du présent appel. Elle note cependant que les appelants et le Qatar sont en désaccord sur la portée du droit d'appel.

34. Les appelants considèrent qu'un appel au titre de l'article 84 de la convention de Chicago couvre les «griefs d'ordre procédural». Ils affirment qu'ils avaient droit à une procédure régulière devant le Conseil de l'OACI, et disent en avoir été privés. L'absence alléguée de procédure régulière devant le Conseil constitue leur premier moyen d'appel.

35. Le Qatar, tout en niant que des irrégularités procédurales aient été commises au cours de la procédure devant le Conseil de l'OACI, invite la Cour à refuser d'exercer son pouvoir de contrôle à l'égard de ces irrégularités alléguées. Selon lui, non seulement celles-ci n'ont jamais existé, mais elles seraient en outre dénuées de pertinence pour la question juridique objective qui se pose à la Cour: celle de savoir si le Conseil est compétent pour examiner et juger les demandes dont le Qatar l'a saisi au titre de la convention.

36. La Cour rappelle qu'elle a pour rôle, lorsqu'elle contrôle l'exercice par le Conseil de l'OACI des fonctions de règlement des différends que lui confère l'article 84 de la convention de Chicago, de s'assurer que la décision attaquée est correcte. Sa tâche en l'espèce est de dire si le Conseil a commis une erreur en rejetant les exceptions préliminaires soulevées par les appelants à l'égard de sa compétence et à l'égard de la recevabilité de la requête du Qatar.

II. LES MOYENS D'APPEL

37. Les appelants invoquent trois moyens d'appel contre la décision du Conseil de l'OACI en date du 29 juin 2018. Par le premier, ils soutiennent que cette décision «doit être infirmée au motif que la procédure suivie par le Conseil ... a manifestement été entachée d'irrégularités et conduite en

violation of fundamental principles of due process and the right to be heard”.

38. In their second ground of appeal, the Appellants assert that the ICAO Council “erred in fact and in law in rejecting the first preliminary objection made [by them] in respect of the competence of the ICAO Council”. According to the Appellants, to pronounce on the dispute would require the Council to rule on questions that fall outside its jurisdiction, specifically on the lawfulness of the countermeasures, including “certain airspace restrictions”, adopted by the Appellants. In the alternative, and for the same reasons, they argue that the claims of Qatar are inadmissible.

39. Under their third ground of appeal, the Appellants contend that the ICAO Council erred when it rejected their second preliminary objection. That objection was based on the assertion that Qatar had failed to satisfy the precondition of negotiation contained in Article 84 of the Chicago Convention, and thus that the ICAO Council lacked jurisdiction. As part of that objection, they also argued that the claims of Qatar were inadmissible because Qatar had not complied with the procedural requirement in Article 2, subparagraph (g), of the ICAO Rules for the Settlement of Differences.

40. Although the Appellants invoke their three grounds of appeal in the above-mentioned order, the Court is not bound to follow it. The Court will first examine the grounds based on the alleged errors of the ICAO Council in rejecting the Appellants’ objections. Thereafter, the Court will consider the ground based on the alleged manifest lack of due process in the procedure before the Council.

A. The Second Ground of Appeal: Rejection by the ICAO Council of the First Preliminary Objection

1. Whether the dispute between the Parties relates to the interpretation or application of the Chicago Convention

41. As noted above, the Appellants’ second ground of appeal relates to their first preliminary objection as respondents before the ICAO Council. In this objection, they argued that their actions, including in particular the aviation restrictions, constitute a set of measures “adopted in reaction to Qatar’s multiple, grave, and persistent breaches of its international obligations relating to matters essential to [their] security . . . , and constitute lawful countermeasures authorised by general international law”. They expressed the view that under Article 84 of the Chicago Convention the jurisdiction of the Council is limited to any disagreement between two or more States relating to the interpretation or application of the Convention and its Annexes and that the Council therefore does not have jurisdiction to adjudicate issues as to whether Qatar has breached its other obligations under international law, including obligations under the Riyadh Agreements.

méconnaissance des principes fondamentaux que sont la régularité de la procédure et le respect du droit d'être entendu».

38. Comme deuxième moyen d'appel, les appelants affirment que le Conseil de l'OACI «a commis une erreur de fait et de droit en rejetant la première exception préliminaire ... à sa compétence». Ils font valoir que, pour se prononcer sur le différend, le Conseil aurait à statuer sur des questions ne relevant pas de sa compétence, plus précisément sur la licéité des contre-mesures, dont «certaines restrictions visant l'espace aérien», adoptées par les appelants. A titre subsidiaire, et pour les mêmes motifs, ils soutiennent que les demandes du Qatar sont irrecevables.

39. Comme troisième moyen d'appel, les appelants avancent que le Conseil de l'OACI a commis une erreur en rejetant leur seconde exception préliminaire. A l'appui de cette exception, ils affirmaient que le Qatar n'avait pas satisfait à la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention de Chicago et que, par conséquent, le Conseil n'avait pas compétence. A titre subsidiaire, ils soutenaient également que les demandes du Qatar étaient irrecevables car celui-ci n'avait pas respecté l'exigence procédurale énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends.

40. Bien que tel soit l'ordre dans lequel les appelants ont invoqué leurs trois moyens d'appel, la Cour n'est pas tenue de le suivre. Aussi commencera-t-elle par analyser les moyens fondés sur les erreurs qu'aurait commises le Conseil de l'OACI en rejetant les exceptions des appelants. Ensuite, la Cour examinera le moyen fondé sur l'allégation d'absence manifeste de procédure régulière devant le Conseil.

A. Le deuxième moyen d'appel: rejet par le Conseil de l'OACI de la première exception préliminaire

1. Question de savoir si le différend entre les Parties concerne l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago

41. Comme il a été dit plus haut, les appelants fondent leur deuxième moyen d'appel sur la première exception préliminaire qu'ils ont soulevée en qualité de défendeurs devant le Conseil de l'OACI. Par cette exception, ils faisaient valoir que leurs actes, y compris, en particulier, les restrictions visant l'aviation, formaient un ensemble de mesures «adoptées en réaction aux manquements multiples, graves et persistants du Qatar à ses obligations internationales liées à des aspects essentiels de [leur] sûreté et constitu[aient] des contre-mesures légitimes autorisées par le droit international général». Ils avançaient que la compétence conférée au Conseil par l'article 84 de la convention de Chicago était limitée aux désaccords opposant deux ou plusieurs Etats à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention et de ses annexes, et que, par conséquent, le Conseil n'était pas compétent pour trancher la question de savoir si le Qatar avait manqué à ses autres obligations au regard du droit international, notamment à des obligations découlant des accords de Riyad.

42. In the Appellants' view, the resolution of Qatar's claims by the ICAO Council would necessarily require it to determine issues forming part of the wider dispute between the Parties, including the question whether Qatar had breached its counter-terrorism obligations and its international obligation not to interfere in the internal affairs of the Appellants, matters falling outside of the scope of the Chicago Convention. They argue that the narrow dispute relating to airspace closures cannot be separated from the broader issues and that the legality of the airspace closures cannot be judged in isolation.

43. The Appellants maintain that the ICAO Council lacks jurisdiction since the real issue in dispute between the Parties cannot be confined to matters within its limited jurisdiction. They contend that, in view of the role of ICAO as the United Nations specialized agency with functions related to matters of civil aviation, the competence of its Council under Article 84 of the Chicago Convention extends only to the settlement of disagreements relating to the interpretation or application of that Convention. They therefore submit that, before determining that it had jurisdiction, the Council ought to have identified and legally characterized the subject-matter of the dispute before it. It should then have determined whether this dispute fell within its jurisdiction *ratione materiae* under Article 84. In their view, the real issue in dispute between the Parties concerns "Qatar's long-standing violations of its obligations under international law other than under the Chicago Convention". They characterize the measures they have taken, including the aviation restrictions that form the basis of Qatar's claim, as lawful countermeasures. The Appellants maintain that none of these matters, i.e. Qatar's alleged violations of international obligations and the Appellants' countermeasures in response thereto, fall within the ICAO Council's jurisdiction *ratione materiae* under Article 84 of the Chicago Convention. Therefore, they request the Court to adjudge that the Council has no jurisdiction to entertain Qatar's application submitted to it.

*

44. Before the Council, Qatar expressed the view that the issues of countermeasures and their lawfulness go to the merits of the case and should not be considered by the Council when it takes a decision on its jurisdiction. Qatar relied on the Court's Judgment in the *Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan) (Judgment, I.C.J. Reports 1972, p. 46)*, which in its view "is entirely dispositive of all the arguments of the Respondents, leaving aside the issue of negotiations".

45. Before the Court, Qatar argues that the Council has jurisdiction to decide the case if there is any disagreement between the Parties relating to the interpretation or application of the Chicago Convention which can-

42. Selon les appelants, statuer sur les demandes du Qatar dont il était saisi exigerait nécessairement du Conseil de l'OACI qu'il se prononce sur des questions relevant du différend plus large entre les Parties, notamment celle de savoir si le Qatar avait manqué à ses obligations de lutte contre le terrorisme et à son obligation internationale en matière de non-ingérence dans les affaires intérieures des appelants, questions qui échappent au champ d'application de la convention de Chicago. Les appelants plaident que le différend restreint lié aux fermetures de l'espace aérien ne peut être séparé de ces questions plus larges, et que la légalité desdites fermetures ne peut être appréciée isolément.

43. Les appelants affirment que le Conseil de l'OACI n'a pas compétence parce que le véritable problème en cause entre les Parties ne peut être circonscrit à des questions relevant de sa compétence limitée. Ils soutiennent que, compte tenu du rôle de l'OACI en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies exerçant des fonctions dans le domaine de l'aviation civile, la compétence que son Conseil tient de l'article 84 de la convention de Chicago ne s'étend qu'au règlement des désaccords à propos de l'interprétation ou de l'application de ladite convention. Les appelants affirment par conséquent que le Conseil, avant de se déclarer compétent, aurait dû cerner et définir juridiquement l'objet du différend dont il était saisi, puis rechercher si, au regard de l'article 84, ce différend relevait de sa compétence *ratione materiae*. Selon eux, le véritable problème en cause entre les Parties concerne «le fait que le Qatar manque depuis longtemps déjà à d'autres obligations juridiques internationales, indépendamment de la convention». Les appelants qualifient les mesures qu'ils ont prises de contre-mesures licites, y compris les restrictions visant l'aviation qui font l'objet de la demande du Qatar. Ils soutiennent qu'aucune de ces questions — c'est-à-dire celles concernant les manquements allégués du Qatar à ses obligations internationales et les contre-mesures qu'eux-mêmes ont prises en réponse — ne relève de la compétence *ratione materiae* conférée au Conseil par l'article 84 de la convention. C'est pourquoi ils prient la Cour de dire que le Conseil n'a pas compétence pour connaître de la requête du Qatar dont il a été saisi.

*

44. Devant le Conseil de l'OACI, le Qatar avançait que les questions touchant aux contre-mesures et à leur licéité relevaient du fond de l'affaire, et que le Conseil n'avait pas à s'y intéresser pour établir sa compétence. Il invoquait, à ce propos, l'arrêt de la Cour en l'affaire de l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan) (arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 46)*, dans lequel, selon lui, «[t]ous les arguments avancés par les défendeurs [avaie]nt déjà été rejetés ..., abstraction faite de la question des négociations».

45. Devant la Cour, le Qatar fait valoir que le Conseil de l'OACI a compétence pour statuer en l'affaire pour autant qu'il existe, entre les Parties, un quelconque désaccord à propos de l'interprétation ou de l'applica-

not be settled by negotiation. According to Qatar, there is nothing in that Convention or in the ICAO Rules for the Settlement of Differences that sets any other limit on, or otherwise circumscribes, the jurisdiction of the Council. Qatar contends that the claims it has presented to the ICAO Council relate to the interpretation or application of the Chicago Convention and thus the Council properly rejected the first preliminary objection. It maintains that the Council has jurisdiction to entertain its application notwithstanding the invocation by the Appellants of a defence that raises issues falling outside the scope of the Chicago Convention or the fact that the dispute in question arises in the context of a broader dispute between the Parties.

* *

46. The Court has first to determine whether the dispute brought by Qatar before the ICAO Council is a disagreement between the Appellants and Qatar relating to the interpretation or application of the Chicago Convention and its Annexes. The Council's jurisdiction *ratione materiae* is circumscribed by the terms of Article 84 of the Chicago Convention to this type of disagreement. As the Court explained in 1972, a disagreement relates to the interpretation or application of the Chicago Convention if, "in order to determine [it], the Council would inevitably be obliged to interpret and apply the [Convention], and thus to deal with matters unquestionably within its jurisdiction" (*Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1972*, p. 66, para. 36).

47. In its application and memorial submitted to the ICAO Council on 30 October 2017, Qatar requested the Council to "determine that the Respondents violated by their actions against the State of Qatar their obligations under the Chicago Convention, its Annexes and other rules of international law". It further requested the Council to "deplore the violations by the Respondents of the fundamental principles of the Chicago Convention and its Annexes". Consequently, Qatar asked the Council to urge the respondents "to withdraw, without delay, all restrictions imposed on the Qatar-registered aircraft and to comply with their obligations under the Chicago Convention and its Annexes" and "to negotiate in good faith the future harmonious cooperation in the region to safeguard the safety, security[,] regularity and economy of international civil aviation". In its memorial, Qatar identified a number of provisions of the Chicago Convention with which, in its view, the measures taken by the respondents are not in conformity, in particular Articles 2, *3bis*, 4, 5, 6, 9, 37 and 89.

48. The Court considers that the disagreement between the Parties brought before the ICAO Council concerns the interpretation and application of the Chicago Convention and its Annexes and therefore falls within the scope of Article 84 of the Convention. The mere fact that this

tion de la convention de Chicago qui ne peut être réglé par voie de négociation. Selon lui, rien dans ladite convention ni dans le Règlement de l'OACI pour la solution des différends ne fixe d'autre limite à la compétence du Conseil, ou ne circonscrit celle-ci d'une quelconque autre manière. Le Qatar soutient que les demandes dont il a saisi le Conseil portent sur l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago et que c'est donc à raison que ce dernier a rejeté la première exception préliminaire. Il maintient que le Conseil est compétent pour connaître de sa requête même si les appelants invoquent en défense des questions qui n'entrent pas dans le champ d'application de la convention ou si le différend en cause est né dans le cadre d'un différend plus large entre les Parties.

* *

46. La Cour doit d'abord déterminer si le différend dont le Qatar a saisi le Conseil de l'OACI est un désaccord entre cet Etat et les appelants à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention de Chicago et de ses annexes. La compétence *ratione materiae* du Conseil est circonscrite, aux termes de l'article 84 de ladite convention, à ce type de désaccord. Comme l'a expliqué la Cour en 1972, un désaccord porte sur l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago si, «pour en vérifier le bien-fondé, le Conseil [est] inévitablement amené à interpréter ou à appliquer [ladite convention] et à s'occuper ainsi de matières relevant indubitablement de sa compétence» (*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 66, par. 36).

47. Dans la requête et le mémoire qu'il a soumis au Conseil de l'OACI le 30 octobre 2017, le Qatar demandait à cet organe «d'établir que, par les mesures prises à [son] encontre, les défendeurs [avaient] contrevenu à leurs obligations au titre de la Convention de Chicago, de ses Annexes et d'autres règles de droit international». Il priait également le Conseil «de déplorer le non-respect par les défendeurs des principes fondamentaux de la Convention de Chicago et de ses Annexes». Il lui demandait, par conséquent, de prier instamment les défendeurs «de lever, sans délai, toutes les restrictions imposées aux aéronefs immatriculés au Qatar et de se conformer à leurs obligations au titre de la Convention de Chicago et de ses Annexes» et «de négocier de bonne foi en vue d'une coopération future harmonieuse dans la région afin de préserver la sécurité, la sûreté, la régularité et l'économie de l'aviation civile internationale». Dans son mémoire, le Qatar recensait un certain nombre de dispositions de la convention de Chicago auxquelles contrevenaient — selon lui — les mesures prises par les défendeurs, en particulier les articles 2, 3*bis*, 4, 5, 6, 9, 37 et 89.

48. La Cour estime que le désaccord entre les Parties soumis au Conseil de l'OACI concerne l'interprétation et l'application de la convention de Chicago et de ses annexes, et qu'il relève par conséquent du champ d'application de l'article 84 de la convention. Le seul fait que ce désaccord soit

disagreement has arisen in a broader context does not deprive the ICAO Council of its jurisdiction under Article 84 of the Convention. As the Court has observed in the past, “legal disputes between sovereign States by their very nature are likely to occur in political contexts, and often form only one element in a wider and long-standing political dispute between the States concerned” (*United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1980*, p. 20, para. 37; see also *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, *I.C.J. Reports 2019 (I)*, p. 23, para. 36).

49. Nor can the Court accept the argument that, because the Appellants characterize their aviation restrictions imposed on Qatar-registered aircraft as lawful countermeasures, the Council has no jurisdiction to hear the claims of Qatar. Countermeasures are among the circumstances capable of precluding the wrongfulness of an otherwise unlawful act in international law and are sometimes invoked as defences (see *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1997*, p. 55, para. 82). The prospect that a respondent would raise a defence based on countermeasures in a proceeding on the merits before the ICAO Council does not, in and of itself, have any effect on the Council’s jurisdiction within the limits laid down in Article 84 of the Chicago Convention. As the Court stated when considering an appeal from a decision of the ICAO Council in 1972:

“The fact that a defence on the merits is cast in a particular form, cannot affect the competence of the tribunal or other organ concerned, — otherwise parties would be in a position themselves to control that competence, which would be inadmissible. As has already been seen in the case of the competence of the Court, so with that of the Council, its competence must depend on the character of the dispute submitted to it and on the issues thus raised — not on those defences on the merits, or other considerations, which would become relevant only after the jurisdictional issues had been settled.” (*Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1972*, p. 61, para. 27.)

50. This reasoning applies equally to the present case. The Court therefore concludes that the Council did not err when it rejected the first preliminary objection by the Appellants relating to its jurisdiction.

2. *Whether Qatar’s claims are inadmissible on grounds of “judicial propriety”*

51. Before the ICAO Council, the respondents raised the alternative argument that Qatar’s claims are inadmissible. While they referred to

apparu dans un contexte plus large ne prive pas le Conseil de la compétence qu'il tient dudit article. Comme l'a fait observer la Cour par le passé, «les différends juridiques entre Etats souverains ont, par leur nature même, toutes chances de surgir dans des contextes politiques et ne représentent souvent qu'un élément d'un différend politique plus vaste et existant de longue date entre les Etats concernés» (*Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 20, par. 37; voir aussi *Certains actifs iraniens (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 23, par. 36).

49. La Cour ne saurait davantage souscrire à la thèse selon laquelle le Conseil de l'OACI n'aurait pas compétence pour connaître des demandes du Qatar parce que les appelants qualifient de contre-mesures licites les restrictions visant l'aviation qu'ils ont imposées aux aéronefs d'immatriculation qatarienne. Les contre-mesures font partie des circonstances susceptibles d'exclure l'illicéité d'un acte qui serait autrement illicite au regard du droit international, et sont parfois invoquées comme moyen de défense (voir *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 55, par. 82). La perspective qu'un défendeur invoque le recours aux contre-mesures comme moyen de défense dans une procédure sur le fond devant le Conseil de l'OACI n'a pas, en soi, une quelconque incidence sur la compétence de ce dernier telle qu'elle est limitée par les termes de l'article 84 de la convention de Chicago. Comme l'a déclaré la Cour lorsqu'elle a examiné un appel formé contre une décision du Conseil en 1972 :

«Le fait qu'une défense au fond se présente d'une certaine manière ne peut porter atteinte à la compétence du tribunal ou de tout autre organe en cause; sinon les parties seraient en mesure de déterminer elles-mêmes cette compétence, ce qui serait inadmissible. Comme on l'a déjà vu pour la compétence de la Cour, la compétence du Conseil dépend nécessairement du caractère du litige soumis au Conseil et des points soulevés, mais non pas des moyens de défense au fond ou d'autres considérations qui ne deviendraient pertinentes qu'une fois tranchés les problèmes juridictionnels.» (*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 61, par. 27.)

50. Ce raisonnement s'applique également en l'espèce. La Cour conclut par conséquent que le Conseil de l'OACI n'a pas commis d'erreur en rejetant, s'agissant de sa compétence, la première exception préliminaire dont il était saisi par les appelants.

2. Question de savoir si les demandes du Qatar sont irrecevables pour des raisons liées au principe d'«opportunité judiciaire»

51. Devant le Conseil de l'OACI, les défendeurs faisaient valoir, à titre subsidiaire, que les demandes du Qatar étaient irrecevables. S'ils évo-

“general principles regarding admissibility”, they did not elaborate upon arguments specific to their alternative request to declare Qatar’s claims inadmissible. They relied instead on the same arguments made against the Council’s jurisdiction. They argued that the distinction between the objections to the jurisdiction of the Council and those to the admissibility of Qatar’s claims “did not matter for the Council’s purposes as both of those types of objection were covered by the wording of Article 5 (1)” of the ICAO Rules for the Settlement of Differences.

52. The Appellants argue before the Court that, if the case were to proceed to the merits in its current form, the ICAO Council would have two options. First, it might adjudicate the issues relating to whether the aviation restrictions constitute lawful countermeasures, including, in particular, whether Qatar has breached its international obligations in matters outside civil aviation. This would, however, mean that the Appellants would be required to plead their defence on the basis of countermeasures in a forum that they consider not to be properly equipped to determine such matters. Secondly, the ICAO Council might decline to hear the defence on the basis of countermeasures, but this would mean that it could not decide all the matters before it. It would be wrong, in their view, for the Council to adjudicate the dispute in part only, ignoring that part which contains “a vital defence” of the Appellants.

They submit that Qatar’s application to the ICAO Council is inadmissible in so far as any resolution of Qatar’s claims will necessarily require the Council to adjudicate upon matters over which it does not possess jurisdiction. Any such exercise of jurisdiction by the Council would be incompatible with the consensual basis for jurisdiction and thus incompatible with “judicial propriety” and the ICAO Council’s “judicial” function under Article 84 of the Chicago Convention.

*

53. In its submissions to the Council, Qatar took the view that the ICAO Rules for the Settlement of Differences do not permit preliminary objections as to admissibility. It urged the Council not to rule on admissibility at the preliminary objections phase, while admitting that the respondents were not precluded from making admissibility submissions in their counter-memorials on the merits.

54. Before the Court, Qatar characterizes the Appellants’ “alternative argument” as not really an “alternative” one but rather as an “obvious repurposing” of their jurisdictional objection. Qatar notes that the Appellants assert that if the Council were to pass judgment upon their defence on the basis of countermeasures it would “adjudicate” outside the scope of Article 84 of the Chicago Convention without their consent. It contends that none of the “exceptional circumstances” which gave rise to the

quaient les « principes généraux concernant la recevabilité », ils n'avancèrent cependant aucun argument précis pour fonder leur exception subsidiaire d'irrecevabilité, se contentant de reprendre ceux invoqués à l'appui de leur exception d'incompétence. Ils affirmaient que la distinction entre les exceptions d'incompétence du Conseil et les exceptions d'irrecevabilité des demandes du Qatar « n'importait pas aux fins de la fonction du Conseil car ces deux catégories d'exceptions étaient couvertes par le libellé du paragraphe 1 de l'article 5 » du Règlement de l'OACI pour la solution des différends.

52. Devant la Cour, les appelants font valoir que, si l'affaire devait se poursuivre au fond dans sa forme actuelle, le Conseil de l'OACI aurait deux possibilités. Premièrement, il pourrait trancher les questions liées au caractère licite ou non, en tant que contre-mesures, des restrictions visant l'aviation, en particulier celle de savoir si le Qatar manque à ses obligations internationales dans d'autres domaines que l'aviation civile. Cela supposerait cependant que les appelants fassent valoir le moyen de défense qu'ils tirent du recours aux contre-mesures devant un organe qui, selon eux, n'a pas les moyens voulus pour statuer sur de telles questions. Deuxièmement, le Conseil pourrait refuser d'examiner la ligne de défense fondée sur les contre-mesures, mais il serait alors dans l'incapacité de trancher l'ensemble des questions portées devant lui. Selon les appelants, le Conseil aurait alors tort de ne trancher qu'une partie du différend, en ne tenant pas compte de celle qui est précisément « essentielle » à leur défense.

Les appelants soutiennent que la requête du Qatar devant le Conseil est irrecevable dans la mesure où ce dernier, pour statuer sur les demandes qu'elle contient, devrait nécessairement trancher des questions à l'égard desquelles il n'a pas compétence. Procéder ainsi serait incompatible avec le fondement consensuel de la compétence et, par suite, avec le principe d'« opportunité judiciaire » et avec la fonction « judiciaire » que l'article 84 de la convention de Chicago confère au Conseil.

*

53. Dans ses exposés devant le Conseil de l'OACI, le Qatar soutenait que le Règlement de l'OACI pour la solution des différends n'autorisait pas la présentation d'exceptions préliminaires d'irrecevabilité. Il pria instamment le Conseil de ne pas se prononcer sur la recevabilité au stade des exceptions préliminaires, tout en reconnaissant que rien n'empêchait les défendeurs de soumettre des observations sur ce point dans leurs contre-mémoires sur le fond.

54. Devant la Cour, le Qatar soutient que l'argument avancé par les appelants « à titre subsidiaire » n'est pas réellement « subsidiaire », mais constitue, « à l'évidence, une nouvelle version » de leur exception d'incompétence. Il relève que les appelants affirment que le Conseil de l'OACI, s'il devait se prononcer sur le moyen de défense qu'ils tirent du recours aux contre-mesures, « statuerait » en dehors des prévisions de l'article 84 de la convention de Chicago sans qu'ils y aient consenti. Le Qatar fait valoir

doctrine of “judicial propriety” in the Court’s jurisprudence are present in the case pending before the Council. Qatar argues that “judicial propriety” would be offended if the Appellants’ submissions were to be accepted because the Council then would not exercise its powers “to their full extent”.

* *

55. In the case concerning *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, the Court considered a preliminary objection that was presented simultaneously as an objection to jurisdiction and as one going to the admissibility of the claims (*Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2008*, p. 456, para. 120). The Court then recalled that “[a] distinction between these two kinds of objections is well recognized in the practice of the Court” (*ibid.*). The effect of an objection, irrespective of whether it is to jurisdiction or to admissibility, if upheld, is the same — it brings the proceedings in respect of that claim to an end. As jurisdiction is based on consent, a jurisdictional objection will most likely concern whether such consent has been given by the objecting State, whether the claim falls within the scope of the consent given or whether conditions attached to that consent are met. As far as objections to the admissibility of a claim are concerned, the Court explained that an objection to admissibility

“consists in the contention that there exists a legal reason, even when there is jurisdiction, why the Court should decline to hear the case, or more usually, a specific claim therein. Such a reason is often of such a nature that the matter should be resolved *in limine litis*” (*ibid.*; see also *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2003*, p. 177, para. 29).

56. Article 5 of the ICAO Rules for the Settlement of Differences, approved by the Council on 9 April 1957, bears the heading “Preliminary objection and action thereon”. Its first paragraph provides that “[i]f the respondent *questions the jurisdiction* of the Council to *handle* the matter presented by the applicant, he shall file a preliminary objection setting out the basis of the objection” (emphasis added). This provision does not expressly mention preliminary objections to admissibility. However, the Rules for the Settlement of Differences were drafted following the model of the 1946 Rules of this Court, which also did not expressly mention preliminary objections to admissibility. This lack of specificity did not prevent the Court from dealing with objections to admissibility as a preliminary issue before the amendment of the Rules of Court in 1972 (e.g. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (New Application: 1962) (Belgium v. Spain)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1964*, p. 6). Likewise, Article 5 of the ICAO Rules for the

qu'aucune des «circonstances exceptionnelles» qui ont donné naissance à la doctrine de l'«opportunité judiciaire» dans la jurisprudence de la Cour n'est présente dans l'affaire dont le Conseil a été saisi. Il estime que ce serait bafouer le principe d'«opportunité judiciaire» que d'accueillir la thèse des appelants car le Conseil n'exercerait alors pas ses pouvoirs «dans leur plénitude».

* *

55. Dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, la Cour a été amenée à examiner une exception préliminaire présentée à la fois comme une exception d'incompétence et comme une exception d'irrecevabilité (*exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008*, p. 456, par. 120). Elle a alors rappelé qu'une «distinction entre ces deux catégories d'exceptions [était] bien établie dans [sa] pratique» (*ibid.*). Une exception préliminaire, lorsqu'elle est retenue, a le même effet, qu'elle vise la compétence ou la recevabilité: elle met fin à la procédure en ce qui concerne la demande en question. La compétence ayant un fondement consensuel, une exception d'incompétence portera le plus souvent sur la question de savoir si un tel consentement a été donné par l'Etat objectant, ou si la demande entre dans le cadre du consentement accordé, ou encore si les conditions de ce consentement sont réunies. Quant aux exceptions d'irrecevabilité, la Cour a expliqué qu'elles

«reviennent à affirmer qu'il existe une raison juridique pour laquelle la Cour, même si elle a compétence, devrait refuser de connaître de l'affaire ou, plus communément, d'une demande spécifique y relative. Souvent, cette raison est d'une nature telle que la question doit être tranchée *in limine litis*» (*ibid.*; voir aussi *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, *arrêt, C.I.J. Recueil 2003*, p. 177, par. 29).

56. L'article 5 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends, approuvé par le Conseil le 9 avril 1957, s'intitule «Exception préliminaire et suite qu'elle comporte». Il dispose en son premier paragraphe que «[l]e défendeur qui *excipe de l'incompétence* du Conseil à *connaître* de l'affaire soumise par le demandeur doit soulever une exception préliminaire motivée» (les italiques sont de la Cour). Cette disposition ne mentionne pas expressément les exceptions préliminaires d'irrecevabilité. Cependant, le Règlement de l'OACI pour la solution des différends a été rédigé sur le modèle du Règlement de la Cour dans sa version de 1946, qui ne mentionne pas non plus expressément les exceptions préliminaires d'irrecevabilité. Cette absence de disposition spécifique n'a pas empêché la Cour, avant la modification de son Règlement en 1972, de traiter des exceptions d'irrecevabilité à titre préliminaire (par exemple dans l'affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (nouvelle requête: 1962)* (*Belgique c. Espagne*), *exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J.*

Settlement of Differences does not preclude the Council from considering an objection to the admissibility of a claim as a preliminary issue.

57. The Court is of the view that in proceedings before the ICAO Council, if a party raises a preliminary objection to the admissibility of a claim, that objection should also be resolved *in limine litis* unless it is not of an exclusively preliminary character. In other words, it should be considered and decided upon at a preliminary stage unless it is so intertwined with the merits of the matter brought before the Council that it cannot be dealt with without determining, at least to some degree, issues properly pertaining to the merits (see *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2008*, p. 459, para. 127). The only other situation where the Council could postpone its determination of a preliminary objection to admissibility by joining it to the merits is when it does not have before it all the facts necessary to decide the question raised. Neither situation, in the view of the Court, was present in the proceedings before the Council in this case.

58. The Council was fully aware of the objection to admissibility raised by the respondents in the proceedings before it. In fact, they argued orally that both objections to jurisdiction and to admissibility were covered by the wording of Article 5 (1) of the ICAO Rules for the Settlement of Differences. The Council did vote on the objection as the one “relating to the interpretation and application of the Chicago Convention and its Annexes” and by majority decided that it “was not accepted”. This implies that the objection to the admissibility of Qatar’s application was rejected.

59. The question for the Court is whether that decision of the Council rejecting the objection as it relates to the admissibility of Qatar’s claims was a correct one. In other words, the Court has to ascertain whether the claims brought before the Council are admissible.

60. The Court observes that it is difficult to apply the concept of “judicial propriety” to the ICAO Council. The Council is a permanent organ responsible to the ICAO Assembly, composed of designated representatives of the contracting States elected by the Assembly, rather than of individuals acting independently in their personal capacity as is characteristic of a judicial body. In addition to its executive and administrative functions specified in Articles 54 and 55 of the Chicago Convention, the Council was given in Article 84 the function of settling disagreements between two or more contracting States relating to the interpretation or application of the Convention and its Annexes. This, however, does not transform the ICAO Council into a judicial institution in the proper sense of that term.

61. In any event, the integrity of the Council’s dispute settlement function would not be affected if the Council examined issues outside matters

Recueil 1964, p. 6). De la même manière, l'article 5 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends ne fait pas obstacle à l'examen par le Conseil, à titre préliminaire, d'une exception d'irrecevabilité de la demande.

57. La Cour est d'avis que si, dans une procédure devant le Conseil de l'OACI, une partie soulève une exception préliminaire d'irrecevabilité d'une demande, cette exception devrait également être tranchée *in limine litis*, à moins qu'elle n'ait pas un caractère exclusivement préliminaire. En d'autres termes, cette exception devrait être examinée et tranchée à un stade préliminaire à moins qu'elle ne soit si étroitement liée au fond de l'affaire dont le Conseil est saisi qu'il serait impossible à celui-ci de l'examiner sans statuer, du moins jusqu'à un certain point, sur des aspects qui relèvent à proprement parler du fond (voir *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008*, p. 459, par. 127). La seule autre situation dans laquelle le Conseil pourrait surseoir à statuer sur une exception préliminaire d'irrecevabilité en la joignant au fond serait celle où il ne disposerait pas de tous les éléments nécessaires pour se prononcer sur la question soulevée. La Cour estime qu'en l'espèce aucune de ces deux situations ne s'est rencontrée dans le cadre de la procédure devant le Conseil.

58. Le Conseil de l'OACI avait pleinement connaissance de l'exception d'irrecevabilité soulevée par les défendeurs dans l'instance portée devant lui. De fait, ceux-ci ont fait valoir à l'audience que le libellé du paragraphe 1 de l'article 5 couvrait à la fois les exceptions d'incompétence et celles d'irrecevabilité. Le Conseil a bien voté sur l'exception préliminaire comme étant celle soulevée «relativement à l'interprétation et à l'application de la convention de Chicago et ses annexes» et a décidé à la majorité qu'elle «n'[était] pas acceptée». Il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité de la requête du Qatar a été rejetée.

59. La question qui se pose à la Cour est celle de savoir si la décision du Conseil de l'OACI de rejeter cette exception préliminaire s'agissant de la recevabilité des demandes du Qatar était correcte. En d'autres termes, la Cour doit s'assurer que les demandes présentées au Conseil sont recevables.

60. La Cour relève qu'il est difficile d'appliquer le concept d'«opportunité judiciaire» au Conseil de l'OACI. Celui-ci est un organe permanent responsable devant l'assemblée de l'OACI, composé de représentants désignés par les Etats contractants élus par ladite assemblée, et non de membres indépendants agissant à titre personnel, ce qui caractérise un organe judiciaire. En plus de ses fonctions d'organe exécutif et administratif définies aux articles 54 et 55 de la convention de Chicago, il a été investi, par l'article 84, d'une fonction de règlement des désaccords opposant deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention et de ses annexes. Cependant, le Conseil de l'OACI n'en devient pas pour autant une institution judiciaire au sens propre du terme.

61. En tout état de cause, l'intégrité de la fonction de règlement des différends du Conseil de l'OACI ne serait pas compromise si celui-ci exa-

of civil aviation for the exclusive purpose of deciding a dispute which falls within its jurisdiction under Article 84 of the Chicago Convention. Therefore, a possible need for the ICAO Council to consider issues falling outside the scope of the Chicago Convention solely in order to settle a disagreement relating to the interpretation or application of the Chicago Convention would not render the application submitting that disagreement to it inadmissible.

62. The Court therefore concludes that the Council did not err when it rejected the first preliminary objection in so far as the respondents asserted that Qatar's claims were inadmissible.

*

63. In view of the above, the second ground of appeal cannot be upheld.

B. The Third Ground of Appeal: Rejection by the ICAO Council of the Second Preliminary Objection

64. As their third ground of appeal, the Appellants assert that the ICAO Council erred when it rejected the second preliminary objection which they raised as respondents before the Council, pursuant to which they claimed that the ICAO Council lacked jurisdiction because Qatar had failed to meet the negotiation precondition found in Article 84 of the Chicago Convention and that Qatar's application to the ICAO Council was inadmissible because it did not comply with Article 2, subparagraph (g), of the ICAO Rules for the Settlement of Differences.

1. The alleged failure to meet a negotiation precondition prior to the filing of Qatar's application with the ICAO Council

65. Article 84 of the Chicago Convention provides that "[i]f any disagreement . . . cannot be settled by negotiation, it shall, on the application of any State concerned in the disagreement, be decided by the Council". Before the ICAO Council, the respondents contended that prior negotiations constitute a precondition to the filing of an application under Article 84. They asserted that the ICAO Council lacked jurisdiction because Qatar failed to comply with this precondition. On appeal to the Court, the Appellants argue that the ICAO Council erred in rejecting this objection to its jurisdiction.

66. The Appellants recall that the Court, in previous judgments, has found a precondition of negotiation in compromissory clauses of treaties that are similar to Article 84 of the Chicago Convention. They consider that this jurisprudence can be applied to the negotiation precondition contained in Article 84.

67. The Appellants, referring to the Judgment of the Court on prelimi-

minait des questions étrangères à l'aviation civile à la seule fin de statuer sur un différend à l'égard duquel il est compétent en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago. La possibilité que le Conseil soit appelé à examiner des questions ne relevant pas du champ d'application de la convention à la seule fin de régler un désaccord relatif à l'interprétation ou à l'application de ladite convention ne rendrait donc pas pour autant irrecevable la requête par laquelle il a été saisi de ce désaccord.

62. La Cour conclut par conséquent que le Conseil de l'OACI n'a pas commis d'erreur en rejetant la première exception préliminaire en tant qu'elle affirmait l'irrecevabilité des demandes du Qatar.

*

63. Eu égard à ce qui précède, le deuxième moyen d'appel ne peut être accueilli.

B. Le troisième moyen d'appel: rejet par le Conseil de l'OACI de la seconde exception préliminaire

64. Comme troisième moyen d'appel, les appelants affirment que le Conseil de l'OACI a commis une erreur en rejetant la seconde exception préliminaire qu'ils avaient soulevée devant lui en tant que défendeurs, par laquelle ils contestaient sa compétence au motif que le Qatar n'avait pas satisfait à la condition préalable de négociation figurant à l'article 84 de la convention de Chicago, ainsi que la recevabilité de la requête portée devant lui au motif qu'elle n'était pas conforme à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends.

1. Le non-respect allégué de la condition préalable de négociation requise du Qatar pour saisir le Conseil de l'OACI

65. L'article 84 de la convention de Chicago dispose que, «[s]i un désaccord ... ne peut être réglé par voie de négociation, le Conseil statue à la requête de tout Etat impliqué dans ce désaccord». Devant le Conseil de l'OACI, les défendeurs soutenaient que l'existence de négociations antérieures constituait une condition préalable à l'introduction d'une requête au titre de l'article 84. Selon eux, le Conseil n'avait pas compétence, le Qatar n'ayant pas satisfait à cette condition préalable. En appel devant la Cour, les appelants arguent que le Conseil a rejeté à tort cette exception d'incompétence.

66. Les appelants rappellent que la Cour, dans des affaires précédentes, a lu une condition préalable de négociation dans des clauses compromissoires de traités qui étaient analogues à l'article 84 de la convention de Chicago. Ils estiment que cette jurisprudence peut être appliquée à la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84.

67. Se référant à l'arrêt de la Cour sur les exceptions préliminaires en

nary objections in the case concerning *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, submit that for a negotiation precondition to be fulfilled, there must be “at the very least . . . a genuine attempt by one of the disputing parties to engage in discussions with the other disputing party, with a view to resolving the dispute” (*Judgment, I.C.J. Reports 2011 (I)*, p. 132, para. 157). They maintain that a genuine attempt to negotiate must be more than a general call for dialogue. It must relate to the subject-matter of the dispute, which must concern the substantive obligations contained in the treaty in question. The Appellants also assert that, where negotiations have been attempted or have commenced, the precondition of negotiation is met only if negotiations have become futile or deadlocked.

68. The Appellants disagree with Qatar’s alternative argument that it had no obligation even to attempt to negotiate, because any such attempt would have been futile (see paragraph 86 below). They argue that a negotiation precondition can never be satisfied “without a ‘genuine attempt’ to negotiate first being made, even where the disputing [p]arty considers that any such attempt would be futile”.

69. The Appellants submit that Qatar did not make a genuine attempt to initiate negotiations concerning the specific subject-matter of its claims under the Chicago Convention prior to submitting the disagreement to the ICAO Council.

70. The Appellants recall that the 31 July 2017 Extraordinary Session of the ICAO Council was held pursuant to Qatar’s request under Article 54 (*n*) of the Chicago Convention, which provides that “[t]he Council shall . . . [c]onsider any matter relating to the Convention which any contracting State refers to it”. They argue that Qatar’s efforts within ICAO did not satisfy the precondition of negotiation because its communications were addressed to the President of the ICAO Council or to the Secretary-General of ICAO, not to the Appellants. They maintain that none of the discussions and meetings that took place within the ICAO Council concerned “issues relating to the interpretation and application of the Chicago Convention . . . which, in Qatar’s view, form the subject-matter of the disagreement between the Parties”. Instead, those discussions were limited to issues relating to safety of aviation and contingency routes and did not touch upon the question of the dispute initiated under Article 84.

71. The Appellants also disagree with Qatar’s assertion that its attempts to settle the dispute through the facilitation of third States constituted a genuine attempt to negotiate because “none of the requests or statements was addressed to the Appellants” and “all of the requests were in general terms, and failed to refer to the specific substantive obligations under the Chicago Convention”.

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)*, les appelants avancent que, pour qu'il soit satisfait à une condition préalable de négociation, il faut, «à tout le moins, que l'une des parties tente vraiment d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend» (*arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 132, par. 157). Ils soutiennent qu'une véritable tentative de négocier doit être davantage qu'un appel à dialoguer d'ordre général. Elle doit concerner l'objet du différend, qui doit se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question. Les appelants affirment aussi que, lorsqu'il y a eu tentative ou début de négociations, la condition préalable de tenir de telles négociations n'est remplie que si celles-ci sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse.

68. Les appelants réfutent l'argument subsidiaire du Qatar selon lequel celui-ci n'était même pas tenu de tenter de négocier étant donné qu'une telle tentative aurait été inutile (voir plus loin le paragraphe 86). Ils rétorquent qu'une condition préalable de négociation ne peut jamais 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».

69. Les appelants soutiennent que le Qatar, avant de porter le désaccord devant le Conseil de l'OACI, n'a pas véritablement tenté d'engager des négociations au sujet de l'objet spécifique des demandes qu'il fonde sur la convention de Chicago.

70. Les appelants rappellent qu'une séance extraordinaire a été tenue le 31 juillet 2017 par le Conseil de l'OACI, à la demande du Qatar, en application de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention de Chicago, qui dispose que «[l]e Conseil doit ... examiner toute question relative à la Convention dont il est saisi par un Etat contractant». Ils argumentent que les efforts menés par le Qatar dans l'enceinte de l'OACI ne suffisaient pas pour que la condition préalable de négociation fût réputée remplie, puisque le Qatar avait adressé ses communications au président du Conseil ou à la secrétaire générale de l'organisation, et non à eux-mêmes. Ils soutiennent qu'aucune des discussions et réunions intervenues au sein du Conseil de l'OACI ne se rapportait à des «questions concernant l'interprétation et l'application de la convention de Chicago ... qui, selon le Qatar, constitu[ai]ent l'objet du désaccord entre les Parties». Au contraire, ces débats étaient circonscrits aux questions relatives à la sécurité de l'aviation et aux routes d'exception et n'ont pas porté sur la question du différend soumis au titre de l'article 84.

71. Les appelants démentent également l'assertion du Qatar selon laquelle ses tentatives de régler le différend par le truchement d'Etats tiers constituaient une véritable tentative de négocier, relevant qu'«aucune des demandes ou des déclarations en question n[e leur] était adressée», que «toutes étaient formulées en termes généraux, et [que] toute référence aux obligations de fond spécifiques imposées par la convention de Chicago en était absente».

72. The Appellants further submit that Qatar’s request for consultations within the context of the World Trade Organization (hereinafter the “WTO”) did not constitute a genuine attempt to negotiate because that request concerned alleged violations of WTO obligations by the Appellants and thus was not relevant to alleged violations of obligations contained in the Chicago Convention.

73. The Appellants also disagree with Qatar that a telephone conversation between the Emir of Qatar and the Crown Prince of Saudi Arabia on 8 September 2017 constituted a genuine attempt to negotiate. They assert that the conversation was a contact between Qatar and only one of the Appellants and that it related to the wider dispute between the Parties, not to alleged violations of obligations under the Chicago Convention.

74. With respect to Qatar’s references to reports of statements made by its officials in press statements and before United Nations bodies, the Appellants submit that none of these statements demonstrated a genuine attempt to negotiate. The statements were not addressed to the Appellants and did not deal with the specific subject-matter of Qatar’s claims under the Chicago Convention.

*

75. In response, Qatar submits that the ICAO Council did not err in rejecting the preliminary objection relating to the precondition of negotiation raised by the respondents before the Council.

76. Qatar agrees with the Appellants that a negotiation precondition normally requires a potential applicant to make a genuine attempt to negotiate and that a negotiation precondition is not met until negotiations have become futile or deadlocked. It also recognizes that negotiations must relate to the subject-matter of the dispute, which must concern the substantive obligations contained in the treaty in question. Qatar emphasizes that no specific format or procedure is required for negotiations, which, it argues, can take place within the context of an international organization.

77. Qatar maintains that it made a genuine attempt to negotiate within the framework of ICAO, beginning on 5 June 2017, the first day of the aviation restrictions. It points to its 8 June 2017 letter to the President of the ICAO Council, which requested urgent consideration under Article 54 (*n*) of the Chicago Convention, citing the Appellants’ alleged violations of the Convention. Qatar also refers to its letter to the Secretary-General of ICAO, dated 15 June 2017, in which it invoked Article 54 (*n*) and requested the ICAO Council to

“convene to examine and consider the actions of the Kingdom of Saudi Arabia, the United Arab Emirates, the Arab Republic of Egypt, and the Kingdom of Bahrain in the current international airspace

72. Les appelants soutiennent en outre que le fait que le Qatar ait sollicité des consultations sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après l'«OMC») ne constituait pas une véritable tentative de négocier, puisque cette demande se rapportait à des manquements allégués, de leur part, à des obligations relevant de l'OMC, et n'était donc pas pertinente au regard de manquements allégués à des obligations contenues dans la convention de Chicago.

73. De plus, les appelants sont en désaccord avec le Qatar sur la question de savoir si une conversation téléphonique en date du 8 septembre 2017 entre l'émir du Qatar et le prince héritier d'Arabie saoudite constituait une véritable tentative de négocier. Selon eux, il s'agissait d'un entretien entre le Qatar et un seul des appelants, et qui portait sur le différend plus large opposant les Parties, et non pas sur des manquements allégués à des obligations découlant de la convention de Chicago.

74. Pour ce qui est de l'argument que tire le Qatar de déclarations faites par ses représentants à la presse et devant des organes de l'Organisation des Nations Unies, les appelants soutiennent qu'aucune de ces déclarations ne témoigne d'une véritable tentative de négocier. Elles ne leur étaient pas adressées et ne traitaient pas de l'objet spécifique des demandes que le Qatar fonde sur la convention de Chicago.

*

75. Le Qatar répond que le Conseil de l'OACI n'a pas commis d'erreur en rejetant l'exception préliminaire soulevée par les défendeurs devant lui relativement à la condition préalable de négociation.

76. Le Qatar s'accorde avec les appelants pour dire qu'une condition préalable de négociation exige normalement d'un demandeur potentiel qu'il fasse une véritable tentative de négocier, et que cette condition n'est remplie qu'une fois que les négociations sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse. Il reconnaît également que les négociations doivent concerner l'objet du différend, qui doit se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question. Le Qatar souligne qu'aucune forme ou procédure particulière n'est requise en ce qui concerne les négociations, qui peuvent, selon lui, avoir lieu dans l'enceinte d'une organisation internationale.

77. Le Qatar soutient avoir véritablement tenté de négocier dans l'enceinte de l'OACI dès le 5 juin 2017, jour où ont été introduites les restrictions visant l'aviation. Il renvoie à sa lettre du 8 juin 2017 par laquelle il demandait au président du Conseil de l'OACI de procéder d'urgence à un examen au titre de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention de Chicago, en se référant aux violations de la convention dont il faisait grief aux appelants. Le Qatar se réfère aussi à la lettre qu'il a adressée à la secrétaire générale de l'OACI le 15 juin 2017, dans laquelle il invoquait l'alinéa *n*) de l'article 54 et demandait au Conseil de

«se réunir pour examiner, en y donnant la suite voulue, les actes commis par le Royaume d'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis, la République arabe d'Egypte et le Royaume de Bahreïn dans le cadre

blockade over the High Seas against Qatar-registered aircraft and the State of Qatar”.

78. Qatar also refers to exchanges held during the ICAO Council Extraordinary Session of 31 July 2017, where it requested that the Appellants “lift the unjust air blockade that [they] had . . . imposed upon it”, noting that “it was a dispute that touched upon the Convention’s essence”.

79. Qatar submits that the Appellants consistently refused to discuss the aviation restrictions within the ICAO framework, as evidenced by their opposition to doing so at the ICAO Council’s 211th Session on 23 June 2017. It points out that the Appellants’ 19 July 2017 Working Paper urged that the ICAO Council limit any discussion under Article 54 (*n*) to issues related to the safety of international civil aviation. Qatar also refers to the United Arab Emirates’ statement at the 31 July 2017 Extraordinary Session reaffirming this position on behalf of all four Appellants. In Qatar’s view, the Extraordinary Session addressed only the safety of aviation and contingency routes because of the Appellants’ refusal to negotiate regarding the aviation restrictions.

80. Qatar also contends that it attempted to negotiate with the Appellants outside of ICAO. For example, it sought to “settle the dispute through the intervention of other States”, referring to contacts with the Emir of Kuwait and the President and Secretary of State of the United States of America. According to Qatar, the Appellants did not respond to any of these efforts.

81. Qatar further states that it attempted to negotiate regarding the aviation restrictions within the WTO framework by submitting a request on 31 July 2017 for consultations with Saudi Arabia, Bahrain and the United Arab Emirates. It maintains that these three States declined to engage in consultations.

82. Additionally, Qatar submits that it made a genuine attempt to negotiate when the Emir of Qatar telephoned the Crown Prince of Saudi Arabia on 8 September 2017 with the facilitation of the President of the United States of America. Qatar states that, immediately after the call, Saudi Arabia suspended any dialogue or communication with Qatari authorities.

83. Qatar also asserts that statements made by its officials in United Nations bodies demonstrated a willingness to negotiate with the Appellants with respect to the overall dispute, including the aviation restrictions.

84. Qatar maintains that the Appellants made statements expressing a refusal to negotiate. It refers to a press report stating that the Minister of State for Foreign Affairs of the United Arab Emirates said on 7 June 2017 that there was “nothing to negotiate” with Qatar. Additionally,

du blocus aérien international au-dessus de la haute mer imposé [par ces pays] aux aéronefs immatriculés au Qatar et à cet Etat».

78. Le Qatar renvoie également à des échanges qui ont eu lieu pendant la séance extraordinaire du Conseil de l'OACI du 31 juillet 2017, au cours de laquelle il a sollicité que les appelants «lèvent le blocus aérien injuste qu'[ils] lui [avaient] imposé», notant qu'«il s'agi[ssai]t d'un différend touchant à l'essence de la convention».

79. Le Qatar fait valoir que les appelants ont systématiquement refusé de discuter des restrictions visant l'aviation dans l'enceinte de l'OACI, comme le démontre l'opposition qu'ils ont manifestée en ce sens à la 211^e session du Conseil tenue le 23 juin 2017. Il souligne que, dans leur document de travail du 19 juillet 2017, les appelants ont exhorté le Conseil à limiter tout débat conduit en application de l'alinéa *n*) de l'article 54 aux questions ayant trait à la sécurité de l'aviation civile internationale. Il invoque également la déclaration par laquelle les Emirats arabes unis, à la séance extraordinaire du 31 juillet 2017, ont réaffirmé cette position au nom des quatre appelants. Selon le Qatar, si la séance extraordinaire n'a porté que sur la sécurité de l'aviation et les routes d'exception, c'est en raison du refus des appelants de négocier au sujet des restrictions visant l'aviation.

80. Le Qatar affirme aussi qu'il a tenté de négocier avec les appelants en dehors de l'enceinte de l'OACI. Il soutient ainsi avoir cherché à «régler le différend via l'intervention d'Etats tiers», se référant à cet égard à des contacts avec l'émir du Koweït ainsi qu'avec le président et le secrétaire d'Etat américains. Selon lui, les appelants n'ont donné suite à aucune de ces actions.

81. Le Qatar déclare également avoir tenté de négocier au sujet des restrictions visant l'aviation sous les auspices de l'OMC, en adressant le 31 juillet 2017 une demande de consultations à l'Arabie saoudite, à Bahreïn et aux Emirats arabes unis. Selon lui, ces trois Etats ont refusé d'entamer des consultations.

82. En outre, le Qatar soutient avoir entrepris une véritable tentative de négocier le 8 septembre 2017, date à laquelle son émir, à la suite des bons offices du président des Etats-Unis d'Amérique, a eu une conversation téléphonique avec le prince héritier d'Arabie saoudite. Il indique que, immédiatement après cet appel téléphonique, l'Arabie saoudite a suspendu tout dialogue ou toute communication avec les autorités qatariennes.

83. Le Qatar affirme également que des déclarations faites par ses représentants devant des organes des Nations Unies témoignaient d'une volonté de négocier avec les appelants au sujet de l'ensemble du différend, y compris les restrictions visant l'aviation.

84. Le Qatar prétend que les appelants ont exprimé leur refus de négocier dans des déclarations. Il se réfère à un article de presse selon lequel le ministre d'Etat aux affaires étrangères des Emirats arabes unis a déclaré le 7 juin 2017 qu'il n'y avait «rien à négocier» avec le Qatar. Il cite aussi

Qatar cites press reports stating that the Appellants made a set of 13 demands on 22 June 2017, which were described by the Minister for Foreign Affairs of Saudi Arabia as “non-negotiable”.

85. For the above reasons, Qatar contends that it made a genuine attempt to negotiate and that any further attempt to negotiate would have been futile.

86. Although Qatar maintains that it made a genuine attempt to negotiate with the Appellants, it asserts, in the alternative, that a State has no obligation to attempt to negotiate prior to the filing of an application if the potential respondent has shown a complete unwillingness to negotiate, rendering any attempt to negotiate futile. It relies on the Judgment of the Court in the case concerning *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)* (Judgment, *I.C.J. Reports 1980*, p. 27, para. 51), in which, according to Qatar, the Court “held that the Iranian Government’s ‘refusal to enter into any discussion of the matter’ despite the United States’ protests was sufficient to discharge the negotiation requirement” applicable in that case.

Qatar contends that the Appellants displayed a complete unwillingness to negotiate and that any attempt would have been futile. In its view, there is no need for the Court to decide whether Qatar made a genuine attempt to negotiate with respect to the disagreement arising under Article 84 of the Chicago Convention.

* *

87. The Court observes that Article 84 of the Chicago Convention is part of Chapter XVIII of the Convention, entitled “Disputes and Default”. This chapter provides a dispute settlement procedure that is available in the event of disagreements concerning the interpretation or application of the Convention and its Annexes. Article 84 specifies that the disagreements that are to be settled by the Council are only those that “cannot be settled by negotiation”. The Court also notes that Article 14 of the ICAO Rules for the Settlement of Differences contemplates that the Council may invite the parties to a dispute to engage in direct negotiations.

88. The reference in Article 84 of the Chicago Convention to a disagreement that “cannot be settled by negotiation” is similar to the wording of the compromissory clauses of a number of other treaties. The Court has found several such compromissory clauses to contain negotiation preconditions that must be satisfied in order to establish the Court’s jurisdiction (see, e.g. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011 (I)*, p. 128, para. 140, and *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2012 (II)*, p. 445, para. 56). This jurisprudence is also relevant to the interpretation of Article 84 and to its application in determining the jurisdiction of the ICAO Council.

d'autres articles de presse rapportant que les appelants ont formulé le 22 juin 2017 un ensemble de 13 exigences, décrites par le ministre saoudien des affaires étrangères comme étant «non négociables».

85. Pour les raisons qui précèdent, le Qatar maintient qu'il a véritablement tenté de négocier et que toute nouvelle tentative en ce sens aurait été inutile.

86. Tout en soutenant qu'il a véritablement tenté de négocier avec les appelants, le Qatar fait valoir, subsidiairement, qu'un Etat n'est pas tenu de tenter de négocier avant d'introduire une requête si le défendeur potentiel a fait montre d'une absence totale de volonté de négocier, rendant inutile toute tentative en ce sens. Il invoque à cet égard l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire relative au *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), dans lequel la Cour a selon lui «considéré que le fait que «le Gouvernement de l'Iran [ait] refusé toute discussion» malgré les protestations des Etats-Unis suffisait à satisfaire à l'obligation de négociation» applicable dans cette affaire.

Le Qatar affirme que les appelants ont fait montre d'une absence totale de volonté de négocier et que toute tentative en ce sens aurait été vaine. Selon lui, point n'est besoin pour la Cour de déterminer s'il a entrepris une véritable tentative de négocier au sujet du désaccord relevant de l'article 84 de la convention de Chicago.

* *

87. La Cour relève que l'article 84 de la convention de Chicago figure au chapitre XVIII, intitulé «Différends et manquements». Ce chapitre prévoit une procédure de règlement des différends en cas de désaccord à propos de l'interprétation ou de l'application de la convention ou de ses annexes. L'article 84 précise que le Conseil de l'OACI ne statue que sur les désaccords qui «ne peu[vent] être réglé[s] par voie de négociation». La Cour note également que l'article 14 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends autorise le Conseil à inviter les parties à un différend à négocier directement.

88. La référence, à l'article 84 de la convention de Chicago, à un désaccord qui «ne peut être réglé par voie de négociation» rappelle le libellé des clauses compromissaires de plusieurs autres traités. La Cour a déjà dit que plusieurs clauses de ce type contenaient des conditions préalables de négociation qui devaient être remplies pour que sa compétence soit établie (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. 140, et *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II), p. 445, par. 56). Cette jurisprudence est également pertinente pour l'interprétation de l'article 84 et son application s'agissant de déterminer la compétence du Conseil de l'OACI.

89. The Court considers that Article 84 of the Chicago Convention imposes a precondition of negotiation that must be met in order to establish the ICAO Council's jurisdiction. Prior to filing an application under Article 84, a contracting State must make a genuine attempt to negotiate with the other concerned State or States. If the negotiations or attempted negotiations reach a point of futility or deadlock, the disagreement "cannot be settled by negotiation" and the precondition to the jurisdiction of the ICAO Council is satisfied.

90. As the Court has recognized, a genuine attempt to negotiate can be made outside of bilateral diplomacy (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011 (I)*, p. 133, para. 160). Exchanges that take place in an international organization are also recognized as "established modes of international negotiation" (*South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1962*, p. 346).

91. In responding to the preliminary objection presented to the ICAO Council, Qatar cited a series of communications in June and July 2017 in which it urged the ICAO Council to take action with respect to the aviation restrictions. These communications referred both to the aviation restrictions and to provisions of the Chicago Convention that, according to Qatar, are implicated by those restrictions. In its 15 June 2017 request to the ICAO Council under Article 54 (*n*) of the Chicago Convention, for example, Qatar invoked this provision "[a]gainst the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, the United Arab Emirates and the Kingdom of Saudi Arabia for the violation of fundamental principles of [the] Chicago Convention and the limitations set out in Article 9 of such Convention", which addresses certain circumstances in which a contracting State may prohibit the aircraft of other States from overflying its territory.

In advance of the Extraordinary Session of the ICAO Council, held on 31 July 2017, Qatar submitted a working paper in which it reiterated its objections to the aviation restrictions, making reference to particular provisions of the Chicago Convention. At the Extraordinary Session, Qatar requested the Appellants to "lift the unjust air blockade" imposed by them, noting that the dispute "touched upon the Convention's essence".

92. The competence of ICAO unquestionably extends to questions of overflight of the territory of contracting States, a matter that is addressed in both the Chicago Convention and the IASTA. The overtures that Qatar made within the framework of ICAO related directly to the subject-matter of the disagreement that later was the subject of its application to the ICAO Council under Article 84 of the Chicago Convention. The Court concludes that Qatar made a genuine attempt within ICAO to

89. La Cour estime que l'article 84 de la convention de Chicago impose une condition préalable de négociation qui doit être remplie pour que soit établie la compétence du Conseil de l'OACI. Avant d'introduire une requête au titre dudit article, l'Etat contractant doit véritablement tenter de négocier avec le ou les Etats concernés. Si ces négociations ou tentatives de négociation deviennent inutiles ou aboutissent à une impasse, il s'ensuit que le désaccord « ne peut être réglé par voie de négociation » et que la condition préalable à la compétence du Conseil est remplie.

90. Comme la Cour l'a déjà dit, une véritable tentative de négociation peut avoir lieu en dehors d'échanges diplomatiques bilatéraux (*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. 160). Les échanges qui se tiennent au sein d'une organisation internationale sont également considérés comme « l'un des moyens établis de conduire des négociations internationales » (*Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962*, p. 346).

91. Dans sa réponse concernant l'exception préliminaire soulevée devant le Conseil de l'OACI, le Qatar citait une série de communications datant des mois de juin et juillet 2017, dans lesquelles il priait instamment le Conseil d'intervenir au sujet des restrictions visant l'aviation. Ces communications se rapportaient à la fois auxdites restrictions et aux dispositions de la convention de Chicago qui, selon le Qatar, entraient en jeu du fait de leur adoption. Par exemple, lorsqu'il a saisi le Conseil le 15 juin 2017 au titre de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention, le Qatar invoquait cette disposition « contre le Royaume de Bahreïn, la République arabe d'Egypte, les Emirats arabes unis et le Royaume d'Arabie saoudite », auxquels il reprochait d'avoir violé « les principes fondamentaux de [la] convention de Chicago » et outrepassé « les limites prévues par l'article 9 », qui décrit les circonstances dans lesquelles un Etat contractant peut interdire le survol de son territoire par les aéronefs d'autres Etats.

En vue de la session extraordinaire du Conseil de l'OACI devant se tenir le 31 juillet 2017, le Qatar avait présenté un document de travail dans lequel il réaffirmait ses objections aux restrictions visant l'aviation, en faisant référence à certaines dispositions particulières de la convention de Chicago. A la session extraordinaire, il avait prié les appelants de lever le « blocus aérien injuste » qu'ils lui avaient imposé, faisant observer que le différend « touch[ait] à l'essence de la convention ».

92. La compétence de l'OACI s'étend indéniablement aux questions liées au survol des territoires des Etats contractants, sujet dont traitent aussi bien la convention de Chicago que l'accord de transit. Les ouvertures faites par le Qatar sous les auspices de l'OACI se rapportaient directement à l'objet du désaccord sur lequel portait la requête qu'il a ensuite introduite devant le Conseil de l'organisation au titre de l'article 84 de la convention de Chicago. La Cour en conclut que le Qatar a véritablement tenté, au sein de l'OACI,

settle by negotiation its disagreement with the Appellants regarding the interpretation and application of the Chicago Convention.

93. As to the question whether negotiations within ICAO had reached the point of futility or deadlock before Qatar filed its application to the ICAO Council, the Court has previously stated that a requirement that a dispute cannot be settled through negotiations “could not be understood as referring to a theoretical impossibility of reaching a settlement. It rather implies that . . . ‘no reasonable probability exists that further negotiations would lead to a settlement’” (*Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2012 (II)*, p. 446, para. 57, quoting *South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Preliminary Objections, Judgment, *I.C.J. Reports 1962*, p. 345). In past cases, the Court has found that a negotiation precondition was satisfied when the parties’ “basic positions ha[d] not subsequently evolved” after several exchanges of diplomatic correspondence and/or meetings (*Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2012 (II)*, p. 446, para. 59; see also *Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France)*, Preliminary Objections, Judgment, *I.C.J. Reports 2018 (I)*, p. 317, para. 76). The Court’s inquiry into the sufficiency of negotiations is a question of fact to be considered in each case (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment, *I.C.J. Reports 2011 (I)*, p. 133, para. 160).

94. In advance of the ICAO Council’s Extraordinary Session of 31 July 2017, which was to be held in response to Qatar’s request, the Appellants submitted a working paper that urged the Council to limit any discussion under Article 54 (*n*) of the Chicago Convention to issues related to the safety of international aviation. At the Extraordinary Session, Qatar called for consideration of the aviation restrictions and requested the Appellants to lift their “unjust air blockade”. The representative of the United Arab Emirates, speaking also on behalf of Bahrain, Egypt and Saudi Arabia, responded by defending the legality of the aviation restrictions and urging the Council to limit its deliberations to matters related to the safety of international civil aviation, as distinct from action that the Council might take under Article 84.

95. The statements made to the ICAO Council on behalf of the Appellants support Qatar’s assertion that the Appellants were unwilling to seek a resolution of the disagreement over the aviation restrictions within the ICAO Council. The minutes of the Extraordinary Session indicate that the President of the Council drew a distinction between measures that the Council might take under Article 54 (*n*) of the Convention and measures that the Council might take under Article 84, in line with the approach urged by the Appellants. During the Extraordinary Session, the Council focused on matters other than the aviation restrictions that would form

de régler par voie de négociation le désaccord qui l'oppose aux appelants à propos de l'interprétation et de l'application de ladite convention.

93. Quant à la question de savoir si les négociations engagées dans l'enceinte de l'OACI étaient devenues inutiles ou avaient abouti à une impasse avant que le Qatar ne saisisse le Conseil, la Cour a déjà indiqué que l'exigence que le différend ne puisse pas être réglé par voie de négociation «ne saurait être entendue comme une impossibilité théorique de parvenir à un règlement; elle signifie ... qu'«il n'est pas raisonnablement permis d'espérer que de nouvelles négociations puissent aboutir à un règlement»» (*Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II), p. 446, par. 57, citant *Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 345). Dans des affaires précédentes, elle a jugé qu'une condition préalable de négociation était remplie lorsque «les positions [des parties] n'[avaie]nt, pour l'essentiel, pas évolué» à la suite de plusieurs échanges de correspondance diplomatique ou de réunions (*Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II), p. 446, par. 59; voir aussi *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 317, par. 76). Pour la Cour, le point de savoir si les négociations ont été suffisantes est une question de fait, une question d'espèce (*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. 160).

94. En vue de la session extraordinaire du Conseil de l'OACI du 31 juillet 2017, convoquée comme suite à la demande du Qatar, les appelants avaient présenté un document de travail priant instamment le Conseil de limiter toute discussion tenue en application de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention de Chicago aux questions relatives à la sécurité de l'aviation civile. A cette session, le Qatar avait réclamé un examen des restrictions visant l'aviation et prié les appelants de lever leur «blocus aérien injuste». En réponse, le représentant des Emirats arabes unis, s'exprimant également au nom de l'Arabie saoudite, de Bahreïn et de l'Egypte, avait défendu la licéité de ces restrictions et exhorté le Conseil à limiter ses délibérations aux questions ayant trait à la sécurité de l'aviation civile internationale, indépendamment des mesures que cet organe pourrait prendre en vertu de l'article 84 de la convention de Chicago.

95. Les déclarations faites au nom des appelants devant le Conseil de l'OACI étayaient la thèse du Qatar, qui affirme que ces derniers n'étaient pas disposés à rechercher sous les auspices de cet organe une solution au désaccord portant sur les restrictions visant l'aviation. Il ressort du procès-verbal de la session extraordinaire que le président du Conseil avait établi une distinction entre les mesures que le Conseil était susceptible de prendre en vertu de l'alinéa *n*) de l'article 54 de la convention de Chicago et celles qu'il pouvait prendre en vertu de l'article 84, comme les appelants lui avaient enjoint de le faire. A cette session, le Conseil

the subject-matter of Qatar's application to the ICAO Council, with particular attention to contingency arrangements to facilitate air traffic over the high seas.

96. The Court considers that, as of the close of the Extraordinary Session, settlement of the disagreement by negotiation within ICAO was not a realistic possibility. The Court also takes into account developments outside of ICAO. Diplomatic relations between Qatar and the Appellants had been severed on 5 June 2017, concurrently with the imposition of the aviation restrictions. Senior officials of the Appellants stated that they would not negotiate with Qatar, recalling the demands that they had addressed to Qatar. There is no indication that the positions of the Parties as to the aviation restrictions changed between the imposition of those restrictions and the filing of Qatar's application before the ICAO Council on 30 October 2017. Under these circumstances, the Court considers that, at the moment of the filing of Qatar's application before the ICAO Council, there was no reasonable probability of a negotiated settlement of the disagreement between the Parties regarding the interpretation and application of the Chicago Convention, whether before the ICAO Council or in another setting.

97. The Court also recalls that Qatar maintains that it faced a situation in which the futility of negotiation was so clear that the negotiation precondition of Article 84 could be met without requiring Qatar to make a genuine attempt at negotiations. Because the Court has found that Qatar did make a genuine attempt to negotiate, which failed to settle the dispute, it has no need to examine this argument.

98. For the reasons set forth above, the Court considers that the ICAO Council did not err in rejecting the contention advanced by the respondents before the Council that Qatar had failed to fulfil the negotiation precondition of Article 84 of the Chicago Convention prior to filing its application before the ICAO Council.

2. Whether the ICAO Council erred by not declaring Qatar's application inadmissible on the basis of Article 2, subparagraph (g), of the ICAO Rules for the Settlement of Differences

99. The Appellants maintain that Qatar did not comply with Article 2, subparagraph (g), of the ICAO Rules for the Settlement of Differences, which provides that an application and memorial filed pursuant to Article 84 of the Chicago Convention must include "[a] statement that negotiations to settle the disagreement had taken place between the parties but were not successful". According to the Appellants, this is a procedural requirement that is not merely one of form. In view of the negotiation precondition in Article 84 of the Chicago Convention, Article 2, subparagraph (g), must be understood as requiring an appropriately

s'est principalement intéressé à des questions autres que les restrictions visant l'aviation qui feraient ensuite l'objet de la requête du Qatar, accordant une attention particulière aux mesures d'exception à prendre pour faciliter le trafic aérien au-dessus de la haute mer.

96. La Cour est d'avis que, à la clôture de la session extraordinaire, il n'était pas réaliste de penser que le désaccord pouvait être réglé par voie de négociation au sein de l'OACI. Elle garde également à l'esprit les événements survenus en dehors du cadre de cette organisation. Les relations diplomatiques entre le Qatar et les appelants avaient été rompues le 5 juin 2017, concomitamment à l'adoption des restrictions visant l'aviation. De hauts fonctionnaires des Etats appelants avaient déclaré qu'ils ne négocieraient pas avec le Qatar, rappelant à cet égard les exigences qu'ils lui avaient adressées. Rien n'indique que les Parties avaient changé leur position concernant les restrictions visant l'aviation entre l'adoption de celles-ci et le dépôt de la requête du Qatar devant le Conseil de l'OACI le 30 octobre 2017. Dans ces conditions, la Cour estime que, au moment de l'introduction de ladite requête, il n'était pas raisonnablement permis d'espérer que le désaccord entre les Parties concernant l'interprétation ou l'application de la convention de Chicago pourrait être réglé par voie de négociation, que ce soit devant le Conseil de l'OACI ou dans un autre cadre.

97. La Cour rappelle en outre que le Qatar affirme s'être trouvé face à une situation où toute tentative de négociation était à ce point inutile que la condition préalable prévue à cet égard à l'article 84 de la convention de Chicago pouvait être réputée remplie sans qu'il soit exigé du Qatar qu'il tente véritablement de négocier. La Cour ayant conclu que pareille tentative avait été faite sans permettre de régler le différend, point n'est besoin pour elle d'examiner cet argument.

98. Pour les raisons qui précèdent, la Cour estime que le Conseil de l'OACI n'a pas commis d'erreur en rejetant l'argument par lequel les défendeurs, devant lui, plaidaient que le Qatar n'avait pas satisfait à la condition préalable de négociation prévue à l'article 84 de la convention de Chicago avant de le saisir par voie de requête.

2. *Question de savoir si le Conseil de l'OACI a eu tort de ne pas déclarer la requête du Qatar irrecevable sur la base de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends*

99. Les appelants affirment que le Qatar n'a pas respecté l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends, qui dispose que les requêtes et mémoires déposés au titre de l'article 84 de la convention de Chicago doivent inclure «une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti». Ils estiment qu'il s'agit là d'une obligation procédurale qui n'est pas seulement formelle. Compte tenu de la condition préalable de négociation prévue à l'article 84 de la convention, il convient d'interpréter l'alinéa g) de l'article 2 comme exigeant la produc-

substantiated statement “that a genuine attempt to negotiate has in fact been made”.

100. The Appellants maintain that the application and memorial that Qatar submitted to the ICAO Council indicated that no negotiations had taken place or were even attempted and thus did not satisfy the requirement of Article 2, subparagraph (*g*). As a result, the Appellants contend that the ICAO Council “erred . . . in not declaring Qatar’s ICAO Application inadmissible”.

*

101. Qatar argues that the Appellants misconstrue the nature of the Article 2, subparagraph (*g*), requirement, which provides simply that the applicant before the ICAO Council “shall file an application to which shall be attached a memorial containing . . . [a] statement that negotiations to settle the disagreement had taken place but were not successful”. Qatar submits that Article 2, subparagraph (*g*), does not require an applicant to substantiate its statement that negotiations had taken place but were not successful. Qatar maintains that Article 2, subparagraph (*g*), contains only a requirement of form.

102. Qatar considers that it fulfilled the Article 2, subparagraph (*g*), requirement because the memorial that it submitted to the ICAO Council stated that the respondents before the Council “did not permit any opportunity to negotiate the aviation aspects of their hostile actions”.

* *

103. Article 2 of the ICAO Rules for the Settlement of Differences sets out the basic information that is to be contained in a memorial attached to an application filed pursuant to Article 84 of the Chicago Convention, in order to facilitate the ICAO Council’s consideration of such applications. By requiring a statement regarding negotiations, subparagraph (*g*) of Article 2 takes cognizance of the negotiation precondition contained in Article 84 of the Chicago Convention.

104. Qatar’s application and memorial before the ICAO Council contain a section entitled “A statement of attempted negotiations”, in which Qatar states that the respondents before the ICAO Council “did not permit any opportunity to negotiate” regarding the aviation restrictions. The Secretary-General confirmed that she had verified that Qatar’s application “compl[ie]d in form with the requirements of Article 2 of the . . . Rules [for the Settlement of Differences]” when forwarding the document to the respondents before the ICAO Council. The question of substance, that is to say whether Qatar had met the negotiation precondition, was addressed by the ICAO Council in the proceedings on preliminary objections, pursuant to Article 5 of the ICAO Rules for the Settlement of Differences.

tion d'une déclaration dûment étayée indiquant «qu'une véritable tentative de négocier a effectivement eu lieu».

100. Les appelants affirment que la requête et le mémoire soumis par le Qatar au Conseil de l'OACI indiquaient qu'aucune négociation ni tentative de négociation n'avait eu lieu, ce qui ne suffisait pas, selon eux, à satisfaire aux prescriptions de l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends. Ils estiment donc que le Conseil «a eu tort de ne pas conclure ... à l'irrecevabilité de la requête du Qatar».

*

101. Le Qatar affirme que les appelants interprètent erronément la nature de l'exigence énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends, qui dispose simplement que le demandeur devant le Conseil de l'OACI «doit introduire une requête, à laquelle est joint un mémoire contenant ... une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti». Il soutient que cet alinéa n'exige pas du demandeur qu'il étaye ladite déclaration. Selon lui, cette disposition n'énonce qu'une condition de forme.

102. Le Qatar estime avoir satisfait à l'exigence énoncée à l'alinéa g) de l'article 2 puisque, dans son mémoire présenté au Conseil de l'OACI, il a indiqué que les défendeurs devant le Conseil «[n'avaient] donné aucune occasion d'entreprendre des négociations relativement aux aspects aéronautiques des mesures hostiles qu'ils [avaient] prises».

* *

103. L'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends décrit les informations essentielles que doit contenir tout mémoire joint à une requête introduite au titre de l'article 84 de la convention de Chicago, en vue de faciliter l'examen qu'en fera le Conseil de l'OACI. En exigeant une déclaration relative aux négociations, l'alinéa g) dudit article fait écho à la condition préalable de négociation énoncée à l'article 84 de la convention.

104. Dans la requête et le mémoire qu'il a présentés au Conseil de l'OACI, le Qatar a inclus une section intitulée «Déclaration relative aux tentatives de négociation» dans laquelle il indiquait que les défendeurs devant le Conseil «n'[avaient] donné aucune occasion d'entreprendre des négociations» au sujet des restrictions visant l'aviation. La secrétaire générale de l'OACI a confirmé avoir vérifié, au moment de communiquer aux défendeurs devant le Conseil copie de la requête du Qatar, que celle-ci avait été présentée «dans la forme prescrite à l'article 2 [du] Règlement [de l'OACI pour la solution des différends]». La question de fond, c'est-à-dire celle de savoir si le Qatar avait rempli la condition préalable de négociation, a été traitée par le Conseil dans le cadre de la procédure sur les exceptions préliminaires, conformément à l'article 5 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends.

105. The Court sees no reason to conclude that the ICAO Council erred by not declaring Qatar's application before the ICAO Council to be inadmissible by reason of a failure to comply with Article 2, subparagraph (g), of the ICAO Rules for the Settlement of Differences.

*

106. Having found, first, that the ICAO Council did not err in rejecting the contention that the Council lacked jurisdiction because Qatar had not met the negotiation precondition contained in Article 84 of the Chicago Convention and, secondly, that the ICAO Council did not err in rejecting the assertion that Qatar's application before the ICAO Council was inadmissible for failing to comply with Article 2, subparagraph (g), of the ICAO Rules for the Settlement of Differences, the Court concludes that the ICAO Council did not err when it rejected the second preliminary objection raised by the respondents before the Council.

107. For the reasons set forth above, the Court cannot uphold the third ground of appeal.

C. The First Ground of Appeal: Alleged Manifest Lack of Due Process in the Procedure before the ICAO Council

108. The Appellants argue that irregularities in the procedures that the ICAO Council followed in reaching the Decision prejudiced in a fundamental way the requirements of a just procedure. They contend that those procedures were manifestly flawed and that this constituted a grave violation of fundamental principles of due process and of the ICAO Council's own rules. Hence, the Appellants call upon the Court to exercise its supervisory authority and to hold the Decision of the ICAO Council to be null and void *ab initio*.

109. The Appellants allege a series of procedural violations, which are set out below. They maintain that the ICAO Council carries out a "judicial function" when it is deciding a disagreement pursuant to Article 84 of the Chicago Convention.

110. The Appellants complain that the Decision does not state the reasons on which it was based. They consider it "[a] fundamental requirement of due process . . . that judicial bodies give the necessary reasons in support of their decisions".

111. In addition, the Appellants criticize the absence of deliberations prior to the Decision. In their view, the holding of deliberations after hearing the parties "is essential for judicial bodies to function in a collegial manner".

112. The Appellants criticize the Council's decision to vote on their preliminary objections by secret ballot, despite their request for a roll call vote with open voting.

105. La Cour ne voit aucune raison de conclure que le Conseil de l'OACI a eu tort de ne pas déclarer irrecevable, au motif qu'elle n'aurait pas été conforme à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends, la requête du Qatar dont il était saisi.

*

106. Ayant jugé, premièrement, que le Conseil de l'OACI n'a pas commis d'erreur en rejetant l'argument selon lequel il n'avait pas compétence parce que le Qatar n'avait pas satisfait à la condition préalable de négociation prévue à l'article 84 de la convention de Chicago et, deuxièmement, que le Conseil n'a pas commis d'erreur en rejetant l'argument selon lequel la requête dont il était saisi par le Qatar était irrecevable faute d'être conforme à l'alinéa g) de l'article 2 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends, la Cour conclut que le Conseil n'a pas commis d'erreur en rejetant la seconde exception préliminaire soulevée par les défendeurs devant lui.

107. Pour les raisons qui précèdent, la Cour ne peut accueillir le troisième moyen d'appel.

C. Le premier moyen d'appel: allégation d'absence manifeste de procédure régulière devant le Conseil de l'OACI

108. Les appelants affirment que des irrégularités commises dans la procédure par laquelle le Conseil est parvenu à sa décision ont constitué une atteinte fondamentale aux exigences d'une procédure équitable. Ils soutiennent que ladite procédure était manifestement viciée, emportant une grave violation des principes fondamentaux garants d'une procédure régulière, ainsi que du propre Règlement du Conseil. C'est pourquoi ils demandent à la Cour d'exercer son pouvoir de contrôle et de déclarer nulle et non avenue *ab initio* la décision rendue par le Conseil de l'OACI.

109. Les appelants dénoncent une série de vices de procédure, décrits ci-après. Ils soutiennent que le Conseil de l'OACI exerce une «fonction judiciaire» lorsqu'il statue sur un désaccord en application de l'article 84 de la convention de Chicago.

110. Les appelants tirent grief de ce que la décision du Conseil de l'OACI n'était pas motivée. Ils estiment qu'«[u]ne exigence fondamentale de toute procédure régulière est que l'organe judiciaire expose la motivation nécessaire à l'appui de sa décision».

111. Les appelants critiquent en outre l'absence de délibérations avant l'adoption de la décision du Conseil de l'OACI. Ils estiment que la tenue de délibérations après avoir entendu les parties «est essentielle au fonctionnement collégial des organes judiciaires».

112. Les appelants critiquent également la décision du Conseil de l'OACI de procéder à un scrutin secret pour statuer sur leurs exceptions préliminaires, alors qu'ils avaient sollicité un scrutin public par appel nominal.

113. The Appellants argue that the ICAO Council violated the principle of equality of the parties and the right to be heard because, as respondents before the ICAO Council, they were awarded “[p]atently insufficient time . . . to present their case” and were collectively given the same length of time to do so as was given to Qatar individually.

114. The Appellants maintain that the ICAO Council incorrectly required 19 votes (out of 36 ICAO Council Members) to uphold their preliminary objections. They submit that only a simple majority of 17 votes (out of 33 ICAO Council Members entitled to participate in the vote) was required under Article 52 of the Chicago Convention, read together with Articles 53 and 84 of the Chicago Convention and Article 15, paragraph 5, of the ICAO Rules for the Settlement of Differences.

115. Finally, the Appellants note that while they presented two preliminary objections to the Council, the Decision refers to a single “preliminary objection”. They assert that the decision of the President of the Council “to put to a vote a question relating to ‘a preliminary objection’ (singular) was neither introduced nor seconded by members of the Council”, in violation of Rules 40 and 45 of the Rules of Procedure for the Council.

*

116. According to Qatar, the Court’s supervisory authority over decisions by the ICAO Council does not extend to procedural questions. Recalling paragraph 45 of the Judgment of the Court in the case concerning the *Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)* (*I.C.J. Reports 1972*, pp. 69-70), Qatar asserts that the Court need not rule on the Appellants’ procedural complaints because the Decision of the ICAO Council was “objectively correct”. It further maintains that there were no irregularities in the way the Council conducted itself and that, in any event, none of the procedures about which the Appellants complain prejudiced in any fundamental way the requirements of a just procedure.

117. With respect to the specific irregularities alleged by the Appellants, Qatar considers the absence of open deliberations on the issues in dispute and the lack of reasoning in the Decision to be “natural consequences of the Council’s decision to vote by secret ballot”. Qatar adds that voting by secret ballot is expressly permitted under Rule 50 of the Rules of Procedure for the Council. As to the absence of reasons in the Decision, Qatar also emphasizes that “the fact that the . . . Council may perform a judicial function does not turn it into a judicial organ *stricto sensu*, much less into [the Court]”.

118. Moreover, Qatar argues that “open deliberations are . . . *not* essential for the [ICAO] Council to function in a collegial manner” and that the ICAO Council’s approach was consistent with its recent practice.

113. Les appelants avancent que le Conseil de l'OACI a violé le principe de l'égalité entre les parties et le droit d'être entendu, car, en qualité de défendeurs devant le Conseil, ils se sont vu accorder «un temps manifestement insuffisant pour exposer leurs arguments», disposant à eux tous d'un temps de parole égal à celui dont le Qatar bénéficiait à lui seul.

114. Les appelants soutiennent que le Conseil de l'OACI a indûment fixé à 19 voix (sur les 36 voix de ses membres) la majorité requise pour retenir leurs exceptions préliminaires, alors qu'une simple majorité de 17 voix (sur les 33 voix des membres admis à voter) était exigée par l'article 52 de la convention de Chicago, lu conjointement avec ses articles 53 et 84 et avec le paragraphe 5 de l'article 15 du Règlement de l'OACI pour la solution des différends.

115. Enfin, les appelants font observer que, alors qu'ils avaient soulevé deux exceptions préliminaires devant le Conseil de l'OACI, celui-ci n'a statué que sur une seule «exception préliminaire». Ils affirment que la décision du président du Conseil de procéder à la «mise aux voix ... d'une question relative à une «exception préliminaire», au singulier, n'a été ni proposée ni appuyée par un quelconque membre du Conseil», en violation des règles 40 et 45 du Règlement intérieur.

*

116. Le Qatar considère que le pouvoir de contrôle de la Cour à l'égard des décisions du Conseil de l'OACI ne s'étend pas aux questions de procédure. Rappelant la teneur du paragraphe 45 de l'arrêt de la Cour en l'affaire de *l'Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)* (C.I.J. Recueil 1972, p. 69-70), il affirme qu'il n'est point besoin pour la Cour de se prononcer sur les griefs d'ordre procédural des appelants puisque la décision du Conseil de l'OACI était «objectivement correcte». Le Qatar affirme en outre qu'aucune irrégularité n'a entaché la manière dont le Conseil a procédé et que, en tout état de cause, aucun des manquements dénoncés par les appelants à cet égard n'a constitué une atteinte fondamentale aux exigences d'une procédure équitable.

117. S'agissant des irrégularités spécifiques alléguées par les appelants, le Qatar considère que l'absence de délibérations publiques sur les questions en cause et l'absence de motivation de la décision du Conseil de l'OACI «découlaient naturellement du choix qu'avait fait [ce dernier] de procéder à un scrutin secret». Il fait valoir que la tenue d'un scrutin secret est expressément autorisée par la règle 50 du Règlement intérieur du Conseil. Au sujet de l'absence de motivation de la décision, le Qatar souligne également que «le fait que le Conseil de l'OACI puisse exercer une fonction judiciaire ne fait pas pour autant de lui un organe judiciaire *stricto sensu*, et encore moins un organe tel que [la Cour]».

118. Le Qatar soutient en outre que «des délibérations publiques ne sont ... *pas* indispensables à l'exercice collégial des fonctions du Conseil» de l'OACI et que ce dernier a suivi une approche conforme à sa pratique récente.

119. Qatar emphasizes that the Council's procedures conformed with the principle of the equality of the parties and the right to be heard. The respondents before the ICAO Council "acted jointly in the proceedings before the Council" and "the legal issues in dispute are identical as to all" of them. Qatar contends that the respondents before the ICAO Council had ample opportunity to present their case before the Council.

120. Based on Articles 52 and 53 of the Chicago Convention and previous practice of the ICAO Council, Qatar argues that the ICAO Council required the correct voting majority to decide on the preliminary objections. It further argues that even if the ICAO Council had required the majority put forward by the Appellants in this appeal, this would not have made a practical difference in this case because the preliminary objection would have failed under either voting majority.

121. Finally, Qatar contests the Appellants' claim that the ICAO Council took its Decision on the incorrect premise that they, as respondents before the Council, had raised a single preliminary objection to its jurisdiction. Qatar maintains that the minutes of the session at which the ICAO Council voted not to accept the preliminary objections reveal that the ICAO Council was aware that the respondents before the Council had provided "two justifications" for their challenge to the Council's jurisdiction, since the original motion made by one ICAO Council representative and seconded by another to vote on two preliminary objections was never changed or modified.

* *

122. The Court recalls that, in its Judgment in the case concerning the *Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)* (*I.C.J. Reports 1972*, pp. 69-70, para. 45), it concluded that, in the proceedings at issue, the ICAO Council had reached the correct decision as to its jurisdiction, which is an objective question of law. The Court also observed that the procedural irregularities alleged by the Appellant did not prejudice in any fundamental way the requirements of a just procedure. The Court had no need to examine whether a decision of the ICAO Council that was legally correct should nonetheless be annulled because of procedural irregularities.

123. In the present case, the Court has rejected the Appellants' second and third grounds of appeal against the Decision of the ICAO Council. The Court considers that the issues posed by the preliminary objections that were presented to the Council in this case are objective questions of law. The Court also considers that the procedures followed by the Council did not prejudice in any fundamental way the requirements of a just procedure.

124. For the reasons set forth above, the first ground of appeal cannot be upheld.

* *

119. Le Qatar souligne que la manière de procéder du Conseil de l'OACI respectait le principe de l'égalité entre les parties et le droit d'être entendu. Il ajoute que les défendeurs devant le Conseil, «[d]ans l'instance introduite devant [celui-ci], ont agi conjointement» et que les «points de droit en cause [étaient] identiques pour [tous]». Il affirme que les défendeurs ont eu tout loisir de plaider leur cause devant le Conseil.

120. Invoquant les articles 52 et 53 de la convention de Chicago et la pratique antérieure du Conseil de l'OACI, le Qatar affirme que ce dernier a fixé comme il se doit la majorité requise pour statuer sur les exceptions préliminaires. Il avance en outre que, même si le Conseil avait fixé cette majorité au nombre de voix préconisé par les appelants dans leur recours, cela n'aurait rien changé en pratique puisque l'exception préliminaire aurait été rejetée à l'une ou l'autre des majorités.

121. Enfin, le Qatar dément que le Conseil de l'OACI ait pris sa décision en se fondant, comme l'affirment les appelants, sur le postulat erroné que ceux-ci, qui étaient alors comme défendeurs devant lui, avaient soulevé une seule exception d'incompétence. Il soutient que le procès-verbal de la séance au cours de laquelle le Conseil a décidé par voie de vote de ne pas accepter les exceptions préliminaires montre que les représentants savaient bien que «deux motifs» étaient opposés à la compétence du Conseil, puisque le libellé initial de la motion présentée par l'un d'entre eux et soutenue par un autre membre à l'effet de voter sur deux exceptions préliminaires n'a jamais été changé ni modifié.

* *

122. La Cour rappelle que, dans son arrêt en l'affaire de l'*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)* (C.I.J. Recueil 1972, p. 69-70, par. 45), elle avait conclu que le Conseil de l'OACI était parvenu, en l'espèce, à la bonne décision quant à sa compétence, qui est une question juridique objective. Elle avait également fait observer que les irrégularités de procédure alléguées par l'appelante n'avaient pas constitué une atteinte fondamentale aux exigences d'une procédure équitable. Point n'était besoin pour la Cour de rechercher si une décision du Conseil qui était correcte en droit devait néanmoins être annulée en raison d'irrégularités procédurales.

123. Dans la présente affaire, la Cour a rejeté les deuxième et troisième moyens d'appel avancés par les appelants contre la décision du Conseil de l'OACI. Elle considère que les questions que posent les exceptions préliminaires soulevées devant le Conseil en l'espèce constituent des questions juridiques objectives. Elle estime également que les procédures suivies par le Conseil n'ont pas porté atteinte de manière fondamentale aux exigences d'une procédure équitable.

124. Pour les raisons qui précèdent, le premier moyen d'appel ne peut être accueilli.

* *

125. Recalling the Court's previous observation that Article 84 of the Chicago Convention gives the Court "a certain measure of supervision" over decisions of the ICAO Council (*Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)*, *Judgment, I.C.J. Reports 1972*, p. 60, para. 26), the Court emphasizes that it will be best positioned to act on any future appeal if the Decision of the ICAO Council contains the reasons of law and fact that led to the ICAO Council's conclusions.

* * *

126. For these reasons,

THE COURT,

(1) Unanimously,

Rejects the appeal brought by the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates on 4 July 2018 from the Decision of the Council of the International Civil Aviation Organization, dated 29 June 2018;

(2) By fifteen votes to one,

Holds that the Council of the International Civil Aviation Organization has jurisdiction to entertain the application submitted to it by the Government of the State of Qatar on 30 October 2017 and that the said application is admissible.

IN FAVOUR: *President* Yusuf; *Vice-President* Xue; *Judges* Tomka, Abraham, Cançado Trindade, Donoghue, Gaja, Sebutinde, Bhandari, Robinson, Crawford, Gevorgian, Salam, Iwasawa; *Judge ad hoc* Daudet;

AGAINST: *Judge ad hoc* Berman.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this fourteenth day of July two thousand and twenty, in six copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Governments of the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates, and to the Government of the State of Qatar, respectively.

(*Signed*) Abdulqawi Ahmed YUSUF,
President.

(*Signed*) Philippe GAUTIER,
Registrar.

125. Rappelant qu'elle a déjà dit que l'article 84 de la convention lui permet d'assurer «un certain contrôle» des décisions rendues par le Conseil de l'OACI (*Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1972, p. 60, par. 26), la Cour souligne qu'elle sera à même de statuer au mieux sur tout appel dont elle serait saisie à l'avenir si la décision contestée contient les motifs de droit et de fait ayant conduit le Conseil à ses conclusions.

* * *

126. Par ces motifs,

LA COUR,

1) A l'unanimité,

Rejette l'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 contre la décision du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale en date du 29 juin 2018;

2) Par quinze voix contre une,

Dit que le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale a compétence pour connaître de la requête dont il a été saisi par le Gouvernement de l'État du Qatar le 30 octobre 2017 et que cette requête est recevable.

POUR: M. Yusuf, *président*; M^{me} Xue, *vice-présidente*; MM. Tomka, Abraham, Cançado Trindade, M^{me} Donoghue, M. Gaja, M^{me} Sebutinde, MM. Bhandari, Robinson, Crawford, Gevorgian, Salam, Iwasawa, *juges*; M. Daudet, *juge ad hoc*;

CONTRE: M. Berman, *juge ad hoc*.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le quatorze juillet deux mille vingt, en six exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis respectivement aux Gouvernements du Royaume d'Arabie saoudite, du Royaume de Bahreïn, de la République arabe d'Égypte et des Emirats arabes unis, et au Gouvernement de l'État du Qatar.

Le président,

(*Signé*) Abdulqawi Ahmed YUSUF.

Le greffier,

(*Signé*) Philippe GAUTIER.

Judge CANÇADO TRINDADE appends a separate opinion to the Judgment of the Court; Judge GEVORGIAN appends a declaration to the Judgment of the Court; Judge *ad hoc* BERMAN appends a separate opinion to the Judgment of the Court.

(Initialed) A.A.Y.

(Initialed) Ph.G.

M. le juge CANÇADO TRINDADE joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle; M. le juge GEVORGIAN joint une déclaration à l'arrêt; M. le juge *ad hoc* BERMAN joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle.

(Paraphé) A.A.Y.

(Paraphé) Ph.G.
