

**8 NOVEMBRE 2019**

**ARRÊT**

**APPLICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION  
DU FINANCEMENT DU TERRORISME ET DE LA CONVENTION  
INTERNATIONALE SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES  
LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE**

**(UKRAINE c. FÉDÉRATION DE RUSSIE)**

---

**APPLICATION OF THE INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE SUPPRESSION  
OF THE FINANCING OF TERRORISM AND OF THE INTERNATIONAL  
CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF  
RACIAL DISCRIMINATION**

**(UKRAINE v. RUSSIAN FEDERATION)**

**8 NOVEMBER 2019**

**JUDGMENT**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
QUALITÉS	1-22
I. INTRODUCTION	23-37
A. Objet du différend	23-32
B. Bases de compétence invoquées par l'Ukraine	33-37
II. LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION DU FINANCEMENT DU TERRORISME	38-77
A. La compétence <i>ratione materiae</i> au titre de la CIRFT	39-64
B. Les conditions procédurales préalables énoncées à l'article 24 de la CIRFT	65-77
1. La question de savoir si le différend entre les Parties n'a pas pu être réglé par voie de négociation	66-70
2. La question de savoir si les Parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur l'organisation d'un arbitrage	71-77
III. LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE	78-133
A. La compétence <i>ratione materiae</i> au titre de la CIEDR	79-97
B. Les conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 de la CIEDR	98-121
1. Le caractère alternatif ou cumulatif des conditions procédurales préalables	99-113
2. La question de savoir si les Parties ont tenté de négocier un règlement de leur différend relatif à la CIEDR	114-121
C. Recevabilité	122-133
DISPOSITIF	134

---

**COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE**

**ANNÉE 2019**

**2019**  
**8 novembre**  
**Rôle général**  
**n° 166**

**8 novembre 2019**

**APPLICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION  
DU FINANCEMENT DU TERRORISME ET DE LA CONVENTION  
INTERNATIONALE SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES  
LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE**

**(UKRAINE c. FÉDÉRATION DE RUSSIE)**

**EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES**

*Objet du différend — Instance introduite par l'Ukraine sur le fondement de la CIRFT et de la CIEDR — Deux aspects du différend — Prétendus manquements de la Fédération de Russie à ses obligations au titre de la CIRFT et de la CIEDR.*

*Bases de compétence invoquées par l'Ukraine — Paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT et article 22 de la CIEDR.*

\* \*

*Question de savoir si la Cour a compétence ratione materiae au titre de la CIRFT.*

*Question de savoir si les actes dont le demandeur tire grief entrent dans les prévisions de la CIRFT — Interprétation de la CIRFT conformément aux règles énoncées dans la convention de Vienne sur le droit des traités — Portée des obligations découlant de la CIRFT — CIRFT s'appliquant aux infractions commises par des individus — Financement par un Etat d'actes de terrorisme non visé par la CIRFT — Sens ordinaire des termes « toute personne » figurant à l'article 2 de la CIRFT — Termes s'appliquant tant aux personnes agissant à titre privé qu'à celles ayant le statut d'agent d'un Etat — Obligation pour les Etats parties à la CIRFT de prendre les*

*mesures nécessaires et de coopérer pour prévenir et réprimer les infractions de financement d'actes de terrorisme — Définition du terme «fonds» à l'article premier ne devant pas être traitée au stade actuel de la procédure — Question de savoir si des actes particuliers entrent dans les prévisions de l'alinéa a) ou b) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT relevant du fond de l'affaire — Questions concernant l'existence des éléments moraux requis sans pertinence pour ce qui est de la compétence ratione materiae de la Cour — Exception d'incompétence ratione materiae au titre de la CIRFT ne pouvant être retenue.*

\*

*Question de savoir si les conditions procédurales préalables énoncées au paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT sont remplies.*

*Première condition préalable : question de savoir si le différend entre les Parties n'a pas pu être réglé par voie de négociation — Condition préalable requérant qu'il ait été véritablement tenté de régler le différend par voie de négociation — Peu de progrès enregistrés par les Parties lors des négociations — Différend n'ayant pas pu être réglé par voie de négociation dans un délai raisonnable — Première condition préalable remplie — Seconde condition préalable : question de savoir si les Parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur l'organisation d'un arbitrage — Impossibilité de parvenir à un accord dans le délai requis malgré les négociations — Seconde condition préalable remplie.*

\*

*Cour compétente pour connaître des demandes présentées par l'Ukraine sur le fondement de la CIRFT.*

\* \*

*Question de savoir si la Cour a compétence ratione materiae au titre de la CIEDR.*

*Question de savoir si les mesures dont le demandeur tire grief entrent dans les prévisions de la CIEDR — Parties convenant que les Tatars de Crimée et Ukrainiens de souche en Crimée constituent des groupes ethniques protégés par la CIEDR — Droits et obligations formulés en termes généraux dans la CIEDR — Mesures dont l'Ukraine tire grief susceptibles de porter atteinte à la jouissance de certains droits protégés par la CIEDR — Mesures entrant dans les prévisions de la CIEDR — Demandes formulées par l'Ukraine entrant dans le champ d'application de la CIEDR.*

\*

*Question de savoir si les conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 de la CIEDR sont remplies.*

*Question de savoir si les deux conditions préalables ont un caractère alternatif ou cumulatif — Application des règles du droit international coutumier relatives à l'interprétation des traités — Signification de la conjonction «ou» dans le membre de phrase «n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par [la CIEDR]» — Terme «ou» pouvant avoir un sens aussi bien disjonctif que conjonctif — Article 22 devant être interprété dans son contexte — Négociation et procédure sous les auspices du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale constituant deux moyens de parvenir au même objectif — Caractère cumulatif des conditions préalables non étayé par le contexte de l'article 22 — Article 22 devant également être interprété à la lumière de l'objet et du but de la CIEDR — Etats parties ayant pour objectif d'éliminer effectivement et rapidement la discrimination raciale — Objectif plus difficile à atteindre si les conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 étaient cumulatives — Nul besoin d'examiner les travaux préparatoires de la CIEDR — Article 22 subordonnant la compétence de la Cour au respect de conditions préalables de caractère alternatif.*

*Question de savoir si les Parties ont tenté de négocier un règlement de leur différend — Notion de «négociation» — Condition préalable de négociation remplie dès lors que les négociations ont échoué, qu'elles sont devenues inutiles ou qu'elles ont abouti à une impasse — Ukraine ayant véritablement tenté de négocier — Négociations entre les Parties devenues inutiles ou en situation d'impasse lorsque l'Ukraine a déposé sa requête — Conditions procédurales préalables remplies.*

\*

*Cour compétente pour connaître des demandes formulées par l'Ukraine sur le fondement de la CIEDR.*

\* \*

*Exception d'irrecevabilité soulevée par la Fédération de Russie à l'égard de la partie de la requête de l'Ukraine comportant les demandes fondées sur la CIEDR — Affirmation selon laquelle la requête serait irrecevable au motif que les voies de recours internes n'avaient pas été épuisées lorsque la Cour a été saisie du différend — Droit international coutumier requérant que les recours internes aient été préalablement épuisés lorsqu'un Etat fait valoir une réclamation au nom de ses ressortissants — Ukraine reprochant à la Fédération de Russie le comportement systématique que celle-ci aurait adopté s'agissant du traitement réservé aux communautés ukrainienne et tatare de Crimée — Non-applicabilité de la règle de l'épuisement des voies de recours internes dans les circonstances de l'espèce — Rejet de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Fédération de Russie à l'égard de la requête de l'Ukraine en ce qu'elle a trait à la CIEDR.*

\* \*

*Cour compétente pour connaître des demandes présentées par l'Ukraine sur le fondement de la CIEDR et requête de l'Ukraine recevable en ce qu'elle a trait à ces demandes.*

## ARRÊT

*Présents : M. YUSUF, président ; MME XUE, vice-présidente ; MM. TOMKA, ABRAHAM, BENNOUNA, CANÇADO TRINDADE, MME DONOGHUE, M. GAJA, MME SEBUTINDE, MM. BHANDARI, ROBINSON, CRAWFORD, SALAM, IWASAWA, juges ; MM. POCAR, SKOTNIKOV, juges ad hoc ; M. GAUTIER, greffier.*

En l'affaire relative à l'application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,

*entre*

l'Ukraine,

représentée par

S. Exc. Mme Olena Zerkal, vice-ministre des affaires étrangères de l'Ukraine,

comme agent ;

S. Exc. M. Vsevolod Chentsov, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de l'Ukraine auprès du Royaume des Pays-Bas,

comme coagent ;

M. Harold Hongju Koh, professeur de droit international, titulaire de la chaire Sterling à la faculté de droit de l'Université de Yale, membre des barreaux de New York et du district de Columbia,

M. Jean-Marc Thouvenin, professeur à l'Université Paris Nanterre, secrétaire général de l'Académie de droit international de La Haye,

Mme Marney L. Cheek, cabinet Covington & Burling LLP, membre du barreau du district de Columbia,

M. Jonathan Gimblett, cabinet Covington & Burling LLP, membre des barreaux du district de Columbia et de Virginie,

M. David M. Zions, cabinet Covington & Burling LLP, membre des barreaux de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique et du district de Columbia,

comme conseils et avocats ;

Mme Oksana Zolotaryova, directrice par intérim de la direction du droit international au ministère des affaires étrangères de l'Ukraine,

Mme Clovis Trevino, cabinet Covington & Burling LLP, membre des barreaux du district de Columbia, de Floride et de New York,

M. Volodymyr Shkilevych, cabinet Covington & Burling LLP, membre des barreaux d'Ukraine et de New York,

M. George M. Mackie, cabinet Covington & Burling LLP, membre des barreaux du district de Columbia et de Virginie,

Mme Megan O'Neill, cabinet Covington & Burling LLP, membre des barreaux du district de Columbia et du Texas,

comme conseils ;

M. Taras Kachka, conseiller du ministre des affaires étrangères de l'Ukraine,

M. Roman Andarak, chef adjoint de la mission de l'Ukraine auprès de l'Union européenne,

M. Refat Chubarov, président du *Majlis* des Tatars de Crimée, député du peuple ukrainien,

M. Bohdan Tyvodar, chef adjoint de division au service de sécurité de l'Ukraine,

M. Ihor Yanovskyi, chef d'unité au service de sécurité de l'Ukraine,

M. Mykola Govorukha, chef adjoint d'unité au parquet général de l'Ukraine,

Mme Myroslava Krasnoborova, procureur de liaison à Eurojust,

comme conseillers ;

Mme Katerina Gipenko, ministère des affaires étrangères de l'Ukraine,

Mme Valeriya Budakova, ministère des affaires étrangères de l'Ukraine,

Mme Olena Vashchenko, consulat général d'Ukraine à Istanbul,

Mme Sofia Shovikova, ambassade d'Ukraine au Royaume des Pays-Bas,

Mme Olga Bondarenko, ambassade d'Ukraine au Royaume des Pays-Bas,

M. Vitalii Stanzhyskyi, ministère de l'intérieur de l'Ukraine,

Mme Angela Gasca, cabinet Covington & Burling LLP,

Mme Rebecca Mooney, cabinet Covington & Burling LLP,

comme assistants,

*et*

la Fédération de Russie,

représentée par

S. Exc. M. Dmitry Lobach, ambassadeur itinérant, ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,

M. Ilya Rogachev, directeur du département des nouveaux défis et menaces au ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,

M. Grigory Lukiyantsev, PhD, représentant spécial du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie pour les droits de l'homme, la démocratie et la primauté du droit, directeur adjoint du département pour la coopération humanitaire et les droits de l'homme du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,

comme agents ;

M. Mathias Forteau, professeur à l'Université Paris Nanterre,

M. Alain Pellet, professeur émérite de l'Université Paris Nanterre, ancien président de la Commission du droit international, membre de l'Institut de droit international,

M. Samuel Wordsworth, QC, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, membre du barreau de Paris, Essex Court Chambers,

M. Andreas Zimmermann, LL.M. (Université de Harvard), professeur de droit international et directeur du centre des droits de l'homme de l'Université de Potsdam, membre de la Cour permanente d'arbitrage et du Comité des droits de l'homme,

comme conseils et avocats ;

M. Sean Aughey, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, 11KBW Chambers,

Mme Tessa Barsac, consultante en droit international, master (Université Paris Nanterre), LL.M. (Université de Leyde),

M. Jean-Baptiste Merlin, docteur en droit (Université Paris Nanterre), consultant en droit international public,

M. Michael Swainston, QC, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, Brick Court Chambers,

M. Vasily Torkanovskiy, membre du barreau de Saint-Pétersbourg, cabinet Ivanyan & Partners,

M. Sergey Usoskin, membre du barreau de Saint-Pétersbourg,

comme conseils ;



- M. Ayder Ablyatipov, vice-ministre de l'éducation, des sciences et de la jeunesse de la République de Crimée,
- M. Andrey Anokhin, expert au comité d'enquête de la Fédération de Russie,
- M. Mikhail Averyanov, deuxième secrétaire, mission permanente de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe,
- Mme Héloïse Bajer-Pellet, avocate au barreau de Paris,
- Mme Maria Barsukova, troisième secrétaire au département pour la coopération humanitaire et les droits de l'homme du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
- Mme Olga Chekrizova, deuxième secrétaire au département pour la coopération humanitaire et les droits de l'homme du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
- Mme Ksenia Galkina, troisième secrétaire au département juridique du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
- M. Alexander Girin, expert au ministère de la défense de la Fédération de Russie,
- Mme Daria Golubkova, assistante administrative au département juridique du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
- Mme Victoria Goncharova, troisième secrétaire à l'ambassade de la Fédération de Russie au Royaume des Pays-Bas,
- Mme Anastasia Gorlanova, attachée au département juridique du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
- Mme Valeria Grishchenko, interprète, comité d'enquête de la Fédération de Russie,
- M. Denis Grunis, expert au parquet général de la Fédération de Russie,
- M. Ruslan Kantur, attaché au département des nouveaux défis et menaces du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
- Mme Svetlana Khomutova, expert au service fédéral de surveillance financière de la Fédération de Russie,
- M. Kostantin Kosorukov, chef de division au département juridique du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
- Mme Maria Kuzmina, chef de division par intérim au deuxième département de la Communauté d'Etats indépendants du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
- M. Petr Litvishko, expert au parquet général de la Fédération de Russie,
- M. Timur Makhmudov, attaché au département juridique du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
- M. Konstantin Pestchanenko, expert au ministère de la défense de la Fédération de Russie,

M. Grigory Prozoukine, expert au comité d'enquête de la Fédération de Russie,

Mme Sofia Sarenkova, collaboratrice senior, cabinet Ivanyan & Partners,

Mme Elena Semykina, assistante juridique, cabinet Ivanyan & Partners,

Mme Svetlana Shatalova, première secrétaire au département juridique du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,

Mme Angelina Shchukina, collaboratrice junior, cabinet Ivanyan & Partners,

Mme Kseniia Soloveva, collaboratrice, cabinet Ivanyan & Partners,

Mme Maria Zabolotskaya, chef de division au département juridique du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,

Mme Olga Zinchenko, attachée au département pour la coopération humanitaire et les droits de l'homme du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,

comme conseillers,

LA COUR,

ainsi composée,

après délibéré en chambre du conseil,

*rend l'arrêt suivant :*

1. Le 16 janvier 2017, le Gouvernement de l'Ukraine a déposé au Greffe de la Cour une requête introductive d'instance contre la Fédération de Russie concernant de prétendues violations par cette dernière de ses obligations au titre de la convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (ci-après la «CIRFT») et de la convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la «CIEDR»).

2. Dans sa requête, l'Ukraine entend fonder la compétence de la Cour, en vertu du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut de la Cour, sur le paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT et sur l'article 22 de la CIEDR.

3. Le 16 janvier 2017, l'Ukraine, se référant à l'article 41 du Statut et aux articles 73, 74 et 75 du Règlement de la Cour, a également présenté une demande en indication de mesures conservatoires.

4. Le greffier a immédiatement communiqué au Gouvernement de la Fédération de Russie la requête, conformément au paragraphe 2 de l'article 40 du Statut, et la demande en indication de mesures conservatoires, conformément au paragraphe 2 de l'article 73 du Règlement. Il a en outre informé le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du dépôt par l'Ukraine de cette requête et de cette demande.

5. Par lettre en date du 17 janvier 2017, le greffier a également informé tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies du dépôt de la requête et de la demande susvisées.

6. Conformément au paragraphe 3 de l'article 40 du Statut, le greffier a informé les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, par l'entremise du Secrétaire général, du dépôt de la requête par transmission du texte bilingue imprimé de celle-ci.

7. Par lettres en date du 20 janvier 2017, le greffier a informé les deux Parties que, se référant au paragraphe 1 de l'article 24 du Statut, le membre de la Cour de nationalité russe avait fait savoir au président de la Cour qu'il estimait devoir ne pas participer au jugement de l'affaire. Conformément à l'article 31 du Statut et au paragraphe 1 de l'article 37 du Règlement, la Fédération de Russie a désigné M. Leonid Skotnikov pour siéger en qualité de juge *ad hoc* en l'affaire.

8. La Cour ne comptant sur le siège aucun juge de nationalité ukrainienne, l'Ukraine s'est prévalu du droit que lui confère l'article 31 du Statut de procéder à la désignation d'un juge *ad hoc* pour siéger en l'affaire ; elle a désigné M. Fausto Pocar.

9. Par ordonnance en date du 19 avril 2017, la Cour, ayant entendu les Parties, a indiqué les mesures conservatoires suivantes :

«1) En ce qui concerne la situation en Crimée, la Fédération de Russie doit, conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,

a) S'abstenir de maintenir ou d'imposer des limitations à la capacité de la communauté des Tatars de Crimée de conserver ses instances représentatives, y compris le *Majlis* ;

b) Faire en sorte de rendre disponible un enseignement en langue ukrainienne ;

2) Les deux Parties doivent s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour est saisie ou d'en rendre la solution plus difficile.»  
(*C.I.J. Recueil 2017*, p. 140-141, par. 106.)

10. Par lettre en date du 19 avril 2018, l'Ukraine a appelé l'attention de la Cour sur le prétendu non-respect par la Fédération de Russie du point 1) a) du paragraphe 106 du dispositif de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires de la Cour. L'Ukraine affirmait que ce non-respect résultait de l'interprétation que la Fédération de Russie faisait dudit point du dispositif, une interprétation qui allait à l'encontre de son sens véritable. En conséquence, compte tenu des «interprétations différentes et opposées» des Parties concernant le point 1) a), l'Ukraine priait la Cour d'«use[r] de ses pouvoirs pour interpréter l'ordonnance» du 19 avril 2017.

11. A la suite de cette communication, la Cour a, le 17 mai 2018, prié la Fédération de Russie de lui fournir, le 7 juin 2018 au plus tard, des renseignements sur les mesures prises par elle aux fins d'assurer la mise en œuvre du point 1) a) du paragraphe 106 du dispositif de l'ordonnance

de la Cour rendue le 19 avril 2017, et l'Ukraine de lui fournir, dans le même délai, tout renseignement dont elle pourrait disposer à ce sujet. Ces renseignements ont été dûment communiqués le 7 juin 2018. La possibilité ayant été donnée à chaque Partie de faire connaître ses observations, le 21 juin 2018 au plus tard, sur les renseignements reçus de l'autre, la Cour a reçu de telles observations de l'Ukraine le 12 juin 2018, et de la Fédération de Russie le 21 juin 2018. Le 18 juillet 2018, la Cour, ayant examiné les renseignements et observations que les Parties lui avaient soumis, a de nouveau prié la Fédération de Russie de lui fournir, le 18 janvier 2019, des renseignements sur les mesures prises par elle aux fins d'assurer la mise en œuvre du point 1) a) du paragraphe 106 du dispositif de l'ordonnance de la Cour rendue le 19 avril 2017, et l'Ukraine de lui fournir, dans le même délai, tout renseignement dont elle pourrait disposer à ce sujet. Ces renseignements ayant été communiqués à la Cour, chaque Partie a été invitée à faire connaître ses observations sur ceux reçus de l'autre le 19 mars 2019 au plus tard. Les Parties ont transmis leurs observations dans ce délai. Par lettres en date du 29 mars 2019, les Parties ont été informées que la Cour avait examiné et dûment pris note des diverses communications qu'elles lui avaient adressées. Il a été précisé à cet égard qu'il pourrait se révéler nécessaire, si l'affaire devait se poursuivre jusqu'à la phase de l'examen au fond, de traiter alors les questions soulevées dans ces communications. En pareilles circonstances, les Parties auraient la possibilité de soulever, au sujet des mesures conservatoires indiquées par la Cour, toute question présentant pour elles un intérêt.

12. Conformément au paragraphe 1 de l'article 43 du Règlement, le greffier a adressé aux Etats parties à la CIRFT et aux Etats parties à la CIEDR les notifications prévues au paragraphe 1 de l'article 63 du Statut. En outre, s'agissant de ces deux instruments, il a, conformément au paragraphe 3 de l'article 69 du Règlement, adressé à l'Organisation des Nations Unies, par l'entremise de son Secrétaire général, les notifications prévues au paragraphe 3 de l'article 34 du Statut.

13. Par ordonnance en date du 12 mai 2017, le président de la Cour a fixé au 12 juin 2018 et au 12 juillet 2019, respectivement, les dates d'expiration des délais pour le dépôt d'un mémoire par l'Ukraine et d'un contre-mémoire par la Fédération de Russie. Le mémoire de l'Ukraine a été déposé dans le délai ainsi fixé.

14. Le 12 septembre 2018, dans le délai prescrit au paragraphe 1 de l'article 79 du Règlement du 14 avril 1978, tel qu'amendé le 1<sup>er</sup> février 2001, la Fédération de Russie a soulevé des exceptions préliminaires d'incompétence de la Cour et d'irrecevabilité de la requête. En conséquence, par ordonnance en date du 17 septembre 2018, le président de la Cour, notant que, en vertu des dispositions du paragraphe 5 de l'article 79 du Règlement du 14 avril 1978, tel qu'amendé le 1<sup>er</sup> février 2001, la procédure sur le fond était suspendue, a fixé au 14 janvier 2019 la date d'expiration du délai dans lequel l'Ukraine pouvait présenter un exposé écrit contenant ses observations et conclusions sur les exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie. L'Ukraine ayant déposé ledit exposé dans le délai ainsi prescrit, l'affaire s'est trouvée en état en ce qui concerne les exceptions préliminaires.

15. Se référant au paragraphe 1 de l'article 53 du Règlement, le Gouvernement de l'Etat du Qatar a demandé que lui soient communiqués des exemplaires du mémoire de l'Ukraine et des exceptions préliminaires de la Fédération de Russie déposés en l'affaire, ainsi que de tout document y annexé. Après avoir consulté les Parties conformément à cette même disposition, la Cour, tenant compte de l'objection formulée par l'une d'elles, a décidé qu'il ne serait pas opportun de faire droit à cette demande. Le greffier a dûment communiqué cette décision au Gouvernement de l'Etat du Qatar ainsi qu'aux Parties.

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

17. Des audiences publiques sur les exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie ont été tenues du 3 au 7 juin 2019, au cours desquelles ont été entendus en leurs plaidoiries et réponses :

*Pour la Fédération de Russie :* S. Exc. M. Dmitry Lobach,  
M. Samuel Wordsworth,  
M. Andreas Zimmermann,  
M. Grigory Lukiyantsev,  
M. Alain Pellet,  
M. Mathias Forteau.

*Pour l'Ukraine :* S. Exc. Mme Olena Zerkal,  
M. Jean-Marc Thouvenin,  
Mme Marney L. Cheek,  
M. David M. Zions,  
M. Harold Hongju Koh,  
M. Jonathan Gimblett.

\*

18. Dans la requête, les demandes ci-après ont été présentées par l'Ukraine :

S'agissant de la CIRFT :

«134. L'Ukraine prie respectueusement la Cour de dire et juger que la Fédération de Russie, par l'intermédiaire de ses organes et agents d'Etat, d'autres personnes et entités exerçant des prérogatives de puissance publique, ainsi que d'agents opérant sur ses instructions ou sous sa direction et son contrôle, a manqué aux obligations qui lui incombent au regard de la convention contre le financement du terrorisme :

- a) en fournissant des fonds, y compris par des contributions en nature sous la forme d'armes et de moyens d'entraînement, à des groupes armés illicites qui se livrent à des actes de terrorisme en Ukraine, dont la RPD, la RPL, les Partisans de Kharkiv et d'autres groupes ou personnes qui y sont associés, en violation de l'article 18 ;
- b) en ne prenant pas les mesures appropriées pour détecter, geler et saisir les fonds utilisés pour assister les groupes armés illicites qui se livrent à des actes de terrorisme en Ukraine, dont la RPD, la RPL, les Partisans de Kharkiv et d'autres groupes ou personnes qui y sont associés, en violation des articles 8 et 18 ;

- c) en n'enquêtant pas sur les auteurs du financement du terrorisme découverts sur son territoire, en n'engageant pas contre eux des poursuites ou en ne les extradant pas, en violation des articles 9, 10, 11 et 18 ;
- d) en n'accordant pas à l'Ukraine l'aide judiciaire la plus large possible pour toute enquête pénale relative au financement du terrorisme, en violation des articles 12 et 18 ; et
- e) en ne prenant pas toutes les mesures possibles afin d'empêcher et de contrecarrer les actes de financement du terrorisme commis par des personnes privées ou publiques russes, en violation de l'article 18.

135. L'Ukraine prie respectueusement la Cour de dire et juger que la Fédération de Russie a engagé sa responsabilité internationale en soutenant le terrorisme et en n'en empêchant pas le financement au sens de la convention, à raison des actes de terrorisme commis par ses intermédiaires en Ukraine, parmi lesquels :

- a) la destruction de l'appareil assurant le vol MH17 de la Malaysia Airlines ;
- b) les tirs d'artillerie contre des civils, y compris à Volnovakha, Marioupol et Kramatorsk ; et
- c) les attentats à la bombe contre des civils, y compris à Kharkiv.

136. L'Ukraine prie respectueusement la Cour de prescrire à la Fédération de Russie de s'acquitter des obligations qui lui incombent au regard de la convention contre le financement du terrorisme et, en particulier, de :

- a) mettre fin et renoncer, immédiatement et sans condition, à tout appui — notamment la fourniture d'argent, d'armes et de moyens d'entraînement — aux groupes armés illicites qui se livrent à des actes de terrorisme en Ukraine, dont la RPD, la RPL, les Partisans de Kharkiv et d'autres groupes et personnes qui y sont associés ;
- b) faire immédiatement tout ce qui est en son pouvoir pour s'assurer que l'ensemble des armements fournis à ces groupes armés soient retirés d'Ukraine ;
- c) exercer immédiatement un contrôle approprié sur sa frontière afin d'empêcher tout nouvel acte de financement du terrorisme, y compris la fourniture d'armes, depuis le territoire russe vers le territoire ukrainien ;
- d) mettre immédiatement fin aux mouvements d'argent, d'armes et de toutes autres ressources provenant du territoire de la Fédération de Russie et de la Crimée occupée à destination des groupes armés illicites qui se livrent à des actes de terrorisme en Ukraine, dont la RPD, la RPL, les Partisans de Kharkiv et d'autres groupes et personnes qui y sont associés, y compris en bloquant l'ensemble des comptes bancaires utilisés pour financer ces groupes ;
- e) empêcher immédiatement le financement du terrorisme en Ukraine par des représentants russes, notamment M. Sergueï Choïgu, ministre de la défense de la Fédération de Russie ; M. Vladimir Jirinovski, vice-président de la Douma d'Etat ; MM. Sergueï Mironov et Guennadi Ziouganov, députés de la Douma d'Etat ; et engager des poursuites contre les intéressés et toute autre personne liée au financement du terrorisme ;

- f) coopérer pleinement et immédiatement avec l'Ukraine pour toutes les demandes d'assistance, existantes et à venir, concernant les enquêtes relatives au financement du terrorisme lié aux groupes armés illicites qui se livrent à des actes de terrorisme en Ukraine, dont la RPD, la RPL, les Partisans de Kharkiv et d'autres groupes et personnes qui y sont associés, ainsi que l'interdiction de ce financement ;
- g) réparer intégralement le préjudice causé par la destruction de l'appareil assurant le vol MH17 de la Malaysia Airlines ;
- h) réparer intégralement le préjudice causé par les tirs d'artillerie contre des civils à Volnovakha ;
- i) réparer intégralement le préjudice causé par les tirs d'artillerie contre des civils à Marioupol ;
- j) réparer intégralement le préjudice causé par les tirs d'artillerie contre des civils à Kramatorsk ;
- k) réparer intégralement le préjudice causé par les attentats à la bombe contre des civils à Kharkiv ; et
- l) réparer intégralement le préjudice causé par tous autres actes de terrorisme dont la Fédération de Russie a provoqué, facilité ou soutenu la réalisation en finançant le terrorisme et en s'abstenant d'empêcher ce financement ou d'enquêter à cet égard.»

S'agissant de la CIEDR :

«137. L'Ukraine prie respectueusement la Cour de dire et juger que la Fédération de Russie, par l'intermédiaire de ses organes et agents d'Etat, d'autres personnes et entités exerçant des prérogatives de puissance publique, dont les autorités *de facto* qui administrent l'occupation russe illicite de la Crimée, ainsi que d'agents opérant sur ses instructions ou sous sa direction et son contrôle, a manqué aux obligations qui lui incombent au regard de la CIEDR :

- a) en soumettant systématiquement à une discrimination et à des mauvais traitements les communautés des Tatars de Crimée et des Ukrainiens de souche en Crimée, dans le cadre d'une politique étatique d'annihilation culturelle de groupes défavorisés perçus comme des opposants au régime d'occupation ;
- b) en organisant un référendum illicite dans un contexte de violences et de manœuvres d'intimidation contre les groupes ethniques non russes, sans faire le moindre effort afin de trouver une solution consensuelle et inclusive pour protéger ces groupes, cette démarche étant une première mesure en vue de priver ces communautés de la protection du droit ukrainien et de les assujettir à un régime de domination russe ;
- c) en privant les Tatars de Crimée des moyens d'exprimer leur identité politique et culturelle, notamment par la persécution de leurs dirigeants et l'interdiction du *Majlis* ;
- d) en empêchant les Tatars de Crimée de se rassembler pour célébrer et commémorer d'importants événements culturels ;

- e) en orchestrant et tolérant une campagne de disparitions et de meurtres visant les Tatars de Crimée ;
- f) en harcelant la communauté des Tatars de Crimée en soumettant ces derniers à un régime arbitraire de perquisitions et de détentions ;
- g) en réduisant au silence les médias des Tatars de Crimée ;
- h) en privant les Tatars de Crimée de la possibilité de suivre un enseignement dans leur langue et de leurs établissements d'enseignement ;
- i) en privant les Ukrainiens de souche de la possibilité de suivre un enseignement dans leur langue ;
- j) en empêchant les Ukrainiens de souche de se rassembler pour célébrer et commémorer des événements culturels importants ; et
- k) en réduisant au silence les médias des Ukrainiens de souche.

138. L'Ukraine prie respectueusement la Cour de prescrire à la Fédération de Russie de s'acquitter des obligations qui lui incombent au regard de la CIEDR, et, en particulier, de :

- a) mettre fin et renoncer immédiatement à sa politique d'annihilation culturelle, et prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour que l'ensemble des groupes présents en Crimée sous occupation russe, dont les Tatars de Crimée et les Ukrainiens de souche, jouissent de la protection pleine et égale du droit ;
- b) rétablir immédiatement les droits du *Majlis* des Tatars de Crimée et de leurs dirigeants en Crimée sous occupation russe ;
- c) rétablir immédiatement le droit des Tatars de Crimée, en Crimée sous occupation russe, de prendre part à des rassemblements culturels, notamment la commémoration annuelle du *Sürgün* ;
- d) prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires et appropriées pour mettre fin aux disparitions et meurtres de Tatars de Crimée en Crimée sous occupation russe, et mener une enquête complète et adéquate sur les disparitions de MM. Reshat Ametov, Timur Shaimardanov, Ervin Ibragimov et de toutes les autres victimes ;
- e) prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires et appropriées pour mettre fin aux perquisitions et détentions injustifiées et disproportionnées dont font l'objet les Tatars de Crimée en Crimée sous occupation russe ;
- f) rétablir immédiatement les autorisations des médias des Tatars de Crimée et prendre toutes les autres mesures nécessaires et appropriées pour leur permettre de reprendre leurs activités en Crimée sous occupation russe ;
- g) mettre immédiatement fin à son ingérence dans l'éducation des Tatars de Crimée et prendre toutes les autres mesures nécessaires et appropriées pour rétablir l'enseignement dans leur langue en Crimée sous occupation russe ;



- h) mettre immédiatement fin à son ingérence dans l'éducation des Ukrainiens de souche et prendre toutes les autres mesures nécessaires et appropriées pour rétablir l'enseignement dans leur langue en Crimée sous occupation russe ;
- i) rétablir immédiatement le droit des Ukrainiens de souche de prendre part à des rassemblements culturels en Crimée sous occupation russe ;
- j) prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires et appropriées pour permettre aux médias des Ukrainiens de souche d'exercer librement leurs activités en Crimée sous occupation russe ; et
- k) réparer intégralement les préjudices causés à l'ensemble des victimes de la politique et du système d'annihilation culturelle par la discrimination que la Fédération de Russie a mis en œuvre en Crimée sous occupation russe.»

19. Dans le cadre de la procédure écrite sur le fond, les conclusions ci-après ont été présentées au nom du Gouvernement de l'Ukraine dans le mémoire :

«653. Pour les raisons exposées dans son mémoire, l'Ukraine prie respectueusement la Cour de dire et juger que :

*S'agissant de la CIRFT :*

- a) La Fédération de Russie a violé l'article 18 de la CIRFT en manquant de coopérer à la prévention des infractions de financement du terrorisme visées à l'article 2, en tant qu'elle n'a pas pris toutes les mesures possibles afin d'empêcher et de contrecarrer la préparation sur son territoire de telles infractions devant être commises à l'intérieur ou à l'extérieur de celui-ci. En particulier, la Fédération de Russie a violé l'article 18 en manquant de prendre les mesures possibles afin : i) d'empêcher des représentants ou agents de l'Etat russe de financer le terrorisme en Ukraine ; ii) de décourager des personnes publiques ou privées ainsi que d'autres tiers ne relevant pas de l'Etat de financer le terrorisme en Ukraine ; iii) de surveiller sa frontière avec l'Ukraine afin de mettre un terme au financement du terrorisme ; et iv) de surveiller et suspendre les activités bancaires et autres activités de collecte de fonds entreprises par des personnes privées ou publiques sur son territoire en vue de financer le terrorisme en Ukraine.
- b) La Fédération de Russie a violé l'article 8 de la CIRFT en manquant d'identifier et de détecter les fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour financer le terrorisme en Ukraine et en manquant de geler et de saisir de tels fonds.
- c) La Fédération de Russie a violé les articles 9 et 10 de la CIRFT en manquant d'enquêter sur les faits concernant des personnes qui se sont ou se seraient livrées au financement du terrorisme en Ukraine, et d'extrader ou de poursuivre les auteurs présumés de cette infraction.
- d) La Fédération de Russie a violé l'article 12 de la CIRFT en manquant d'accorder à l'Ukraine l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête pénale relative à une infraction de financement du terrorisme.

- e) Du fait des violations de la CIRFT commises par la Fédération de Russie, les intermédiaires de celle-ci en Ukraine ont reçu des fonds qui leur ont permis de se livrer à de nombreux actes de terrorisme, notamment la destruction de l'appareil assurant le vol MH17, les tirs d'artillerie contre Volnovakha, Marioupol, Kramatorsk et Avdiivka, les attentats à la bombe perpétrés à Kharkiv lors de la marche pour l'unité et au Stena Rock Club, ainsi que la tentative d'assassinat d'un député ukrainien.

*S'agissant de la CIEDR :*

- f) La Fédération de Russie a violé l'article 2 de la CIEDR en se livrant à des actes nombreux et généralisés de discrimination raciale à l'encontre des communautés ukrainienne et tatar de Crimée et en adoptant envers celles-ci une politique et une pratique de discrimination raciale.
- g) La Fédération de Russie a également violé l'article 2 de la CIEDR en encourageant, défendant ou appuyant la discrimination raciale pratiquée par d'autres personnes ou organisations à l'encontre des communautés ukrainienne et tatar de Crimée.
- h) La Fédération de Russie a violé l'article 4 de la CIEDR en encourageant la discrimination raciale à l'encontre des communautés ukrainienne et tatar de Crimée et en incitant à une telle discrimination.
- i) La Fédération de Russie a violé l'article 5 de la CIEDR en manquant de garantir le droit des membres des communautés ukrainienne et tatar de Crimée à l'égalité devant la loi, notamment dans la jouissance i) du droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice ; ii) du droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'Etat contre les voies de fait ou les sévices de la part soit de fonctionnaires du gouvernement, soit de tout individu, groupe ou institution ; iii) de droits politiques ; iv) d'autres droits civils ; et v) de droits économiques, sociaux et culturels.
- j) La Fédération de Russie a violé l'article 6 de la CIEDR en manquant d'assurer aux communautés ukrainienne et tatar de Crimée une protection et une voie de recours effectives contre les actes de discrimination raciale.
- k) La Fédération de Russie a violé l'article 7 de la CIEDR en manquant de prendre des mesures immédiates et efficaces dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale à l'encontre des communautés ukrainienne et tatar de Crimée.

654. Les faits susmentionnés constituent des violations de la CIRFT et de la CIEDR, et donc des faits internationalement illicites à raison desquels la responsabilité internationale de la Fédération de Russie se trouve engagée. La Fédération de Russie est par conséquent tenue :

*S'agissant de la CIRFT :*

- a) De mettre immédiatement fin à chacune des violations susmentionnées des articles 8, 9, 10, 12 et 18 de la CIRFT et de fournir à l'Ukraine des garanties appropriées et assurances publiques qu'elle s'abstiendra de commettre de tels actes à l'avenir.

- b) De prendre toutes les mesures possibles afin d'empêcher la commission d'infractions de financement du terrorisme, et notamment i) de veiller à ce que les représentants de l'Etat russe ou toute autre personne relevant de sa compétence ne fournissent pas d'armes ou de fonds à des groupes se livrant au terrorisme en Ukraine, notamment la RPD, la RPL, les Partisans de Kharkiv ou d'autres groupes armés illicites ; ii) de cesser d'encourager des personnes privées ou publiques ainsi que d'autres tiers ne relevant pas de l'Etat à financer le terrorisme en Ukraine ; iii) de surveiller sa frontière avec l'Ukraine afin d'y empêcher toute livraison d'armes ; et iv) de surveiller et d'interdire les transactions privées ou publiques faites depuis le territoire russe ou par des ressortissants russes en vue de financer le terrorisme en Ukraine, y compris en appliquant des restrictions bancaires afin de bloquer les transactions faites au profit de groupes se livrant au terrorisme en Ukraine, notamment la RPD, la RPL, les Partisans de Kharkiv ou d'autres groupes armés illicites.
- c) De geler ou saisir les biens des personnes soupçonnées de fournir des fonds à des groupes se livrant au terrorisme en Ukraine, notamment des groupes armés illicites associés à la RPD, à la RPL ou aux Partisans de Kharkiv, et de procéder à la confiscation des biens des personnes reconnues avoir fourni des fonds à de tels groupes.
- d) D'accorder à l'Ukraine l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête pénale relative à une personne soupçonnée de financer le terrorisme.
- e) De verser à l'Ukraine une indemnisation, pour elle-même et en tant que *parens patriae* de ses ressortissants, à raison du préjudice qu'elle a subi du fait des violations de la CIRFT commises par la Russie, notamment du préjudice subi par ses ressortissants blessés du fait d'actes de terrorisme commis en conséquence desdites violations, le montant de l'indemnisation devant être déterminé lors d'une phase distincte de la présente procédure.
- f) De verser à l'Ukraine, à raison du préjudice moral qu'elle a subi, des dommages-intérêts d'un montant que la Cour jugera approprié, compte tenu de la gravité des violations de la CIRFT commises par la Russie, et qu'elle déterminera dans une phase distincte de la présente procédure.

*S'agissant de la CIEDR :*

- g) De mettre immédiatement en œuvre les mesures conservatoires prescrites par la Cour le 19 avril 2017, notamment en levant l'interdiction imposée aux activités du *Majlis* des Tatars de Crimée et en faisant en sorte que soit assuré un enseignement en langue ukrainienne.
- h) De mettre immédiatement fin à chacune des violations susmentionnées des articles 2, 4, 5, 6 et 7 de la CIEDR et de fournir à l'Ukraine des garanties appropriées et assurances publiques qu'elle s'abstiendra de commettre de tels actes à l'avenir.
- i) De garantir le droit des membres des communautés ukrainienne et tatare de Crimée à l'égalité devant la loi, notamment dans la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales protégés par la convention.

- j) D'assurer à tous les habitants de Crimée relevant de sa juridiction une protection et une voie de recours effectives contre les actes de discrimination raciale.
- k) De prendre des mesures immédiates et efficaces dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale à l'encontre des communautés ukrainienne et tatare de Crimée.
- l) De verser à l'Ukraine une indemnisation, pour elle-même et en tant que *parens patriae* de ses ressortissants, à raison du préjudice qu'elle a subi du fait des violations de la CIEDR commises par la Russie, notamment du préjudice subi par les victimes de la violation par la Russie des articles 2, 4, 5, 6 et 7 de ladite convention, le montant de l'indemnisation devant être déterminé lors d'une phase distincte de la présente procédure.»

20. Les conclusions ci-après ont été présentées au nom du Gouvernement de la Fédération de Russie dans les exceptions préliminaires :

«Compte tenu de ce qui précède, la Fédération de Russie prie la Cour de dire et juger qu'elle n'a pas compétence pour connaître des demandes formulées par l'Ukraine dans sa requête du 16 janvier 2017 à l'encontre de la Fédération de Russie et/ou que les demandes de l'Ukraine sont irrecevables.»

21. Les conclusions ci-après ont été présentées au nom du Gouvernement de l'Ukraine dans l'exposé écrit contenant ses observations et conclusions sur les exceptions préliminaires :

«Pour les raisons formulées dans le présent exposé écrit, l'Ukraine prie respectueusement la Cour :

- a) de rejeter les exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie dans ses écritures du 12 septembre 2018 ;
- b) de dire et juger qu'elle a compétence pour connaître des demandes formulées par l'Ukraine dans sa requête du 16 janvier 2017 et que lesdites demandes sont recevables ; et
- c) de procéder à l'examen au fond de ces demandes.»

22. Lors de la procédure orale sur les exceptions préliminaires, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties :

*Au nom du Gouvernement de la Fédération de Russie,*

à l'audience du 6 juin 2019 :

«Compte tenu des arguments exposés dans ses exceptions préliminaires ainsi qu'à l'audience, la Fédération de Russie prie la Cour de dire et juger qu'elle n'a pas compétence pour connaître des demandes formulées par l'Ukraine dans sa requête du 16 janvier 2017 à l'encontre de la Fédération de Russie et/ou que les demandes de l'Ukraine sont irrecevables.»

*Au nom du Gouvernement de l'Ukraine,*

à l'audience du 7 juin 2019 :

«L'Ukraine prie respectueusement la Cour :

- a) de rejeter les exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie dans ses écritures du 12 septembre 2018 ;
- b) de dire et juger qu'elle a compétence pour connaître des demandes formulées par l'Ukraine dans sa requête du 16 janvier 2017 et que lesdites demandes sont recevables, et de procéder à leur examen au fond ; ou
- c) à titre subsidiaire, de dire et juger, en application des dispositions du paragraphe 9 de l'article 79 de son Règlement, que les exceptions soulevées par la Fédération de Russie n'ont pas un caractère exclusivement préliminaire.»

\*

\* \*

## I. INTRODUCTION

### A. Objet du différend

23. La présente instance a été introduite par l'Ukraine à la suite des événements survenus en Ukraine orientale et en Crimée à partir du printemps 2014, au sujet desquels les Parties ont des vues divergentes. Cependant, l'affaire dont la Cour est saisie est d'une portée limitée. En ce qui concerne les événements survenus en Ukraine orientale, la partie demanderesse a introduit la présente instance uniquement sur la base de la CIRFT. S'agissant de la situation en Crimée, l'Ukraine se fonde exclusivement sur la CIEDR.

24. Le paragraphe 1 de l'article 40 du Statut et le paragraphe 1 de l'article 38 du Règlement imposent à l'Etat demandeur de préciser «l'objet du différend» dans sa requête. Le Règlement prescrit encore que la requête doit indiquer «la nature précise de la demande et con[tenir] un exposé succinct des faits et moyens sur lesquels cette demande repose» (paragraphe 2 de l'article 38 du Règlement), et le mémoire, comporter un exposé des «faits sur lesquels la demande est fondée» (paragraphe 1 de l'article 49 du Règlement). Il appartient toutefois à la Cour d'établir objectivement ce sur quoi porte le différend entre les parties en circonscrivant le véritable problème en cause et en précisant l'objet de la demande. Elle examine à cet effet la requête, ainsi que les exposés écrits et oraux des parties, tout en consacrant une attention particulière à la formulation du différend utilisée par le demandeur. Elle tient compte des faits que le demandeur invoque à l'appui de sa demande. Il s'agit là d'une question de fond, et non de forme (*Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 308-309, par. 48*).

25. La Cour observe que les Parties ont exprimé des vues divergentes quant à l'objet du différend porté par l'Ukraine devant elle.

\* \*

26. Selon l'Ukraine, les demandes qu'elle formule sur le fondement de la CIRFT concernent les prétendus manquements de la Fédération de Russie à ses obligations de prendre des mesures et de coopérer, conformément aux articles 8, 9, 10, 12 et 18 de la convention, pour prévenir et réprimer les infractions de financement du terrorisme telles que définies à l'article 2 de la convention. A cet égard, l'Ukraine soutient que la Fédération de Russie n'a pas pris toutes les mesures possibles afin d'empêcher et de contrecarrer la préparation sur son territoire d'infractions de financement du terrorisme commises dans le contexte des événements qui se sont déroulés dans l'est de l'Ukraine depuis le printemps 2014, et pour les réprimer. Dans sa requête, l'Ukraine a également soutenu que le défendeur avait fourni des fonds à des groupes se livrant à des actes de terrorisme, mais elle n'a présenté une telle conclusion ni dans son mémoire ni au cours de la procédure concernant les exceptions préliminaires. La partie demanderesse a en effet indiqué «qu'elle n'allégu[ait] pas que la Russie a[vait] violé l'article 2 de la CIRFT», mais plutôt «que la Russie a[vait] violé l'article 18 de la CIRFT et d'autres obligations connexes en matière de coopération».

L'Ukraine avance que les demandes qu'elle formule sur le fondement de la CIEDR concernent de prétendus manquements de la Fédération de Russie à ses obligations découlant des articles 2, 4, 5, 6 et 7 de cette convention. A cet égard, le demandeur soutient que la Fédération de Russie s'est lancée dans une campagne visant à priver les Tatars de Crimée et les Ukrainiens de souche en Crimée de leurs droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels, et qu'elle a adopté une politique et une pratique de discrimination raciale à l'encontre de ces communautés.

27. La Fédération de Russie estime pour sa part que le différend soumis à la Cour par l'Ukraine porte en réalité sur des questions sans rapport avec les deux conventions invoquées par le demandeur. Elle affirme que les droits et obligations des Parties en vertu de la CIRFT ne peuvent être invoqués par l'Ukraine car les actes auxquels se réfère cette dernière ne constitueraient pas des infractions au sens de l'article 2 de la convention. La Fédération de Russie fait valoir en outre que les faits avancés et les éléments de preuve soumis par le demandeur n'étaient pas ses allégations selon lesquelles des fonds ont été fournis ou réunis par divers acteurs au sein de la Fédération de Russie dans l'intention de les voir utilisés pour commettre des actes de terrorisme en Ukraine orientale ou en sachant qu'ils le seraient. La partie défenderesse considère par ailleurs que le différend n'a pas trait à ses obligations au titre de la CIEDR et nie qu'elle soumette les communautés tatar et ukrainienne de Crimée à une campagne systématique de discrimination raciale. La Fédération de Russie soutient que, sous couvert d'allégations relatives à des violations de la CIRFT et de la CIEDR, l'Ukraine cherche à saisir la Cour de litiges concernant des violations alléguées «d'autres règles du droit international». Le défendeur avance en particulier que l'Ukraine chercherait à saisir la Cour de différends concernant une prétendue «agression ouverte» de la Fédération de Russie en Ukraine orientale, et le statut de la Crimée.

\* \*

28. Ainsi que la Cour l'a noté, les requêtes qui lui sont soumises portent souvent sur un différend particulier qui s'est fait jour dans le cadre d'un désaccord plus large entre les parties (*Certains actifs iraniens (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt du 13 février 2019, par. 36 ; *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II), p. 604, par. 32). Le fait qu'un différend dont est saisie la Cour ne représente qu'un élément d'une situation complexe dans laquelle les Etats concernés ont des vues opposées sur diverses questions, si importantes soient-elles, ne saurait conduire la Cour à refuser de résoudre ledit différend, dans la mesure où les parties ont reconnu sa compétence pour ce faire et que les conditions de son exercice sont par ailleurs réunies.

29. En l'espèce, la Cour observe que l'Ukraine ne lui demande pas de régler des questions concernant «l'agression» ou «l'occupation illicite» du territoire ukrainien dont se serait rendue responsable la Fédération de Russie. La partie demanderesse ne demande pas non plus à la Cour de se prononcer sur le statut de la Crimée, ni de juger de quelconques violations de règles du droit international autres que celles contenues dans la CIRFT et la CIEDR. De telles questions ne constituent donc pas l'objet du différend soumis à la Cour.

30. La Cour observe que l'Ukraine lui demande de dire et juger que la Fédération de Russie a violé plusieurs dispositions de la CIRFT et de la CIEDR, que la responsabilité internationale de celle-ci se trouve engagée à raison de ces violations et qu'elle est tenue d'y mettre fin et d'en réparer les conséquences.

31. La Cour considère que, comme cela ressort de l'opposition des vues exprimées par les Parties dans la présente affaire, le différend comprend deux aspects. Premièrement, les Parties s'opposent sur le point de savoir si les droits et obligations des Parties découlant de la CIRFT en matière de prévention et de répression du financement du terrorisme se trouvaient engagés dans le contexte des événements survenus en Ukraine orientale à partir du printemps 2014, et si des infractions de financement du terrorisme, au sens du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT, ont été commises. Il résulte de ces désaccords que les Parties tirent des conclusions opposées quant aux manquements allégués de la Fédération de Russie aux obligations qui lui incombent au titre des articles 8, 9, 10, 12 et 18 de la CIRFT, et à l'engagement de la responsabilité internationale de la Fédération de Russie à ce titre. Deuxièmement, les Parties sont en désaccord sur la question de savoir si les décisions ou mesures que l'Ukraine fait grief à la Fédération de Russie d'avoir prises à l'encontre des communautés tatare et ukrainienne de Crimée constituent des actes de discrimination raciale, et si la responsabilité de la Fédération de Russie se trouve engagée, à ce titre, pour la violation de ses obligations découlant des articles 2, 4, 5, 6 et 7 de la CIEDR.

32. A la lumière des considérations qui précèdent, la Cour conclut que l'objet du différend réside, en ce qui concerne son premier aspect, dans la question de savoir si la Fédération de Russie avait l'obligation, en application de la CIRFT, de prendre des mesures et de coopérer pour prévenir et réprimer le financement allégué du terrorisme dans le contexte des événements en Ukraine orientale, et si, le cas échéant, la Fédération de Russie a manqué à une telle obligation. L'objet du différend réside, en ce qui concerne son second aspect, dans la question de savoir si la Fédération de Russie a manqué à ses obligations découlant de la CIEDR à raison de mesures discriminatoires qu'elle aurait prises à l'encontre des communautés ukrainienne et tatare de Crimée, comme le prétend l'Ukraine.

## B. Bases de compétence invoquées par l'Ukraine

33. La Cour rappelle que sa compétence est fondée sur le consentement des parties, dans la seule mesure reconnue par celles-ci (*Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, *exceptions préliminaires*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2018 (I)*, p. 307, par. 42).

34. Pour établir la compétence de la Cour en la présente instance, l'Ukraine invoque le paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT et l'article 22 de la CIEDR (voir paragraphe 2 ci-dessus). La première de ces dispositions se lit comme suit :

«Tout différend entre des Etats Parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui ne peut pas être réglé par voie de négociation dans un délai raisonnable est soumis à l'arbitrage, à la demande de l'un de ces Etats. Si, dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les Parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre le différend à la Cour internationale de Justice, en déposant une requête conformément au Statut de la Cour.»

L'article 22 de la CIEDR dispose que :

«Tout différend entre deux ou plusieurs Etats parties touchant l'interprétation ou l'application de la présente Convention, qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite Convention, sera porté, à la requête de toute partie au différend, devant la Cour internationale de Justice pour qu'elle statue à son sujet, à moins que les parties au différend ne conviennent d'un autre mode de règlement.»

35. L'Ukraine et la Fédération de Russie sont parties à la CIRFT, qui est entrée en vigueur à leur égard, respectivement, le 5 janvier 2003 et le 27 décembre 2002. Ni l'une ni l'autre n'a formulé de réserve à cette convention.

De même, l'Ukraine et la Fédération de Russie sont parties à la CIEDR. La convention est entrée en vigueur à l'égard de l'Ukraine le 6 avril 1969. L'instrument de ratification, déposé par l'Ukraine le 7 mars 1969, comprenait une réserve à l'article 22 de la convention ; le 20 avril 1989, le depositaire a reçu notification du retrait de cette réserve. La Fédération de Russie est partie à la convention, en tant qu'Etat continuateur de la personnalité juridique internationale de l'Union des républiques socialistes soviétiques, à l'égard de laquelle la CIEDR était entrée en vigueur le 6 mars 1969. L'instrument de ratification, déposé par l'Union des républiques socialistes soviétiques le 4 février 1969, comprenait une réserve à l'article 22 de la convention ; le 8 mars 1989, le depositaire a reçu notification du retrait de cette réserve.

36. La Fédération de Russie conteste la compétence de la Cour pour connaître du différend sur la base de l'un comme de l'autre des deux instruments invoqués par l'Ukraine. Elle fait valoir à cet égard que le différend n'est pas de ceux dont la Cour est compétente pour connaître *ratione materiae*, que ce soit au titre du paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT ou de l'article 22 de la CIEDR, et que les conditions procédurales préalables énoncées dans ces dispositions n'ont pas été remplies par l'Ukraine avant de saisir la Cour. Le défendeur soutient également que les demandes présentées par l'Ukraine au titre de la CIEDR sont irrecevables, au motif que les voies de recours internes disponibles n'auraient pas été épuisées avant que l'Ukraine introduise sa requête devant la Cour.



37. La Cour examinera l'exception préliminaire soulevée par la Fédération de Russie quant à sa compétence en vertu de la CIRFT dans la partie II de l'arrêt. Elle examinera ensuite, dans la partie III, les exceptions préliminaires quant à sa compétence en vertu de la CIEDR et à la recevabilité de la requête en ce qui concerne les demandes formulées par l'Ukraine sur le fondement de cette convention.

## II. LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION DU FINANCEMENT DU TERRORISME

38. La Cour va à présent rechercher si elle a compétence *ratione materiae* au titre du paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT et si les conditions procédurales préalables énoncées dans cette disposition sont remplies.

### A. La compétence *ratione materiae* au titre de la CIRFT

39. La Cour rappelle que la compétence *ratione materiae* que lui confère le paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT s'étend à «[t]out différend entre des Etats Parties concernant l'interprétation ou l'application de [cette] Convention».

\* \* \*

40. La Fédération de Russie conteste la compétence *ratione materiae* de la Cour à l'égard de tous les aspects du différend que l'Ukraine a porté devant elle sur le fondement de la CIRFT. D'après la Fédération de Russie, le fait que les Parties aient des vues différentes au sujet de l'interprétation d'un traité contenant une clause compromissive ne suffit pas à établir la compétence *ratione materiae* de la Cour. Selon le défendeur, la Cour doit interpréter les dispositions pertinentes du traité concerné et «s'assurer que les faits avancés et les éléments de preuve invoqués par l'Etat demandeur corroborent de manière plausible la qualification alléguée de ses griefs» en tant que griefs relevant dudit traité. La Fédération de Russie ne demande pas à la Cour de se livrer à une analyse exhaustive des faits au stade d'une décision sur les exceptions préliminaires, mais soutient que les faits doivent être pris en considération dans une certaine mesure.

41. La Fédération de Russie rappelle que, dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires rendue le 19 avril 2017 en la présente affaire, la Cour a affirmé que les droits revendiqués par l'Ukraine sur le fondement de la CIRFT n'étaient pas plausibles (*C.I.J. Recueil 2017*, p. 131-132, par. 75). La Fédération de Russie soutient que, pour apprécier la plausibilité des thèses de l'Ukraine au stade actuel, la Cour doit s'appuyer sur son appréciation antérieure. Selon le défendeur, l'Ukraine n'a produit, à l'appui de ses allégations de financement d'actes de terrorisme, aucun élément de preuve nouveau concernant les conditions de l'intention, de la connaissance et du but qui autoriserait la Cour à s'écarter des conclusions auxquelles elle était parvenue au stade de sa décision sur les mesures conservatoires.

42. Plus précisément, le défendeur soutient qu'aucun élément de preuve matériel n'a été produit par l'Ukraine à l'effet de démontrer qu'il ait fourni à une quelconque entité des armes pour abattre l'appareil qui assurait le vol MH17 «en ayant l'intention ou la connaissance spécifique requise» par le paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT. En ce qui concerne quatre incidents particuliers lors desquels des tirs d'artillerie auraient été effectués sans discrimination, la Fédération de Russie affirme que l'Ukraine n'a présenté aucun élément de preuve nouveau depuis le stade des mesures conservatoires. De son point de vue, l'Ukraine n'a avancé aucun élément crédible attestant que les auteurs de ces tirs aient agi dans «l'intention spécifique requise de tuer ou de blesser grièvement des civils» et que les localités visées aient été bombardées «dans le but spécifique requis d'intimider la population ou de contraindre un gouvernement à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque». La Fédération de Russie ajoute que, quand bien même la thèse du terrorisme pourrait être accréditée s'agissant de ces incidents, l'Ukraine se trouverait impliquée elle aussi dans des tirs d'artillerie sans discrimination au cours du conflit en cause. A propos de l'allégation relative à l'attentat à la bombe commis à Kharkiv, le défendeur soutient qu'aucun élément de preuve fiable n'a été produit qui démontrerait que cet attentat ait été perpétré avec son appui. La Fédération de Russie soutient également qu'elle a indiqué dans le cadre de correspondances diplomatiques qu'elle souhaitait recevoir de l'Ukraine «les documents concrets contenant les éléments de preuve» relatifs à cet incident, documents que l'Ukraine n'a pas produits. En outre, en ce qui concerne d'autres faits allégués d'exécutions extrajudiciaires, de torture et de mauvais traitements de civils, le défendeur plaide que le dossier n'établit pas qu'il s'agissait d'«actes plausiblement «terroristes» au sens de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT». Selon la Fédération de Russie, pareils actes ont été, en tout état de cause, perpétrés par toutes les parties au conflit armé.

43. La Fédération de Russie est d'avis que la CIRFT est un «instrument de nature répressive» qui ne s'applique pas aux questions de responsabilité de l'Etat pour financement d'actes de terrorisme. Elle fonde son interprétation sur une analyse du texte de la convention, ainsi que sur des considérations liées à la structure de cet instrument, aux travaux préparatoires de certains articles, aux dispositions d'autres conventions de lutte contre le terrorisme et à la pratique ultérieurement suivie par les Etats. La Fédération de Russie avance que de multiples tentatives ont été faites par des délégations lors des travaux de rédaction de la CIRFT en vue de faire entrer le financement commis par des agents publics ou par l'Etat dans le champ d'application de la convention, mais que toutes ces tentatives ont échoué.

44. La Fédération de Russie affirme que, à ce stade, la Cour doit procéder à une interprétation complète des dispositions pertinentes de la CIRFT, et notamment du paragraphe 1 de son article 2. Elle soutient que l'expression «toute personne» figurant au paragraphe 1 de l'article 2 doit être lue comme désignant «uniquement les personnes privées» et ne s'applique pas aux agents de l'Etat. Elle relève que l'Ukraine prie la Cour de déclarer que l'Etat russe n'a pas empêché ses propres agents de financer le terrorisme. Selon le défendeur, le fait de déclarer, alors même que la responsabilité de l'Etat est exclue du champ d'application de la CIRFT, que les agents de l'Etat tombent eux aussi sous le coup des dispositions de la convention reviendrait à déclarer la Fédération de Russie directement responsable de financement du terrorisme, conformément à l'article 4 des Articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite qui ont été adoptés par la Commission du droit international.

45. La Fédération de Russie affirme en outre que, pour déterminer la portée de la CIRFT, il convient de définir les éléments moraux de l'infraction de financement du terrorisme, et donc d'interpréter les expressions «dans l'intention» et «en sachant» qui figurent au paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT. La Fédération de Russie soutient que ces deux expressions ne sont pas synonymes. L'«intention», estime-t-elle, doit être interprétée comme «exige[ant] l'existence d'une intention spécifique». Suivant l'interprétation du défendeur, les termes «en sachant» signifient qu'il doit être effectivement connu que les fonds seront utilisés en vue de commettre des actes de terrorisme, et non pas simplement qu'ils peuvent être utilisés à cette fin. Pour la Fédération de Russie, la négligence fautive («recklessness») ne suffit pas à établir une telle connaissance. Le défendeur admet que la condition de la connaissance peut être remplie en cas de financement de groupes notoirement tenus pour être des organisations terroristes. Toutefois, il soutient qu'il ne suffit pas que l'Ukraine qualifie unilatéralement une entité particulière comme telle, surtout en l'absence de toute indication en ce sens émanant d'une organisation internationale.

46. La Fédération de Russie relève qu'un acte constitue une infraction au sens de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT s'il s'agit d'«une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe» de la convention. A cet égard, le défendeur soutient que, pour que soit constituée l'infraction visée à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article premier de la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile signée à Montréal le 23 septembre 1971 (ci-après la «convention de Montréal»), sur lequel se fonde l'Ukraine s'agissant de la destruction de l'appareil qui assurait le vol MH17, l'intention de détruire ou d'endommager un aéronef civil en service doit être établie. En outre, selon l'interprétation que donne la Fédération de Russie de l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT, les actes de terrorisme doivent être accomplis dans l'intention spécifique et dans le but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement. L'intention mentionnée dans cet alinéa fait, de l'avis du défendeur, référence à un «but, désir ou projet subjectif» et «exclut implicitement des critères fondés sur la connaissance».

\*

47. L'Ukraine soutient quant à elle que les exceptions préliminaires de la Fédération de Russie «visent abusivement à amener la Cour à examiner au fond le différend opposant les Parties». Selon le demandeur, la Cour ne doit pas donner d'interprétation définitive de l'article 2 de la CIRFT à ce stade de la procédure, pas plus qu'elle ne doit apprécier la plausibilité des faits allégués devant elle, mais doit se borner à dire si le différend a trait à l'interprétation ou à l'application de la CIRFT. L'Ukraine considère que l'argument de la Fédération de Russie tendant à ce que la Cour examine la plausibilité de sa thèse repose sur «une analogie erronée entre les exceptions préliminaires et les mesures conservatoires». Elle estime que la Cour, pour déterminer si elle a compétence, doit tenir provisoirement les faits allégués pour vrais ; elle doit donc les accepter *pro tempore*.

48. Bien qu'elle considère que la plausibilité des faits n'a pas à être appréciée au stade actuel de l'instance, l'Ukraine affirme qu'elle a démontré «de manière plus que plausible» que des actes de terrorisme, au sens de la CIRFT, ont été commis sur son sol par des «intermédiaires» de la Fédération de Russie. Le demandeur soutient que son mémoire offre «un niveau de preuve extraordinairement élevé».

49. L'Ukraine plaide qu'un certain nombre d'événements dont il est rendu compte dans les éléments de preuve qu'elle a présentés attestent l'existence d'infractions visées au paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT. Elle affirme que des agents russes ont fourni le système de lancement de missiles qui a été utilisé pour abattre l'aéronef qui assurait le vol MH17. Selon elle, ce système de lancement a été «procuré sciemment» à une organisation terroriste et il est amplement satisfait à la condition de la connaissance énoncée au paragraphe 1 de l'article 2. L'Ukraine soutient que la destruction de cet aéronef emportait violation de la convention de Montréal et que la fourniture du système de lancement constituait une infraction au regard de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT. Elle ajoute avoir démontré, dans son mémoire, que des attentats à la bombe commis par des «intermédiaires» de la Fédération de Russie constituaient des infractions au regard de la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et que la connaissance alléguée du financement des attaques, y compris par le biais de la fourniture d'explosifs, tombait sous le coup de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT.

50. S'agissant d'autres incidents, l'Ukraine estime qu'il ressort du dossier que certains épisodes de tirs d'artillerie sans discrimination tels que ceux qui se sont produits à Volnovakha et à Marioupol constituaient des actes de terrorisme au sens de l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT étant donné que ces tirs ont été effectués par des «intermédiaires» de la Fédération de Russie dans l'intention de tuer des civils et dans le but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement. A propos d'autres allégations relatives à des actes de torture et à des meurtres, l'Ukraine soutient que les actes en question ont été accomplis dans l'objectif de répandre la terreur parmi une population civile.

51. L'Ukraine fait valoir que les arguments de la Fédération de Russie concernant l'interprétation des différents éléments de l'article 2 de la CIRFT ressortissent au fond et qu'ils n'ont pas d'incidence sur la compétence de la Cour. Le demandeur soutient que, si la Cour devait entreprendre une telle interprétation dès à présent, elle «trancherait prématurément certains éléments du différend relevant du fond». De son point de vue, de telles questions d'interprétation sont «indissociables des points de fait» et n'ont pas, en tout état de cause, un caractère exclusivement préliminaire.

52. A supposer toutefois que la Cour juge nécessaire d'interpréter l'article 2 de la CIRFT au stade actuel de la procédure, l'Ukraine l'invite à rejeter l'interprétation restrictive proposée par la Fédération de Russie. Elle considère que les alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT donnent une définition générale et exhaustive des actes de terrorisme. Elle soutient également que la notion de «fonds» au sens de l'article premier de la CIRFT [a] une acception large englobant tous types de biens, y compris les armes».

53. De l'avis de l'Ukraine, les termes «toute personne» figurant au paragraphe 1 de l'article 2 visent aussi bien les personnes privées que les agents publics ou gouvernementaux. Se fondant sur une interprétation textuelle des dispositions conventionnelles concernées, lues dans leur contexte, l'Ukraine soutient que l'article 18 impose aux Etats l'obligation de prévenir les infractions de financement du terrorisme et que, selon l'article 2, pareilles infractions peuvent être le fait de «toute personne» sans limitation». Elle soutient que toute conclusion contraire serait «paradoxe» puisqu'elle signifierait que la CIRFT impose à l'Etat de prévenir le financement d'actes de terrorisme, mais sans interdire aux agents dudit Etat d'apporter un tel financement. L'Ukraine plaide également que l'interprétation de la Fédération de Russie va à l'encontre de

l'objet et du but de la CIRFT alors que sa propre interprétation est étayée par le préambule, le contexte et les travaux préparatoires de la convention. Selon elle, la Fédération de Russie confond le devoir qu'ont les Etats, au titre de l'article 18 de la CIRFT, de prévenir le financement du terrorisme avec la notion de responsabilité de l'Etat pour la commission d'actes de financement du terrorisme.

54. L'Ukraine estime que fournir des fonds à des groupes en sachant que ceux-ci se livrent à des actes de terrorisme suffit pour qu'il soit satisfait à la condition de la connaissance énoncée au paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT, et qu'une connaissance certaine de la destination précise des fonds n'est pas nécessaire. Selon elle, point n'est besoin que les groupes en question aient été qualifiés de terroristes par le Conseil de sécurité, une organisation compétente ou un nombre considérable d'Etats, par exemple, pour que le pourvoyeur des fonds ait connaissance des activités terroristes desdits groupes.

55. L'Ukraine se penche également sur les infractions de terrorisme visées au paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT. S'agissant de l'infraction définie à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article premier de la convention de Montréal, elle plaide que «le statut civil ou militaire de l'aéronef est un critère de compétence à l'égard de l'infraction, qui n'est pas lié à un élément d'intention». Le demandeur soutient en outre que l'expression «acte destiné à tuer ou blesser grièvement» employée à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT ne fait pas référence à un élément moral spécifique ; il s'agit d'«un constat objectif visant les conséquences ordinaires d'un acte». Cette disposition, souligne-t-il, indique également que l'acte de terrorisme doit viser à intimider une population ou à contraindre un gouvernement. L'Ukraine fait valoir que les desseins particuliers des auteurs d'actes de terrorisme sont bien souvent inconnus mais que, en pareil cas, il est possible de déduire, comme le suggère cette disposition, le but requis de la «nature ou [du] contexte» de l'acte.

\* \*

56. La Cour va à présent déterminer si le différend qui oppose les Parties concerne l'interprétation ou l'application de la CIRFT et donc si elle a compétence *ratione materiae* au titre du paragraphe 1 de l'article 24 de cette convention.

57. Comme la Cour l'a déclaré dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)* (*exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II)*, p. 809-810, par. 16) et, plus récemment, dans l'affaire relative à *Certains actifs iraniens (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)* (*exceptions préliminaires, arrêt du 13 février 2019*, par. 36), pour déterminer si elle a compétence *ratione materiae* au titre d'une clause compromissoire visant les différends concernant l'interprétation ou l'application d'un traité, il lui faut rechercher si les actes dont le demandeur tire grief «entrent dans les prévisions» du traité contenant la clause. Il peut ainsi se révéler nécessaire d'interpréter les dispositions qui définissent le champ d'application du traité. Dans la présente affaire, la CIRFT doit être interprétée conformément aux règles énoncées aux articles 31 à 33 de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 (ci-après la «convention de Vienne») à laquelle l'Ukraine et la Fédération de Russie sont toutes deux parties depuis 1986.

58. A ce stade de la procédure, point n'est généralement besoin pour la Cour de procéder à un examen des actes illicites allégués ou de la plausibilité des griefs. La tâche de la Cour, telle que reflétée à l'article 79 du Règlement du 14 avril 1978, tel qu'amendé le 1<sup>er</sup> février 2001, est d'examiner les points de droit et de fait ayant trait à l'exception d'incompétence soulevée.

59. La CIRFT impose aux Etats parties des obligations s'agissant d'infractions commises par une personne «qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre» des actes de terrorisme au sens de l'alinéa *a*) ou *b*) du paragraphe 1 de l'article 2. Ainsi qu'il est indiqué dans son préambule, la convention vise l'adoption de «mesures efficaces destinées à prévenir le financement du terrorisme ainsi qu'à le réprimer en en poursuivant et punissant les auteurs». La CIRFT s'applique aux infractions commises par des individus. L'article 4, en particulier, requiert que chaque Etat partie à la convention érige en infractions pénales au regard de son droit interne les infractions visées à l'article 2 et punisse ces infractions de peines appropriées. Le financement par un Etat d'actes de terrorisme n'est pas visé par la CIRFT. Un tel financement n'entre pas dans le champ d'application de cet instrument. Confirmation en est apportée par les travaux préparatoires de la convention, dont il ressort que des propositions tendant à étendre la convention au financement par un Etat d'actes de terrorisme ont été avancées mais non adoptées (Nations Unies, doc. A/C.6/54/SR.32-35 et 37). Comme l'a rappelé dans son rapport le comité spécial établi par l'Assemblée générale qui a contribué à l'élaboration de la CIRFT, certaines délégations avaient même proposé d'exclure toutes questions touchant la responsabilité de l'Etat du champ d'application de la convention (Nations Unies, doc. A/54/37). Toutefois, il n'a jamais été contesté que, dans l'éventualité où un Etat manquerait aux obligations que lui impose la CIRFT, sa responsabilité se trouverait engagée.

60. La conclusion selon laquelle le financement par un Etat d'actes de terrorisme n'entre pas dans le champ d'application de la CIRFT ne signifie pas qu'il est licite en droit international. La Cour rappelle que, par sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, a décidé que tous les Etats devaient «s'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit, actif ou passif, aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme».

61. Lorsqu'il désigne les auteurs d'infractions de financement d'actes de terrorisme, l'article 2 de la CIRFT fait référence à «toute personne». Lus en leur sens ordinaire, ces termes visent les individus de manière générale. La convention ne contient aucun élément de nature à exclure quelque catégorie de personnes que ce soit. Elle s'applique tant aux personnes agissant à titre privé qu'à celles ayant le statut d'agent d'un Etat. Comme l'a relevé la Cour (voir paragraphe 59 ci-dessus), le financement étatique d'actes de terrorisme n'entre pas dans le champ d'application de la CIRFT ; partant, la commission par l'agent d'un Etat d'une infraction visée à l'article 2 n'engage pas par elle-même la responsabilité de l'Etat concerné au titre de la convention. Toutefois, les Etats parties à la CIRFT sont tenus de prendre les mesures nécessaires et de coopérer pour prévenir et réprimer les infractions de financement d'actes de terrorisme commises par quelque personne que ce soit. Dans l'éventualité où un Etat manquerait à cette obligation, sa responsabilité au titre de la convention se trouverait engagée.

62. Comme l'indique son intitulé, la CIRFT réprime précisément le fait d'appuyer la commission d'actes de terrorisme en les finançant. Le paragraphe 1 de l'article 2 vise la fourniture ou la réunion de «fonds». Selon le paragraphe 1 de l'article premier, ce terme s'entend

«des biens de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et des documents ou instruments juridiques sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui attestent un droit de propriété ou un intérêt sur ces biens, et notamment les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit, sans que cette énumération soit limitative».

Cette définition englobe de nombreuses sortes d'instruments financiers ainsi que d'autres biens. La Fédération de Russie n'ayant pas soulevé d'exception d'incompétence particulière au sujet de la portée du terme «fonds», et en particulier en ce qui concerne la fourniture d'armes mentionnée par l'Ukraine dans ses conclusions, il n'est nul besoin de traiter de cette question touchant au champ d'application de la CIRFT au stade actuel de la procédure. L'interprétation de la définition de ce terme pourrait toutefois être pertinente, le cas échéant, lors de l'examen au fond.

63. Un élément constitutif d'une infraction visée au paragraphe 1 de l'article 2 de la CIRFT est que le pourvoyeur doit fournir les fonds «dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés» en vue de commettre un acte de terrorisme. L'existence de l'intention ou de la connaissance requise soulève des questions complexes de droit et surtout de fait qui divisent les Parties et relèvent du fond. Cela vaut également pour la question de savoir si un acte particulier entre dans les prévisions de l'alinéa *a*) ou *b*) du paragraphe 1 de l'article 2. Cette question est, dans une large mesure, factuelle et relève du fond de l'affaire. Dans le cadre de la CIRFT, les questions concernant l'existence des éléments moraux requis n'ont pas d'incidence sur la portée de la convention et ne sont donc pas pertinentes pour ce qui est de la compétence *ratione materiae* de la Cour. Si l'affaire devait se poursuivre au fond, ces questions seront tranchées à ce stade.

64. Compte tenu de ce qui précède, la Cour conclut que l'exception soulevée par la Fédération de Russie quant à sa compétence *ratione materiae* au titre de la CIRFT ne peut être retenue.

## **B. Les conditions procédurales préalables énoncées à l'article 24 de la CIRFT**

65. La Cour doit à présent rechercher si les conditions procédurales préalables qui sont énoncées au paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT (voir paragraphe 34 ci-dessus) sont remplies. Dans ce contexte, la Cour recherchera si le différend entre les Parties n'a pas pu être réglé par voie de négociation dans un délai raisonnable et, dans ce cas, si les Parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur l'organisation d'un arbitrage dans les six mois suivant la date de la demande d'arbitrage.

### **1. La question de savoir si le différend entre les Parties n'a pas pu être réglé par voie de négociation**

66. La Fédération de Russie relève que, selon le paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT, les parties doivent mener des négociations au sujet de leur différend et doivent, en cas d'échec, s'efforcer de parvenir à un règlement par voie d'arbitrage. Elle plaide que la Cour ne peut être saisie que lorsqu'il a été véritablement tenté de suivre ces deux procédures et que ni l'une ni l'autre n'a donné de résultat.

67. La Fédération de Russie est d'avis qu'il ne suffit pas que les parties engagent simplement des négociations ; il faut que ces négociations aient un sens et qu'elles aient été poursuivies «autant que possible». Elle fait valoir que de «simples protestations ou contestations» ne suffisent pas pour qu'il soit satisfait à la condition préalable de négociation. Elle fait grief à l'Ukraine de n'avoir pas tenté de négocier de bonne foi. De son point de vue, l'Ukraine ne s'est engagée dans des négociations qu'«en vue de soumettre le présent différend à la Cour», et non de régler les questions divisant les Parties. La Fédération de Russie affirme que, lors des négociations, l'Ukraine n'a fait aucun cas des intérêts russes. Selon elle, l'Ukraine n'a pas non plus envisagé de modifier sa position en quoi que ce soit et a refusé d'étayer certaines de ses allégations, bien que la Fédération de Russie l'en eût priée à plusieurs reprises. La partie défenderesse fait observer que des négociations ont eu lieu à Minsk, ce qu'elle avait elle-même proposé, montrant qu'elle était disposée «à reconsidérer sa propre position». La Fédération de Russie soutient en outre que, dans ses notes verbales, l'Ukraine ne s'intéressait pour l'essentiel nullement à la CIRFT mais l'accusait d'actes d'agression et d'intervention dans les affaires intérieures ukrainiennes.

\*

68. L'Ukraine indique que les Parties ont négocié de manière approfondie pendant deux ans, même si le différend n'a finalement pu être réglé par cette voie. Elle fait observer qu'elle a adressé plus de vingt notes verbales à la Fédération de Russie et que les représentants des Parties se sont rencontrés à quatre reprises pour négocier. L'Ukraine affirme qu'elle a véritablement tenté de négocier avec la Fédération de Russie et de discuter de bonne foi de l'ensemble des questions qui les divisaient concernant la CIRFT. Elle précise que les négociations ne portaient pas sur des actes d'agression et d'intervention. Du point de vue du demandeur, c'est la Fédération de Russie qui n'a pas véritablement tenté de régler le différend étant donné qu'elle n'a pas réellement pris ses griefs en considération et qu'elle a refusé de tenir compte de ses arguments. L'Ukraine est d'avis que, lorsque des négociations ont été menées «autant que possible dans le but de régler le différend» mais qu'elles ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse, la condition préalable de négociation est remplie. L'Ukraine estime que les négociations prescrites par le paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT ne doivent durer que pendant «un délai raisonnable» et non être poursuivies jusqu'à devenir inutiles. Il n'aurait, à son sens, pas été raisonnable d'exiger des Parties qu'elles persistent à négocier pendant un long moment encore.

\* \*

69. La Cour considère que le paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT exige, comme première condition procédurale préalable à la compétence de la Cour, qu'un Etat ait véritablement tenté de négocier pour régler le différend en cause avec l'autre Etat concerné. Selon la même disposition, la condition préalable de négociation est remplie si le différend «ne peut pas être réglé par voie de négociation dans un délai raisonnable». Comme elle l'a fait observer dans 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)*, la négociation «doit concerner l'objet du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question» (*exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 133, par. 161).



70. La Cour rappelle que, le 28 juillet 2014, l'Ukraine a adressé à la Fédération de Russie une note verbale dans laquelle elle déclarait ce qui suit :

«en vertu des dispositions de la convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, la partie russe doit prendre les mesures nécessaires au regard de son droit interne pour enquêter sur les faits dont il est fait mention dans les informations communiquées par la Partie ukrainienne, et engager des poursuites pénales contre les personnes impliquées dans le financement du terrorisme».

Elle y proposait «l'ouverture de négociations sur l'interprétation et l'application de la [CIRFT]». Le 15 août 2014, la Fédération de Russie a fait savoir à l'Ukraine qu'elle était «disposée à mener des négociations sur la question de l'interprétation et de l'application de la [CIRFT]». Si les échanges de notes et les rencontres entre les Parties n'ont pas toujours été ciblés sur l'interprétation ou l'application de la CIRFT, les négociations relatives aux griefs de l'Ukraine concernant cette convention y tenaient toutefois une place importante. En particulier, dans une note verbale du 24 septembre 2014, l'Ukraine affirmait que

«la partie russe, de façon illicite et délibérée, tant directement qu'indirectement, transf[érait] du matériel militaire, fourni[ssait] des fonds aux fins de l'entraînement de terroristes sur son territoire, apport[ait] à ceux-ci un appui matériel et les envo[yait] en territoire ukrainien pour qu'ils prennent part aux activités terroristes de la RPD et de la RPL, entre autres».

Le 24 novembre 2014, la Fédération de Russie a contesté que les actes allégués par l'Ukraine fussent susceptibles de constituer des violations de la CIRFT mais a accepté l'inscription, à l'ordre du jour des consultations bilatérales, d'un point consacré au «fondement juridique international de la répression du financement du terrorisme, tel qu'applicable aux relations russo-ukrainiennes». Cette note a été suivie de plusieurs autres ; en outre, quatre rencontres ont eu lieu à Minsk, la dernière à la date du 17 mars 2016. Peu de progrès ont été enregistrés par les Parties lors de leurs négociations. La Cour conclut en conséquence que le différend n'a pas pu être réglé par voie de négociation dans ce qui doit être considéré comme un délai raisonnable, de sorte que la première condition préalable est remplie.

## **2. La question de savoir si les Parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur l'organisation d'un arbitrage**

71. La Fédération de Russie affirme que l'Ukraine n'a pas non plus satisfait à la condition préalable requérant que le différend entre les Parties soit soumis à l'arbitrage. Elle soutient que l'Ukraine n'a pas dûment mené des négociations en vue de l'organisation d'un arbitrage. Elle relève que l'Ukraine a insisté pour qu'une chambre *ad hoc* de la Cour soit constituée en tant qu'instance d'arbitrage, ce qui, de son point de vue, était inadéquat puisque le renvoi du différend devant une chambre de la Cour ne peut être considéré comme une forme de recours à l'arbitrage.

72. La Fédération de Russie relève également que, selon le paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT, une réclamation ne peut être portée devant la Cour que si les parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage formulée par l'une d'elles. Elle considère qu'il ne suffit pas que, «de fait», le délai de six mois se soit écoulé sans que les parties soient parvenues au moindre accord sur l'organisation de l'arbitrage. Il doit, de l'avis du défendeur, être «véritablement tenté» de parvenir à

un accord. Or, de son point de vue, en campant sur certains principes fondamentaux censés régir l'arbitrage et en ne soumettant aucune proposition concrète de texte de compromis d'arbitrage tout en refusant les propositions de la Fédération de Russie, l'Ukraine n'a pas véritablement tenté d'organiser un arbitrage conformément à l'article 24 de la CIRFT.

73. La Fédération de Russie soutient que le paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT impose aux parties de négocier en vue de «se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage» et donc de décider de la composition du tribunal, du droit applicable ainsi que des questions administratives. Le défendeur plaide que les Parties étaient d'accord sur la plupart des questions concernant l'organisation de l'arbitrage. Selon lui, les négociations y afférentes n'avaient pas abouti à une impasse. Ainsi, de l'avis de la Fédération de Russie, la condition procédurale préalable consistant à ce que les Parties soumettent leur différend à l'arbitrage, énoncée à l'article 24 de la CIRFT, n'est pas remplie.

\*

74. L'Ukraine fait observer qu'elle a, dans une note verbale en date du 19 avril 2016 adressée à la Fédération de Russie, directement sollicité le recours à un arbitrage en vue de régler le différend qui opposait les deux Etats. A rebours de ce qu'affirme la Fédération de Russie, l'Ukraine soutient que sa proposition ultérieure visant la formation d'une chambre *ad hoc* de la Cour n'était qu'une autre possibilité sur laquelle elle n'a pas insisté.

75. L'Ukraine considère que les Parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage dans le délai de six mois visé au paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT. Elle indique que la Fédération de Russie a répondu à sa demande d'arbitrage plus de deux mois après l'avoir reçue et qu'elle n'a alors proposé de tenir qu'un mois plus tard une rencontre afin de discuter de l'organisation d'un tel arbitrage. L'Ukraine soutient en outre que, lors de leur première réunion, la Fédération de Russie n'a pas pris en considération les vues qu'elle avait formulées quant à l'organisation de l'arbitrage. Elle indique que, lorsque les négociations concernant l'organisation de l'arbitrage ont été abandonnées, les Parties n'étaient convenues que de discuter encore des modalités de l'arbitrage et d'examiner leurs positions respectives, sans être parvenues au moindre accord sur l'organisation concrète de cet arbitrage. L'Ukraine affirme qu'elle a véritablement tenté de parvenir à un accord sur l'organisation de l'arbitrage dans le délai requis.

\* \*

76. La Cour rappelle que, le 19 avril 2016, soit près de deux ans après l'ouverture des négociations entre les Parties à propos de leur différend, l'Ukraine a indiqué dans une note verbale que ces négociations avaient «échoué» et que, «en application du paragraphe 1 de l'article 24 de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, [elle] demand[ait] à la Fédération de Russie de consentir à ce que le différend [fût] soumis à un arbitrage dont les

modalités ser[aient] arrêtées d'un commun accord». Les Parties ont ensuite négocié sur l'organisation de l'arbitrage jusqu'au terme d'une période de six mois. Lors de ces négociations, l'Ukraine a également proposé que le différend fasse l'objet d'une procédure autre que l'arbitrage, à savoir qu'il soit porté devant une chambre de la Cour. En tout état de cause, les Parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage dans le délai requis. La seconde condition préalable énoncée au paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT doit donc être tenue pour remplie.

77. La Cour conclut en conséquence qu'il a été satisfait aux conditions procédurales préalables énoncées au paragraphe 1 de l'article 24 de la CIRFT. Elle a donc compétence pour connaître des demandes présentées sur le fondement de cette disposition.

### **III. LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE**

78. La Cour examinera à présent les exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie à l'égard de la compétence de la Cour et de la recevabilité des demandes de l'Ukraine fondées sur la CIEDR. Comme il a été indiqué plus haut (voir paragraphe 36), le défendeur soutient que la Cour n'a pas compétence *ratione materiae* au titre de cet instrument, et que les conditions procédurales préalables à sa saisine énoncées à l'article 22 de celui-ci ne sont pas remplies ; la Fédération de Russie plaide également que la requête de l'Ukraine, en ce qu'elle a trait aux griefs fondés sur la CIEDR, est irrecevable au motif que les voies de recours internes n'avaient pas été épuisées préalablement à la saisine de la Cour. La Cour examinera successivement chacune de ces exceptions.

#### **A. La compétence *ratione materiae* au titre de la CIEDR**

79. La Fédération de Russie estime que la véritable question en litige entre les Parties n'a pas trait à la discrimination raciale, mais au statut de la Crimée. Elle soutient que les mesures qualifiées de constitutives de discrimination raciale par l'Ukraine n'enfreignent pas la CIEDR puisqu'elles ne se fondent sur aucun des motifs énoncés au paragraphe 1 de l'article premier de cet instrument. Selon le défendeur, les griefs de l'Ukraine relatifs à la discrimination raciale consistent à dire que des mesures que la Fédération de Russie aurait prises à l'encontre de membres de certaines communautés ethniques étaient motivées par l'opposition de ces communautés à la «prétendue annexion» de la Crimée.

80. Selon la Fédération de Russie, l'Ukraine se fourvoie lorsqu'elle tente de fonder la définition des «groupes ethniques» au sens de la CIEDR sur la manière dont les membres d'un groupe s'identifient eux-mêmes politiquement et sur leurs convictions politiques. La Fédération de Russie affirme que la définition que donne l'Ukraine de l'«appartenance ethnique» ne correspond ni au sens ordinaire de la CIEDR ni à l'intention de ses auteurs, et qu'elle n'est pas étayée non plus par la pratique des Etats ou les décisions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après le «Comité de la CIEDR» ou le «Comité»). La Fédération de Russie ne conteste pas, en tout état de cause, que les Tatars de Crimée et les Ukrainiens de souche en Crimée constituent des groupes ethniques distincts protégés par la CIEDR.

81. D'après le défendeur, les griefs selon lesquels il aurait pratiqué une discrimination entre ses ressortissants et les non-ressortissants excèdent le champ d'application de la CIEDR puisqu'ils ne sont pas compatibles avec les paragraphes 2 et 3 de son article premier, dont l'un exclut expressément du champ d'application de la convention les «distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un Etat partie à la convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants» et l'autre précise que la CIEDR ne saurait «affect[er] de quelque manière que ce soit les dispositions législatives des Etats parties à la convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation».

82. La Fédération de Russie soutient en outre qu'un certain nombre de droits invoqués par l'Ukraine ne sont pas protégés par la CIEDR. D'après le défendeur, l'argument de l'Ukraine selon lequel l'article 5 de la CIEDR inclut le droit «de revenir dans son pays», auquel la législation russe en matière de citoyenneté porterait atteinte, vise seulement à contourner l'article premier de la convention puisque la CIEDR ne protège un tel droit que si son titulaire fait l'objet d'une discrimination raciale au sens de la convention. Sur cette base, la Fédération de Russie soutient que la prétendue imposition de la citoyenneté russe en Crimée ne saurait constituer une violation de la CIEDR.

83. S'agissant de l'interdiction du *Majlis* des Tatars de Crimée, la Fédération de Russie affirme que le droit politique des Tatars de Crimée de conserver leurs instances représentatives n'est pas protégé par les alinéas *c)* et *e)* de l'article 5 de la CIEDR, ces dispositions étant limitées à la protection des droits politiques individuels et non collectifs.

84. Le défendeur affirme en outre que le droit à l'éducation et à la formation professionnelle, auquel fait référence le point *v)* de l'alinéa *e)* de l'article 5 de la CIEDR, ne garantit pas un droit absolu à un enseignement dans sa langue maternelle, l'objectif de cette disposition étant seulement d'assurer à toute personne, quelle que soit son origine ethnique, un droit d'accès au système national d'enseignement.

85. La Fédération de Russie soutient que, en plaidant que les Tatars de Crimée ont fait l'objet de mesures discriminatoires parce qu'ils étaient de confession musulmane, l'Ukraine interprète de façon erronée la portée de la CIEDR, laquelle n'englobe pas la discrimination fondée sur des motifs religieux.

86. Selon la Fédération de Russie, une grande partie des violations de la CIEDR alléguées par l'Ukraine reposent sur l'hypothèse que l'application des lois russes en Crimée emporte violation de certaines règles du droit international humanitaire et, par suite, de la CIEDR, suivant la logique de l'Ukraine. La Fédération de Russie avance que l'Ukraine cherche à contester l'application des lois russes en Crimée en prétendant invoquer la CIEDR, alors qu'elle se réfère en réalité à certaines règles du droit international humanitaire.

87. L'Ukraine fait valoir que, bien qu'elle soit dans l'obligation de faire référence à l'«intervention» de la Fédération de Russie en Crimée en décrivant la campagne de discrimination raciale que cette dernière aurait menée contre les communautés ukrainienne et tatar de Crimée, ni le fond de ses demandes ni la réparation qu'elle sollicite ne se rapportent au statut de la Crimée.

88. Selon l'Ukraine, ses griefs au titre de la CIEDR relèvent clairement de la définition de la «discrimination raciale» au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la convention. L'Ukraine allègue que la Fédération de Russie a mis en œuvre une «politique de discrimination dans les affaires politiques et civiles» et une «campagne d'annihilation culturelle» à l'encontre des Ukrainiens de souche et des Tatars de Crimée. Le demandeur affirme que la Fédération de Russie a porté atteinte aux droits civils et politiques des communautés ukrainienne et tatar de Crimée par une série d'assassinats ciblés et d'actes de torture ; de disparitions forcées et d'enlèvements ; de perquisitions et de détentions arbitraires ; l'imposition de la citoyenneté russe aux habitants de Crimée ; et l'interdiction du *Majlis*. Le demandeur affirme en outre que la Fédération de Russie a porté atteinte aux droits économiques, sociaux et culturels de ces communautés par l'imposition de restrictions aux médias ukrainiens et tatars de Crimée ; la dégradation du patrimoine culturel de ces communautés ; l'interdiction de grands rassemblements culturels de ces communautés ; et la négation de droits des minorités en matière d'éducation et, en particulier, les restrictions imposées concernant l'enseignement en langues ukrainienne et tatar de Crimée. Le demandeur estime que ces mesures étaient principalement dirigées contre deux groupes ethniques, à savoir les communautés ukrainienne et tatar de Crimée, et qu'elles avaient «pour but ou pour effet» de toucher de manière disproportionnée ces communautés en leur réservant un traitement moins favorable que celui dont jouissaient d'autres groupes ethniques en Crimée. En conséquence, l'Ukraine soutient que ces mesures constituent une discrimination raciale au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR.

89. L'Ukraine affirme que son mémoire montre, «article par article», que le comportement de la Fédération de Russie a eu pour effet de restreindre ou de réduire à néant les droits et libertés des communautés ukrainienne et tatar de Crimée protégés en vertu des alinéas *a)* et *b)* du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 4, des alinéas *a)* à *e)* de l'article 5 et des articles 6 et 7 de la CIEDR. Partant, l'Ukraine affirme que ses demandes ont trait à un aspect du différend qui concerne l'interprétation ou l'application de la CIEDR.

90. De plus, l'Ukraine avance que le droit de ne pas être déporté de son propre pays par une «puissance occupante» constitue un droit de l'homme ou une liberté fondamentale dont le déni pour des motifs raciaux ou ethniques emporte violation de la CIEDR. L'Ukraine plaide encore que le déni par le souverain territorial ou une «puissance occupante» du droit de revenir dans son pays emporte lui aussi violation de la convention. L'Ukraine souligne également que, au regard du paragraphe 3 de l'article premier de la CIEDR, les lois sur la citoyenneté adoptées par les Etats parties à la convention peuvent enfreindre la CIEDR dès lors qu'elles sont «discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière». A cet égard, l'Ukraine soutient que la loi portant octroi de la citoyenneté russe aux citoyens ukrainiens et aux apatrides résidant en Crimée, ainsi que son application par la Fédération de Russie, ont des effets disproportionnés et préjudiciables sur les Tatars de Crimée et les Ukrainiens de souche en Crimée. L'Ukraine conteste l'affirmation de la Fédération de Russie selon laquelle ces mesures sortent du champ d'application de la CIEDR par l'effet des paragraphes 2 et 3 de son article premier.

91. L'Ukraine soutient par ailleurs que la CIEDR ne protège pas seulement les droits visés dans la convention, mais aussi les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans d'autres domaines de la vie publique. Elle estime que les arguments avancés par la Fédération de Russie au sujet de l'interprétation de certaines dispositions de la CIEDR confirment que le différend opposant les Parties touche également l'interprétation de la convention. Selon l'Ukraine, les points de divergence entre les Parties portent sur le respect du droit des peuples autochtones de conserver leurs instances représentatives, le droit des minorités de bénéficier d'un enseignement dans leur langue maternelle, le point de savoir si l'article 49 de la quatrième convention de Genève constitue une règle pertinente aux fins de l'interprétation du point ii) de l'alinéa d) de l'article 5 de la CIEDR, et la pertinence des paragraphes 2 et 3 de l'article premier de cet instrument à l'égard des griefs relatifs à l'imposition de la citoyenneté russe en Crimée. L'Ukraine soutient que c'est au stade du fond qu'il convient pour la Cour de trancher ces points en litige.

92. A titre subsidiaire, l'Ukraine plaide que, si elle décidait d'examiner lesdits points au stade des exceptions préliminaires, la Cour devrait privilégier l'interprétation de l'Ukraine. Le demandeur maintient que la prise pour cible du *Majlis* constitue une distinction fondée sur l'origine ethnique ayant pour but ou pour effet de porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales des Tatars de Crimée. L'Ukraine affirme en outre que le point v) de l'alinéa e) de l'article 5 de la CIEDR établit un droit général à l'éducation et à la formation professionnelle, lequel englobe le droit de bénéficier d'un enseignement dans la langue maternelle. L'Ukraine précise par ailleurs qu'elle ne demande pas à la Cour de statuer sur des violations de la CIEDR pour une discrimination fondée sur des motifs religieux, ni d'octroyer une quelconque réparation à ce titre. Le demandeur ne la prie pas non plus de se prononcer sur des allégations de discrimination fondée sur une conviction politique.

93. Selon l'Ukraine, l'affirmation de la Fédération de Russie selon laquelle la première assimile l'application en Crimée des lois de la seconde à une violation de la CIEDR est inexacte ; le demandeur allègue que, dans son mémoire, il s'est référé à l'introduction de ces lois afin de décrire les moyens employés par le défendeur pour mener une campagne de discrimination en Crimée. Citant à titre d'exemple l'atteinte au droit à la liberté de réunion pacifique, l'Ukraine soutient que les violations alléguées de la CIEDR découlent non pas de violations du droit international humanitaire, mais du fait que la Fédération de Russie applique sa législation nationale de manière discriminatoire comme un moyen de répression contre les communautés ukrainienne et tatar de Crimée.

\* \*

94. Aux fins de déterminer si elle a compétence *ratione materiae* au titre de la CIEDR, la Cour n'a pas besoin de s'assurer que les mesures dont l'Ukraine tire grief constituent effectivement une «discrimination raciale» au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la CIEDR. Elle n'a pas non plus à établir si, et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, certains actes pourraient être couverts par les paragraphes 2 et 3 de l'article premier de la convention. Ces deux questions portent sur des points de fait, largement tributaires des éléments de preuve relatifs au but ou à l'effet des mesures alléguées par l'Ukraine, et relèvent donc de l'examen au fond si l'affaire devait se poursuivre jusqu'à ce stade.

95. Au stade actuel de la procédure, la Cour doit seulement déterminer si les mesures dont l'Ukraine tire grief entrent dans les prévisions de la convention (voir paragraphe 57 ci-dessus). A cet égard, elle relève que les deux Parties conviennent que les Ukrainiens de souche et les Tatars de Crimée constituent des groupes ethniques protégés au titre de la CIEDR. Par ailleurs, les articles 2, 4, 5, 6 et 7 de cet instrument énoncent des obligations spécifiques s'agissant du traitement des personnes sur le fondement de «la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique». Le paragraphe 1 de l'article 2 de la CIEDR établit une obligation générale de poursuivre par tous les moyens appropriés une politique tendant à éliminer la discrimination raciale, ainsi qu'une obligation de ne se livrer à aucun acte ou pratique de discrimination raciale contre des personnes, groupes de personnes ou institutions. L'article 5 impose d'interdire et d'éliminer la discrimination raciale, et de garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi, notamment dans la jouissance des droits qui y sont mentionnés, dont les droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels.

96. La Cour, tenant compte des droits et obligations formulés en termes généraux dans la convention, y compris les obligations énoncées au paragraphe 1 de l'article 2 et la liste non exhaustive de droits figurant à l'article 5, considère que les mesures dont l'Ukraine tire grief (voir paragraphe 88 ci-dessus) sont susceptibles de porter atteinte à la jouissance de certains droits protégés par la CIEDR. Ces mesures entrent dès lors dans les prévisions de cet instrument.

97. La Cour en conclut que les demandes formulées par l'Ukraine entrent dans les prévisions de la CIEDR.

## **B. Les conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 de la CIEDR**

98. Ayant établi que les demandes de l'Ukraine entrent dans le champ d'application de la CIEDR, la Cour en vient maintenant à l'examen des conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 de la convention.

### **1. Le caractère alternatif ou cumulatif des conditions procédurales préalables**

99. La Fédération de Russie affirme que l'article 22 subordonne la saisine de la Cour à deux conditions préalables dont le non-respect de l'une ou l'autre suffit à priver celle-ci de sa compétence. Selon elle, la conjonction «ou» peut être interprétée dans un sens alternatif, dans un sens cumulatif, ou encore dans ces deux sens ; le défendeur soutient que, dans l'article 22, la conjonction «ou» exprime le caractère non pas alternatif mais cumulatif des conditions préalables. La Fédération de Russie plaide en outre qu'interpréter l'article 22 comme énonçant deux préalables procéduraux sous forme d'alternative priverait celui-ci d'effet utile, puisqu'il n'y aurait pas de sens à ce qu'aucune conséquence juridique ne puisse être tirée de la référence faite à deux conditions préalables distinctes. Elle ajoute que la conciliation sous les auspices du Comité de la CIEDR ne peut être considérée comme une forme de négociation étant donné que, à la différence de celle-ci, elle suppose l'intervention d'un tiers, et qu'une lecture de l'article 22 dans son contexte, à la lumière de l'objet et du but de la CIEDR, confirme que les deux conditions procédurales préalables sont cumulatives.

100. Le défendeur soutient que son interprétation de l'article 22 de la CIEDR est étayée par les travaux préparatoires de la convention. Il fait valoir que, dans la toute première version, proposée par le représentant philippin à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures

discriminatoires et de la protection des minorités, de ce qui deviendrait par la suite l'article 22, la Cour ne pouvait être saisie d'un différend que si le Comité de la CIEDR avait préalablement échoué dans sa tentative de conciliation. La Fédération de Russie ajoute que le Bureau de la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies proposa un nouveau texte de clause compromissoire qui ne mentionnait que la négociation comme préalable procédural ; un amendement du Ghana, de la Mauritanie et des Philippines (ci-après l'«amendement des trois puissances»), tendant à l'insertion du membre de phrase «ou par les procédures expressément prévues par la présente convention» dans le libellé de l'article 22, fut ensuite adopté à l'unanimité. La Fédération de Russie déduit de cet ajout au texte que les rédacteurs de la CIEDR entendaient faire du recours à ces procédures un préalable obligatoire avant toute saisine de la Cour.

101. La Fédération de Russie déduit également le caractère cumulatif des conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 en comparant les clauses compromissoires figurant dans d'autres traités relatifs aux droits de l'homme, à savoir la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Selon le défendeur, les clauses compromissoires figurant dans ces conventions prévoient une procédure en trois étapes aux fins du règlement des différends concernant leur interprétation ou leur application, la première étape étant la négociation, la deuxième consistant à tenter d'organiser un arbitrage dans un délai donné et la troisième, à saisir la Cour une fois ce délai écoulé. La Fédération de Russie indique que le système de règlement des différends établi à l'article 22 de la CIEDR est similaire à la procédure en trois étapes prévue dans ces conventions et qu'elle doit être interprétée de manière cohérente avec celle-ci.

\*

102. De l'avis de l'Ukraine, en revanche, l'interprétation correcte de l'article 22 de la CIEDR consiste à ne lire dans cette disposition aucune condition préalable à la compétence de la Cour. Le demandeur affirme que, dans le cas où la Cour estimerait que l'article 22 établit des conditions préalables, la «lecture la plus naturelle» de cette disposition est que la conjonction «ou» signifie que la «négociation» et les «procédures expressément prévues par l[a] convention» forment une alternative, l'une ou l'autre voie pouvant être utilisée avant d'ester devant la Cour. L'Ukraine soutient également que, à l'article 22, la conjonction «ou» est employée à trois reprises, toujours dans un sens disjonctif.

103. L'Ukraine avance que, si la procédure sous les auspices du Comité de la CIEDR devait être tenue pour obligatoire, la convention le préciserait expressément. Du point de vue du demandeur, il n'y aurait aucun sens à ce que l'article 22 impose aux Etats en litige de négocier pendant une première période de durée indéterminée pour les obliger ensuite à renégocier pendant six mois encore, conformément à la procédure sous les auspices du Comité. L'Ukraine ajoute que le Comité ne peut connaître que de réclamations formulées par un Etat partie qui estime «qu'un autre Etat également partie n'applique pas les dispositions de la ... Convention», ce qui implique que, si l'article 22 prescrivait l'épuisement de la procédure devant le Comité, un différend limité à



l'interprétation de la CIEDR ne pourrait jamais satisfaire aux conditions préalables requises pour que les Etats puissent en référer à la Cour. De l'avis de l'Ukraine, le fait que l'article 22 ait été placé dans la troisième partie de la CIEDR, alors que les démarches à entreprendre sous les auspices du Comité sont régies par la deuxième partie, indique que l'article 22 n'était pas destiné à faire de ces démarches un préalable incontournable avant toute saisine de la Cour. Etant donné que, selon le demandeur, il ressort du préambule de la CIEDR que les auteurs de celle-ci entendaient mettre au point un instrument efficace pour éliminer rapidement la discrimination raciale, il serait incompatible avec l'objet et le but de la CIEDR que l'article 22 puisse retarder le règlement des différends en imposant des préalables procédurals cumulatifs.

104. Bien qu'elle n'estime pas nécessaire d'avoir recours à des moyens complémentaires d'interprétation, l'Ukraine plaide que, si les travaux préparatoires de la CIEDR devaient être consultés, ils ne serviraient pas la cause de la Fédération de Russie. Du point de vue de l'Ukraine, l'ajout tardif, préconisé dans l'amendement des trois puissances, d'une référence aux «procédures expressément prévues par l[a] Convention» dans la clause compromissoire de la CIEDR visait simplement à préciser que la procédure sous les auspices du Comité de la CIEDR était l'une des possibilités offertes aux Etats avant le renvoi de leurs différends devant la Cour. L'Ukraine en veut notamment pour preuve la déclaration faite par le Ghana, l'une des trois puissances ayant proposé l'amendement, selon laquelle celui-ci «s'expliqu[ait] de lui-même» et «se référ[ait] simplement aux procédures prévues par la convention».

105. L'Ukraine soutient par ailleurs que la référence faite par la Fédération de Russie aux clauses compromissoires figurant dans d'autres conventions relatives aux droits de l'homme (voir paragraphe 101 ci-dessus) n'est pas pertinente, lesdites clauses différant de l'article 22 de la CIEDR.

\* \* \*

106. En vertu de l'article 22 de la CIEDR, la Cour a compétence pour trancher un différend porté devant elle sur le fondement de cette convention dès lors que celui-ci n'a «pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite Convention». Dans 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)*, la Cour a déclaré ce qui suit :

«dans leur sens ordinaire, les termes de l'article 22, à savoir «[t]out différend ... qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite Convention», établissent des conditions préalables auxquelles il doit être satisfait avant toute saisine de la Cour» (*exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 128, par. 141 ; voir également *ibid.*, p. 129-130, par. 147).

La Cour ne s'est pas prononcée, dans cette affaire, sur la question de savoir si les conditions préalables énoncées à l'article 22 de la CIEDR avaient un caractère alternatif ou cumulatif. Pour trancher cette question, la Cour appliquera les règles du droit international coutumier relatives à l'interprétation des traités telles que reflétées aux articles 31 à 33 de la convention de Vienne (*Question de la délimitation du plateau continental entre le Nicaragua et la Colombie au-delà de 200 milles marins de la côte nicaraguayenne (Nicaragua c. Colombie)*, *exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I)*, p. 116, par. 33).

107. Concernant le libellé de l'article 22 de la CIEDR, les Parties ont exprimé des vues divergentes quant à la signification de la conjonction «ou» figurant dans le membre de phrase «n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite Convention». La Cour note que le terme «ou», qui apparaît entre la «négociation» et «au moyen des procédures expressément prévues par ladite Convention», s'insère dans une clause qui débute par une tournure négative («n'aura pas»). Bien que la conjonction «ou» soit généralement interprétée dans un sens disjonctif lorsqu'elle figure dans une clause affirmative, il n'en va pas nécessairement de même lorsqu'elle s'insère dans une tournure négative. L'article 22 en est une illustration. Il s'ensuit que, dans le passage pertinent de l'article 22 de la CIEDR, le terme «ou» peut avoir un sens aussi bien disjonctif que conjonctif. La Cour est donc d'avis que, si le terme «ou» peut s'interpréter de manière disjonctive et prévoir deux préalables procéduraux de caractère alternatif, il ne s'agit toutefois pas de la seule interprétation possible sur la base du libellé de l'article 22.

108. L'article 22 de la CIEDR doit être interprété dans son contexte. Cette disposition fait référence à deux conditions préalables, à savoir la négociation et la procédure sous les auspices du Comité de la CIEDR qui est régie par les articles 11 à 13 de la convention. Selon le paragraphe 1 de l'article 11, si un Etat partie estime qu'un autre Etat partie «n'applique pas les dispositions de la ... Convention, il peut appeler l'attention du Comité sur la question» ; celui-ci «transmet alors la communication à l'Etat partie intéressé», lequel doit, dans les trois mois, «soumet[tre] au Comité des explications ou déclarations écrites éclaircissant la question et indiquant, le cas échéant, les mesures qui peuvent avoir été prises ... pour remédier à la situation». Aux termes du paragraphe 2 de l'article 11, «si, dans un délai de six mois à compter de la date de réception de la communication originale par l'Etat destinataire, la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux Etats, par voie de négociations bilatérales ou par toute procédure qui serait à leur disposition», chacun d'eux a le droit de renvoyer la question devant le Comité par une seconde communication.

109. En application de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 12 de la CIEDR, une fois que le Comité a obtenu les renseignements nécessaires, son président désigne une commission de conciliation *ad hoc* dont les bons offices sont mis à la disposition des Etats concernés «afin de parvenir à une solution amiable de la question». Le paragraphe 1 de l'article 13 prévoit que la Commission, après avoir étudié la question sous tous ses aspects, communique au président du Comité un rapport, dans lequel figurent «les recommandations qu'elle juge opportunes en vue de parvenir à un règlement amiable du différend». En application du paragraphe 2 de l'article 13, les Etats concernés doivent, dans les trois mois suivant la réception de ces recommandations transmises par le président du Comité, faire savoir à celui-ci «s'ils acceptent, ou non, les recommandations contenues dans le rapport de la Commission». Les références au règlement «amiable» du différend et à l'acceptation des recommandations de la Commission par les Etats concernés indiquent, de l'avis de la Cour, que la procédure sous les auspices du Comité vise à permettre à ces Etats de parvenir à un accord pour régler leur différend.

110. La Cour estime dès lors que la «négociation» et les «procédures expressément prévues par [la] Convention» constituent deux moyens de parvenir au même objectif, à savoir le règlement d'un différend par voie d'accord. La négociation et la procédure sous les auspices du Comité reposent l'une et l'autre sur la volonté des Etats parties de rechercher un accord pour régler leur différend. Il s'ensuit que, si elles devaient être tenues pour des conditions cumulatives, les Etats devraient tenter de négocier en vue de convenir d'un règlement de leur différend puis, après l'échec de leurs négociations, porter la question devant le Comité en vue d'engager une nouvelle

négociation visant, là encore, à convenir d'un règlement. La Cour estime que pareille interprétation n'est pas étayée par le contexte de l'article 22 de la CIEDR, dont il ressort plutôt qu'il ne serait pas raisonnable d'imposer aux Etats parties ayant déjà échoué dans leur tentative de règlement par voie de négociation d'engager une nouvelle série de négociations conformément aux modalités prévues aux articles 11 à 13 de la CIEDR.

111. La Cour estime que l'article 22 de la CIEDR doit également être interprété à la lumière de l'objet et du but de la convention. Au paragraphe 1 de l'article 2 de la CIEDR, les Etats parties s'engagent à éliminer la discrimination raciale «sans retard». Aux articles 4 et 7, ils s'engagent à éliminer toute incitation à la discrimination raciale et à lutter contre les préjugés conduisant à une telle discrimination en adoptant «immédiatement des mesures positives», selon la première de ces dispositions, et des «mesures immédiates et efficaces», aux termes de la seconde. Le préambule de la CIEDR met encore en exergue la détermination des Etats à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'élimination «rapide» de la discrimination raciale. La Cour considère, au regard de ces dispositions, que les Etats parties avaient pour objectif d'éliminer effectivement et rapidement toutes les formes de discrimination raciale. Or un tel objectif pourrait, de l'avis de la Cour, être plus difficile à atteindre si les conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 étaient cumulatives.

112. La Cour relève que les deux Parties invoquent les travaux préparatoires de la CIEDR à l'appui de leurs arguments respectifs concernant le caractère alternatif ou cumulatif des conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 de cet instrument. Le caractère alternatif des conditions procédurales préalables ressortant suffisamment clairement de l'interprétation du sens ordinaire des termes de l'article 22 lus dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention, la Cour est d'avis que point n'est besoin pour elle d'examiner les travaux préparatoires de la CIEDR.

113. La Cour conclut que l'article 22 de la CIEDR subordonne sa compétence au respect de conditions préalables de caractère alternatif. Le Comité de la CIEDR n'ayant pas été saisi du différend entre les Parties, la Cour recherchera seulement si celles-ci ont tenté d'en négocier le règlement.

## **2. La question de savoir si les Parties ont tenté de négocier un règlement de leur différend relatif à la CIEDR**

114. La Fédération de Russie fait valoir que, bien que les Parties aient échangé des accusations et des réponses, l'Ukraine n'a pas négocié de bonne foi au sens de l'article 22 de la CIEDR. Selon la Fédération de Russie, les notes verbales de l'Ukraine abondaient en accusations, notamment d'occupation et d'agression, qui n'ont fait qu'aggraver les tensions entre les Parties. Le défendeur est d'avis que l'Ukraine n'a jamais cherché à résoudre le différend qui les oppose, son seul objectif étant que la responsabilité de la Fédération de Russie soit engagée au moyen de la saisine de la Cour. Il se réfère également aux échanges diplomatiques qu'ont eus les Parties en 2014, soulignant que l'Ukraine imposait des délais très courts à l'organisation de rencontres entre les Parties et qu'elle lui reprochait, à tort, de ne pas répondre favorablement à ses propositions de négociation. La Fédération de Russie admet que les représentants des Parties se sont finalement rencontrés pour négocier face à face, mais affirme que l'Ukraine n'a pas agi de bonne foi au cours de ces négociations car elle campait sur ses positions, refusant de prévoir le temps nécessaire à

l'examen par chacune des Parties de la position et des allégations de l'autre. La Fédération de Russie affirme également que les rencontres aux fins de négociation étaient beaucoup trop brèves en raison des choix opérés par l'Ukraine, et qu'en conséquence, peu de progrès ont été réalisés.

\*

115. L'Ukraine plaide qu'elle a engagé des négociations en toute bonne foi, adressant de multiples notes verbales à la Fédération de Russie, faisant des propositions concrètes pour l'organisation des pourparlers et donnant une liste détaillée des actes de discrimination raciale dont faisaient l'objet, selon elle, les communautés ukrainienne et tatare de Crimée. L'Ukraine soutient que ses tentatives de négocier directement avec la Fédération de Russie sont restées sans réponse sur le fond, puisque celle-ci n'a répondu à aucune des notes verbales concernant ses violations alléguées de la CIEDR que l'Ukraine lui a adressées avant le dépôt de la requête. L'Ukraine avance qu'elle a néanmoins persévéré dans ses efforts pour dialoguer avec la Fédération de Russie, envoyant notamment ses représentants à trois réunions à Minsk. Elle affirme avoir bien pris soin de signifier à la Fédération de Russie les faits qu'elle estimait être des violations de la CIEDR et lui avoir donné maintes occasions de répondre pendant une période de deux ans. L'Ukraine fait valoir qu'elle n'a saisi la Cour que lorsqu'il est devenu manifeste que toute nouvelle tentative de négocier serait vaine, puisqu'aucun progrès n'avait été accompli et que les Parties campaient sur leurs positions. Le demandeur conteste également les allégations du défendeur tendant à le taxer de mauvaise foi dans la conduite des négociations relatives à la CIEDR.

\* \*

116. La Cour a déjà eu l'occasion d'examiner la notion de «négociation» au sens de l'article 22 de la CIEDR. Dans 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)*, elle a déclaré que

«des négociations ... se distinguent de simples protestations ou contestations. Les négociations ne se ramènent pas à une simple opposition entre les opinions ou intérêts juridiques des deux parties, ou à l'existence d'une série d'accusations et de réfutations, ni même à un échange de griefs et de contre-griefs diamétralement opposés. En cela, la notion de «négociation» se distingue de celle de «différend» et implique, à tout le moins, que l'une des parties tente vraiment d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend.» (*Exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 132, par. 157 ; voir également *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I)*, p. 68, par. 150 ; *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Danemark ; République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas), arrêt, C.I.J. Recueil 1969*, p. 47-48, par. 87 ; *Trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne, avis consultatif, 1931, C.P.J.I. série A/B n° 42*, p. 116).

La Cour a également déclaré qu'«il n'[était] ... pas nécessaire qu'un accord [fût] effectivement conclu entre les parties au différend pour prouver qu'il y a[vait] eu tentative de négociation ou négociation» (*C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 132, par. 158), et que «pour que [fût] remplie la condition préalable de négociation prévue par [la] clause [compromissoire d'un traité], ladite négociation d[evait] porter sur l'objet de l'instrument qui la renferm[ait]» (*ibid.*, p. 133, par. 161).

117. La Cour a en outre jugé qu'«il n'[était] satisfait à la condition préalable de tenir des négociations que lorsque celles-ci [avaient] échoué, [étaient] devenues inutiles ou [avaient] abouti à une impasse» (*ibid.*, p. 133, par. 159). Elle l'a confirmé dans l'affaire relative à des *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, où, bien que la Belgique eût adressé au Sénégal quatre notes verbales et engagé avec lui des négociations, ces démarches n'avaient pas abouti au règlement de leur différend (*arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II)*, p. 446, par. 58-59).

118. La Cour note que, le 23 septembre 2014, l'Ukraine a adressé à la Fédération de Russie sa première note verbale au sujet de violations alléguées de la CIEDR. Dans cette note, l'Ukraine énumérait un certain nombre de mesures mises en œuvre par la Fédération de Russie qui, à son sens, étaient contraires à la convention, ainsi que les droits ainsi violés, et indiquait que «la partie ukrainienne propos[ait] à la partie russe de discuter de l'application de la [CIEDR], et en particulier, de l'engagement de la responsabilité juridique internationale conformément au droit international». Le 16 octobre 2014, la Fédération de Russie a fait savoir à l'Ukraine qu'elle était disposée à mener des négociations sur l'interprétation et l'application de la CIEDR. Le 29 octobre 2014, le demandeur a adressé au défendeur une deuxième note verbale l'invitant à une rencontre le 21 novembre 2014 pour négocier face à face. La Fédération de Russie a répondu le 27 novembre 2014, alors que la date proposée par l'Ukraine pour la tenue de la réunion était passée. L'Ukraine a envoyé une troisième note verbale le 15 décembre 2014, proposant une rencontre aux fins de négociation le 23 janvier 2015. La Fédération de Russie a répondu le 11 mars 2015, alors que la date proposée par l'Ukraine était passée. En fin de compte, les Parties ont tenu trois cycles de négociations à Minsk entre avril 2015 et décembre 2016.

119. Les notes verbales échangées entre les Parties mentionnaient expressément la CIEDR, de même que les droits et obligations découlant de cette convention. Dans ces notes verbales, l'Ukraine a exprimé ses vues concernant les violations alléguées de la convention, et la Fédération de Russie a eu amplement l'occasion de répondre aux allégations ainsi formulées. La Cour tient donc pour établi que ces échanges diplomatiques concernaient l'objet du différend dont elle est saisie ici, tel qu'il a été défini aux paragraphes 31-32 du présent arrêt.

120. La Cour fait observer que les négociations entre les Parties ont duré environ deux ans et ont consisté à la fois en des échanges de correspondance diplomatique et en des rencontres entre représentants, ce qui, à son sens, et malgré l'échec des Parties à parvenir à un règlement négocié, indique que l'Ukraine a véritablement tenté de négocier. La Cour constate en outre que les Parties, au fil de leurs échanges diplomatiques, n'ont pas fondamentalement modifié leurs positions respectives. Elle en déduit que les négociations entre les Parties étaient devenues inutiles ou avaient abouti à une impasse lorsque l'Ukraine a déposé sa requête sur le fondement de l'article 22 de la CIEDR.

121. En conséquence, la Cour conclut que les conditions procédurales préalables auxquelles est subordonnée sa compétence au titre de l'article 22 de la CIEDR sont remplies dans les circonstances de l'espèce. Elle a donc compétence pour connaître des demandes formulées par l'Ukraine sur le fondement de la CIEDR.

### **C. Recevabilité**

122. La Cour se penchera à présent sur l'exception d'irrecevabilité que la Fédération de Russie a soulevée à l'égard de la partie de la requête de l'Ukraine comportant les demandes fondées sur la CIEDR au motif que l'Ukraine n'a pas démontré que les voies de recours internes avaient été épuisées lorsqu'elle a saisi la Cour.

\* \*

123. La Fédération de Russie soutient que la règle de l'épuisement des voies de recours internes est solidement établie en droit international et qu'elle s'applique aussi aux réclamations interétatiques présentées sur le fondement de la CIEDR. Cette règle, affirme la Fédération de Russie, exige que les réclamations à raison de violations alléguées de droits individuels soient, en substance, identiques à celles portées au préalable devant les juridictions nationales. Il s'ensuit, de son point de vue, que les allégations formulées par l'Ukraine dans sa requête auraient dû faire l'objet d'actions intentées devant des juridictions internes pour discrimination raciale. La Fédération de Russie plaide en outre que, dans son exposé écrit, l'Ukraine a formulé ses revendications différemment de celles qui figuraient dans sa requête et son mémoire afin de faire échec à l'exception fondée sur la règle de l'épuisement des voies de recours internes.

124. Pour le défendeur, il ressort clairement du paragraphe 3 de l'article 11 et de l'alinéa *a*) du paragraphe 7 de l'article 14 de la CIEDR que la règle de l'épuisement des voies de recours internes s'applique aux demandes fondées sur la convention. Le défendeur ajoute que l'application de la règle de l'épuisement des voies de recours internes s'inscrit dans le droit fil de l'article 6 de la CIEDR, qui impose aux Etats parties l'obligation d'assurer «une protection et une voie de recours effectives, devant les tribunaux nationaux et autres organismes d'Etat compétents», à toute personne relevant de leur juridiction. La Fédération de Russie considère également que l'application de la règle de l'épuisement des voies de recours internes est conforme à la position adoptée dans d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, et qu'elle est confirmée par les Articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite.

125. La Fédération de Russie invoque par ailleurs la position du Comité de la CIEDR selon laquelle les recours internes doivent être épuisés même lorsqu'il existe des doutes quant à leur effectivité. Le défendeur soutient que l'Ukraine n'a pas établi que les recours internes avaient été épuisés, ou des actions intentées devant des juridictions internes, avant que soit introduite l'instance sur le fondement de l'article 22 de la CIEDR. En outre, selon la Fédération de Russie, les réclamations portées devant des juridictions internes dont l'Ukraine fait état n'avaient pas trait à des allégations de discrimination raciale.

\*

126. L'Ukraine affirme pour sa part que les recours internes ne doivent avoir été épuisés que lorsqu'un Etat présente une réclamation au nom d'un ou de plusieurs de ses ressortissants. Selon le demandeur, cette règle ne trouve nullement à s'appliquer dans la présente affaire, étant donné que les demandes de l'Ukraine portent sur le comportement systématique qu'aurait adopté la Fédération de Russie, et que l'Ukraine invoque les droits qu'elle tient, en tant qu'Etat, de la CIEDR. L'Ukraine soutient que l'exception de la Fédération de Russie n'emporte pas la conviction puisqu'elle n'a pas introduit la présente instance pour faire valoir des droits individuels. Au contraire, l'Ukraine demande qu'il soit mis fin à «la campagne systématique de discrimination raciale» à laquelle se livrerait la Fédération de Russie en violation de la CIEDR.

127. L'Ukraine indique que la structure de la CIEDR et le libellé clair de ses dispositions contredisent l'argument de la Fédération de Russie. Elle souligne que les références à la règle de l'épuisement des voies de recours internes figurent dans la deuxième partie de la CIEDR, qui est consacrée à la procédure devant le Comité de la CIEDR, tandis que l'article 22 se trouve dans la troisième partie de la convention, dans laquelle il n'est fait aucune mention de cette règle. L'Ukraine en déduit que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'applique que dans le cadre de la procédure sous les auspices du Comité. L'Ukraine ajoute que, en tout état de cause, le paragraphe 3 de l'article 11 et l'alinéa a) du paragraphe 7 de l'article 14 de la CIEDR n'ont aucune pertinence dans la présente affaire : tout d'abord, en tant qu'Etat souverain, l'Ukraine ne saurait être présumée devoir se soumettre aux juridictions internes d'un autre Etat souverain ; ensuite, il aurait été vain de saisir les tribunaux russes, étant donné qu'elle ne pouvait attendre de ceux-ci qu'ils examinent ses réclamations de manière équitable.

128. L'Ukraine affirme que les affaires portées devant des juridictions compétentes en matière de protection des droits de l'homme que la Fédération de Russie met en avant concernent toutes des réclamations de particuliers ou d'organisations non gouvernementales agissant au nom de particuliers. L'Ukraine s'appuie sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et celle de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui, selon elle, confirment sa thèse selon laquelle la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'applique pas dans la présente affaire. Elle se réfère en particulier à une décision dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la règle de l'épuisement des voies de recours internes «ne s'appliqu[ait] ... pas s[i] l'Etat demandeur] attaqu[ait] une pratique administrative en elle-même ... sans inviter la Cour à statuer sur chacun des cas qu'il cit[ait] à titre de preuves ou exemples de cette pratique» (*Géorgie c. Fédération de Russie (II)*, requête n° 38263/08, décision sur la recevabilité, 13 décembre 2011, par. 85). L'Ukraine conclut que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'applique pas dans la présente affaire, de sorte que sa requête est recevable.

\* \*

129. La Cour rappelle qu'en vertu du droit international coutumier, les recours internes doivent être préalablement épuisés lorsqu'un Etat fait valoir une réclamation au nom d'un ou de plusieurs de ses ressortissants (*Interhandel (Suisse c. Etats-Unis d'Amérique), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1959, p. 27 ; Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (Etats-Unis d'Amérique c. Italie), arrêt, C.I.J. Recueil 1989, p. 42, par. 50 ; Ahmadou Sadio Diallo*

*(République de Guinée c. République démocratique du Congo), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II), p. 599, par. 42 ; voir également projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Annuaire de la Commission du droit international, 2001, vol. II, deuxième partie, p. 120-121 ; projet d'articles sur la protection diplomatique et commentaires y relatifs, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session, Annuaire de la Commission du droit international, 2006, vol. II, deuxième partie, p. 44).*

130. La Cour note que, selon l'Ukraine, la Fédération de Russie a entrepris une campagne soutenue de discrimination raciale, qui s'est traduite par des actes répétés sur une durée non négligeable, à partir de 2014, à l'encontre des communautés ukrainienne et tatare de Crimée. La Cour note également que, si l'Ukraine cite des cas individuels dans ses exposés, c'est à titre d'exemples des actes par lesquels la Fédération de Russie aurait mené une campagne de discrimination raciale. La Cour estime donc que, par sa requête fondée sur l'article 22 de la CIEDR, l'Ukraine ne prend pas fait et cause pour un ou plusieurs de ses ressortissants, mais reproche à la Fédération de Russie, sur le fondement de la CIEDR, le comportement systématique que celle-ci aurait adopté s'agissant du traitement réservé aux communautés ukrainienne et tatare de Crimée. Compte tenu de ce qui précède, la Cour conclut que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'applique pas dans les circonstances de l'espèce.

131. Cette conclusion de la Cour est sans préjudice de la question de savoir si la Fédération de Russie a effectivement entrepris la campagne de discrimination raciale alléguée par l'Ukraine, manquant de ce fait aux obligations lui incombant au titre de la CIEDR. Il s'agit là d'une question que la Cour examinera au stade du fond.

132. La Cour conclut que l'exception d'irrecevabilité que la Fédération de Russie a soulevée à l'égard de la requête de l'Ukraine en ce qu'elle a trait à la CIEDR doit être rejetée.

\*

133. Il découle des conclusions exposées ci-dessus que les exceptions soulevées par la Fédération de Russie quant à la compétence de la Cour au titre de l'article 22 de la CIEDR et à la recevabilité de la requête de l'Ukraine en ce qu'elle a trait à la CIEDR doivent être rejetées. Partant, la Cour conclut qu'elle a compétence pour connaître des demandes présentées par l'Ukraine sur le fondement de la CIEDR, et que la requête de l'Ukraine, en ce qu'elle a trait à ces demandes, est recevable.

\*

\* \*



134. Par ces motifs,

LA COUR,

1) Par treize voix contre trois,

*Rejette* l'exception préliminaire soulevée par la Fédération de Russie selon laquelle la Cour n'a pas compétence sur la base du paragraphe 1 de l'article 24 de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme ;

POUR : M. Yusuf, *président* ; MM. Abraham, Bennouna, Cançado Trindade, Mme Donoghue, M. Gaja, Mme Sebutinde, MM. Bhandari, Robinson, Crawford, Salam, Iwasawa, *juges* ; M. Pocar, *juge ad hoc* ;

CONTRE : Mme Xue, *vice-présidente* ; M. Tomka, *juge* ; M. Skotnikov, *juge ad hoc* ;

2) Par treize voix contre trois,

*Dit* qu'elle a compétence sur la base du paragraphe 1 de l'article 24 de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme pour connaître des demandes formulées par l'Ukraine sur le fondement de cette convention ;

POUR : M. Yusuf, *président* ; MM. Abraham, Bennouna, Cançado Trindade, Mme Donoghue, M. Gaja, Mme Sebutinde, MM. Bhandari, Robinson, Crawford, Salam, Iwasawa, *juges* ; M. Pocar, *juge ad hoc* ;

CONTRE : Mme Xue, *vice-présidente* ; M. Tomka, *juge* ; M. Skotnikov, *juge ad hoc* ;

3) Par quinze voix contre une,

*Rejette* l'exception préliminaire soulevée par la Fédération de Russie selon laquelle la Cour n'a pas compétence sur la base de l'article 22 de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

POUR : M. Yusuf, *président* ; Mme Xue, *vice-présidente* ; MM. Tomka, Abraham, Bennouna, Cançado Trindade, Mme Donoghue, M. Gaja, Mme Sebutinde, MM. Bhandari, Robinson, Crawford, Salam, Iwasawa, *juges* ; M. Pocar, *juge ad hoc* ;

CONTRE : M. Skotnikov, *juge ad hoc* ;

4) A l'unanimité,

*Rejette* l'exception préliminaire d'irrecevabilité soulevée par la Fédération de Russie à l'égard de la requête de l'Ukraine en ce qu'elle a trait aux demandes formulées sur le fondement de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

5) Par quinze voix contre une,

*Dit* qu'elle a compétence sur la base de l'article 22 de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale pour connaître des demandes formulées par l'Ukraine sur le fondement de cette convention, et que la requête, en ce qu'elle a trait à ces demandes, est recevable.

POUR : M. Yusuf, *président* ; Mme Xue, *vice-présidente* ; MM. Tomka, Abraham, Bennouna, Cançado Trindade, Mme Donoghue, M. Gaja, Mme Sebutinde, MM. Bhandari, Robinson, Crawford, Salam, Iwasawa, *juges* ; M. Pocar, *juge ad hoc* ;

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

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le huit novembre deux mille dix-neuf, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis respectivement au Gouvernement de l'Ukraine et au Gouvernement de la Fédération de Russie.

Le président,  
(*Signé*) Abdulqawi Ahmed YUSUF.

Le greffier,  
(*Signé*) Philippe GAUTIER.

Mme la juge XUE, vice-présidente, joint à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente ; MM. les juges TOMKA et CANÇADO TRINDADE joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle ; Mme la juge DONOGHUE et M. le juge ROBINSON joignent des déclarations à l'arrêt ; M. le juge *ad hoc* POCAR joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle ; M. le juge *ad hoc* SKOTNIKOV joint à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente.

(*Paraphé*) A.A.Y.

(*Paraphé*) Ph.G.

---