

SEPARATE OPINION OF JUDGE ROBINSON

1. I voted in favour of the provisional measures ordered by the Court. In this opinion, I explain why I have supported the orders granted by the Court, and in particular the order requiring Russia to suspend its military operation in Ukraine.

2. The purpose of an indication of provisional measures is to preserve the respective rights claimed by the parties, pending the Court's decision on the merits of the claim. The Court's Order is wholly consistent with the law relating to the indication of such measures. In view of the fundamental importance attached to the purpose served by the indication of provisional measures, the law has developed so as not to impose high evidentiary requirements for the indication of such measures. To begin with, it is settled that the provisions relied upon by the applicant must appear, *prima facie*, to afford a basis on which the Court's jurisdiction may be founded, but the Court need not satisfy itself in a definitive manner that it has jurisdiction as regards the merits of the case. It is also established that the Court's *prima facie* jurisdiction depends on a determination that the claims appear to be capable of falling within the provisions of the respective treaty¹. In relation to the plausibility of rights, the Court's case law is that, at this stage of the proceedings, it need not determine definitively whether the rights for which protection is sought exist; it need only decide whether the rights claimed on the merits are plausible. Plausibility of a right depends on whether it is grounded in a possible interpretation of the convention². Moreover, the more relaxed approach to the evidentiary requirements in the indication of provisional measures is evident from the frequent use of the word "appear" in provisional measures orders made by the Court, including the Court's Order in this case.

3. The central issues in this case are whether the Court has *prima facie* jurisdiction over the dispute brought by Ukraine and whether the rights for which Ukraine seeks protection are plausible.

THE COURT'S PRIMA FACIE JURISDICTION

4. The identification and characterization of the dispute is of cardinal importance in responding to Ukraine's request for the indication of provisional measures.

¹ *Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France)*, Provisional Measures, Order of 7 December 2016, I.C.J. Reports 2016 (II), p. 1159, para. 47.

² *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Provisional Measures, Order of 28 May 2009, I.C.J. Reports 2009, p. 152, para. 60.

OPINION INDIVIDUELLE DE M. LE JUGE ROBINSON

[Traduction]

1. J'ai voté en faveur des mesures conservatoires indiquées par la Cour. Dans la présente opinion, j'explique pourquoi j'ai souscrit aux mesures ainsi édictées, notamment à celle enjoignant à la Russie de suspendre son opération militaire en Ukraine.

2. L'indication de mesures conservatoires vise à protéger les droits respectivement revendiqués par chacune des parties, en attendant que la Cour rende sa décision au fond. L'ordonnance de la Cour est tout à fait conforme au droit régissant l'indication de telles mesures. Etant donné l'importance fondamentale attachée à l'objectif poursuivi par l'indication de mesures conservatoires, le droit applicable s'est développé de manière à ne pas imposer d'exigences élevées en matière de preuve. Tout d'abord, il est établi que les dispositions invoquées par le demandeur doivent sembler, *prima facie*, constituer une base sur laquelle la compétence de la Cour pourrait être fondée, mais celle-ci n'a pas besoin de s'assurer de manière définitive qu'elle peut connaître du fond de l'affaire. De même est-il admis que la compétence *prima facie* de la Cour suppose que les allégations doivent sembler susceptibles d'entrer dans les prévisions de l'instrument en cause¹. Quant à la plausibilité des droits, selon sa jurisprudence pertinente, la Cour n'est pas tenue à ce stade de la procédure d'établir de façon définitive l'existence des droits dont la protection est sollicitée; il lui suffit de se prononcer sur le caractère plausible des droits qui font l'objet du litige au fond. La plausibilité d'un droit découle de son fondement sur une interprétation possible de la convention en jeu². De surcroît, l'emploi fréquent du terme «sembler» dans les ordonnances en indication de mesures conservatoires rendues par la Cour, y compris en la présente espèce, témoigne de la plus grande souplesse adoptée à l'égard des exigences en matière de preuve à ce stade.

3. Dans l'affaire qui nous occupe, il s'agit avant tout de déterminer si la Cour a compétence *prima facie* pour connaître du différend soulevé par l'Ukraine et si les droits dont celle-ci demande la protection sont plausibles.

LA COMPÉTENCE *PRIMA FACIE* DE LA COUR

4. Il est primordial de définir et de qualifier le différend pour répondre à la demande en indication de mesures conservatoires présentée par l'Ukraine.

¹ *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, mesures conservatoires, ordonnance du 7 décembre 2016, C.I.J. Recueil 2016 (II), p. 1159, par. 47.

² *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, mesures conservatoires, ordonnance du 28 mai 2009, C.I.J. Recueil 2009, p. 152, par. 60.

5. Case law of the International Court of Justice establishes three features in the process of identifying and characterizing a dispute. First, the Court examines how the parties themselves have identified and characterized the dispute, but in doing so it has particular regard to the applicant's characterization of the dispute³. However, and second, it is ultimately the responsibility of the Court to determine on an objective basis the dispute between the parties⁴. Third, it does that by "isolat[ing] the real issue in the case and . . . identify[ing] the object of the claim"⁵. A party's characterization of the dispute is therefore only a starting-point, and a dispute, properly characterized, may have more than one element, and indeed, a case may have more than one dispute.

6. Ukraine sees the dispute as having two elements. In its first element, Ukraine argues that a dispute exists as to whether, on the basis of Russia's allegations, Ukraine has breached its obligations under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (hereinafter the "Genocide Convention" or the "1948 Convention"). In its second element, Ukraine sees the dispute as the question whether Russia has the right under the Genocide Convention to engage in the military action initiated against Ukraine on 24 February 2022. Russia, on the other hand, argues that the dispute has nothing to do with the Genocide Convention; rather, it maintains that the dispute relates to the use of force under customary international law. More specifically, Russia maintains that in carrying out a "special military operation" in Ukraine it is exercising its right of self-defence under Article 51 of the Charter of the United Nations.

The First Element of the Dispute

7. There is an abundance of evidence showing that Russia alleged breaches of the Genocide Convention by Ukraine and denials by Ukraine of those allegations. These allegations were either made expressly or arose by implication from the context in which they were made. Indeed, it is settled that there is no need for parties to refer to a particular treaty in order for a dispute to exist between them under that treaty, although it must be clear to the respondent that there is a dispute relating to the subject-matter of the treaty⁶.

8. The Investigative Committee of the Russian Federation is an official Russian agency in charge of federal criminal prosecutions and reports

³ *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)*, *Jurisdiction of the Court, Judgment*, I.C.J. Reports 1998, p. 448, paras. 29-30.

⁴ *Ibid.*, para. 30.

⁵ *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 1974, p. 466, para. 30.

⁶ *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. 85, para. 30.

5. La jurisprudence de la Cour internationale de Justice distingue trois volets dans le processus de définition et de qualification d'un différend. En premier lieu, la Cour procède à l'examen de la manière dont les parties elles-mêmes ont défini et qualifié le différend, tout en accordant une attention particulière à la qualification qu'en donne le demandeur³. Cependant, et en deuxième lieu, c'est à la Cour qu'il appartient en fin de compte de définir, sur une base objective, le différend qui oppose les parties⁴. En troisième lieu, elle s'y attelle en «circonscri[van]t le véritable problème en cause et [en] précis[ant] l'objet de la demande»⁵. La qualification du différend par une partie ne constitue donc qu'un point de départ; un différend, après avoir été dûment qualifié, peut comporter plus d'un élément, et une affaire peut assurément porter sur plus d'un différend.

6. L'Ukraine considère que, en l'espèce, le différend est composé de deux éléments. Le premier, soutient-elle, pose la question de savoir si, eu égard aux allégations russes, l'Ukraine a violé ses obligations au titre de la convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide (ci-après la «convention sur le génocide» ou la «convention de 1948»). Le second élément, ajoute-t-elle, revient à trancher la question de savoir si la Russie est fondée à mener, en vertu de la convention sur le génocide, l'action militaire engagée le 24 février 2022 contre l'Ukraine. La Russie affirme, en revanche, que le différend n'est nullement lié à ladite convention; elle soutient qu'il porte plutôt sur l'emploi de la force selon le droit international coutumier. La Russie avance plus précisément que, en menant une «opération militaire spéciale» sur le sol ukrainien, elle exerce le droit de légitime défense que lui reconnaît l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

Le premier élément du différend

7. Une profusion d'éléments de preuve montre que la Russie a formulé contre l'Ukraine des allégations de violation de la convention sur le génocide et que celle-ci les a rejetées. Ces allégations ont été expressément énoncées ou peuvent être déduites du contexte dans lequel elles ont été émises. De fait, il est établi que les parties ne sont pas tenues de faire référence à un instrument en particulier pour qu'un différend les oppose au titre de celui-ci, même si le défendeur doit pouvoir clairement saisir qu'il existe un différend portant sur l'objet dudit instrument⁶.

8. Le comité d'investigation de la Fédération de Russie est un organisme officiel russe chargé des poursuites criminelles au niveau fédéral et

³ *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada), compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998*, p. 448, par. 29-30.

⁴ *Ibid.*, par. 30.

⁵ *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974*, p. 466, par. 30.

⁶ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 85, par. 30.

directly to the President of the Russian Federation. The Investigative Committee opened an inquiry into “the genocide of the Russian-speaking population” living in the Luhansk and Donetsk oblasts. In September 2014, the Committee found that

“during the period from 12 April 2014 to the present, in violation of the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, . . . the top political and military leadership of Ukraine, the Armed Forces of Ukraine, the National Guard of Ukraine and the ‘Right Sector’ gave orders to completely destroy specifically Russian-speaking population living on the territory of the Donetsk and Luhansk republics”.

It may be observed that this finding has implications for the specific requirement in the Genocide Convention of an intent “to destroy, in whole . . . , a national, ethnic, racial or religious group” and obviously indicates that Russia’s attention was focused on whether the purported acts of Ukraine fell under the Genocide Convention. In January 2015, the Committee found that acts carried out by the Ukrainian military constituted crimes under the 1948 Convention. In September 2017, the Committee announced criminal proceedings against 20 senior officials in Ukraine’s Ministry of Defence in respect of orders that they issued to soldiers in violation of the Genocide Convention.

9. In November 2021, President Putin adopted a decree in respect of the territory in eastern Ukraine, which, according to the Russian Ambassador to the Contact Group for the settlement of the situation in eastern Ukraine, was a response to actions in Kyiv that “actually fall under the United Nations Convention on the Prevention of Genocide”. On 18 February 2021, the Chairman of the Russian Parliament accused Ukraine of committing in eastern Ukraine “acts prohibited based on international accords”, observing: “[I]f this is not genocide, then what is?” On 21 February 2022, President Putin, in relation to his decision to recognize the Republics of Donetsk and Luhansk, referred to this “horror and genocide, which almost 4 million people are facing”. In an address on 24 February 2022, President Putin stated: “the purpose of this operation is to protect people who, for eight years now, have been facing humiliation and genocide perpetrated by the Kiev regime”. President Putin further stated that Russia intends to “de-Nazify Ukraine” and “bring to trial those who perpetrated numerous bloody crimes against civilians”. On 25 February 2022, the Russian Foreign Minister stated that Russia’s military actions “prevent[ed] the neo-Nazis and those who promote methods of genocide from ruling this country”. Also on 25 February 2022, the Russian Ambassador to the European Union remarked that “[w]e can turn to the official term of genocide as coined in international law. If you read the definition, it fits pretty well.” The three explicit statements by Russian officials concerning the Genocide Convention in 2014 and 2015,

directement placé sous l'autorité du président de la Fédération de Russie. Ayant ouvert une enquête sur «le génocide de la population russophone» vivant dans les oblasts de Louhansk et de Donetsk, cet organisme a considéré en septembre 2014 que,

«au cours de la période allant du 12 avril 2014 à aujourd'hui, en violation de la convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, ... les hauts dirigeants politiques et militaires de l'Ukraine, des forces armées ukrainiennes, de la garde nationale ukrainienne et du «Secteur droit» [avaie]nt donné l'ordre de détruire complètement la population spécifiquement russophone vivant sur le territoire des républiques de Donetsk et de Louhansk».

Il est à observer que cette constatation est lourde de sens, eu égard à la condition spécifique énoncée dans la convention sur le génocide, laquelle requiert l'existence d'une intention «de détruire, en tout ..., un groupe national ethnique, racial ou religieux», et qu'elle montre de toute évidence que la Russie s'intéressait tout particulièrement à la question de savoir si les actes allégués de l'Ukraine tombaient sous le coup de cette convention. En janvier 2015, le comité d'investigation a conclu que certains actes commis par l'armée ukrainienne constituaient des crimes au titre de la convention de 1948. En septembre 2017, il a annoncé l'ouverture de procédures pénales contre 20 hauts responsables du ministère de la défense de l'Ukraine à raison d'ordres qu'ils auraient donnés à des soldats en violation de la convention sur le génocide.

9. En novembre 2021, le président Poutine a adopté un décret en rapport avec le territoire de l'est de l'Ukraine qui, selon l'ambassadeur de Russie auprès du groupe de contact pour le règlement de la situation dans cette région, visait à répondre à des actions de Kiev «rel[eva]nt en fait de la convention des Nations Unies pour la prévention du génocide». Le 18 février 2021, le président du Parlement de Russie a accusé l'Ukraine de se livrer dans la partie orientale de son territoire à «des actes que des accords internationaux interdisent», faisant remarquer : «[S]i ce n'est pas un génocide, alors qu'est-ce que c'est?» Le 21 février 2022, le président Poutine a évoqué, en rapport avec sa décision de reconnaître les républiques de Donetsk et de Louhansk, «cette horreur et ce génocide, auxquels près de 4 millions de personnes sont confrontées». Dans l'allocution qu'il a prononcée le 24 février 2022, il a affirmé que cette opération avait pour «objectif ... de protéger ceux et celles qui, huit années durant, [avaie]nt subi les outrages du régime de Kiev et le génocide orchestré par lui». Il a en outre déclaré que la Russie entendait «dénazifier l'Ukraine» et «traduire en justice les auteurs des nombreux crimes sanglants perpétrés contre des civils». Le 25 février 2022, le ministre russe des affaires étrangères a affirmé que les actions militaires de la Russie «empêch[ai]ent les néo-nazis et les partisans des méthodes génocidaires de gouverner ce pays». Le même jour, l'ambassadeur de Russie auprès de l'Union européenne a déclaré ceci : «Nous pouvons recourir au terme officiel de génocide tel qu'il a été conçu en droit international. A la lecture de sa définition, il se révèle bien adapté à la situation.» Les trois

the beginning of the dispute between the two States, provide a basis for the inference that, by the subsequent references in 2021 and 2022 to “genocide”, Russian officials meant genocide under the Genocide Convention.

10. On 23 February 2022, the Russian Ambassador to the United Nations, addressing Russia’s recognition of the Republics of Donetsk and Luhansk, pointed to “the flagrant genocide . . . of the 4 million people in the Donbass”. In response, the Ukrainian Minister of Foreign Affairs stated, “Russia’s accusations of Ukraine are absurd. Ukraine has never threatened or attacked anyone. Ukraine has never planned and does not plan any such action.”

11. On 26 February 2022, the Minister for Foreign Affairs of Ukraine stated:

“Ukraine strongly denies Russia’s allegations of genocide and denies any attempt to use such manipulative allegations as an excuse for unlawful aggression. The crime of genocide is defined in the Genocide Convention, and under that Convention, Russia’s claims are baseless and absurd. Russia’s claims of genocide as justification for its lawless conduct are an insult to the Genocide Convention, and to the work of the international community in preventing and punishing the world’s most serious crime.”

12. The above-mentioned statements clearly reference a claim by Russia that Ukraine has committed acts that constitute genocide under the 1948 Genocide Convention and a denial by Ukraine of that claim. In its Application, Ukraine maintains that “[t]here is no factual basis for the existence of genocide in the Luhansk and Donetsk oblasts” and asks the Court to find that no acts of genocide as alleged by Russia were committed by Ukraine.

Isolation of the real issue

13. In the circumstances of this case, it falls to the Court to determine on an objective basis the dispute between the Parties by “isolat[ing] the real issue in the case and . . . identify[ing] the object of the claim”⁷. The dispute between the Parties did not commence on 24 February 2022 when Russia sent its forces into Ukraine. Although the dispute may be traced to events before 2014 (including those following the break-up of the former Union of Soviet Socialist Republics (“USSR”) and the emergence into independence of several States that were formerly part of the USSR), for the purposes of this case that date may serve as its origin. An objec-

⁷ *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 466, para. 30.

références explicites à la convention sur le génocide faites par des représentants de l'Etat russe en 2014 et 2015, qui marquent le début du différend entre les Parties, viennent au soutien de la déduction selon laquelle l'emploi ultérieur, en 2021 et 2022, du terme «génocide» renvoyait à cette notion au sens de la convention sur le génocide.

10. Le 23 février 2022, s'exprimant sur la reconnaissance par la Russie des républiques de Donetsk et de Louhansk, l'ambassadeur de Russie auprès des Nations Unies a mis en exergue «le génocide flagrant ... des 4 millions de personnes dans le Donbass». En réaction à ces propos, le ministre des affaires étrangères de l'Ukraine a déclaré: «Les accusations de la Russie à l'égard de l'Ukraine sont absurdes. L'Ukraine n'a jamais menacé ou attaqué qui que ce soit. L'Ukraine n'a jamais planifié et ne planifie pas une telle action.»

11. Le 26 février 2022, le chef de la diplomatie ukrainienne a déclaré:

«L'Ukraine dément fermement les allégations de génocide de la Russie et rejette toute tentative d'utiliser ces allégations manipulatoires comme excuse pour une agression illégale. Le crime de génocide est défini dans la convention sur le génocide et, selon cette convention, les allégations de la Russie sont sans fondement et absurdes. Les allégations de génocide de la Russie pour justifier sa conduite illégale sont une insulte à la convention sur le génocide et au travail de la communauté internationale pour prévenir et punir le crime le plus grave au monde.»

12. Les déclarations susmentionnées renvoient clairement à une allégation de la Russie selon laquelle l'Ukraine aurait perpétré des actes constitutifs d'un génocide au sens de la convention sur le génocide de 1948 et au rejet par l'Ukraine de cette allégation. Dans sa requête, l'Ukraine soutient qu'«[i]l n'existe aucun fondement factuel attestant l'existence d'un génocide dans les oblasts de Louhansk et de Donetsk» et prie la Cour de conclure qu'aucun acte de génocide, tel qu'allégué par la Russie, n'a été commis par l'Ukraine.

La délimitation du véritable problème en cause

13. Dans les circonstances de l'espèce, il appartient à la Cour de définir, sur une base objective, le différend qui oppose les Parties «[en] circonscrivant] le véritable problème en cause et [en] précis[ant] l'objet de la demande»⁷. Le différend entre les Parties n'est pas né le 24 février 2022 avec l'envoi par la Russie de ses forces armées en Ukraine. Même s'il est possible de faire remonter le différend à des événements antérieurs (faisant notamment suite à la dissolution de l'ancienne Union des Républiques socialistes soviétiques (l'«URSS») et à l'accession à l'indépendance de plusieurs Etats qui faisaient auparavant partie de l'URSS), l'année 2014 peut

⁷ *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 466, par. 30.

tive examination of the statements of the Parties and their diplomatic exchanges from that date show that the real issue in the case is not the use of force, as argued by Russia. Rather, it is the allegation by Russia that Ukraine was carrying out acts that constituted genocide under the Genocide Convention and Ukraine's denial of that allegation. This conclusion is supported by the several investigations carried out by the Russian Investigative Committee in the period from 2014 to 2017 into alleged acts of genocide committed by Ukrainian officials against the Russian-speaking population in the Donetsk and Luhansk oblasts in breach of the Genocide Convention. A very significant investigation is that of September 2014 which found that Ukraine gave orders to "completely destroy" specifically Russian-speaking populations, a finding that directly relates to the intent requirement to establish genocide under Article II of the Genocide Convention. In light of Russia's assertion that it has the right to exercise universal jurisdiction on the basis of the Genocide Convention, the investigations carried out by the Investigative Committee led to the institution of criminal proceedings by Russia against Ukrainian officials for breaches of the Genocide Convention. It would be hard to have more conclusive evidence of a dispute between Russia and Ukraine than criminal proceedings initiated by Russia against Ukrainian officials for a breach of the Genocide Convention.

14. Russia's stated reliance on the right of self-defence under the Charter by the President on 24 February 2022 does not serve to define the dispute between the Parties as one relating to the use of force. The dispute between the Parties was defined eight years before by the several investigations carried out by Russia into alleged acts of genocide by Ukraine under the 1948 Convention. That the dispute relates to Russia's allegation of genocide is confirmed by the Russian President's statement that the purpose of the special military operation is to "protect people who have been subjected to abuse and genocide by the Kiev regime for eight years". Against the background of the criminal investigations, it is entirely reasonable to understand President Putin's reference to genocide as meaning genocide under the Genocide Convention, to which both States are parties. There is therefore evidence of a line of discourse between the Parties, over a period of eight years, in which Russia alleges Ukraine's breach of the Genocide Convention and Ukraine denies that allegation. This shows an opposition of views sufficient to constitute a dispute between Ukraine and Russia as to whether Ukraine has committed acts of genocide within the meaning of the Convention. In short, the dispute before the Court does not, as alleged by Russia, relate to the question of the use of force under customary international law.

15. The acts that Russia alleges to have been carried out by Ukraine include the killing of persons from the Russian-speaking population in the Donetsk and Luhansk oblasts, members of an ethnic group in

en marquer l'origine aux fins de la présente affaire. Une analyse objective des déclarations des Parties et de leurs échanges diplomatiques à partir de cette année-là montre que, en l'espèce, le véritable problème en cause n'est pas tant l'emploi de la force, comme le fait valoir la Russie, mais l'allégation russe attribuant à l'Ukraine la perpétration d'actes constitutifs de génocide au sens de la convention sur le génocide et le rejet par l'Ukraine de cette allégation. Cette conclusion est étayée par plusieurs enquêtes conduites entre 2014 et 2017 par le comité d'investigation russe au sujet d'actes de génocide qui auraient été commis par des responsables ukrainiens, au mépris de la convention sur le génocide, contre la population russophone des oblasts de Donetsk et de Louhansk. Une enquête cruciale, qui date de septembre 2014, conclut que les autorités ukrainiennes ont donné l'ordre de «détruire complètement» les populations spécifiquement russophones, ce qui touche directement à l'intention spécifique requise pour établir le crime de génocide tel que défini à l'article II de la convention. A la lumière de la revendication par la Russie du droit d'exercer une compétence universelle sur la base de la convention en cause, les enquêtes menées par le comité d'investigation russe ont abouti à l'engagement de poursuites pénales contre des responsables ukrainiens pour violations des termes de la convention. Il serait malaisé d'obtenir des preuves plus éclatantes de l'existence d'un différend entre la Russie et l'Ukraine que l'ouverture par la Russie de procédures pénales contre des responsables ukrainiens pour méconnaissance de la convention sur le génocide.

14. Si la Russie, par la voix de son président, a invoqué ouvertement le 24 février 2022 le droit de légitime défense que lui reconnaît la Charte des Nations Unies, le différend opposant les Parties ne saurait pour autant être défini comme ayant trait à l'emploi de la force. Ce différend a été circonscrit il y a huit ans par les différentes enquêtes que la Russie a menées sur des actes de génocide reprochés à l'Ukraine au titre de la convention de 1948. Le fait que le différend se rapporte à l'allégation russe de génocide est conforté par les déclarations du président russe selon lesquelles l'opération militaire spéciale a pour objectif de «protéger ceux et celles qui, huit années durant, ont subi les outrages du régime de Kiev et le génocide orchestré par lui». Compte tenu de ces enquêtes criminelles, il est tout à fait raisonnable de penser que le président Poutine faisait là référence à la notion de génocide au sens de la convention sur le génocide, à laquelle les deux Etats sont parties. Des éléments de preuve attestent donc que cela fait plus de huit ans que, dans les échanges entre les Parties, la Russie déplore la violation par l'Ukraine de ladite convention, tandis que cette dernière rejette les allégations russes. L'opposition de vues qui se manifeste permet de considérer qu'il existe entre les Parties un différend portant sur le point de savoir si l'Ukraine a ou non commis des actes de génocide au sens de la convention. En bref, le différend dont la Cour est saisie ne concerne pas, comme le prétend la Russie, la question de l'emploi de la force en droit international coutumier.

15. Les actes que la Russie attribue à l'Ukraine incluent notamment le meurtre de personnes issues de la population russophone dans les oblasts de Donetsk et de Louhansk, soit les membres d'un groupe ethnique en territoire

Ukraine. These acts appear to be capable of falling within the provisions of Article II of the Genocide Convention, because that provision lists, as one of the acts constituting genocide, killing members of an ethnic group with intent to destroy in whole or in part that group.

16. In light of Russia's allegation that Ukraine has committed genocide against the Russian-speaking population in the Donetsk and Luhansk oblasts, in its Application, Ukraine requests the Court to find that it has not committed genocide. More usually, in its practice, the Court is called upon to exercise its jurisdiction in cases where the applicant maintains that the respondent has committed a breach under the relevant treaty. However, there is nothing in doctrine or practice that precludes the Court from having jurisdiction to find that an applicant has not committed a breach of a treaty, where that applicant has requested the Court to make such a finding.

17. In light of the foregoing, the Court has *prima facie* jurisdiction to entertain the dispute brought by Ukraine.

The Second Element of the Dispute

18. Ukraine argues that there is another aspect of the dispute that it has brought before the Court. Ukraine submits that there is a legal dispute between the Parties as to whether Russia may take military action in and against Ukraine to punish and prevent alleged acts of genocide within the meaning of Article I of the Convention. Russia maintains that the "special military operation" it is carrying out in Ukraine has nothing to do with the Genocide Convention; rather, it constitutes the exercise by a State of its right of self-defence under Article 51 of the Charter of the United Nations.

19. Although President Putin stated that the military operation was initiated "in accordance with Article 51 . . . of the Charter of the United Nations", he expressly noted that "[i]ts purpose is to protect people who have been subjected to . . . genocide by the Kiev regime for eight years". This makes clear that, notwithstanding the possible defensive aims of the special military operation, the operation has a clear protective aim; more specifically, it aims to protect against alleged acts of genocide committed by Ukraine which, as has already been shown, Russia considered to be contrary to Ukraine's obligations under the Genocide Convention. In response to Russia's claim, the Ukrainian Ministry of Foreign Affairs issued a statement that Ukraine "strongly denies Russia's allegations of genocide and denies any attempt to use such manipulative allegations as an excuse for Russia's unlawful aggression". There is undoubtedly a question of the lawfulness of Russia's use of force within the framework of the United Nations Charter which arises in the context of a broader dispute between the Parties, but this does not preclude the Court from assuming jurisdiction with respect to the aspect of the dispute which properly falls within its jurisdiction under the Genocide Convention.

ukrainien. Ces actes semblent susceptibles de relever du champ d'application de l'article II de la convention sur le génocide, lequel dispose que les actes constitutifs de génocide recouvrent, notamment, le meurtre de membres d'un groupe ethnique dans l'intention d'entraîner sa destruction totale ou partielle.

16. Compte tenu de l'allégation de la Russie lui reprochant un génocide contre la population russophone des oblasts de Donetsk et de Louhansk, l'Ukraine, dans sa requête, prie la Cour de conclure qu'elle n'a pas perpétré de tels actes. La Cour, dans sa pratique, est plus couramment amenée à exercer sa compétence dans des affaires où la partie demanderesse soutient que la partie défenderesse a commis une violation des dispositions de l'instrument en cause. Toutefois, rien dans la doctrine ou la pratique judiciaire n'empêche la Cour de conclure qu'une partie demanderesse n'a pas commis de violation d'un instrument donné, dès lors que celle-ci lui présente une requête à cet effet.

17. Au vu de ce qui précède, la Cour a compétence *prima facie* pour connaître du différend porté devant elle par l'Ukraine.

Le second élément du différend

18. L'Ukraine fait valoir que le différend qu'elle soumet à la Cour comporte un autre aspect. Elle indique qu'un différend d'ordre juridique oppose les Parties quant à la question de savoir si la Russie est en droit d'engager une action militaire contre l'Etat ukrainien et sur son territoire pour prévenir et punir des actes allégués de génocide au sens de l'article premier de la convention. La Russie soutient que l'«opération militaire spéciale» qu'elle a lancée en Ukraine est sans lien avec la convention sur le génocide et qu'elle relève plutôt de l'exercice par un Etat du droit de légitime défense prévu à l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

19. S'il a déclaré que l'opération militaire avait été engagée «en application de l'article 51 de la Charte des Nations Unies», le président Poutine a aussi expressément indiqué que «[son] objectif [était] de protéger ceux et celles qui, huit années durant, [avaie]nt subi ... le génocide orchestré par [le régime de Kiev]». Il en ressort clairement que, nonobstant ses éventuelles visées défensives, cette opération poursuit à l'évidence un objectif de protection; elle cherche, plus précisément, à prémunir la population concernée contre les actes allégués de génocide que commettrait l'Ukraine et que la Russie estime, comme il a été exposé plus haut, contraires aux obligations ukrainiennes au titre de la convention sur le génocide. En réponse aux prétentions russes, le ministère ukrainien des affaires étrangères a publié une déclaration indiquant que l'Ukraine «dément[ait] fermement les allégations de génocide de la Russie et rejet[ait] toute tentative d'utiliser ces allégations manipulatrices comme excuse pour une agression illégale». La question de la licéité de l'emploi de la force par la Russie dans le cadre de la Charte des Nations Unies se pose sans nul doute dans le contexte d'un différend plus large entre les Parties, mais cela n'empêche pas la Cour de se déclarer compétente à l'égard de l'aspect du différend qui relève dûment de sa compétence en vertu de la convention sur le génocide.

20. In its 2021 Judgment in *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, the Court ruled that the fact that certain acts committed by the United States may fall within the ambit of more than one instrument, or may relate to the interpretation or application of more than one treaty, did not preclude the Court from finding that those acts related to the interpretation or application of the Treaty of Amity to the extent that the measures adopted by the United States might constitute breaches of that Treaty⁸. In the circumstances of the present case, although Russia’s “special military operation” may relate to the prohibition of the use of force and the right of self-defence provided for in Articles 2 (4) and 51 of the United Nations Charter respectively, that fact does not preclude the Court from finding that a dispute also arises from the initiation of the “special military operation” with respect to the Genocide Convention.

21. The difficulties attendant on situating cases involving the use of force by a State on the territory of another State within the framework of the Genocide Convention have previously arisen in the Court’s jurisprudence. In the *Legality of Use of Force* cases, as in the present case, Yugoslavia sought to found the jurisdiction of the Court on Article IX of the 1948 Genocide Convention. In the cases brought against Spain and the United States, the Court concluded, with respect to its jurisdiction under Article IX of the Genocide Convention, that

“Article IX of the Genocide Convention cannot found the jurisdiction of the Court to entertain a dispute between Yugoslavia and [the respondent] alleged to fall within its provisions . . . that Article manifestly does not constitute a basis of jurisdiction in the present case, even prima facie”⁹.

The Court further observed that

“the Court manifestly lacks jurisdiction to entertain Yugoslavia’s Application . . . it cannot therefore indicate any provisional measure whatsoever in order to protect the rights invoked therein;

there is a fundamental distinction between the question of the acceptance by a State of the Court’s jurisdiction and the compatibility of particular acts with international law; the former requires consent; the latter question can only be reached when the Court deals with the

⁸ *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2021, p. 27, para. 56.

⁹ *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain)*, Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999 (II), p. 772, para. 33.

20. Dans l'arrêt qu'elle a rendu en 2021 dans l'affaire relative à des *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, la Cour a jugé que le fait que certains actes commis par les Etats-Unis pouvaient entrer dans le champ de plusieurs instruments ou pouvaient avoir trait à l'interprétation ou à l'application de plusieurs instruments ne l'empêchait pas de conclure que, pour autant que les mesures adoptées par les Etats-Unis pussent constituer des manquements au traité d'amitié, ces actes se rapportaient à l'interprétation ou à l'application de ce traité⁸. Dans les circonstances de l'espèce, même si l'«opération militaire spéciale» de la Russie peut avoir trait à l'interdiction de l'emploi de la force et au droit de légitime défense prévus respectivement au paragraphe 4 de l'article 2 et à l'article 51 de la Charte des Nations Unies, cela n'empêche pas la Cour de conclure que le lancement de cette opération a aussi engendré un différend au titre de la convention sur le génocide.

21. La Cour, dans sa jurisprudence, s'est déjà penchée sur les difficultés suscitées par la qualification d'une affaire marquée par l'emploi de la force par un Etat sur le territoire d'un autre Etat, dans le cadre de la convention sur le génocide. Dans les affaires relatives à la *Licéité de l'emploi de la force*, comme en la présente espèce, la Yougoslavie a cherché à fonder la compétence de la Cour sur l'article IX de la convention sur le génocide de 1948. S'agissant des instances introduites contre l'Espagne et les Etats-Unis, la Cour a conclu, à propos de sa compétence en vertu dudit article, que

«l'article IX de la convention sur le génocide ne saurait ... fonder la compétence de la Cour pour connaître d'un différend entre la Yougoslavie et [la partie défenderesse] qui entrerait dans ses prévisions; et que cette disposition ne constitu[ait] manifestement pas une base de compétence dans [cette] affaire, même *prima facie*»⁹.

La Cour a relevé en outre ceci :

«[L]a Cour n'a manifestement pas compétence pour connaître de la requête de la Yougoslavie; ... elle ne saurait dès lors indiquer quelque mesure conservatoire que ce soit à l'effet de protéger les droits qui y sont invoqués;

.....
il existe une distinction fondamentale entre la question de l'acceptation par un Etat de la juridiction de la Cour et la compatibilité de certains actes avec le droit international; la compétence exige le consentement; la compatibilité ne peut être appréciée que quand la

⁸ *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2021, p. 27, par. 56.

⁹ *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Espagne)*, mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, C.I.J. Recueil 1999 (II), p. 772, par. 33.

merits after having established its jurisdiction and having heard full legal arguments by both parties”¹⁰.

22. For the purposes of the present case, it is critical to understand that the Court’s finding that it manifestly lacked jurisdiction under Article IX of the Genocide Convention was not at all related to the action that formed the basis of the claims, that is, the use of force by the respondent States. Having found that its Statute and Rules could not afford a basis for jurisdiction, the Court examined Article IX of the Genocide Convention as a basis for resolving the dispute between the States. It found, however, that both Spain and the United States had made reservations to Article IX, which had the effect of excluding the jurisdiction of the Court in the cases before it¹¹. These cases are, therefore, distinguishable from the present case because the Court does not manifestly lack jurisdiction over Ukraine’s claims. Both Ukraine and Russia are parties to the Genocide Convention and neither State has entered a reservation to Article IX of the Convention. Thus, the Court is not facing a situation of manifest lack of jurisdiction; rather, in determining its *prima facie* jurisdiction, the question before the Court is whether Ukraine’s claims are capable of falling within the provisions of the Genocide Convention.

23. In the cases brought against the other eight States, there being no basis for a manifest lack of jurisdiction under Article IX of the Genocide Convention, the Court went on to consider whether it had *prima facie* jurisdiction under that provision to grant the measures requested by Yugoslavia against each of those States.

24. In its Application, Yugoslavia defined the subject-matter of the dispute as “acts of [the respondent] by which it has violated its international obligation banning the use of force against another State”, as well as other norms of international humanitarian and international human rights law, and “the obligation not to deliberately inflict conditions of life calculated to cause the physical destruction of a national group”¹². Yugoslavia requested that the Court adjudge and declare that each respondent State “has acted . . . in breach of its obligation not to use force against another State”, in breach of various standards of international humanitarian and international human rights law, and “in breach of its obligation not to deliberately inflict on a national group conditions of life calculated to bring about its physical destruction, in whole or in

¹⁰ *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999 (II)*, p. 773, paras. 35-36.

¹¹ *Ibid.*, p. 772, paras. 29, 32-33.

¹² *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999 (I)*, p. 125, para. 1.

Cour examine le fond, après avoir établi sa compétence et entendu les deux parties faire pleinement valoir leurs moyens en droit»¹⁰.

22. Il est capital, aux fins de la présente espèce, de comprendre que la conclusion de la Cour quant à son défaut manifeste de compétence en vertu de l'article IX de la convention sur le génocide ne se rapportait aucunement à l'action qui était à l'origine des prétentions, à savoir l'emploi de la force par les Etats défendeurs. Ayant statué que son Statut et son Règlement ne pouvaient fonder sa compétence dans ces affaires, la Cour a recherché si l'article IX de la convention sur le génocide pouvait servir de base au règlement du différend interétatique en cause. Elle a conclu toutefois que l'Espagne et les Etats-Unis avaient tous deux formulé des réserves audit article, lesquelles avaient pour effet d'exclure sa compétence dans les affaires concernées¹¹. La présente affaire se distingue donc de celles susmentionnées en ce que la Cour n'est pas manifestement dépourvue de compétence pour connaître des demandes ukrainiennes. L'Ukraine et la Russie sont toutes deux parties à la convention sur le génocide, et ni l'une ni l'autre n'a émis de réserve à l'article IX de la convention. Il s'ensuit que la Cour ne se trouve pas dans une situation de défaut manifeste de compétence; en revanche, pour se prononcer sur sa compétence *prima facie*, la Cour doit trancher la question de savoir si les demandes ukrainiennes sont susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention sur le génocide.

23. Dans les affaires intentées contre les huit autres Etats, comme il n'y avait pas lieu de conclure à son incompetence manifeste au titre de l'article IX de la convention sur le génocide, la Cour s'est ensuite attachée à déterminer si elle avait compétence *prima facie* au titre de cette disposition pour accorder les mesures sollicitées par la Yougoslavie contre chacun de ces Etats.

24. Dans sa requête, la Yougoslavie avait défini l'objet du différend comme étant les «actes commis par [la partie défenderesse] en violation de son obligation internationale de ne pas recourir à l'emploi de la force contre un autre Etat», ainsi que d'autres normes du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme et de «l'obligation de ne pas soumettre intentionnellement un groupe national à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique»¹². La Yougoslavie avait prié la Cour de dire et juger que chaque Etat défendeur «a[vait] agi ... en violation de son obligation de ne pas recourir à l'emploi de la force contre un autre Etat», au mépris de diverses normes du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme et «en violation de son obligation de ne pas soumettre

¹⁰ *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Espagne), mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, C.I.J. Recueil 1999 (II), p. 773, par. 35-36.*

¹¹ *Ibid.*, p. 772, par. 29 et 32-33.

¹² *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Belgique), mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 125, par. 1.*

part”¹³. In its Request for the indication of provisional measures, Yugoslavia asked the Court to order that each State “shall cease immediately the acts of use of force and shall refrain from any act or threat or use of force against the Federal Republic of Yugoslavia”¹⁴. With respect to its jurisdiction under Article IX of the Genocide Convention, the Court concluded that it was not in a position to find, in the absence of evidence as to an intention to destroy a national group, “that the acts imputed by Yugoslavia to the Respondent are capable of coming within the provisions of the Genocide Convention”¹⁵. The Court found that “the threat or use of force against a State cannot in itself constitute an act of genocide within the meaning of Article II of the Genocide Convention”¹⁶. In the present case, however, Ukraine has not put before the Court a general question of the legality of Russia’s use of force. Instead, it has asked the Court to “[a]djudge and declare that the ‘special military operation’ declared and carried out by the Russian Federation . . . is based on a false claim of genocide and therefore has no basis in the Genocide Convention”.

25. In justifying its “special military operation” in Ukraine, Russia expressly stated that the purpose of the operation is “to stop . . . [the] genocide of the millions of people” in the Donetsk and Luhansk oblasts, and “to protect people who have been subjected to abuse and genocide by the Kiev regime”. It is this express purpose which brings the dispute within the terms of the Genocide Convention, and specifically Article I, which imposes on States parties an obligation “to prevent and to punish” genocide. There is, therefore, a live issue in the present case as to whether Russia can use force to prevent and to punish alleged genocide. As such, in describing the subject-matter of the dispute, Ukraine submits that the parties hold opposing views on “whether Article I of the Convention provides a basis for Russia to use military force against Ukraine to ‘prevent and to punish’ . . . alleged genocide”. The fact that the acts of which Ukraine complains constitute a use of force by the Russian Federation does not mean that those acts are incapable of amounting to breaches of the Genocide Convention.

26. In using force, Russia has purported to act to prevent alleged genocide by Ukraine. Ukraine, on the other hand, asserts that Russia “had no right under the Convention to engage in the military action initiated on

¹³ *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999 (I)*, pp. 126-127, para. 4.

¹⁴ *Ibid.*, p. 131, para. 15.

¹⁵ *Ibid.*, p. 138, para. 41.

¹⁶ *Ibid.*, para. 40.

intentionnellement un groupe national à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle»¹³. Dans sa demande en indication de mesures provisoires, la Yougoslavie avait prié la Cour d'enjoindre à chaque Etat en cause de «cesser immédiatement de recourir à l'emploi de la force et [de] s'abstenir de tout acte constituant une menace de recours ou un recours à l'emploi de la force contre la République fédérale de Yougoslavie»¹⁴. Concernant sa compétence au titre de l'article IX de la convention sur le génocide, la Cour a jugé qu'elle n'était pas en mesure de conclure, en l'absence de preuves d'une intention de détruire un groupe national, «que les actes que la Yougoslavie imput[ait] [à la partie défenderesse] seraient susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention sur le génocide»¹⁵. La Cour a estimé que «le recours ou la menace de recours à l'emploi de la force contre un Etat ne sauraient en soi constituer un acte de génocide au sens de l'article II de la convention sur le génocide»¹⁶. Cependant, en la présente espèce, l'Ukraine n'a pas saisi la Cour d'une question générale portant sur la licéité de l'emploi de la force par la Russie; elle l'a priée de «dire et juger que l'«opération militaire spéciale» annoncée et mise en œuvre par la Fédération de Russie ... [était]t fondée sur une allégation mensongère de génocide et ne trouv[ait] donc aucune justification dans la convention sur le génocide».

25. Pour justifier son «opération militaire spéciale» en Ukraine, la Russie a expressément déclaré que le but de cette opération était «de faire cesser ... [le] génocide de[] millions de personnes» dans les oblasts de Donetsk et de Louhansk et «de protéger ceux et celles qui ... [avaie]nt subi les outrages du régime de Kiev et le génocide orchestré par lui». C'est ce but exprès qui fait entrer le différend dans le champ d'application de la convention sur le génocide, et plus précisément de son article premier, lequel fait obligation aux Etats parties «[de] prévenir et [de] punir» les actes de génocide. La question brûlante qui se pose donc en l'espèce est de savoir si la Russie peut user de la force pour prévenir et punir un génocide allégué. En l'occurrence, lorsqu'elle décrit l'objet du différend, l'Ukraine fait valoir que les parties ont des vues divergentes sur la question de savoir «si l'article premier de la convention peut fonder l'emploi de la force armée par la Russie contre l'Ukraine pour «prévenir et punir» [un] génocide allégué». Le fait que les actes dont l'Ukraine tire grief sont constitutifs d'un emploi de la force par la Fédération de Russie ne signifie pas que ces actes ne sont pas susceptibles d'équivaloir à des violations de la convention sur le génocide.

26. Par son emploi de la force, la Russie a déclaré agir pour prévenir la perpétration par l'Ukraine d'un génocide allégué. Cette dernière affirme, pour sa part, que la Russie «n'avait ... strictement aucun droit, en vertu

¹³ *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Belgique), mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 126-127, par. 4.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 131, par. 15.

¹⁵ *Ibid.*, p. 138, par. 41.

¹⁶ *Ibid.*, par. 40.

24 February 2022”. In doing so, Ukraine argues, Russia has acted contrary to Article I of the Genocide Convention. There is, therefore, a dispute between the States as to whether Russia could employ the use of force in and against Ukraine to protect persons from alleged genocide. However, while the breach of the Convention alleged by Ukraine need not be established at this stage, it must be demonstrated that the acts complained of appear to be “capable of falling within the provisions of that instrument”¹⁷.

27. Ukraine submits that the duty to prevent genocide provided for in Article I of the Genocide Convention is limited in scope. More specifically, it submits that Article VIII of the Convention “anchors the duty to prevent and punish genocide in the principles of international law reflected in the Charter of the United Nations”. In its judgment on the merits in the *Bosnia Genocide* case, the Court found that Article I of the Genocide Convention imposes an obligation on States parties to “employ all means reasonably available to them, so as to prevent genocide so far as possible”¹⁸. It is reasonable to conclude that it was in the exercise of this duty that the Russian Federation acted in initiating a military campaign in Ukraine. The Court further noted that, in carrying out the duty to prevent, a State party “may only act within the limits permitted by international law”¹⁹. Therefore, Article I of the Genocide Convention imposes an obligation on Russia not only to act to prevent genocide, but to act *within the limits permitted by international law* to prevent genocide.

28. The preamble to the Genocide Convention states that “genocide is a crime under international law, contrary to the spirit and aims of the United Nations and condemned by the civilized world”. In that regard, it is noted that Article 1 of the United Nations Charter describes the purposes of the United Nations as including “bring[ing] about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace”. Reliance on the preamble to the Genocide Convention is in order because, in terms of Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, the preamble is a part of the context in which a treaty must be interpreted. The Genocide Convention also provides, by its Article VIII, that it is open to States parties to call upon the competent organs of the United Nations to take appropriate

¹⁷ *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999 (I)*, p. 137, para. 38.

¹⁸ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 221, para. 430.

¹⁹ *Ibid.*

de la convention, d'engager l'action militaire débutée le 24 février 2022». Ce faisant, la Russie a, selon l'Ukraine, porté atteinte à l'article premier de cette convention. Il en ressort donc qu'un différend oppose ces Etats quant à la question de savoir si la Russie était en droit de recourir à l'emploi de la force contre l'Etat ukrainien et sur son territoire pour protéger certaines personnes d'un génocide allégué. Toutefois, s'il n'est pas nécessaire d'établir à ce stade le manquement à la convention que l'Ukraine allègue, il convient de démontrer que les actes dont il est tiré grief semblent «susceptibles d'entrer dans les prévisions de cet instrument»¹⁷.

27. L'Ukraine fait valoir que l'obligation de prévenir le génocide énoncée à l'article premier de la convention est de portée limitée. Elle soutient, en particulier, que l'article VIII de la convention «ancre le devoir de prévenir et de punir le génocide dans les principes du droit international reflétés dans la Charte des Nations Unies». Dans son arrêt au fond en l'affaire du *Génocide en Bosnie*, la Cour avait conclu que l'article premier de la convention sur le génocide impose aux Etats parties l'obligation de «mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide»¹⁸. Il est raisonnable de considérer que c'est dans l'exercice de cette obligation que la Fédération de Russie a entrepris de lancer une campagne militaire en Ukraine. La Cour avait en outre remarqué que, en remplissant son obligation de prévention, un Etat partie «ne peut déployer son action que dans les limites de ce que lui permet la légalité internationale»¹⁹. En conséquence, l'article premier de la convention sur le génocide met la Russie dans l'obligation d'agir pour prévenir la commission d'un génocide, tout en l'astreignant à le faire *dans les limites fixées par la légalité internationale*.

28. Le préambule de la convention sur le génocide indique que «le génocide est un crime du droit des gens, en contradiction avec l'esprit et les fins des Nations Unies et que le monde civilisé condamne». Il convient de noter à cet égard que l'article premier de la Charte des Nations Unies définit les buts des Nations Unies comme incluant celui de «réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix». Il est opportun de s'appuyer sur le préambule de la convention sur le génocide puisque, selon l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, le préambule fait partie du contexte dans lequel doit s'inscrire l'interprétation de l'instrument. La convention sur le génocide prévoit aussi, en son article VIII, la possibilité pour les Etats parties de

¹⁷ *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Belgique)*, mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 137, par. 38.

¹⁸ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (I), p. 221, par. 430.

¹⁹ *Ibid.*

action to prevent and suppress genocide. Equally significant is Article IX which provides that disputes relating to the interpretation, application or fulfilment of the Convention are to be brought before the Court. These are therefore means for the resolution of disputes that the Convention provides. These means would of course have been open to Russia as alternatives to the military action that it commenced in Ukraine on 24 February 2022.

29. The Court, in its *Nicaragua v. United States* Judgment, noted that the protection of human rights under international conventions “takes the form of such arrangements for monitoring or ensuring respect for human rights as are provided for in the conventions themselves”²⁰. Article VIII therefore may be seen as an indication of the kind of action that a Contracting Party may take for monitoring or ensuring respect for the human rights provided for in the Genocide Convention. The Court also expressed the view that “while the United States might form its own appraisal of the situation as to respect for human rights in Nicaragua, the use of force could not be the appropriate method to monitor or ensure such respect”²¹. By the same token, while Russia may form its own appraisal as to the situation relating to the respect of the human rights of persons of Russian ethnicity in the Donetsk and Luhansk oblasts, in light of the object and purpose of the Genocide Convention and the circumstances of its conclusion, the use of force would not appear to be the appropriate method to monitor or ensure such respect. It is therefore possible to interpret the duty under Article I to prevent and punish genocide as precluding the force used by Russia in its “special military operation” in Ukraine.

30. In view of the relatively low evidentiary threshold applicable at this stage of the proceedings, it can be concluded that the breach of the Genocide Convention alleged by Ukraine, that is, that Russia has acted contrary to Article I of the Convention in initiating a military campaign with the aim of preventing genocide, appears to be capable of falling within the provisions of that instrument. As such, the dispute is one which the Court has jurisdiction *ratione materiae* to entertain pursuant to Article IX of the Convention.

APPROPRIATENESS OF THE MEASURES REQUESTED

31. Since Ukraine’s right not to have force used against it by Russia as a means of preventing the alleged genocide in Ukraine is grounded in a possible interpretation of the Convention, that right is plausible. The evidence before the Court shows that there have been numerous casualties

²⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 134, para. 267.

²¹ *Ibid.*, para. 268.

saisir les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies afin que ceux-ci prennent toutes mesures appropriées pour la prévention et la répression des actes de génocide. L'article IX, qui est tout aussi essentiel, dispose que les différends relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la convention doivent être portés devant la Cour. Il s'agit là des modes de règlement des différends prévus par cet instrument. La Russie aurait bien évidemment pu y recourir, au lieu d'opter pour l'intervention militaire qu'elle a lancée le 24 février 2022 en Ukraine.

29. La Cour a fait observer, dans son arrêt en l'affaire *Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*, que la protection des droits de l'homme «se traduit par des dispositions prévues dans le texte des conventions elles-mêmes et qui sont destinées à vérifier ou à assurer le respect de ces droits»²⁰. L'article VIII peut donc être lu comme prévoyant le type de mesures qu'une partie contractante peut envisager de prendre à ces fins, conformément aux dispositions de la convention sur le génocide. La Cour a aussi estimé que, «si les Etats-Unis p[ouvai]ent certes porter leur propre appréciation sur la situation des droits de l'homme au Nicaragua, l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect de ces droits»²¹. De même, la Russie peut jauger, à la lumière de l'objet et du but de la convention sur le génocide et des circonstances de sa conclusion, la situation relative aux droits de l'homme des personnes d'origine ethnique russe dans les oblasts de Donetsk et de Louhansk, mais elle ne saurait considérer l'emploi de la force comme la méthode appropriée pour vérifier ou assurer le respect de ces droits. Il est donc possible d'interpréter l'obligation de prévention et de répression du génocide énoncée à l'article premier comme excluant tout recours à la force, tel que l'«opération militaire spéciale» engagée par la Russie en Ukraine.

30. Compte tenu des exigences en matière de preuve relativement faibles auxquelles il doit être satisfait à ce stade de la procédure, on peut conclure que la violation de la convention sur le génocide alléguée par l'Ukraine, qui reproche à la Russie d'avoir agi au mépris de l'article premier en lançant une campagne militaire dans le but de prévenir un génocide, semble susceptible d'entrer dans les prévisions de cet instrument. Aussi le différend en cause est-il de ceux dont la Cour est compétente pour connaître *ratione materiae*, en vertu de l'article IX de la convention.

L'OPPORTUNITÉ DES MESURES SOLLICITÉES

31. Dans la mesure où il est fondé sur une interprétation possible de la convention, le droit de l'Ukraine à ne pas subir l'exercice de la force par la Russie, en tant que moyen de prévention d'un génocide qui se déroulerait sur son territoire, est plausible. Les éléments de preuve présentés à la

²⁰ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 134, par. 267.

²¹ *Ibid.*, par. 268.

resulting from the military intervention as well as bombing of numerous cities across Ukraine, and that over one and a half million persons have fled Ukraine to escape the atrocities. Consequently, given the patent irreparable harm caused by the “special military operation” and the urgent need for the measures, it is appropriate for the Court to grant Ukraine’s request for an order requiring Russia to suspend its special military operation in Ukraine until such time as the Court has determined the merits of the case.

32. It is critical to note that the fact that the military operation by Russia appears to be capable of falling within the Convention as being in breach of Article I, has no implication for Russia’s claimed right of self-defence. The right of self-defence recognized in Article 51 is inherent in every State and cannot be overridden by any pronouncement the Court may make as to the consistency of Russia’s military operation with the Genocide Convention.

33. Special comments are warranted in relation to the third and fourth provisional measures requested by Ukraine. The third measure ordered by the Court calls on both Parties to refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve. In my view, there is no justification for directing this measure to Ukraine. It should have been directed solely to the Russian Federation. Nonetheless, the formulation of the measure called for an affirmative vote in order to ensure that there would be a non-aggravation measure that would be applicable to the Russian Federation. Ukraine also requested as a fourth provisional measure that the Court should order the Russian Federation to “provide a report to the Court on measures taken to implement the Court’s Order on Provisional Measures one week after such order and then on a regular basis to be fixed by the Court”. The Court did not grant this request. In my view, this decision is regrettable, since in light of the very grave situation in Ukraine caused by the “special military operation”, it would have been advantageous for the Court to examine periodic reports by Russia on its implementation of the provisional measures and to make appropriate orders.

(Signed) Patrick L. ROBINSON.

Cour montrent que l'intervention militaire a fait de nombreuses victimes et entraîné le bombardement de nombreuses villes sur l'ensemble du territoire ukrainien, et que plus d'un million et demi de personnes ont quitté le pays pour fuir les atrocités. Par voie de conséquence, au vu du préjudice irréparable et manifeste causé par l'«opération militaire spéciale» et de l'urgence à appliquer les mesures sollicitées, il est opportun que la Cour fasse droit à la demande de l'Ukraine tendant à ce qu'il soit ordonné à la Russie de suspendre son «opération militaire spéciale» sur le sol ukrainien jusqu'à ce que la Cour ait statué au fond de l'affaire.

32. Il importe de noter que le fait que l'opération militaire russe semble susceptible de tomber sous le coup de la convention, en ce qu'elle viole son article premier, n'a aucune incidence sur le droit de légitime défense invoqué par la Russie. Ce droit, consacré à l'article 51 [de la Charte], est un droit naturel dont peut se prévaloir tout Etat, et aucune décision que la Cour pourrait être amenée à rendre sur la conformité de l'opération militaire russe avec la convention sur le génocide ne saurait l'emporter sur ce droit.

33. Quelques commentaires particuliers s'imposent concernant les troisième et quatrième mesures conservatoires sollicitées par l'Ukraine. Dans la troisième mesure qu'elle a indiquée, la Cour a enjoint aux deux Parties de s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend dont elle est saisie ou d'en rendre le règlement plus difficile. J'estime pour ma part que rien ne justifiait d'adresser cette injonction à l'Ukraine et qu'il aurait fallu l'adresser uniquement à la Fédération de Russie. J'ai néanmoins voté en faveur de la mesure telle que libellée afin de garantir l'adoption d'une mesure de non-aggravation applicable à la Fédération de Russie. L'Ukraine a aussi prié la Cour d'indiquer une quatrième mesure conservatoire consistant à ordonner à la Fédération de Russie de «rendre compte à la Cour des mesures prises pour exécuter l'ordonnance en indication de mesures conservatoires dans un délai d'une semaine à compter de la date de celle-ci, puis à intervalles réguliers, dans les délais qui seront fixés par la Cour». Il n'a pas été fait droit à cette demande. Cette décision m'apparaît regrettable, car, étant donné la gravité extrême de la situation dans laquelle l'«opération militaire spéciale» a plongé l'Ukraine, il aurait été utile à la Cour de disposer de rapports périodiques dans lesquels la Russie aurait rendu compte de la mise en œuvre des mesures conservatoires indiquées, et de rendre, à cet égard, les ordonnances nécessaires.

(Signé) Patrick L. ROBINSON.