

171. AFFAIRE RELATIVE À L'APPLICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE (GEORGIE c. FEDERATION DE RUSSIE)

Ordonnance du 15 octobre 2008

Le 15 octobre 2008, la Cour a rendu son ordonnance concernant la demande en indication de mesures conservatoires déposée par la Géorgie 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 était composée comme suit : Mme Higgins, président ; M. Al-Khasawneh, vice-président ; MM. Ranjeva, Shi, Koroma, Buergenthal, Owada, Simma, Tomka, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, juges ; M. Gaja, juge ad hoc ; M. Couvreur, greffier.

*
* *
*

Le dispositif de l'ordonnance (par. 149) se lit comme suit :

« ...

LA COUR, rappelant aux Parties leurs obligations découlant de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,

Indique à titre provisoire les mesures conservatoires suivantes :

A. Par huit voix contre sept,

Les deux Parties devront, en Ossétie du Sud, en Abkhazie et dans les régions géorgiennes adjacentes,

- 1) s'abstenir de tous actes de discrimination raciale contre des personnes, des groupes de personnes ou des institutions ;
- 2) s'abstenir d'encourager, de défendre ou d'appuyer toute discrimination raciale pratiquée par une personne ou une organisation quelconque ;
- 3) faire tout ce qui est en leur pouvoir, chaque fois que, et partout où, cela est possible, afin de garantir, sans distinction d'origine nationale ou ethnique
 - i) la sûreté des personnes ;
 - ii) le droit de chacun de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat ;
 - iii) la protection des biens des personnes déplacées et des réfugiés ;
- 4) faire tout ce qui est en leur pouvoir afin de garantir que les autorités et les institutions publiques se trouvant sous leur contrôle ou sous leur influence ne se livrent pas à des actes de discrimination raciale à l'encontre de personnes, groupes de personnes ou institutions ;

POUR : Mme Higgins, *président* ; MM. Buergenthal, Owada, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, *juges* ; M. Gaja, juge *ad hoc* ;

CONTRE : M. Al-Khasawneh, *vice-président* ; MM. Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Bennouna, Skotnikov, *juges*.

B. Par huit voix contre sept,

Les deux Parties faciliteront, et s'abstiendront d'entraver d'une quelconque façon, l'aide humanitaire apportée au soutien des droits dont peut se prévaloir la population locale en vertu de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

POUR : Mme Higgins, *président* ; MM. Buergenthal, Owada, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, *juges* ; M. Gaja, juge *ad hoc* ;

CONTRE : M. Al-Khasawneh, *vice-président* ; MM. Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Bennouna, Skotnikov, *juges* ;

C. Par huit voix contre sept,

Chaque Partie s'abstiendra de tout acte qui risquerait de porter atteinte aux droits de l'autre Partie au regard de tout arrêt que la Cour pourrait rendre en l'affaire, ou qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend porté devant elle ou d'en rendre la solution plus difficile ;

POUR : Mme Higgins, *président* ; MM. Buergenthal, Owada, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, *juges* ; M. Gaja, juge *ad hoc* ;

CONTRE : M. Al-Khasawneh, *vice-président* ; MM. Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Bennouna, Skotnikov, *juges* ;

D. Par huit voix contre sept,

Chaque Partie informera la Cour de la manière dont elle assure l'exécution des mesures conservatoires ci-dessus indiquées.

POUR : Mme Higgins, *président* ; MM. Buergenthal, Owada, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, *juges* ; M. Gaja, juge *ad hoc* ;

CONTRE : M. Al-Khasawneh, *vice-président* ; MM. Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Bennouna, Skotnikov, *juges*.»

*

* *

M. le juge Al-Khasawneh, vice-président, et MM. les juges Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Bennouna et Skotnikov ont joint une opinion dissidente commune à l'ordonnance de la Cour. M. le juge *ad hoc* Gaja a joint une déclaration à l'ordonnance de la Cour.

*

* *

La Cour commence par rappeler que, le 12 août 2008, la Géorgie a déposé une requête introduisant une instance contre la Fédération de Russie pour violations de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la «CIEDR»).

La Cour relève que, dans sa requête, la Géorgie invoque, pour fonder sa compétence, l'article 22 de la CIEDR, qui dispose que

«[t]out 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».

La Cour note que, dans sa requête, la Géorgie fait notamment valoir que

«[l]a Fédération de Russie, par l'intermédiaire de ses organes et agents ainsi que d'autres personnes et entités exerçant une autorité gouvernementale, et par l'intermédiaire des forces séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie agissant sous sa direction et son contrôle, a pratiqué, encouragé et appuyé la discrimination raciale dans les régions géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie en lançant des attaques contre des personnes de souche géorgienne et d'autres groupes ethniques et en se livrant à des expulsions massives de ces populations».

La Cour indique que, le 14 août 2008, la Géorgie a présenté une demande en indication de mesures conservatoires, dans l'attente de son arrêt en l'instance, à l'effet de sauvegarder les droits qu'elle tient de la CIEDR «s'agissant de protéger ses ressortissants des violences à caractère discriminatoire que leur infligent les forces armées russes opérant de concert avec des milices séparatistes et des mercenaires étrangers».

La Cour rappelle que, le 15 août 2008, son président, se référant au paragraphe 4 de l'article 74 du Règlement, a adressé aux deux Parties une communication, les invitant instamment à «agir de manière que toute ordonnance de la Cour sur la demande en indication de mesures conservatoires puisse avoir les effets voulus».

La Cour fait observer que, le 25 août 2008, la Géorgie, invoquant «l'évolution rapide de la situation en Abkhazie et en Ossétie du Sud», a soumis une «demande en indication de mesures conservatoires modifiée».

La Cour expose ensuite succinctement les arguments avancés par les Parties lors des audiences publiques tenues les 8, 9 et 10 septembre 2008.

La Cour indique que, au terme de la procédure orale, la Géorgie l'a priée,

«dans l'attente de sa décision sur le fond de l'affaire, d'indiquer d'urgence les mesures conservatoires suivantes, aux fins d'éviter qu'un préjudice irréparable ne soit porté aux droits que les personnes de souche géorgienne tiennent, respectivement, des articles 2 et 5 de la CIEDR :

a) la Fédération de Russie prendra toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'aucune personne de souche géorgienne ni aucune autre personne ne soit soumise à des actes de violence ou de contrainte relevant de la

discrimination raciale, notamment sous la forme de meurtres ou menaces de meurtre, atteintes ou menaces d'atteinte à l'intégrité physique, détentions illicites et prises d'otages, destruction ou pillage de biens et autres actes accomplis dans le dessein de chasser les personnes visées de leurs foyers ou de leurs villages en Ossétie du Sud, en Abkhazie ou dans les régions géorgiennes adjacentes ;

b) la Fédération de Russie prendra toutes les mesures nécessaires pour empêcher que des groupes ou des individus ne se livrent à l'encontre de personnes de souche géorgienne à des actes de contrainte relevant de la discrimination raciale, notamment sous la forme de meurtres ou menaces de meurtre, atteintes ou menaces d'atteinte à l'intégrité physique, détentions illicites et prises d'otages, destruction ou pillage de biens et autres actes accomplis dans le dessein de chasser les personnes visées de leurs foyers ou de leurs villages en Ossétie du Sud, en Abkhazie ou dans les régions géorgiennes adjacentes ;

c) la Fédération de Russie s'abstiendra de prendre toute mesure portant atteinte au droit des personnes de souche géorgienne de participer pleinement et sur un pied d'égalité aux affaires publiques de l'Ossétie du Sud, de l'Abkhazie ou des régions géorgiennes adjacentes.»

La Géorgie prie en outre la Cour d'indiquer «d'urgence les mesures conservatoires suivantes, dans l'attente de sa décision sur le fond de l'affaire, aux fins d'empêcher qu'un préjudice irréparable ne soit porté au droit au retour que les personnes de souche géorgienne tiennent de l'article 5 de la CIEDR :

d) la Fédération de Russie s'abstiendra de prendre ou de soutenir toute mesure qui aurait pour effet de priver les personnes de souche géorgienne ou toutes autres personnes expulsées d'Ossétie du Sud, d'Abkhazie et de régions adjacentes en raison de leur appartenance ethnique ou de leur nationalité de l'exercice de leur droit de retourner dans leurs foyers d'origine ;

e) la Fédération de Russie s'abstiendra de prendre toute mesure, ou de soutenir toute mesure prise par quelque groupe ou individu que ce soit, qui entraverait ou empêcherait l'exercice du droit dont peuvent se prévaloir les personnes de souche géorgienne ou toutes autres personnes expulsées d'Ossétie du Sud, d'Abkhazie et de régions adjacentes en raison de leur appartenance ethnique ou de leur nationalité de retourner dans ces régions ;

f) la Fédération de Russie s'abstiendra d'adopter toute mesure portant atteinte au droit des personnes de souche géorgienne de participer pleinement et sur un pied d'égalité aux affaires publiques après leur retour en Ossétie du Sud, en Abkhazie et dans les régions adjacentes».

La Géorgie a, au surplus, prié la Cour d'indiquer ce que suit :

«La Fédération de Russie s’abstiendra d’entraver, et elle permettra et facilitera, la distribution de l’aide humanitaire à toutes les personnes se trouvant dans les territoires qu’elle contrôle, indépendamment de leur appartenance ethnique.»

La Cour relève que, au terme de la procédure orale, la Fédération de Russie a résumé ainsi sa position :

«Premièrement : le différend sur lequel le demandeur a aujourd’hui entendu s’exprimer devant la Cour n’est manifestement pas un différend concernant la convention de 1965. Si un différend existait, il concernerait l’emploi de la force, le droit humanitaire, l’intégrité territoriale, mais en aucune façon la discrimination raciale.

Deuxièmement : même si le présent différend relevait de la convention de 1965, les violations alléguées de cette convention ne sauraient relever des dispositions de celle-ci, ne serait-ce que parce que les articles 2 et 5 de la convention ne sont pas d’application extraterritoriale.

Troisièmement : même si de telles violations s’étaient produites, elles ne sauraient, fût-ce *prima facie*, être attribuables à la Russie, qui n’a jamais exercé et n’exerce pas aujourd’hui, sur les territoires concernés, un contrôle tel que le seuil fixé puisse être considéré comme franchi.

Quatrièmement : même si la convention de 1965 pouvait être applicable ce qui ... n’est pas le cas, les prescriptions procédurales énoncées à l’article 22 de cette convention de 1965 ne sont pas remplies. Aucune preuve que le demandeur ait, avant de saisir [la] Cour, proposé de négocier ou de recourir au mécanisme constitué par le Comité pour l’élimination de la discrimination raciale n’a été produite ni n’aurait pu l’être.

Cinquièmement : compte tenu de ces arguments, la Cour est manifestement incompétente pour connaître de l’affaire.

Sixièmement : la Cour dût-elle, malgré tout, se déclarer compétente *prima facie* pour connaître du différend, nous affirmons que le demandeur n’a pas démontré qu’étaient remplis les critères essentiels à l’indication de mesures conservatoires. Aucun élément de preuve crédible n’a été produit attestant l’existence d’un risque imminent de dommage irréparable ou d’une quelconque urgence. Les circonstances de l’espèce n’appellent en rien l’indication de mesures conservatoires, compte tenu, notamment, de la procédure de règlement après conflit qui se déroule actuellement. Par ailleurs, les mesures demandées ne tiennent aucun compte d’un élément essentiel aux fins de l’exercice du pouvoir d’appréciation de la Cour, à savoir que les événements d’août 2008 sont le résultat d’un emploi de la force par la Géorgie.

Enfin : les mesures conservatoires telles qu’elles ont été formulées dans les demandes ne sauraient être indiquées puisqu’elles imposeraient à la Russie des obligations dont celle-ci n’est pas en mesure de s’acquitter. La Fédération de Russie n’exerce pas de contrôle effectif vis-à-vis de l’Ossétie du Sud, de l’Abkhazie, ou d’une quelconque autre région adjacente de la Géorgie. Les actes des organes de l’Ossétie du Sud et de l’Abkhazie ou de personnes ou groupes de personnes à caractère privé ne

sauraient être attribués à la Fédération de Russie. Ces mesures, si elles étaient indiquées, préjugeraient de l'issue de l'affaire.»

La Cour relève que la Fédération de Russie lui a en conséquence demandé de rayer l'affaire du rôle.

La Cour commence son exposé des motifs en faisant observer que, en vertu de son Statut, elle n'a pas automatiquement compétence pour connaître des différends juridiques entre les Etats parties audit Statut ou entre les autres Etats admis à ester devant elle. En effet, l'un des principes fondamentaux de son Statut est qu'elle ne peut trancher un différend entre des Etats sans que ceux-ci aient consenti à sa juridiction.

La Cour ajoute que, en présence d'une demande en indication de mesures conservatoires, point n'est besoin pour elle, avant de décider d'indiquer ou non de telles mesures, de s'assurer de manière définitive qu'elle a compétence quant au fond de l'affaire, mais qu'elle ne peut indiquer ces mesures que si les dispositions invoquées par le demandeur semblent *prima facie* constituer une base sur laquelle sa compétence pourrait être fondée.

La Géorgie entendant, à ce stade de la procédure, fonder sa compétence exclusivement sur la clause compromissoire contenue à l'article 22 de la CIEDR, la Cour explique qu'elle doit maintenant chercher à établir si la clause attributive de juridiction invoquée lui fournit effectivement une base de compétence *prima facie* pour se prononcer sur le fond, lui permettant, si elle estime que les circonstances l'exigent, d'indiquer des mesures conservatoires.

La Cour commence par établir que la Géorgie et la Fédération de Russie sont toutes deux parties à la CIEDR. Elle note que la Géorgie a déposé son instrument d'adhésion le 2 juin 1999 sans l'assortir d'aucune réserve et que l'Union des Républiques socialistes soviétiques (l'URSS) a déposé son instrument de ratification le 4 février 1969, en formulant une réserve à l'article 22 de la convention, réserve qu'elle a cependant retirée le 8 mars 1989. La Cour ajoute que la Fédération de Russie, en qualité de continuateur de la personnalité juridique de l'URSS, est partie à la CIEDR sans réserve.

La Cour relève ensuite que les Parties sont en désaccord sur le champ d'application territorial des obligations incombant aux Etats parties en vertu de la CIEDR : la Géorgie avance que la convention ne prévoit aucune limitation à son champ d'application territorial et que, en conséquence, «les obligations incombant à la Russie en vertu de cet instrument s'étendent aux actes et omissions qui lui sont attribuables intervenus en territoire géorgien, et plus précisément en Abkhazie et en Ossétie du Sud» ; la Fédération de Russie avance quant à elle que les dispositions de la CIEDR n'ont pas d'applicabilité extraterritoriale et que, en particulier, les articles 2 et 5 de la CIEDR ne peuvent régir la conduite d'un Etat hors de ses frontières.

La Cour fait observer que la CIEDR ne prévoit aucune limitation générale de son champ d'application territorial et note en outre qu'en particulier, ni son article 2 ni son article 5 ne contiennent de limitation territoriale spécifique. La Cour en conclut que ces dispositions de la CIEDR, à l'instar d'autres dispositions d'instruments de même nature, paraissent généralement applicables aux actes d'un Etat partie lorsque celui-ci agit hors de son territoire.

Relevant que la Géorgie avance que le différend concerne l'interprétation et l'application de la CIEDR, et la Fédération de Russie qu'il porte en réalité sur le recours à la force, les principes de non-intervention et d'autodétermination et les violations du droit humanitaire, la Cour précise qu'il lui appartient d'établir *prima facie* s'il existe un différend au sens de l'article 22 de la CIEDR.

Ayant examiné les arguments des Parties, la Cour conclut que celles-ci sont en désaccord sur l'applicabilité des articles 2 et 5 de la CIEDR dans le contexte des événements d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. En conséquence, un différend paraît exister entre elles quant à l'interprétation et à l'application de la CIEDR. La Cour note, par ailleurs, que les actes allégués par la Géorgie paraissent pouvoir porter atteinte à des droits conférés par la CIEDR, même si certains de ces actes pourraient également être couverts par d'autres règles de droit international, notamment de droit humanitaire. La Cour pense que ces éléments suffisent à établir l'existence, entre les Parties, d'un différend pouvant relever des dispositions de la CIEDR, condition nécessaire de sa compétence *prima facie* au titre de l'article 22 de la convention.

La Cour se penche ensuite sur la question de savoir si les conditions procédurales prévues par l'article 22 de la convention sont réunies. Elle rappelle que l'article 22 dispose qu'un différend touchant l'interprétation ou l'application de la CIEDR peut être porté devant la Cour s'il n'a pas «été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite Convention». La Cour fait observer que la Géorgie avance que cette proposition ne se réfère pas à des conditions qu'il faudrait épuiser avant que la Cour puisse être saisie du différend et affirme que des discussions et négociations bilatérales sur les questions qui font l'objet de la convention ont eu lieu entre les Parties. La Cour relève également que la Fédération de Russie fait valoir qu'en application de l'article 22 de la CIEDR, la tenue de négociations ou le recours aux procédures prévues par la CIEDR est un préalable indispensable à sa saisine, qu'aucune négociation n'a eu lieu entre les Parties sur des questions se rapportant à la CIEDR, et que la Géorgie n'a pas davantage porté de telles questions à l'attention du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale en application des procédures prévues par la convention.

La Cour indique que, prise dans son sens naturel, la formule «[t]out différend ... qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues» par la convention, employée à l'article 22, ne donne pas à penser que la tenue de négociations formelles au titre de la convention ou le recours aux procédures visées à l'article 22 constituent des conditions préalables auxquelles il doit être satisfait avant toute saisine de la Cour. Selon celle-ci, l'article 22 donne en revanche à penser que la Partie demanderesse doit avoir tenté d'engager, avec la Partie défenderesse, des discussions sur des questions pouvant relever de la CIEDR. La Cour relève qu'il ressort du dossier de l'affaire que de telles questions ont été soulevées à l'occasion de contacts bilatéraux entre les Parties, et qu'elles n'ont manifestement pas été résolues par voie de négociation avant le dépôt de la requête. Elle ajoute que dans plusieurs communications adressées au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies les jours ayant précédé le dépôt de la requête, ces mêmes questions ont été soulevées par la Géorgie et commentées par la Fédération de Russie et que, dès lors, cette dernière était informée de la position de la Géorgie à cet égard. Elle précise que le fait que la CIEDR n'ait pas été expressément mentionnée dans un contexte bilatéral ou multilatéral ne fait pas obstacle à sa saisine sur le fondement de l'article 22 de la convention.

A la lumière de tout ce qui précède, la Cour estime, *prima facie*, avoir compétence en vertu de l'article 22 de la CIEDR pour connaître de l'affaire dans la mesure où l'objet du différend touche à «l'interprétation ou [à] l'application» de la convention.

La Cour relève que le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires qu'elle tient de l'article 41 de son Statut a pour objet de sauvegarder le droit de chacune des parties en attendant qu'elle rende sa décision, afin qu'un préjudice irréparable ne soit pas causé aux droits en litige dans une procédure judiciaire. Elle ajoute que, lors de l'examen d'une telle demande, elle doit se préoccuper de sauvegarder les droits que l'arrêt qu'elle aura ultérieurement à rendre pourrait éventuellement reconnaître, soit au demandeur, soit au défendeur. Elle ajoute qu'un lien doit être établi entre les droits allégués que les mesures conservatoires sollicitées visent à protéger et l'objet de l'instance pendante devant elle sur le fond de l'affaire.

Ayant rappelé les arguments des Parties à cet égard, la Cour note que les articles 2 et 5 de la CIEDR visent à protéger les individus contre la discrimination raciale en faisant obligation aux Etats parties de prendre certaines mesures qui s'y trouvent indiquées ; que les Etats parties à la CIEDR ont le droit d'exiger d'un Etat partie qu'il exécute les obligations spécifiques lui incombant en vertu des articles 2 et 5 de la convention ; et qu'il existe un rapport de corrélation entre le respect des droits des individus, les obligations incombant aux Etats parties en vertu de la CIEDR et le droit des Etats parties à demander l'exécution de ces obligations. La Cour estime que les droits que la Géorgie invoque dans sa demande en indication de mesures conservatoires (à savoir les droits conférés par les articles 2 et 5 de la CIEDR) et qu'elle cherche à protéger en présentant celle-ci possèdent un lien suffisant, aux fins de la procédure, avec le fond de l'affaire introduite par elle. La Cour ajoute que ce sont les droits ainsi revendiqués qui doivent retenir son attention dans son examen de la demande en indication de mesures conservatoires.

La Cour précise ensuite que le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires qu'elle tient de l'article 41 de son Statut «présuppose qu'un préjudice irréparable ne doit pas être causé aux droits en litige dans une procédure judiciaire» et que ce pouvoir ne sera exercé que s'il y a urgence, c'est-à-dire s'il existe un réel risque qu'une action préjudiciable aux droits de l'une ou de l'autre Partie soit commise avant qu'elle n'ait rendu sa décision définitive.

La Cour relève que la Géorgie fait valoir que, «vu le comportement de la Fédération de Russie en Ossétie du Sud, en Abkhazie et dans les régions adjacentes, des mesures conservatoires sont requises d'urgence», parce qu'«il existe un risque imminent de voir les personnes de souche géorgienne [dans ces régions] brutalement expulsées, tuées, molestées, détenues de manière illicite ou prises en otage, et leurs habitations et autres biens endommagés ou pillés», et qu'«[e]n outre, les perspectives du retour des personnes de souche géorgienne qui ont été contraintes à prendre la fuite se détériorent rapidement». La Géorgie avance également que «les droits en litige risquent de subir un préjudice par définition irréparable», parce qu'«[a]ucune satisfaction ni aucune indemnisation ne pourront jamais réparer les formes extrêmes du préjudice qui leur a été porté».

La Cour indique que la Fédération de Russie soutient quant à elle que «la Géorgie n'a pas établi que des droits opposables à la Russie en vertu des articles 2 et 5 de la CIEDR, aussi largement puissent-ils être interprétés, sont exposés à un «risque grave» de dommage irréparable». S'agissant des événements du mois d'août 2008, la Fédération de Russie allègue

que les «faits sur lesquels il est raisonnablement permis de se fonder» démentent qu'un risque grave pèse sur les droits maintenant invoqués par la Géorgie, arguant, premièrement, que les actions armées ont entraîné «des pertes dans les rangs des forces armées de toutes les parties concernées, la mort de civils de toutes origines ethniques ainsi qu'un déplacement massif de personnes de toutes origines ethniques» et, deuxièmement, que «les actions armées ont aujourd'hui cessé, et [que] des civils de toutes origines ethniques ont commencé à retourner dans les anciennes zones de conflit, quoique pas encore dans toutes». La Fédération de Russie renvoie au cessez-le-feu annoncé le 12 août 2008 et aux six principes pour le règlement pacifique du conflit adoptés le même jour par les présidents de la Fédération de Russie et de la République française et signés ensuite, entre les 13 et 16 août 2008, par le président de la Géorgie et les dirigeants de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, «par l'intermédiaire de la Russie et en présence de l'OSCE et de l'Union européenne». Elle mentionne également les «démarches actives ... devant l'OSCE ... auprès de l'Union européenne et du président Sarkozy» et note que les autres principes annoncés le 8 septembre 2008 prévoient le déploiement de 200 observateurs de l'Union européenne dans les zones tampon sud-ossète et abkhaze et le retrait complet des forces de maintien de la paix russes.

La Cour souligne que, aux fins de sa décision sur la demande en indication de mesures conservatoires, elle n'est pas appelée à établir l'existence de violations de la CIEDR, mais à déterminer si les circonstances exigent l'indication de mesures conservatoires à l'effet de protéger des droits conférés par la convention. La Cour fait néanmoins observer que les droits en cause en l'espèce, en particulier ceux énoncés à l'alinéa *b*) et au sous-alinéa *i*) de l'alinéa *d*) de l'article 5 de la CIEDR, sont de nature telle que le préjudice qui leur serait porté pourrait être irréparable.

La Cour indique qu'elle est consciente du caractère exceptionnel et complexe de la situation sur le terrain en Ossétie du Sud, en Abkhazie et dans les régions adjacentes, et prend note des incertitudes qui demeurent quant à la question de savoir qui y détient l'autorité. Sur la foi des informations versées au dossier de l'affaire, elle estime que la population de souche géorgienne qui se trouve dans les régions touchées par le récent conflit demeure vulnérable. La Cour relève également que la situation en Ossétie du Sud, en Abkhazie et dans les régions adjacentes de Géorgie est instable et pourrait changer rapidement. Etant donné les tensions existantes et l'absence d'un règlement global du conflit dans cette zone, la Cour estime que les populations de souche ossète et abkhaze demeurent également vulnérables. Elle ajoute que, s'il a été entrepris d'y remédier, les problèmes des réfugiés et des personnes déplacées dans cette zone n'ont pas encore été résolus dans leur totalité.

A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut qu'il existe, s'agissant des groupes ethniques susvisés, un risque imminent que les droits en cause subissent un préjudice irréparable.

La Cour rappelle que les Etats parties à la CIEDR «condamnent la discrimination raciale et s'engagent à poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale». Selon elle, compte tenu des circonstances portées à son attention, lesquelles se caractérisent par un risque grave que des actes de discrimination raciale soient commis, la Géorgie et la Fédération de Russie ont manifestement l'obligation de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour veiller à ce que de tels actes ne se

reproduisent pas, que ceux commis dans le passé puissent ou non leur être juridiquement attribués.

La Cour expose qu'elle est convaincue que des mesures conservatoires doivent être indiquées afin de protéger les droits conférés par la CIEDR qui constituent l'objet du différend. Elle affirme que lorsqu'une demande en indication de mesures conservatoires lui a été présentée, elle a le pouvoir, en vertu de son Statut, d'indiquer des mesures totalement ou partiellement différentes de celles qui sont sollicitées, ou des mesures qui s'adressent à la partie même dont émane la demande.

Ayant examiné la teneur des mesures demandées par la Géorgie, la Cour précise qu'elle n'estime pas que, dans les circonstances de l'espèce, les mesures à indiquer doivent être identiques à celles demandées par la Géorgie. Sur la base des éléments qui lui ont été soumis, elle juge opportun d'indiquer des mesures à l'intention des deux Parties.

La Cour rappelle que ses ordonnances indiquant des mesures conservatoires au titre de l'article 41 du Statut ont un caractère obligatoire et créent donc des obligations juridiques internationales que les deux Parties sont tenues de respecter.

La Cour conclut en indiquant que de telles ordonnances ne préjugent en rien la question de sa compétence pour connaître du fond de l'affaire, ni aucune question relative à la recevabilité de la requête ou au fond lui-même.

*
* *

**Opinion dissidente commune de M. le juge Al-Khasawneh, vice-président,
et de MM. Les juges Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Bennouna et Skotnikov**

1. M. le juge Al-Khasawneh, vice-président, et MM. les juges Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Bennouna et Skotnikov ont voté contre l'ordonnance car ils estiment que les conditions nécessaires à l'indication de mesures conservatoires ne sont pas remplies en l'espèce.

2. Si l'indication de mesures conservatoires est un pouvoir inhérent à la fonction judiciaire, les juges rappellent que la Cour doit s'assurer que les conditions nécessaires à leur indication sont remplies. Ils rappellent que la Cour doit s'assurer qu'elle possède au moins la compétence *prima facie* et que les critères du risque de préjudice irréparable et de l'urgence sont satisfaits. Ils soulignent que les Parties sont en désaccord sur deux points, à savoir, d'une part, s'il existe un différend entre elles «touchant à l'interprétation ou à l'application» de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), et, d'autre part, si la condition préalable que le différend n'aura pas été réglé «par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite convention» a été satisfaite.

3. Les juges, auteurs de l'opinion dissidente commune, estiment qu'un différend touchant à l'application de la CIEDR doit exister préalablement à la saisine de la Cour. Cependant, ils ne considèrent pas que les actes que la Géorgie attribue à la Fédération de Russie soient nécessairement susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention. Ils poursuivent en

exprimant leur désaccord avec la majorité sur ce point qui s'est, selon eux, contentée de constater qu'un différend paraît exister sans que la preuve n'ait été apportée que les actes allégués par la Géorgie entraînent dans le champ d'application de la CIEDR.

4. S'agissant de la condition préalable de négociation posée à l'article 22 de la CIEDR, les auteurs de l'opinion dissidente commune contestent la conclusion à laquelle est parvenue la majorité, selon laquelle les contacts bilatéraux entre les Parties et les communications adressées au Conseil de sécurité par la Géorgie remplissaient la condition de négociation préalable. Ils expliquent que de tels contacts doivent avoir porté sur la substance même de la CIEDR, soit sur son interprétation ou son application et que la Cour aurait dû se demander si une négociation avait été entamée et si, dans l'affirmative, elle était susceptible de conduire à un résultat.

5. S'agissant de la condition préalable de recours aux procédures prévues à l'article 22 de la CIEDR, les auteurs de l'opinion dissidente commune rappellent que la Cour s'est contentée de constater que ni la Géorgie ni la Fédération de Russie n'ont fait valoir que les questions en litige avaient été portées à l'attention du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Ils considèrent que l'interprétation de la majorité sur cette question ne confirme ni le sens ordinaire de l'article 22, ni l'objet et le but qu'il poursuit, à savoir encourager le maximum d'Etats à souscrire à la compétence de la Cour, avec l'assurance que les procédures prévues par la convention seront d'abord sollicitées.

6. Les sept juges soulignent enfin qu'ils considèrent que l'ordonnance ne démontre ni l'existence d'un quelconque risque de préjudice irréparable aux droits que la Géorgie tiendrait de la CIEDR ni l'existence d'une situation d'urgence. Ils en déduisent que cette faiblesse trouve un écho dans le dispositif, dans la mesure où la Cour demande finalement aux deux Parties de respecter la convention, ce qu'elles sont en tout état de cause tenues de faire avec ou sans l'indication de mesures conservatoires.

Déclaration de M. le juge *ad hoc* Gaja

Dans sa déclaration, le juge *ad hoc* Gaja précise que, s'il a voté en faveur de l'indication de toutes les mesures conservatoires, y compris celles visées au point A du dispositif, il ne peut faire sienne l'idée que les conditions justifiant d'adresser également ces mesures à l'Etat demandeur sont remplies. L'Etat défendeur n'a pas prétendu que la conduite des autorités géorgiennes ou de personnes, groupes ou institutions sous leur contrôle ou sous leur influence pourrait faire peser sur les droits conférés par la CIEDR un risque de préjudice irréparable, en Abkhazie, en Ossétie du Sud et dans les régions adjacentes, et la Cour ne fournit pas d'explication satisfaisante à l'appui de son appréciation de ce risque (voir par. 143).