

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

CASE CONCERNING APPLICATION
OF THE INTERNATIONAL CONVENTION
ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS
OF RACIAL DISCRIMINATION

(GEORGIA v. RUSSIAN FEDERATION)

PRELIMINARY OBJECTIONS

JUDGMENT OF 1 APRIL 2011

2011

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

AFFAIRE RELATIVE À L'APPLICATION
DE LA CONVENTION INTERNATIONALE
SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES
DE DISCRIMINATION RACIALE

(GÉORGIE c. FÉDÉRATION DE RUSSIE)

EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

ARRÊT DU 1^{er} AVRIL 2011

Official citation:

*Application of the International Convention on the Elimination
of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation),
Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p. 70*

Mode officiel de citation:

*Application de la convention internationale sur l'élimination
de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie),
exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011, p. 70*

ISSN 0074-4441
ISBN 978-92-1-071125-8

Sales number N° de vente:	1014
------------------------------	-------------

1 APRIL 2011

JUDGMENT

APPLICATION OF THE INTERNATIONAL
CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS
OF RACIAL DISCRIMINATION

(GEORGIA v. RUSSIAN FEDERATION)

PRELIMINARY OBJECTIONS

APPLICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE
SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES
DE DISCRIMINATION RACIALE

(GÉORGIE c. FÉDÉRATION DE RUSSIE)

EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

1^{er} AVRIL 2011

ARRÊT

TABLE OF CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>
CHRONOLOGY OF THE PROCEDURE	1-19
I. INTRODUCTION	20-22
II. FIRST PRELIMINARY OBJECTION — EXISTENCE OF A DISPUTE	23-114
1. The meaning of “dispute”	26-30
2. The evidence about the existence of a dispute	31-39
3. Relevant agreements and Security Council resolutions	40-49
4. Documents and statements from the period before CERD entered into force between the Parties on 2 July 1999	50-64
5. Documents and statements from the period after CERD entered into force between the Parties and before August 2008	65-105
6. August 2008	106-113
7. Conclusion	114
III. SECOND PRELIMINARY OBJECTION — PROCEDURAL CONDITIONS IN ARTICLE 22 OF CERD	115-184
1. Introduction	115-121
2. Whether Article 22 of CERD establishes procedural conditions for the seisin of the Court	122-147
(a) Ordinary meaning of Article 22 of CERD	123-141
(b) <i>Travaux préparatoires</i>	142-147
3. Whether the conditions for the seisin of the Court under Article 22 of CERD have been fulfilled	148-184
(a) The concept of negotiations	150-162
(b) Whether the Parties have held negotiations on matters concerning the interpretation or application of CERD	163-184
IV. THIRD AND FOURTH PRELIMINARY OBJECTIONS	185
LAPSE OF THE COURT’S ORDER OF 15 OCTOBER 2008	186
OPERATIVE CLAUSE	187

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
QUALITÉS	1-19
I. INTRODUCTION	20-22
II. PREMIÈRE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE — L'EXISTENCE D'UN DIFFÉREND	23-114
1. Le sens du mot «différend»	26-30
2. Les éléments de preuve relatifs à l'existence d'un différend	31-39
3. Les accords pertinents et les résolutions du Conseil de sécurité	40-49
4. Les documents et déclarations antérieurs au 2 juillet 1999, date à laquelle la CIEDR est entrée en vigueur entre les Parties	50-64
5. Les documents et déclarations postérieurs à l'entrée en vigueur de la CIEDR entre les Parties et antérieurs au mois d'août 2008	65-105
6. Le mois d'août 2008	106-113
7. Conclusion	114
III. DEUXIÈME EXCEPTION PRÉLIMINAIRE — CONDITIONS PROCÉDURALES POSÉES À L'ARTICLE 22 DE LA CIEDR	115-184
1. Introduction	115-121
2. Le point de savoir si l'article 22 de la CIEDR établit des conditions procédurales pour la saisine de la Cour	122-147
a) Le sens ordinaire de l'article 22 de la CIEDR	123-141
b) Les travaux préparatoires	142-147
3. Le point de savoir s'il a été satisfait aux conditions énoncées à l'article 22 pour la saisine de la Cour	148-184
a) La notion de négociation	150-162
b) Le point de savoir si les Parties ont mené des négociations sur des questions concernant l'interprétation ou l'application de la CIEDR	163-184
IV. TROISIÈME ET QUATRIÈME EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES	185
CADUCITÉ DE L'ORDONNANCE DE LA COUR DU 15 OCTOBRE 2008	186
DISPOSITIF	187

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 2011

2011
1 April
General List
No. 140

1 April 2011

CASE CONCERNING APPLICATION
OF THE INTERNATIONAL CONVENTION
ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS
OF RACIAL DISCRIMINATION

(GEORGIA v. RUSSIAN FEDERATION)

PRELIMINARY OBJECTIONS

Article 22 of CERD invoked by Georgia as a basis for the jurisdiction of the Court — Four preliminary objections to the jurisdiction of the Court raised by the Russian Federation.

*

First preliminary objection – Existence of a dispute.

Contention by the Russian Federation that there is no dispute between the Parties with respect to the interpretation or application of CERD — Meaning of the word “dispute” in Article 22 of CERD — Evidence as to the existence of a “dispute” — The Court limits itself to official documents and statements — Distinction between documents and statements issued before and after CERD entered into force between the Parties — Primary attention given by the Court to statements made or endorsed by the Executives — Agreements and the Security Council resolutions relating to the situation in Abkhazia and South Ossetia.

Documents and statements from the period before CERD entered into force between the Parties — No legal significance given by the Court to these documents and statements for the purposes of the case — No basis for a finding that there was a dispute between the Parties about racial discrimination by July 1999 — Even if there had been such a dispute prior to 2 July 1999, it could not have been a dispute with respect to the interpretation or application of CERD.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 2011

1^{er} avril 20112011
1^{er} avril
Rôle général
n° 140

AFFAIRE RELATIVE À L'APPLICATION
DE LA CONVENTION INTERNATIONALE
SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES
DE DISCRIMINATION RACIALE

(GÉORGIE c. FÉDÉRATION DE RUSSIE)

EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

Article 22 de la CIEDR invoqué par la Géorgie comme base de compétence de la Cour — Quatre exceptions préliminaires d'incompétence soulevées par la Fédération de Russie.

*

Première exception préliminaire — Existence d'un différend.

Affirmation de la Fédération de Russie selon laquelle il n'existe entre les Parties aucun différend touchant l'interprétation ou l'application de la CIEDR — Sens du mot « différend » employé à l'article 22 de la CIEDR — Eléments de preuve relatifs à l'existence d'un « différend » — Examen de la Cour limité aux documents et déclarations officiels — Distinction entre documents et déclarations antérieurs et postérieurs à l'entrée en vigueur de la CIEDR entre les Parties — Attention toute particulière accordée par la Cour aux déclarations faites ou entérinées par le pouvoir exécutif — Accords et résolutions du Conseil de sécurité relatifs à la situation en Abkhazie et en Ossétie du Sud.

Documents et déclarations datant de la période antérieure à l'entrée en vigueur de la CIEDR entre les Parties — Absence de valeur juridique accordée par la Cour à ces documents et déclarations aux fins de l'espèce — Absence d'élément permettant de conclure à l'existence, en juillet 1999, d'un différend entre les Parties portant sur la discrimination raciale — Tout éventuel différend de cette nature antérieur au 2 juillet 1999 n'ayant, en tout état de cause, pu toucher l'interprétation ou l'application de la CIEDR.

Documents and statements from the period after CERD entered into force between the Parties and before August 2008 — Reports made after 1999 to human rights treaty monitoring committees — No allegations of non-compliance by the Russian Federation with its obligations under CERD — Reports to the committees not significant in determining the existence of a dispute — Documents and statements issued by the Parties during this period — No legal significance for the purposes of the case — No legal dispute between Georgia and the Russian Federation during that period with respect to the interpretation or application of CERD.

Events in August 2008 — Documents and statements issued in the period between the beginning of armed hostilities and the filing of the Application — Georgia's claims expressly referred to alleged ethnic cleansing by Russian forces — Claims made against the Russian Federation directly and rejected by the latter — Existence of a dispute between the Parties about the Russian Federation's compliance with its obligations under CERD.

First preliminary objection dismissed.

*

Second preliminary objection — Procedural conditions in Article 22 of CERD.

Contention by the Russian Federation that two procedural preconditions in Article 22 of CERD were not met — Question of whether Article 22 establishes preconditions for the seisin of the Court — Ordinary meaning of Article 22 of CERD — The Court's Order on Provisional Measures without prejudice to the definitive decision as to its jurisdiction to deal with the merits — Functions of the requirement for prior resort to negotiations — Reference in Article 22 of CERD to "negotiation or [to] the procedures expressly provided for" in CERD — Words "dispute . . . which is not settled" by the means of peaceful resolution specified in Article 22 must be given effect — Express choice of two modes of dispute settlement, namely negotiations or resort to special procedures under CERD, suggests an affirmative duty to resort to them prior to the seisin of the Court — Use of future perfect tense in the French version of the expression "which is not settled" reinforces the idea that an attempt to settle the dispute must have taken place before referral to the Court can be pursued — Other three authentic texts of CERD do not contradict this interpretation — Jurisprudence of the Court concerning compromissory clauses comparable to Article 22 of CERD — Reference to negotiations is interpreted as constituting a precondition to seisin — In their ordinary meaning, the terms of Article 22 of CERD establish preconditions to the seisin of the Court — No need to resort to supplementary means of interpretation — Extensive arguments made by the Parties relating to the travaux préparatoires of Article 22 — Resort by the Court to the travaux préparatoires in other cases in order to confirm its interpretation of the relevant texts — Travaux préparatoires do not suggest a different conclusion from that at which the Court has already arrived through the main method of ordinary meaning interpretation.

Question of whether the conditions for the seisin of the Court under Article 22

Documents et déclarations datant de la période postérieure à l'entrée en vigueur de la CIEDR entre les Parties et antérieure au mois d'août 2008 — Rapports présentés après 1999 aux organes de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme — Aucune allégation de manquement de la Fédération de Russie à ses obligations au titre de la CIEDR — Rapports présentés aux comités étant dépourvus de pertinence aux fins de déterminer l'existence d'un différend — Documents et déclarations des Parties datant de cette période — Absence de valeur juridique aux fins de l'espèce — Absence, durant cette période, de différend d'ordre juridique entre la Géorgie et la Fédération de Russie au sujet de l'interprétation ou de l'application de la CIEDR.

Événements du mois d'août 2008 — Documents et déclarations datant de la période allant du début des hostilités armées jusqu'au dépôt de la requête — Référence expresse dans les accusations formulées par la Géorgie à un prétendu nettoyage ethnique par les forces russes — Accusations portées directement à l'encontre de la Fédération de Russie et rejetées par celle-ci — Existence d'un différend entre les Parties au sujet du respect par la Fédération de Russie de ses obligations au titre de la CIEDR.

Première exception préliminaire rejetée.

*

Deuxième exception préliminaire — Conditions procédurales posées à l'article 22 de la CIEDR.

Affirmation de la Fédération de Russie selon laquelle il n'a pas été satisfait aux deux conditions procédurales préalables énoncées à l'article 22 de la CIEDR — Question de savoir si l'article 22 établit des conditions préalables à la saisine de la Cour — Sens ordinaire de l'article 22 de la CIEDR — Ordonnance en indication de mesures conservatoires ne préjugant en rien la décision finale de la Cour quant à sa compétence pour connaître de l'affaire au fond — Fonctions de l'exigence d'un recours préalable à des négociations — Référence faite dans l'article 22 de la CIEDR à la « négociation ou [aux] procédures expressément prévues » par la Convention — Nécessité de donner effet aux termes « différend ... qui n'aura pas été réglé » par les moyens de règlement pacifique énoncés à l'article 22 — Choix exprès de deux modes de règlement des différends, à savoir des négociations ou les procédures spécialement prévues par la Convention, dénotant une obligation positive de recourir à ces modes de règlement préalablement à la saisine de la Cour — Emploi du futur antérieur dans la version française de l'expression « which is not settled » [« qui n'aura pas été réglé »] renforçant l'idée qu'il doit avoir été tenté de régler le différend avant que la saisine de la Cour puisse être engagée — Interprétation non infirmée par les trois autres textes de la Convention faisant également foi — Jurisprudence de la Cour relative à des clauses compromissaires comparables à l'article 22 de la CIEDR — Référence aux négociations interprétée comme posant une condition préalable à la saisine de la Cour — Termes de l'article 22 de la CIEDR, pris dans leur sens ordinaire, établissant des conditions préalables à la saisine de la Cour — Nul besoin de recourir à d'autres moyens d'interprétation — Nombreux arguments présentés par les Parties relativement aux travaux préparatoires de l'article 22 — Cour ayant, dans d'autres affaires, examiné les travaux préparatoires pour confirmer son interprétation des textes pertinents — Travaux préparatoires ne suggérant pas une conclusion différente de celle à laquelle la Cour est parvenue par la méthode principale de l'interprétation selon le sens ordinaire.

Point de savoir s'il a été satisfait aux conditions énoncées à l'article 22 pour la

of CERD have been fulfilled — No claim from Georgia that, prior to seising the Court, it used or attempted to use the procedures expressly provided for in CERD — Examination limited to the question of whether the precondition of negotiations was fulfilled — Concept of negotiations — Nature of the precondition of negotiations — Distinction between negotiations and protests or disputes — No need to reach an actual agreement between the Parties — In the absence of evidence of a genuine attempt to negotiate, the precondition of negotiation is not met — Where negotiations are attempted the precondition of negotiation is met only when there has been a failure of negotiations or when negotiations have become futile or deadlocked — General criteria provided by the jurisprudence of the Court to ascertain whether negotiations have taken place — Negotiations must relate to the subject-matter of the treaty containing the compromissory clause.

Question of whether the Parties have held negotiations on matters concerning the interpretation or application of CERD — Only possible for the Parties to negotiate in the period during which a dispute capable of falling under CERD has arisen between the Parties — Negotiations prior to this period are of no relevance — Documents and statements submitted by Georgia as evidence of negotiations — Facts in the record show that Georgia did not attempt to negotiate CERD-related matters with the Russian Federation — Parties did not engage in negotiations with respect to the Russian Federation's compliance with its substantive obligations under CERD — As neither of the two modes of dispute settlement constituting preconditions to the seisin of the Court was attempted by Georgia, the Court does not need to examine whether these two preconditions are cumulative or alternative.

Second preliminary objection of the Russian Federation upheld — Court not required to consider other preliminary objections raised by the Russian Federation — Case cannot proceed to the merits phase.

*

Lapse of the Order of the Court of 15 October 2008 — Parties under a duty to comply with their obligations under CERD.

JUDGMENT

Present: President OWADA; Vice-President TOMKA; Judges KOROMA, AL-KHASAWNEH, SIMMA, ABRAHAM, KEITH, SEPÚLVEDA-AMOR, BENNOUNA, SKOTNIKOV, CAÑADO TRINDADE, YUSUF, GREENWOOD, XUE, DONOGHUE; Judge ad hoc GAJA; Registrar COUVREUR.

In the case concerning application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,

between

Georgia,

saisine de la Cour — Géorgie n'ayant pas prétendu qu'avant de saisir la Cour, elle avait eu recours, ou tenté d'avoir recours, aux procédures expressément prévues par la CIEDR — Examen limité à la question de savoir s'il a été satisfait à la condition préalable de négociation — Notion de négociation — Nature de la condition préalable de négociation — Distinction entre négociations et protestations ou contestations — Nul besoin qu'un accord soit effectivement conclu entre les Parties au différend — Condition préalable de négociation ne pouvant être réalisée à défaut d'élément démontrant qu'une véritable tentative de négocier a eu lieu — En cas de tentative de négociation, condition préalable de négociation ne pouvant être réalisée que si les négociations ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse — Critères généraux établis par la jurisprudence de la Cour à prendre en considération pour déterminer si des négociations ont eu lieu — Négociations devant porter sur l'objet de l'instrument contenant la clause compromissoire.

Point de savoir si les Parties ont mené des négociations sur des questions concernant l'interprétation ou l'application de la CIEDR — Parties n'ayant pu mener de telles négociations que pendant la période au cours de laquelle un différend susceptible de relever de la CIEDR a surgi entre elles — Négociations antérieures à cette période dénuées de pertinence — Documents et déclarations présentés par la Géorgie pour attester l'existence de négociations — Faits versés au dossier démontrant que la Géorgie n'a pas tenté de négocier avec la Fédération de Russie sur des questions ayant trait à la CIEDR — Parties n'ayant pas entamé de négociations concernant le respect par la Fédération de Russie de ses obligations de fond au titre de la CIEDR — Géorgie n'ayant tenté de recourir à aucun des deux modes de règlement des différends qui constituent les conditions préalables à la saisine de la Cour, nul besoin pour celle-ci de rechercher si ces deux conditions sont cumulatives ou alternatives.

Deuxième exception préliminaire de la Fédération de Russie retenue — Cour n'ayant pas à se pencher sur les autres exceptions à sa compétence soulevées par la Fédération de Russie — Cour ne pouvant connaître du fond de l'affaire.

*

Caducité de l'ordonnance du 15 octobre 2008 — Parties ayant le devoir de s'acquitter de leurs obligations découlant de la CIEDR.

ARRÊT

Présents: M. OWADA, président; M. TOMKA, vice-président; MM. KOROMA, AL-KHASAWNEH, SIMMA, ABRAHAM, KEITH, SEPÚLVEDA-AMOR, BENNOUNA, SKOTNIKOV, CAÑADO TRINDADE, YUSUF, GREENWOOD, M^{mes} XUE, DONOGHUE, juges; M. GAJA, juge ad hoc; M. COUVREUR, greffier.

En l'affaire relative à l'application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,

entre

la Géorgie,

represented by

Ms Tina Burjaliani, First Deputy-Minister of Justice,
H.E. Mr. Shota Gvineria, Ambassador of Georgia to the Kingdom of the Netherlands,

as Agents;

Mr. Payam Akhavan, LL.M., S.J.D. (Harvard), Professor of International Law, McGill University, member of the Bar of New York,

as Co-Agent and Advocate;

Mr. James R. Crawford, S.C., LL.D., F.B.A., Whewell Professor of International Law, University of Cambridge, member of the Institut de droit international, Barrister, Matrix Chambers,

Mr. Philippe Sands, Q.C., Professor of Law, University College London, Barrister, Matrix Chambers,

Mr. Paul S. Reichler, Foley Hoag LLP, Washington D.C., member of the Bars of the United States Supreme Court and the District of Columbia,

as Advocates;

Ms Nino Kalandadze, Deputy-Minister for Foreign Affairs,

Mr. Giorgi Mikeladze, Consul, Embassy of Georgia in the Kingdom of the Netherlands,

Ms Khatuna Salukvadze, Head of the Political Department, Ministry of Foreign Affairs,

Ms Nino Tsereteli, Deputy Head of the Department of State Representation to International Human Rights Courts, Ministry of Justice,

Mr. Zachary Douglas, Barrister, Matrix Chambers, Lecturer, Faculty of Law, University of Cambridge,

Mr. Andrew B. Loewenstein, Foley Hoag LLP, member of the Bar of the Commonwealth of Massachusetts,

Ms Clara E. Brillembourg, Foley Hoag LLP, member of the Bars of the District of Columbia and New York,

Ms Amy Senier, Foley Hoag LLP, member of the Bars of the Commonwealth of Massachusetts and New York,

as Advisers,

and

the Russian Federation,

represented by

H.E. Mr. Kirill Gevorgian, Director, Legal Department, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,

H.E. Mr. Roman Kolodkin, Ambassador of the Russian Federation to the Kingdom of the Netherlands,

as Agents;

Mr. Alain Pellet, Professor at the University Paris Ouest, Nanterre-La Défense, Member and former Chairman of the International Law Commission, associate member of the Institut de droit international,

Mr. Andreas Zimmermann, Dr. jur. (Heidelberg University), LL.M. (Harvard), Professor of International Law at the University of Potsdam, Direc-

représentée par

M^{me} Tina Burjaliani, premier vice-ministre de la justice,
S. Exc. M. Shota Gvineria, ambassadeur de Géorgie auprès du Royaume des Pays-Bas,

comme agents;

M. Payam Akhavan, LL.M., S.J.D. (Harvard), professeur de droit international à l'Université McGill, membre du barreau de New York,

comme coagent et avocat;

M. James R. Crawford, S.C., LL.D., F.B.A., professeur de droit international à l'Université de Cambridge, titulaire de la chaire Whewell, membre de l'Institut de droit international, avocat, Matrix Chambers,

M. Philippe Sands, Q.C., professeur de droit à l'University College de Londres, avocat, Matrix Chambers,

M. Paul S. Reichler, cabinet Foley Hoag LLP, Washington, D.C., membre des barreaux de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique et du district de Columbia,

comme avocats;

M^{me} Nino Kalandadze, vice-ministre des affaires étrangères,

M. Giorgi Mikeladze, consul à l'ambassade de Géorgie au Royaume des Pays-Bas,

M^{me} Khatuna Salukvadze, chef du département des affaires politiques au ministère des affaires étrangères,

M^{me} Nino Tsereteli, chef adjoint chargé de la représentation de l'Etat auprès des juridictions internationales des droits de l'homme au ministère de la justice,

M. Zachary Douglas, avocat, Matrix Chambers, chargé de cours à la faculté de droit de l'Université de Cambridge,

M. Andrew B. Loewenstein, cabinet Foley Hoag LLP, membre du barreau du Commonwealth du Massachusetts,

M^{me} Clara E. Brillembourg, cabinet Foley Hoag LLP, membre des barreaux du district de Columbia et de New York,

M^{me} Amy Senier, cabinet Foley Hoag LLP, membre des barreaux du Commonwealth du Massachusetts et de New York,

comme conseillers,

et

la Fédération de Russie,

représentée par

S. Exc. M. Kirill Gevorgian, directeur du département des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,

S. Exc. M. Roman Kolodkin, ambassadeur de la Fédération de Russie auprès du Royaume des Pays-Bas,

comme agents;

M. Alain Pellet, professeur à l'Université de Paris Ouest, Nanterre-La Défense, membre et ancien président de la Commission du droit international, membre associé de l'Institut de droit international,

M. Andreas Zimmermann, docteur en droit (Université de Heidelberg), LL.M. (Harvard), professeur de droit international à l'Université de

tor of the Potsdam Center of Human Rights, Member of the Permanent Court of Arbitration,

Mr. Samuel Wordsworth, member of the English Bar, member of the Paris Bar, Essex Court Chambers,

as Counsel and Advocates;

Mr. Evgeny Raschevsky, Egorov Puginsky Afanasiev & Partners,

Mr. M. Kulakhmetov, Adviser to the Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation,

Mr. V. Korchmar, Principal Counsellor, Fourth CIS Department, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,

Mr. Grigory Lukyantsev, Senior Counsellor, Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations, New York,

Mr. Ivan Volodin, Acting Head of Section, Legal Department, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,

Mr. Maxim Musikhin, Counsellor, Embassy of the Russian Federation in the Kingdom of the Netherlands,

Ms Diana Taratukhina, Third Secretary, Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations, New York,

Mr. Arsen Daduani, Third Secretary, Embassy of the Russian Federation in the Kingdom of the Netherlands,

Mr. Sergey Leonidchenko, Attaché, Legal Department, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,

Ms Svetlana Shatalova, Third Secretary, Embassy of the Russian Federation in the United States of America,

Ms Daria Golubkova, expert, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,

Mr. M. Tkhostov, Deputy Chief of Administration, Government of North Ossetia-Alania,

Ms Amy Sander, member of the English Bar, Essex Court Chambers,

Mr. Christian Tams, LL.M., Ph.D. (Cambridge), Professor of International Law, University of Glasgow,

Ms Alina Miron, Researcher, Centre for International Law (CEDIN), University Paris Ouest, Nanterre-La Défense,

Ms Elena Krotova, Egorov Puginsky Afanasiev & Partners,

Ms Anna Shumilova, Egorov Puginsky Afanasiev & Partners,

Mr. Sergey Usoskin, Egorov Puginsky Afanasiev & Partners,

as Advisers,

THE COURT,

composed as above,

after deliberation,

delivers the following Judgment:

1. On 12 August 2008, the Government of Georgia filed in the Registry of the Court an Application instituting proceedings against the Russian Federation in respect of a dispute concerning “actions on and around the territory of Georgia”

Potsdam, directeur du centre des droits de l'homme de Potsdam, membre de la Cour permanente d'arbitrage,
 M. Samuel Wordsworth, membre des barreaux d'Angleterre et de Paris, Essex Court Chambers,
 comme conseils et avocats ;
 M. Evgeny Raschevsky, cabinet Egorov Puginsky Afanasiev & Partners,
 M. M. Kulakhmetov, conseiller du ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
 M. V. Korchmar, conseiller principal au quatrième département de la Communauté d'Etats indépendants du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
 M. Grigory Lukyantsev, conseiller principal à la mission permanente de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York,
 M. Ivan Volodin, chef de division par intérim du département des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
 M. Maxim Musikhin, conseiller à l'ambassade de la Fédération de Russie au Royaume des Pays-Bas,
 M^{me} Diana Taratukhina, troisième secrétaire à la mission permanente de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York,
 M. Arsen Daduani, troisième secrétaire à l'ambassade de la Fédération de Russie au Royaume des Pays-Bas,
 M. Sergey Leonidchenko, attaché au département des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
 M^{me} Svetlana Shatalova, attachée à l'ambassade de la Fédération de Russie aux Etats-Unis d'Amérique,
 M^{me} Daria Golubkova, expert au ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie,
 M. M. Tkhostov, chef adjoint de l'administration, gouvernement d'Ossétie du Nord-Alanie,
 M^{me} Amy Sander, membre du barreau d'Angleterre, Essex Court Chambers,
 M. Christian Tams, LL.M., docteur en droit (Université de Cambridge), professeur de droit international à l'Université de Glasgow,
 M^{me} Alina Miron, chercheur au centre de droit international de Nanterre (CEDIN), Université de Paris Ouest, Nanterre-La Défense,
 M^{me} Elena Krotova, cabinet Egorov Puginsky Afanasiev & Partners,
 M^{me} Anna Shumilova, cabinet Egorov Puginsky Afanasiev & Partners,
 M. Sergey Usoskin, cabinet Egorov Puginsky Afanasiev & Partners,
 comme conseillers,

LA COUR,

ainsi composée,

après délibéré en chambre du conseil,

rend l'arrêt suivant :

1. Le 12 août 2008, le Gouvernement de la Géorgie a déposé au Greffe de la Cour une requête introductive d'instance contre la Fédération de Russie au sujet d'un différend relatif à des « actes commis sur le territoire de la Géorgie et dans

in breach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (hereinafter “CERD”) of 21 December 1965.

In its Application, Georgia, referring to Article 36, paragraph 1, of the Statute, relied on Article 22 of CERD to found the jurisdiction of the Court and also reserved the right to invoke Article IX of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 9 December 1948 as an additional basis for jurisdiction.

2. In accordance with Article 40, paragraph 2, of the Statute, the Application was communicated forthwith to the Government of the Russian Federation by the Registrar; and, in accordance with paragraph 3 of that Article, all States entitled to appear before the Court were notified of the Application.

3. On 14 August 2008, Georgia, referring to Article 41 of the Statute and to Articles 73, 74 and 75 of the Rules of Court, filed in the Registry of the Court a Request for the indication of provisional measures in order “to preserve [its] rights under CERD to protect its citizens against violent discriminatory acts by Russian armed forces, acting in concert with separatist militia and foreign mercenaries”. In accordance with Article 73, paragraph 2, of the Rules of Court, the Registry transmitted a certified copy of this Request forthwith to the Russian Government.

4. On 15 August 2008, the President, referring to Article 74, paragraph 4, of the Rules of Court, addressed a communication to the two Parties, urgently calling upon them “to act in such a way as will enable any order the Court may take on the request for provisional measures to have its appropriate effects”.

5. On 25 August 2008, Georgia, referring to “the rapidly changing circumstances in Abkhazia and South Ossetia”, filed in the Registry an “Amended Request for the Indication of Provisional Measures of Protection”; the Registry immediately transmitted a certified copy of this Request to the Russian Government.

6. Since the Court included upon the Bench no judge of Georgian nationality, Georgia availed itself of its right under Article 31, paragraph 2, of the Statute and chose Mr. Giorgio Gaja to sit as judge *ad hoc* in the case.

7. By an Order of 15 October 2008, the Court, after hearing the Parties, indicated certain provisional measures to both Parties. The Court also directed each Party to inform it about compliance with the provisional measures.

8. By an Order of 2 December 2008, the President of the Court, taking account of the agreement of the Parties, fixed 2 September 2009 as the time-limit for the filing of a Memorial by Georgia and 2 July 2010 as the time-limit for the filing of a Counter-Memorial by the Russian Federation. Georgia’s Memorial was filed within the time-limit thus prescribed.

9. On 26 January 2009, the Agent of Georgia submitted a “Report of Georgia to the Court in Compliance with Paragraph 149 (D) of the Order of 15 October 2008”. On 8 July 2009, the Agent of the Russian Federation submitted to the Court a “Report of the Russian Federation on Compliance with the Provisional Measures indicated by the Order of the Court of 15 October 2008”.

10. On 31 July 2009, in accordance with Article 43 of the Rules of Court, the Registrar addressed the notification provided for in Article 63, paragraph 1, of the Statute to all States parties to CERD; on the same day, the Registrar also sent to the Secretary-General of the United Nations the notification provided for in Article 34, paragraph 3, of the Statute.

les environs» en violation de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la «CIEDR») du 21 décembre 1965.

Dans sa requête, la Géorgie, se référant au paragraphe 1 de l'article 36 du Statut, a invoqué, pour fonder la compétence de la Cour, l'article 22 de la CIEDR et s'est réservé le droit d'invoquer, comme base additionnelle de compétence, l'article IX de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948.

2. Conformément au paragraphe 2 de l'article 40 du Statut, la requête a été immédiatement communiquée au Gouvernement de la Fédération de Russie par le greffier; conformément au paragraphe 3 de cet article, tous les Etats admis à ester devant la Cour ont par ailleurs été informés de la requête.

3. Le 14 août 2008, la Géorgie, se référant à l'article 41 du Statut et aux articles 73, 74 et 75 du Règlement, a déposé au Greffe de la Cour une demande en indication de mesures conservatoires «à l'effet de sauvegarder les droits qu'[elle tenait] de la [CIEDR] s'agissant de protéger ses ressortissants des violences à caractère discriminatoire que leur inflige[aient] les forces armées russes opérant de concert avec des milices séparatistes et des mercenaires étrangers». Conformément au paragraphe 2 de l'article 73 du Règlement, le Greffe a immédiatement fait tenir au Gouvernement russe une copie certifiée conforme de cette demande.

4. Le 15 août 2008, le 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».

5. Le 25 août 2008, la Géorgie, invoquant «l'évolution rapide de la situation en Abkhazie et en Ossétie du Sud», a soumis au Greffe une «demande en indication de mesures conservatoires modifiée»; le Greffe a immédiatement fait tenir au Gouvernement russe une copie certifiée conforme de cette demande.

6. La Cour ne comptant sur le siège aucun juge de nationalité géorgienne, la Géorgie s'est prévalu du droit que lui confère le paragraphe 2 de l'article 31 du Statut et a désigné M. Giorgio Gaja pour siéger en qualité de juge *ad hoc* en l'affaire.

7. Par ordonnance du 15 octobre 2008, la Cour, après avoir entendu les Parties, a indiqué certaines mesures conservatoires aux deux Parties. Elle leur a également demandé de la tenir informée de l'exécution de ces mesures.

8. Par ordonnance du 2 décembre 2008, le président de la Cour, compte tenu de l'accord des Parties, a fixé au 2 septembre 2009 et au 2 juillet 2010, respectivement, les dates d'expiration du délai pour le dépôt d'un mémoire de la Géorgie et d'un contre-mémoire de la Fédération de Russie. Le mémoire de la Géorgie a été déposé dans le délai ainsi prescrit.

9. Le 26 janvier 2009, l'agent de la Géorgie a remis un document intitulé «Rapport soumis à la Cour par la Géorgie en exécution de l'alinéa D du paragraphe 149 de l'ordonnance du 15 octobre 2008». Le 8 juillet 2009, l'agent de la Fédération de Russie a présenté à la Cour un document intitulé «Rapport de la Fédération de Russie sur la mise en œuvre des mesures conservatoires indiquées par la Cour dans son ordonnance du 15 octobre 2008».

10. Conformément à l'article 43 du Règlement, le greffier a adressé, le 31 juillet 2009, la notification prévue au paragraphe 1 de l'article 63 du Statut à tous les Etats parties à la CIEDR; le même jour, le greffier a en outre adressé au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies la notification prévue au paragraphe 3 de l'article 34 du Statut.

11. On 1 December 2009, within the time-limit set by Article 79, paragraph 1, of the Rules of Court, as amended on 5 December 2000, the Russian Federation raised preliminary objections to the jurisdiction of the Court. Consequently, by an Order of 11 December 2009, the Court, noting that by virtue of Article 79, paragraph 5, of the Rules of Court, the proceedings on the merits were suspended, fixed 1 April 2010 as the time-limit for the presentation by Georgia of a written statement of its observations and submissions on the preliminary objections made by the Russian Federation. Georgia filed such a statement within the time-limit so prescribed, and the case thus became ready for hearing in respect of the preliminary objections.

12. By a letter dated 1 April 2010, the Registrar, in accordance with Article 69, paragraph 3, of the Rules of Court, transmitted to the United Nations copies of the written pleadings filed in the case and asked the Secretary-General of the United Nations to inform him whether or not the Organization intended to present observations in writing within the meaning of the said provision. The Registrar further stated that, in view of the fact that the current phase of the proceedings related to the question of jurisdiction, any written observations should be limited to that question. In a letter dated 30 July 2010, the Senior Legal Officer in charge of the Office of the Legal Counsel indicated that the United Nations did not intend to submit any such observations.

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

14. Public hearings on the preliminary objections raised by the Russian Federation were held from Monday 13 September to Friday 17 September 2010, at which the Court heard the oral arguments and replies of:

For the Russian Federation: H.E. Mr. Kirill Gevorgian,
H.E. Mr. Roman Kolodkin,
Mr. Samuel Wordsworth,
Mr. Alain Pellet,
Mr. Andreas Zimmermann.

For Georgia: Ms Tina Burjaliani,
Mr. Paul S. Reichler,
Mr. James R. Crawford,
Mr. Payam Akhavan,
Mr. Philippe Sands.

15. At the hearings, Members of the Court put questions to the Parties, to which replies were given in writing, within the time-limit fixed by the President in accordance with Article 61, paragraph 4, of the Rules of Court. In accordance with Article 72 of the Rules of Court, each of the Parties submitted comments on the written replies provided by the other.

*

16. In the Application, the following requests were made by Georgia:

“The Republic of Georgia, on its own behalf and as *parens patriae* for its citizens, respectfully requests the Court to adjudge and declare that the Russian Federation, through its State organs, State agents, and other persons

11. Le 1^{er} décembre 2009, dans le délai prescrit au premier paragraphe de l'article 79 du Règlement de la Cour, tel que modifié le 5 décembre 2000, la Fédération de Russie a soulevé des exceptions préliminaires à la compétence de la Cour. En conséquence, par ordonnance du 11 décembre 2009, la Cour, constatant qu'en vertu des dispositions du paragraphe 5 de l'article 79 du Règlement la procédure sur le fond était suspendue, a fixé au 1^{er} avril 2010 la date d'expiration du délai dans lequel la Géorgie pourrait présenter un exposé écrit contenant ses observations et conclusions sur les exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie. La Géorgie a déposé un tel exposé dans le délai ainsi fixé, et l'affaire s'est alors trouvée en état pour ce qui est des exceptions préliminaires.

12. Par une lettre en date du 1^{er} avril 2010, le greffier a, conformément au paragraphe 3 de l'article 69 du Règlement de la Cour, communiqué à l'Organisation des Nations Unies la procédure écrite en l'affaire et demandé au Secrétaire général de lui indiquer si l'Organisation entendait présenter des observations écrites au sens de ladite disposition. Le greffier a en outre précisé que, la procédure ne portant à ce stade que sur la compétence, les observations écrites devaient être limitées à cette question. Par une lettre en date du 30 juillet 2010, l'administrateur général chargé du bureau du conseiller juridique a indiqué que l'Organisation des Nations Unies n'avait pas l'intention de présenter de telles observations.

13. Conformément au paragraphe 2 de l'article 53 du Règlement, la Cour, après s'être renseignée auprès des Parties, a décidé que des exemplaires des pièces de procédure et documents annexés seraient rendus accessibles au public à l'ouverture de la procédure orale.

14. Des audiences publiques sur les exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie ont été tenues du lundi 13 septembre au vendredi 17 septembre 2010, au cours desquelles ont été entendus en leurs plaidoiries et réponses :

Pour la Fédération de Russie : S. Exc. M. Kirill Gevorgian,
S. Exc. M. Roman Kolodkin,
M. Samuel Wordsworth,
M. Alain Pellet,
M. Andreas Zimmermann.

Pour la Géorgie : M^{me} Tina Burjaliani,
M. Paul S. Reichler,
M. James R. Crawford,
M. Payam Akhavan,
M. Philippe Sands.

15. A l'audience, des membres de la Cour ont posé aux Parties des questions, auxquelles celles-ci ont répondu par écrit dans le délai fixé par le président, conformément au paragraphe 4 de l'article 61 du Règlement de la Cour. En application de l'article 72 du Règlement, chacune des Parties a présenté des observations sur les réponses écrites fournies par la Partie adverse.

*

16. Dans la requête, les demandes ci-après ont été formulées par la Géorgie :

«La République de Géorgie, en son nom propre et en qualité de *parens patriae* de ses citoyens, prie respectueusement la Cour de dire et juger que la Fédération de Russie, par l'intermédiaire de ses organes et

and entities exercising governmental authority, and through the South Ossetian and Abkhaz separatist forces and other agents acting on the instructions of or under the direction and control of the Russian Federation, has violated its obligations under CERD by:

- (a) engaging in acts and practices of ‘racial discrimination against persons, groups of persons or institutions’ and failing ‘to ensure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation’ contrary to Article 2 (1) (a) of CERD;
- (b) ‘sponsoring, defending and supporting racial discrimination’ contrary to Article 2 (1) (b) of CERD;
- (c) failing to ‘prohibit and bring to an end, by all appropriate means, including legislation as required by circumstances, racial discrimination’ contrary to Article 2 (1) (d) of CERD;
- (d) failing to condemn ‘racial segregation’ and failing to ‘eradicate all practices of this nature’ in South Ossetia and Abkhazia, contrary to Article 3 of CERD;
- (e) failing to ‘condemn all propaganda and all organizations . . . which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form’ and failing ‘to adopt immediate and positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, such discrimination’, contrary to Article 4 of CERD;
- (f) undermining the enjoyment of the enumerated fundamental human rights in Article 5 by the ethnic Georgian, Greek and Jewish populations in South Ossetia and Abkhazia, contrary to Article 5 of CERD;
- (g) failing to provide ‘effective protection and remedies’ against acts of racial discrimination, contrary to Article 6 of CERD.

The Republic of Georgia, on its own behalf and as *parens patriae* for its citizens, respectfully requests the Court to order the Russian Federation to take all steps necessary to comply with its obligations under CERD, including:

- (a) immediately ceasing all military activities on the territory of the Republic of Georgia, including South Ossetia and Abkhazia, and immediate withdrawing of all Russian military personnel from the same;
- (b) taking all necessary and appropriate measures to ensure the prompt and effective return of IDPs to South Ossetia and Abkhazia in conditions of safety and security;
- (c) refraining from the unlawful appropriation of homes and property belonging to IDPs;
- (d) taking all necessary measures to ensure that the remaining ethnic Georgian populations of South Ossetia and the Gali District are not subject to discriminatory treatment including but not limited to protecting them against pressures to assume Russian citizenship, and respect for their right to receive education in their mother tongue;
- (e) paying full compensation for its role in supporting and failing to bring to an end the consequences of the ethnic cleansing that occurred in the

agents et d'autres personnes et entités exerçant une autorité gouvernementale, ainsi que par l'intermédiaire des forces séparatistes sud-ossètes et abkhazes et d'autres agents opérant sur ses instructions ou sous sa direction et son contrôle, a violé les obligations que lui impose la CIEDR :

- a) en se livrant à des actes et pratiques de «discrimination raciale contre des personnes, groupes de personnes ou institutions» et en ne faisant pas «en sorte que toutes les autorités publiques et institutions publiques, nationales et locales, se conforment à cette obligation», en violation de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention;
- b) en «encourageant, défendant ou appuyant la discrimination raciale», en violation de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention;
- c) en n'«interdisant pas, par tous les moyens appropriés, y compris, si les circonstances l'exigent, des mesures législatives, ... la discrimination raciale ... et en n'y mettant pas fin», en violation de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention;
- d) en ne condamnant pas la «ségrégation raciale» et en n'«éliminant pas ... toutes les pratiques de cette nature» en Ossétie du Sud et en Abkhazie, en violation de l'article 3 de la Convention;
- e) en ne «condamnant pas toute propagande et toutes organisations ... qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales» et en n'«adoptant pas immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination», en violation de l'article 4 de la Convention;
- f) en portant atteinte à la jouissance, par les populations de souches géorgienne, grecque et juive d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, des droits de l'homme fondamentaux énumérés à l'article 5 de la Convention, en violation de cet article 5;
- g) en n'assurant pas «une protection et une voie de recours effectives» contre les actes de discrimination raciale, en violation de l'article 6 de la Convention.

La République de Géorgie, en son nom propre et en qualité de *parens patriae* de ses citoyens, prie respectueusement la Cour d'ordonner à la Fédération de Russie de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter des obligations que lui impose la CIEDR, notamment :

- a) de cesser immédiatement toutes ses activités militaires sur le territoire de la République de Géorgie, y compris en Ossétie du Sud et en Abkhazie, et d'en retirer immédiatement tout son personnel militaire;
- b) de prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour assurer le retour rapide, effectif et en toute sécurité en Ossétie du Sud et en Abkhazie des personnes déplacées;
- c) de s'abstenir de toute appropriation illicite d'habitations et de biens appartenant à des personnes déplacées;
- d) de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les populations géorgiennes de souche restées en Ossétie du Sud et dans le district de Gali ne soient pas victimes de discrimination et, notamment, pour qu'elles soient protégées des pressions visant à leur faire prendre la nationalité russe et que leur droit à recevoir une éducation dans leur langue maternelle soit respecté;
- e) de réparer intégralement le préjudice qu'elle a causé en appuyant le nettoyage ethnique pratiqué lors des conflits de 1991-1994 et en ne mettant

1991-1994 conflicts, and its subsequent refusal to allow the return of IDPs;

- (f) not to recognize in any manner whatsoever the *de facto* South Ossetian and Abkhaz separatist authorities and the fait accompli created by ethnic cleansing;
- (g) not to take any measures that would discriminate against persons, whether legal or natural, having Georgian nationality or ethnicity within its jurisdiction or control;
- (h) allow Georgia to fulfil its obligations under CERD by withdrawing its forces from South Ossetia and Abkhazia and allowing Georgia to restore its authority and jurisdiction over those regions; and
- (i) to pay full compensation to Georgia for all injuries resulting from its internationally wrongful acts.”

17. In the written proceedings on the merits, the following submissions were presented on behalf of the Government of Georgia in its Memorial:

“On the basis of the evidence and legal argument presented in this *Memorial*, Georgia requests the Court to adjudge and declare:

1. that the Russian Federation, through its State organs, State agents and other persons and entities exercising governmental authority, and through the *de facto* governmental authorities in South Ossetia and Abkhazia and militias operating in those areas, is responsible for violations of Articles 2 (1) (a), 2 (1) (b), 2 (1) (d), 3 and 5 of the 1965 Convention by the following actions: (i) the ethnic cleansing of Georgians in South Ossetia; (ii) the frustration of the right of return of Georgians to their homes in South Ossetia and Abkhazia; and (iii) the destruction of Georgian culture and identity in South Ossetia and Abkhazia;
2. that the Russian Federation is responsible for the violation of the Court’s Order on Provisional Measures of 15 October 2008 by the following actions: (i) acts of discrimination, including by violence, against Georgians in South Ossetia and Abkhazia; (ii) the frustration of the right of return of Georgians to their homes in South Ossetia and Abkhazia; (iii) the destruction of Georgian culture and identity in South Ossetia and Abkhazia; and (iv) the obstruction of access to humanitarian assistance;
3. that the Russian Federation is under an obligation to cease all actions in contravention of its obligations under Articles 2 (1) (a), 2 (1) (b), 2 (1) (d), 3 and 5 of the 1965 Convention and the Court’s Order on Provisional Measures, including all acts of discrimination as well as all support, defence, sponsorship of, or efforts to consolidate, such discrimination, and to provide appropriate assurances and guarantees that it will refrain from all such acts in the future;
4. that the Russian Federation is under an obligation to re-establish the situation that existed before its violations of Articles 2 (1) (a), 2 (1) (b), 2 (1) (d), 3 and 5 of the 1965 Convention, in particular by taking prompt and effective measures to secure the return of the internally displaced Georgians to their homes in South Ossetia and Abkhazia;

pas fin à ses conséquences, et en refusant ultérieurement d'autoriser le retour des personnes déplacées;

- f) de ne pas reconnaître, de quelque façon que ce soit, les autorités séparatistes *de facto* sud-ossètes et abkhazes, ni le fait accompli créé par le nettoyage ethnique;
- g) de ne prendre aucune mesure discriminatoire contre les personnes, physiques ou morales, de nationalité ou de souche géorgiennes se trouvant sous sa juridiction ou son autorité;
- h) de permettre à la Géorgie d'exécuter les obligations que lui impose la CIEDR en retirant ses forces d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie et de permettre à la Géorgie de rétablir son autorité et sa juridiction sur ces régions;
- i) d'indemniser intégralement la Géorgie pour tous les préjudices découlant de ses faits internationalement illicites.»

17. Au cours de la procédure écrite sur le fond, les conclusions ci-après ont été présentées au nom du Gouvernement de la Géorgie dans son mémoire :

« Sur la base des éléments de preuve et des arguments juridiques soumis dans le présent *mémoire*, la Géorgie prie la Cour de dire et juger :

1. que la Fédération de Russie a, par l'intermédiaire de ses organes et agents et d'autres personnes ou entités exerçant une autorité gouvernementale, ainsi que par l'intermédiaire des autorités gouvernementales *de facto* d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie et des milices opérant dans ces régions, violé les dispositions des alinéas *a)*, *b)* et *d)* du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 3 et de l'article 5 de la convention de 1965 par les actions suivantes : i) nettoyage ethnique à l'encontre des Géorgiens d'Ossétie du Sud; ii) déni du droit de retour des Géorgiens en Ossétie du Sud et en Abkhazie; et iii) destruction de la culture et de l'identité géorgiennes en Ossétie du Sud et en Abkhazie;
2. que, par les actions ci-après, la Fédération de Russie a violé les prescriptions de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires qu'a rendue la Cour le 15 octobre 2008 : i) actes de discrimination, y compris par la violence, à l'encontre de Géorgiens en Ossétie du Sud et en Abkhazie; ii) déni du droit de retour des Géorgiens dans leurs foyers en Ossétie du Sud et en Abkhazie; iii) destruction de la culture et de l'identité géorgiennes en Ossétie du Sud et en Abkhazie; et iv) obstruction de l'accès à l'aide humanitaire;
3. que la Fédération de Russie a l'obligation de mettre un terme à toutes les actions commises en violation des obligations qui lui incombent en vertu des alinéas *a)*, *b)* et *d)* du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 3 et de l'article 5 de la convention de 1965 et de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires rendue par la Cour, notamment à tous les actes de discrimination et à toute action visant à défendre, encourager ou appuyer une telle discrimination, ainsi qu'à tout effort visant à la renforcer, et de fournir des assurances et des garanties appropriées qu'elle s'abstiendra à l'avenir de se livrer à tout acte de cette nature;
4. que la Fédération de Russie a l'obligation de rétablir la situation qui prévalait avant la commission des violations des alinéas *a)*, *b)* et *d)* du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 3 et de l'article 5 de la convention de 1965, notamment en prenant sans tarder des mesures efficaces pour faire en sorte que les Géorgiens déplacés dans leur propre pays puissent regagner leurs foyers en Ossétie du Sud et en Abkhazie;

5. that the Russian Federation is under an obligation to compensate for the damage caused by its violations of Articles 2 (1) (a), 2 (1) (b), 2 (1) (d), 3 and 5 of the 1965 Convention and of the Court's Order on Provisional Measures with such compensation to be quantified in a separate phase of these proceedings."

18. In the preliminary objections, the following submissions were presented on behalf of the Government of the Russian Federation:

"For the reasons advanced above, the Russian Federation requests the Court to adjudge and declare that it lacks jurisdiction over the claims brought against the Russian Federation by Georgia, referred to it by the Application of Georgia of 12 August 2008."

In the written statement of its observations and submissions on the preliminary objections, the following submissions were presented on behalf of the Government of Georgia:

"For these reasons Georgia respectfully requests the Court:

1. to dismiss the *preliminary objections* presented by the Russian Federation;
2. to hold that it has jurisdiction to hear the claims presented by Georgia, and that these claims are admissible."

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

On behalf of the Government of the Russian Federation,
at the hearing of 15 September 2010:

"The Russian Federation requests the Court to adjudge and declare that it lacks jurisdiction over the claims brought against the Russian Federation by Georgia, referred to it by the Application of Georgia of 12 August 2008."

On behalf of the Government of Georgia,
at the hearing of 17 September 2010:

"Georgia respectfully requests the Court:

1. to dismiss the preliminary objections presented by the Russian Federation;
2. to hold that the Court has jurisdiction to hear the claims presented by Georgia and that these claims are admissible."

* * *

I. INTRODUCTION

20. It is recalled that in its Application, Georgia relied on Article 22 of CERD to found the jurisdiction of the Court (see paragraph 1 above). Article 22 of CERD reads as follows:

5. que la Fédération de Russie a l'obligation de réparer le préjudice causé par ses violations des alinéas *a)*, *b)* et *d)* du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 3 et de l'article 5 de la convention de 1965 ainsi que [des prescriptions] de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires rendue par la Cour, le montant de cette réparation restant à établir au cours d'une phase distincte de la présente instance.»

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

«Pour les motifs exposés ci-dessus, la Fédération de Russie prie la Cour de dire et juger qu'elle n'a pas compétence pour connaître des demandes que la Géorgie a formulées dans sa requête du 12 août 2008 contre la Fédération de Russie.»

Les conclusions ci-après ont été présentées au nom du Gouvernement de la Géorgie dans les observations écrites sur les exceptions préliminaires :

«Pour ces motifs, la Géorgie prie la Cour

1. de rejeter les *exceptions préliminaires* soulevées par la Fédération de Russie ;
2. de se déclarer compétente pour connaître des demandes présentées par la Géorgie, et de dire que ces demandes sont recevables.»

19. Dans 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 15 septembre 2010 :

«La Fédération de Russie prie la Cour de dire et juger qu'elle n'a pas compétence pour connaître des demandes que la Géorgie a formulées dans sa requête du 12 août 2008 contre la Fédération de Russie.»

Au nom du Gouvernement de la Géorgie,

à l'audience du 17 septembre 2010 :

«La Géorgie prie la Cour

1. de rejeter les exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie ;
2. de se déclarer compétente pour connaître des demandes présentées par la Géorgie, et de dire que ces demandes sont recevables.»

* * *

I. INTRODUCTION

20. Il est rappelé que, dans sa requête, la Géorgie a invoqué l'article 22 de la CIEDR pour fonder la compétence de la Cour (voir paragraphe 1 ci-dessus). Cet article se lit comme suit :

“Any dispute between two or more States parties with respect to the interpretation or application of this Convention, which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention, shall, at the request of any of the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the disputants agree to another mode of settlement.”

CERD entered into force between the Parties on 2 July 1999.

21. It is further recalled that in its Application, Georgia also reserved the right to invoke Article IX of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 9 December 1948 as an additional basis for jurisdiction (see paragraph 1 above). Georgia did not however subsequently invoke this Convention as a basis for the Court’s jurisdiction.

22. The Russian Federation has raised four preliminary objections to the Court’s jurisdiction under Article 22 of CERD. According to the first preliminary objection put forward by the Russian Federation, there was no dispute between the Parties regarding the interpretation or application of CERD at the date Georgia filed its Application. In its second preliminary objection, the Russian Federation argues that the procedural requirements of Article 22 of CERD for recourse to the Court have not been fulfilled. The Russian Federation contends in its third objection that the alleged wrongful conduct took place outside its territory and therefore the Court lacks jurisdiction *ratione loci* to entertain the case. During the oral proceedings, the Russian Federation stated that this objection did not possess an exclusively preliminary character. Finally, according to the Russian Federation’s fourth objection, any jurisdiction the Court might have is limited *ratione temporis* to the events which occurred after the entry into force of CERD as between the Parties, that is, 2 July 1999.

II. FIRST PRELIMINARY OBJECTION — EXISTENCE OF A DISPUTE

23. The Russian Federation’s first preliminary objection is that “there was no dispute between Georgia and Russia with respect to the interpretation or application of CERD concerning the situation in and around Abkhazia and South Ossetia prior to 12 August 2008, i.e., the date Georgia submitted its application”. In brief, it presented two arguments in support of that objection. First, if there was any dispute involving any allegations of racial discrimination committed in the territory of Abkhazia and South Ossetia, the parties to that dispute were Georgia on the one side and Abkhazia and South Ossetia on the other, but not the Russian Federation. Secondly, even if there was a dispute between Georgia and the Russian Federation, any such dispute was not one related to the application or interpretation of CERD.

«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.»

La CIEDR est entrée en vigueur entre les Parties le 2 juillet 1999.

21. Il est rappelé en outre que, dans sa requête, la Géorgie s'est également réservé le droit d'invoquer, comme base additionnelle de compétence, l'article IX de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (voir paragraphe 1 ci-dessus). Par la suite, la Géorgie n'a cependant pas invoqué cette convention comme base de compétence de la Cour.

22. La Fédération de Russie a soulevé quatre exceptions préliminaires à la compétence de la Cour fondée sur l'article 22 de la CIEDR. Selon la première exception préliminaire, il n'existait pas de différend entre les Parties touchant l'interprétation ou l'application de la CIEDR à la date à laquelle la Géorgie a déposé sa requête. Dans sa deuxième exception préliminaire, la Fédération de Russie fait valoir que les exigences de procédure relatives à la saisine de la Cour, posées à l'article 22 de la CIEDR, n'ont pas été respectées. Dans sa troisième exception préliminaire, elle affirme que le comportement illicite qui lui est reproché s'est manifesté en dehors de son territoire et que, partant, la Cour n'a pas compétence *ratione loci* pour connaître de l'affaire. A l'audience, elle a précisé que cette exception ne revêtait pas un caractère exclusivement préliminaire. Enfin, selon la quatrième exception préliminaire de la Fédération de Russie, l'éventuelle compétence de la Cour est limitée *ratione temporis* aux événements qui se sont produits après l'entrée en vigueur de la CIEDR entre les Parties, soit le 2 juillet 1999.

II. PREMIÈRE EXCEPTION PRÉLIMINAIRE — L'EXISTENCE D'UN DIFFÉREND

23. La première exception préliminaire de la Fédération de Russie consiste à dire que, «avant le 12 août 2008, date à laquelle la Géorgie a déposé sa requête, il n'existait entre les deux Etats aucun différend touchant l'interprétation ou l'application de la CIEDR, au regard de la situation qui régnait en Abkhazie, en Ossétie du Sud et dans les environs». Pour résumer, la Fédération de Russie a présenté à l'appui de cette exception les deux arguments suivants: premièrement, s'il existait un quelconque différend portant sur des actes de discrimination raciale qui auraient été commis sur le territoire de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, ce différend opposerait la Géorgie, d'une part, à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud, de l'autre, et non à la Fédération de Russie; deuxièmement, quand bien même il existerait un différend entre la Géorgie et la Fédération de Russie, celui-ci ne saurait toucher l'application ou l'interprétation de la CIEDR.

24. Georgia, in response, contends that the record shows that, over a period of more than a decade prior to the filing of its Application, it has consistently raised its serious concerns with the Russian Federation over unlawful acts of racial discrimination that are attributable to that State, making it clear that there exists a long-standing dispute between the two States with regard to matters falling under CERD.

25. The Parties, in elaborating their positions, addressed the legal requirements for the existence of a dispute and the facts in the record in this case.

1. The Meaning of “Dispute”

26. On the law, the Russian Federation contends in the first place that the word “dispute” in Article 22 of CERD has a special meaning which is narrower than that to be found in general international law and accordingly more difficult to satisfy. The Russian Federation submits that, under CERD, States parties are not considered to be in “dispute” until a “matter” between those parties has crystallized through a five-stage process involving the procedures established under the Convention. This contention depends on the wording of Articles 11 to 16 of CERD and the distinctions they are said to make between “matter”, “complaints” and “disputes”. Under Article 11, paragraph 1, of CERD, a State party which considers that another State party is not giving effect to the provisions of the Convention “may bring the matter to the attention of the Committee [on the Elimination of Racial Discrimination established by and elected under the Convention]”. According to the Russian Federation, Article 11 sets out a procedure to be followed under CERD, including transmission of “the matter” to the State party concerned, its making of written explanations to the Committee clarifying the matter and the remedy, if any, it has taken (para. 1). If the matter is not adjusted to the satisfaction of both parties, either by bilateral negotiations or any other procedure within six months either State has the right to refer the matter again to the Committee (para. 2). The Committee is to deal with the matter after it has ascertained that domestic remedies have been exhausted (para. 3). It may “[i]n any matter referred to it” call upon the States concerned to supply any other relevant information (para. 4) and the States concerned are entitled to representation in the proceedings of the Committee while “the matter is under consideration” (para. 5).

27. The Russian Federation points out that it is only after those five stages are completed that in Article 12 the word “dispute” (in the phrase “parties to the dispute”) appears. In its submission:

“In contrast to Article 11, where the term ‘dispute’ is carefully avoided, there are some six references to ‘States parties to the dispute’

24. En réponse, la Géorgie affirme qu'il ressort du dossier de l'affaire que, pendant plus d'une dizaine d'années et jusqu'au dépôt de sa requête, elle n'a cessé de faire part à la Fédération de Russie de sa vive préoccupation face aux actes illicites de discrimination raciale attribuables à cet Etat, ce qui atteste clairement l'existence d'un différend de longue date entre les deux Etats au sujet de questions relevant de la CIEDR.

25. Les Parties, en développant leurs positions respectives, ont examiné les conditions juridiques requises pour qu'un différend existe ainsi que les faits qui ressortent du dossier de l'affaire.

1. Le sens du mot «différend»

26. Du point de vue du droit, la Fédération de Russie soutient pour commencer que le mot «différend» employé à l'article 22 de la CIEDR revêt un sens spécial plus étroit que celui qui lui est donné en droit international général et que, partant, l'existence d'un tel différend est plus difficile à établir. Elle affirme que, en vertu de la CIEDR, les Etats parties ne sont pas censés avoir un «différend» tant qu'une «question» les opposant n'a pas fait l'objet d'un processus de cristallisation en cinq étapes faisant intervenir les procédures prévues par la Convention. Cette affirmation est fondée sur le libellé des articles 11 à 16 de la CIEDR et sur les distinctions qui y seraient établies entre les termes «question», «plaintes» et «différends». Aux termes du paragraphe 1 de l'article 11 de la CIEDR, un Etat partie qui estime qu'un autre Etat partie n'applique pas les dispositions de la Convention «peut appeler l'attention du Comité [pour l'élimination de la discrimination raciale, créé par ladite Convention et dont les membres sont élus en vertu de cet instrument]». Selon la Fédération de Russie, l'article 11 énonce la procédure à suivre en application de la CIEDR, notamment la communication de «la question» à l'Etat partie intéressé, qui soumet au Comité des explications écrites au sujet de cette question et indique, le cas échéant, les mesures qu'il a prises (par. 1). Si, dans un délai de six mois, la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux Etats, par voie de négociations bilatérales ou par toute autre procédure, l'un comme l'autre ont le droit de la soumettre de nouveau au Comité (par. 2). Celui-ci examine la question après s'être assuré que les recours internes ont été épuisés (par. 3). Il peut, «[d]ans toute affaire qui lui est soumise», demander aux Etats en présence de lui fournir tout renseignement complémentaire pertinent (par. 4). Enfin, les Etats intéressés ont le droit de se faire représenter dans les travaux du Comité «pendant toute la durée des débats» (par. 5).

27. La Fédération de Russie fait observer que ce n'est qu'une fois ces cinq étapes menées à leur terme qu'un «différend» au sens de l'article 12 (dans l'expression: «parties au différend») se fait jour. La Fédération de Russie relève que:

«[à] la différence de l'article 11, dans lequel le mot «différend» est soigneusement évité, l'article 12 ne contient pas moins de six occur-

in Article 12. This cannot be inadvertent — the parties evidently wished to distinguish between the communication and adjustment of a non-crystallized matter, and the point at which that matter had been escalated via a five-stage process such that it could then, but only then, be properly characterized as a dispute.”

The same distinction, says the Russian Federation, between the non-crystallized “matter” and the “dispute” is reflected in the relevant parts of the Committee’s Rules of Procedure. Article 16 also uses both terms in establishing that the provisions of CERD “concerning the settlement of disputes or complaints shall be applied without prejudice to other procedures for settling disputes or complaints” laid down in other instruments. The reference to “complaints” in that provision is explained, according to the Russian Federation, by the drafting history which shows that the term “complaint” was the term originally used for “matter” in Article 11. The wording, confirmed by the drafting history, in the Russian Federation’s submissions, leads to the conclusion that:

“as a matter of the interpretation of the word ‘dispute’ in Article 22 in its relevant context, a specific degree of crystallization is required for there to be a ‘dispute’ at all. And, even on Georgia’s case on the relevant facts, that degree of crystallization is manifestly absent.”

*

28. Georgia, in its submissions, rejects the argument that the term “dispute” in Article 22 has a special meaning. It contends that the relevant provisions of CERD, particularly Articles 12 and 13, use the terms “matter”, “issue” and “dispute” without distinction or any trace of any special meaning. While in Article 12, paragraph 1, the term “dispute” (in the phrase “parties to the dispute”) does appear early in the provision, the subject-matter of the process for amicable solution remains identified as “the matter”. Further, although the word “dispute” is used in paragraphs 2, 5, 6 and 7 of Article 12, once the process prescribed in that provision is completed, Article 13, paragraph 1, which regulates the final stage of the process, uses the terms “matter”, “issue” and “dispute”. Moreover, the usage by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination in Article 72 of its Rules is not consistent on this matter, whatever weight may be given to them in the interpretation of the Convention.

* *

rences de l'expression « Etats parties au différend ». Il ne peut s'agir d'une erreur ; les parties tenaient manifestement à faire la distinction entre, d'une part, la transmission et le règlement d'une question non cristallisée et, d'autre part, le stade auquel, après s'être ... intensifiée tout au long d'un processus en cinq étapes — et à ce moment-là seulement —, cette question pouvait être véritablement qualifiée de différend. »

Cette même distinction entre la « question » non cristallisée et le « différend » se retrouve, selon la Fédération de Russie, dans les dispositions pertinentes du règlement intérieur du Comité. Elle est également établie à l'article 16 de la CIEDR, aux termes duquel les dispositions de celle-ci « concernant les mesures à prendre pour régler un différend ou liquider une plainte s'appliquent sans préjudice des autres procédures de règlement des différends ou de liquidation des plaintes » prévues dans d'autres instruments. La Fédération de Russie précise que l'emploi du mot « plaintes » dans cet article trouve son explication dans l'histoire rédactionnelle de la Convention, dont il ressort que ce terme était utilisé à l'origine à l'article 11, en lieu et place du mot « question ». Selon elle, ce libellé, tel que confirmé par l'histoire rédactionnelle, porte à conclure que :

« si l'on interprète le terme « différend » figurant à l'article 22 dans son contexte pertinent, un certain degré de cristallisation est requis pour qu'il puisse simplement y avoir un « différend ». Or, même en tenant compte de l'argumentation de la Géorgie sur les faits de l'espèce, ce degré de cristallisation n'a manifestement pas été atteint. »

*

28. La Géorgie, quant à elle, rejette l'argument selon lequel le terme « différend » employé à l'article 22 a un sens spécial. Elle soutient que, dans les dispositions pertinentes de la CIEDR, et notamment dans les articles 12 et 13, les termes « affaire », « question » et « différend » sont employés sans distinction et sans la moindre indication qu'un sens particulier devrait leur être conféré. En ce qui concerne l'article 12, si le terme « différend » (qui figure dans l'expression « parties au différend ») apparaît dès le début du paragraphe 1, l'objet du processus de règlement amiable continue d'être qualifié de « question ». De plus, bien que le terme « différend » soit employé aux paragraphes 2, 5, 6 et 7 de l'article 12, il n'en demeure pas moins que, une fois achevé le processus visé par cette disposition, le paragraphe 1 de l'article 13 — qui régit la dernière étape du processus — utilise les termes « question », « litige » et « différend ». Enfin, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale n'a pas fait preuve de cohérence en la matière dans la formulation de l'article 72 de son règlement intérieur, quel que soit le poids à accorder à celui-ci aux fins de l'interprétation de la Convention.

* *

29. The Court does not consider that the words “matter”, “complaint”, “dispute” and “issue” are used in Articles 11 to 16 in such a systematic way that requires that a narrower interpretation than usual be given to the word “dispute” in Article 22. Further, the word “dispute” appears in the first part of Article 22 in exactly the same way as it appears in several other compromissory clauses adopted around the time CERD was being prepared: “Any dispute between two or more States parties with respect to the interpretation or application of this Convention . . .” (e.g., Optional Protocol of Signature to the Conventions on the Law of the Sea of 1958 concerning the Compulsory Settlement of Disputes, Article 1; Single Convention on Narcotic Drugs of 1961, Article 48; Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States of 1965, Article 64). That consistency of usage suggests that there is no reason to depart from the generally understood meaning of “dispute” in the compromissory clause contained in Article 22 of CERD. Finally, the submissions made by the Russian Federation on this matter did not in any event indicate the particular form that narrower interpretation was to take. Accordingly, the Court rejects this first contention of the Russian Federation and turns to the general meaning of the word “dispute” when used in relation to the jurisdiction of the Court.

30. The Court recalls its established case law on that matter, beginning with the frequently quoted statement by the Permanent Court of International Justice in the *Mavrommatis Palestine Concessions* case in 1924: “A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons.” (*Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2*, p. 11.) Whether there is a dispute in a given case is a matter for “objective determination” by the Court (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 74). “It must be shown that the claim of one party is positively opposed by the other” (*South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1962*, p. 328) (and most recently *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006*, p. 40, para. 90). The Court’s determination must turn on an examination of the facts. The matter is one of substance, not of form. As the Court has recognized (for example, *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998*, p. 315, para. 89), the existence of a dispute may be inferred from the failure of a State to respond to a claim in circumstances where a response is called for. While the existence of a dispute and the undertaking of negotiations are distinct as a matter of principle, the negotiations may help demonstrate the existence of the dispute and delineate its subject-matter.

29. La Cour ne considère pas que les termes «question», «plainte», «différend» et «litige» sont employés aux articles 11 à 16 de la Convention d'une façon si méthodique qu'elle justifie une interprétation plus étroite qu'à l'accoutumée du terme «différend» à l'article 22. En outre, le terme «différend» apparaît, au début de l'article 22 de la CIEDR, de la même manière que dans les clauses compromissaires de plusieurs autres conventions adoptées à l'époque de l'élaboration de la CIEDR: «Tout différend entre deux ou plusieurs Etats parties touchant l'interprétation ou l'application de la présente Convention...» (par exemple, l'article premier du protocole de signature facultative des conventions sur le droit de la mer de 1958 concernant le règlement obligatoire des différends, l'article 48 de la convention unique sur les stupéfiants de 1961 ou l'article 64 de la convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats de 1965). Cette uniformité d'usage laisse à penser qu'il n'y a pas de raison de s'écarter du sens généralement admis du terme «différend» dans la clause compromissoire contenue dans l'article 22 de la CIEDR. Enfin, la Fédération de Russie n'a, en tout état de cause, nullement précisé dans son argumentation sur ce point quelle devait être l'interprétation plus étroite de ce terme. Aussi la Cour écarte-t-elle ce premier argument de la Fédération de Russie et en vient-elle à l'examen du sens général du mot «différend» lorsque celui-ci est employé au regard de sa compétence.

30. La Cour rappelle sa jurisprudence constante sur cette question, à commencer par le prononcé fréquemment cité de la Cour permanente de Justice internationale en l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* de 1924: «Un différend est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes.» (*Arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 11.*) La question de savoir s'il existe un différend dans une affaire donnée demande à être «établie objectivement» par la Cour (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 74*). Il convient de «démontrer que la réclamation de l'une des parties se heurte à l'opposition manifeste de l'autre» (*Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 328*) (et, plus récemment, *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 40, par. 90*). La Cour, pour se prononcer, doit s'attacher aux faits. Il s'agit d'une question de fond, et non de forme. Comme la Cour l'a reconnu (voir, par exemple, *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 315, par. 89*), l'existence d'un différend peut être déduite de l'absence de réaction d'un Etat à une accusation dans des circonstances où une telle réaction s'imposait. Bien que l'existence d'un différend et la tenue de négociations soient par principe deux choses distinctes, les négociations peuvent aider à démontrer l'existence du différend et à en circonscrire l'objet.

The dispute must in principle exist at the time the Application is submitted to the Court (*Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, *Preliminary Objections, Judgment*, *I.C.J. Reports 1998*, pp. 25-26, paras. 42-44; *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, *Preliminary Objections, Judgment*, *I.C.J. Reports 1998*, pp. 130-131, paras. 42-44); the Parties were in agreement with this proposition. Further, in terms of the subject-matter of the dispute, to return to the terms of Article 22 of CERD, the dispute must be “with respect to the interpretation or application of [the] Convention”. While it is not necessary that a State must expressly refer to a specific treaty in its exchanges with the other State to enable it later to invoke that instrument before the Court (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment*, *I.C.J. Reports 1984*, pp. 428-429, para. 83), the exchanges must refer to the subject-matter of the treaty with sufficient clarity to enable the State against which a claim is made to identify that there is, or may be, a dispute with regard to that subject-matter. An express specification would remove any doubt about one State’s understanding of the subject-matter in issue and put the other on notice. The Parties agree that that express specification does not appear in this case.

2. *The Evidence about the Existence of a Dispute*

31. The Court now turns to the evidence submitted to it by the Parties to determine whether it demonstrates, as Georgia contends, that at the time it filed its Application, on 12 August 2008, it had a dispute with the Russian Federation with respect to the interpretation or application of CERD. The Court needs to determine (1) whether the record shows a disagreement on a point of law or fact between the two States; (2) whether that disagreement is with respect to “the interpretation or application” of CERD, as required by Article 22 of CERD; and (3) whether that disagreement existed as of the date of the Application. To that effect, it needs to determine whether Georgia made such a claim and whether the Russian Federation positively opposed it with the result that there is a dispute between them in terms of Article 22 of CERD.

32. Before the Court considers the evidence bearing on the answers to those issues, it observes that disputes undoubtedly did arise between June 1992 and August 2008 in relation to events in Abkhazia and South Ossetia. Those disputes involved a range of matters including the status of Abkhazia and South Ossetia, outbreaks of armed conflict and alleged breaches of international humanitarian law and of human rights, including the rights of minorities. It is within that complex situation that the dispute which Georgia alleges to exist and which the Russian Federation denies is to be identified. One situation may contain disputes which relate

En principe, le différend doit exister au moment où la requête est soumise à la Cour (*Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 25-26, par. 42-44; *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 130-131, par. 42-44), ce dont les Parties conviennent. De plus, en ce qui concerne son objet, le différend doit, pour reprendre les termes de l'article 22 de la CIEDR, «touch[er] l'interprétation ou l'application de la ... Convention». S'il n'est pas nécessaire qu'un Etat mentionne expressément, dans ses échanges avec l'autre Etat, un traité particulier pour être ensuite admis à invoquer ledit traité devant la Cour (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 428-429, par. 83), il doit néanmoins s'être référé assez clairement à l'objet du traité pour que l'Etat contre lequel il formule un grief puisse savoir qu'un différend existe ou peut exister à cet égard. Une référence expresse ôterait tout doute quant à ce qui, selon cet Etat, constitue l'objet du différend et permettrait d'en informer l'autre Etat. Les Parties conviennent qu'une telle référence n'a pas été faite en la présente espèce.

2. Les éléments de preuve relatifs à l'existence d'un différend

31. La Cour recherchera à présent si les éléments de preuve que lui ont présentés les Parties démontrent que, au moment du dépôt de la requête, c'est-à-dire le 12 août 2008, un différend concernant l'interprétation ou l'application de la CIEDR opposait la Géorgie, comme celle-ci le soutient, à la Fédération de Russie. Elle doit déterminer 1) si le dossier de l'affaire révèle l'existence d'un désaccord sur un point de droit ou de fait entre les deux Etats, 2) si ce désaccord touche «l'interprétation ou l'application» de la CIEDR, comme l'exige l'article 22 de celle-ci, et 3) si ledit désaccord existait à la date du dépôt de la requête. A cet effet, elle doit établir si la Géorgie a formulé une réclamation en ce sens et si celle-ci s'est heurtée à l'opposition manifeste de la Fédération de Russie, de sorte qu'il existe un différend au sens de l'article 22 de la CIEDR entre les deux Etats.

32. Avant de passer à l'examen des éléments de preuve qui peuvent lui permettre de répondre à ces questions, la Cour fait observer que, de toute évidence, des différends ont effectivement surgi entre le mois de juin 1992 et le mois d'août 2008 au sujet des événements en Abkhazie et en Ossétie du Sud. Ces différends portaient sur une série de questions, parmi lesquelles le statut de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, le déclenchement de conflits armés ou des violations alléguées du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, y compris des droits des minorités. C'est donc dans cette situation complexe qu'il convient d'éta-

to more than one body of law and which are subject to different dispute settlement procedures (see, for example, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (*United States of America v. Iran*), *Judgment, I.C.J. Reports 1980*, pp. 19-20, paras. 36-37; *Border and Transborder Armed Actions* (*Nicaragua v. Honduras*), *Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1988*, pp. 91-92, para. 54); the Parties accepted that proposition.

33. The Parties referred the Court to many documents and statements relating to events in Abkhazia and South Ossetia from 1990 to the time of the filing by Georgia of its Application and beyond. In their submissions they emphasized those with an official character. The Court will limit itself to official documents and statements.

34. The Parties also distinguished between documents and statements issued before 2 July 1999 when Georgia became party to CERD, thus establishing a treaty relationship between Georgia and the Russian Federation under CERD, and the later documents and statements, and, in respect of those later documents and statements, between those issued before the armed conflict which began on the night of 7 to 8 August 2008 and those in the following days up to 12 August when the Application was filed. Georgia cited statements relating to events before 1999 “not as a basis for Georgia’s claims against Russia in this action, but as evidence that the dispute with Russia over ethnic cleansing is long-standing and legitimate and not of recent invention”. The Court will also make a distinction between documents issued and statements made before and after Georgia became party to CERD.

35. The documents and statements also vary in their authors, their intended, likely and actual recipients or audience, the occasion of their delivery and their content. Some are issued by the Executive or members of the Executive of one Party or the other — the President, the Foreign Minister, the Foreign Ministry and other Ministries — and others by Parliament, particularly of Georgia, and members of Parliament. Some are press statements or records of interviews, others are internal minutes of meetings prepared by one Party. Some are directed to particular recipients, particularly by a member of the Executive (the President or Foreign Minister) to the counterpart of the other Party or to an international organization or official such as the United Nations Secretary-General or the President of the Security Council. The other Party may or may not be a member of the organization or body. One particular category consists of reports submitted to treaty monitoring bodies, such as the Human Rights Committee, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, and the Committee against Torture. Another category is made up of Security Council resolutions adopted between 1993 and April 2008

blir si le différend allégué par la Géorgie et nié par la Fédération de Russie existe. Une situation donnée peut englober des différends ayant trait à plusieurs corpus juridiques et ne relevant pas des mêmes procédures de règlement (voir, par exemple, *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 19-20, par. 36-37; *Actions armées frontalières et transfrontalières (Nicaragua c. Honduras)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1988, p. 91-92, par. 54); les Parties en conviennent.

33. Les Parties ont renvoyé la Cour à de nombreux documents et déclarations relatifs à des événements qui se sont déroulés en Abkhazie et en Ossétie du Sud au cours de la période allant de 1990 à la date du dépôt de la requête de la Géorgie et au-delà. En exposant leur argumentation, elles ont mis l'accent sur ceux de ces documents et déclarations qui revêtent un caractère officiel. C'est à ces derniers que la Cour limitera son examen.

34. Les Parties ont également fait la distinction entre les documents et déclarations antérieurs au 2 juillet 1999 — date à laquelle la Géorgie est devenue partie à la CIEDR, une relation conventionnelle s'étant ainsi instaurée entre elle et la Fédération de Russie en vertu de cet instrument — et les documents et déclarations ultérieurs, et, en ce qui concerne ces derniers, entre ceux qui précèdent le conflit armé qui a débuté dans la nuit du 7 au 8 août 2008 et ceux qui sont datés des jours suivants, jusqu'au 12 août, date du dépôt de la requête. La Géorgie a précisé que, si elle avait cité certaines déclarations relatives à des événements antérieurs à 1999, ce n'était « pas pour étayer les arguments [qu'elle avait] avancés à l'encontre de la Russie dans la présente affaire, mais pour démontrer que le différend avec la Russie au sujet du nettoyage ethnique exist[ait] depuis longtemps, qu'il [était] fondé et qu'il n'[était] pas d'invention récente ». La Cour distinguera, elle aussi, entre les documents et déclarations qui remontent, respectivement, aux périodes antérieure et postérieure à la date à laquelle la Géorgie est devenue partie à la CIEDR.

35. Ces documents et déclarations diffèrent également les uns des autres par leurs auteurs, les personnes auxquelles ils étaient destinés et celles qu'ils ont vraisemblablement ou effectivement touchées, les circonstances dans lesquelles ils ont été établis ou prononcés ainsi que leur contenu. Certains émanent de l'exécutif ou de membres de l'exécutif de l'une ou l'autre Partie — le président, le ministre ou le ministère des affaires étrangères et d'autres ministères —, d'autres du Parlement, en particulier celui de la Géorgie, et de parlementaires. Certains sont des déclarations faites à la presse ou des propos tenus à l'occasion d'une interview, d'autres des procès-verbaux internes de réunions, dressés par l'une des Parties. Certains ont des destinataires particuliers, notamment dans le cas où un membre de l'exécutif (le président ou le ministre des affaires étrangères) s'adresse à son homologue de l'autre Partie, à une organisation internationale ou à un de ses responsables, tel que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou le président du Conseil de sécurité. Il se peut que l'autre Partie ne soit pas membre de l'organisation ou de l'organe en question. Les rapports présentés aux organes de surveillance de l'application des traités, tels que le Comité des droits de

relating to Abkhazia. Other documents record agreements between various parties or are formal minutes of their meetings. The parties sometimes include the “Abkhaz side”, the “South Ossetian side”, the “North Ossetian side”, in some cases with Georgia alone and in the others with Georgia and Russia and both “Ossetian sides”. The reference to “parties” may sometimes be elaborated as “parties to the conflict” or “parties to the agreement”. The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) have also been signatories in appropriate cases, but are not named as parties to the agreements.

36. The Russian Federation, in addressing the above matters, emphasized the need, if documents and statements were to be evidence of a dispute between it and Georgia, that they be presented by members of the Georgian Executive and in such a way that the document or statement would, or would be expected to, come to the attention of the authorities of the Russian Federation. It accordingly contended that statements and resolutions adopted by the Georgian Parliament or statements made by Parliamentary Officers were not relevant. Georgia replied that a number of those Parliamentary resolutions were “adopted by the foreign ministry and submitted to the United Nations as statements of the government’s position”.

37. The Parties gave their main attention to the contents of the documents and statements and the Court will do likewise, while taking account of the various matters addressed in the previous two paragraphs. It observes at this stage that a dispute is more likely to be evidenced by a direct clash of positions stated by the two Parties about their respective rights and obligations in respect of the elimination of racial discrimination, in an exchange between them, but, as the Court has already noted, there are circumstances in which the existence of a dispute may be inferred from the failure to respond to a claim (see paragraph 30). Further, in general, in international law and practice, it is the Executive of the State that represents the State in its international relations and speaks for it at the international level (*Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment*, *I.C.J. Reports 2006*, p. 27, paras. 46-47). Accordingly, primary attention will be given to statements made or endorsed by the Executives of the two Parties.

38. The Parties in addressing the contents of the various documents and statements considered (1) the alleged parties to the various disputes or conflicts, (2) the various roles which the Russian Federation played and (3) the different subject-matter of the disputes. On the first, the Russian Federation contended that the principal relationships in issue were between Georgia on the one side, and Abkhazia or South Ossetia on the

l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité contre la torture, forment une catégorie particulière, de même que les résolutions concernant l'Abkhazie adoptées par le Conseil de sécurité entre 1993 et le mois d'avril 2008. D'autres documents encore font état d'accords conclus entre différentes parties ou sont les procès-verbaux officiels des réunions tenues entre elles, c'est-à-dire, dans certains cas, la «partie abkhaze», la «partie sud-ossète», la «partie nord-ossète», face à la seule Géorgie, et, dans d'autres, la Géorgie, la Russie et les deux «parties ossètes». Le terme «parties» désigne tantôt les parties au conflit, tantôt les parties à l'accord. Le cas échéant, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sont également signataires des accords en question, sans toutefois y être mentionnés en tant que parties.

36. En traitant de ces questions, la Fédération de Russie a souligné que, pour que des déclarations et documents puissent attester l'existence d'un différend l'opposant à la Géorgie, ils devaient non seulement émaner de membres de l'exécutif géorgien, mais aussi avoir été portés à la connaissance des autorités russes ou être censés l'avoir été. Elle a donc soutenu que les déclarations et résolutions adoptées par le Parlement géorgien ou les déclarations faites par des représentants de ce Parlement étaient dépourvues de pertinence. La Géorgie a répondu qu'un certain nombre de ces résolutions parlementaires avaient été «entérinées par le ministère des affaires étrangères et soumises à l'Organisation des Nations Unies pour affirmer la position du gouvernement».

37. Les Parties se sont principalement attachées au contenu de ces documents et déclarations. La Cour fera de même lorsqu'elle prendra en considération les différents points examinés aux deux paragraphes précédents. A ce stade, elle fait observer qu'il serait plus aisé de démontrer l'existence d'un différend entre les Parties si un échange entre elles mettait en évidence des positions diamétralement opposées à propos de leurs droits et obligations respectifs en ce qui concerne l'élimination de la discrimination raciale, mais que, ainsi qu'elle l'a déjà indiqué, l'existence d'un différend peut, dans certaines circonstances, être déduite de l'absence de réaction à une accusation (voir paragraphe 30). Par ailleurs, en droit international comme dans la pratique, c'est en règle générale l'exécutif qui représente l'Etat dans ses relations internationales et s'exprime en son nom sur le plan international (*Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002)* (*République démocratique du Congo c. Rwanda*), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 27, par. 46-47). Une attention toute particulière sera donc accordée aux déclarations faites ou entérinées par l'exécutif de chacune des Parties.

38. S'agissant du contenu des documents et déclarations versés au dossier, les Parties à la présente espèce ont présenté leurs argumentations respectives sur 1) l'identité des parties aux divers différends ou conflits, 2) les rôles divers joués par la Fédération de Russie et 3) l'objet de chaque différend. Pour ce qui est de la première question, la Fédération de Russie avance que les relations en cause étaient principalement celles que la Géorgie entretenait

other, while Georgia submitted that the relationships were between it and the Russian Federation. On the second matter, which is related to the first, the Russian Federation emphasized that its role was as facilitator in contacts and negotiations between Georgia and the Abkhaz and South Ossetian sides and as peacekeeper while Georgia contended that the Russian Federation had a more direct role, which included the facilitating and tolerating of acts of racial discrimination by the separatists. And, on the third, the Russian Federation submitted that the primary dispute which existed between Georgia on one side and Abkhazia and South Ossetia on the other was about the status of the regions. The primary dispute that existed between Georgia and the Russian Federation was about the allegedly unlawful use of force by the Russian Federation after 7 August 2008. Georgia by contrast emphasized the references in the statements to “ethnic cleansing” and to the obstacles in the way of the return of refugees and internally displaced persons (IDPs). The Court will take account of those matters as it reviews the legal significance of the documents and statements to which the Parties gave their principal attention.

39. Before it considers those documents and statements, the Court addresses the agreements reached in the 1990s and the Security Council resolutions adopted from the 1990s until early 2008. Those agreements and resolutions provide an important part of the context in which the statements the Parties invoke were made. In particular they help define the different roles which the Russian Federation was playing during that period.

3. Relevant Agreements and Security Council Resolutions

40. So far as South Ossetia is concerned, Georgia and the Russian Federation on 24 June 1992 concluded an agreement on principles of settlement of the Georgian-Ossetian conflict (the Sochi Agreement). In the preamble they declared that they were striving for the immediate cessation of the bloodshed and achieving a comprehensive settlement of the conflict between the Ossetians and Georgians; they were guided by the desire to witness a speedy restoration of peace and stability in the region; they reaffirmed their commitment to the principles of the United Nations Charter and the Helsinki Final Act; and they acted in the spirit of respect for human rights and fundamental freedoms, as well as the rights of ethnic minorities. The agreement provided for a ceasefire and a withdrawal of armed formations (with particular contingents of the Russian Federation identified); and, to exercise control over the implementation of those measures, a mixed control commission was to be established, consisting of representatives of all parties involved in the conflict. It was to work in close co-operation with the joint group of military observers already agreed to. The parties were to start negotiating immediately on the economic recovery of the regions located in the conflict zone, and the creation of proper conditions for the return of refugees. The first decision of

avec l'Abkhazie ou l'Ossétie du Sud, alors que, pour la Géorgie, ce sont ses propres relations avec la Fédération de Russie qui étaient au cœur du problème. En ce qui concerne la deuxième question, qui n'est pas sans lien avec la précédente, la Fédération de Russie affirme qu'elle a joué un rôle de facilitateur des contacts et négociations entre la Géorgie et les parties abkhaze et sud-ossète et de garant du maintien de la paix, alors que la Géorgie soutient que son rôle était plus direct, et qu'elle a notamment facilité et toléré les actes de discrimination raciale perpétrés par les séparatistes. Enfin, s'agissant de la troisième question, la Fédération de Russie fait valoir que le différend qui a opposé la Géorgie, d'une part, à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud, d'autre part, portait principalement sur le statut de ces régions; le différend qui a opposé la Géorgie à la Fédération de Russie portait, quant à lui, principalement sur l'emploi illicite de la force auquel celle-ci aurait eu recours après le 7 août 2008. La Géorgie, en revanche, met l'accent sur les références faites dans les déclarations au «nettoyage ethnique» ainsi qu'aux entraves au retour des réfugiés et des personnes déplacées. La Cour, en cherchant à établir quelle valeur juridique accorder aux documents et déclarations auxquels les Parties se sont principalement attachées, tiendra compte de ces questions.

39. Avant d'en venir à l'examen de ces documents et déclarations, la Cour s'intéressera aux accords conclus dans les années 1990 et aux résolutions que le Conseil de sécurité a adoptées à partir de cette période jusqu'au début de l'année 2008. Ces accords et résolutions forment une part importante du contexte dans lequel les déclarations invoquées par les Parties ont été faites. Ils permettent en particulier de mieux cerner les différents rôles joués par la Fédération de Russie au cours de la période considérée.

3. Les accords pertinents et les résolutions du Conseil de sécurité

40. En ce qui concerne l'Ossétie du Sud, la Géorgie et la Fédération de Russie conclurent, le 24 juin 1992, un accord sur les principes du règlement du conflit osséto-géorgien (l'accord de Sotchi). Dans le préambule de cet accord, elles déclaraient qu'elles s'efforçaient de parvenir à une cessation immédiate de l'effusion de sang et à un règlement d'ensemble du conflit entre les Ossètes et les Géorgiens, et étaient animées du désir de voir rapidement rétablies la paix et la stabilité dans la région. Elles réaffirmaient en outre leur attachement aux principes de la Charte des Nations Unies et de l'acte final d'Helsinki, et déclaraient œuvrer dans l'esprit du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des droits des minorités ethniques. L'accord prévoyait un cessez-le-feu et le retrait des formations armées (certains contingents de la Fédération de Russie étant expressément mentionnés), ainsi que la création d'une commission de contrôle conjointe chargée de surveiller l'exécution de ces mesures, composée de représentants de toutes les parties impliquées dans le conflit. Cette commission devait travailler en étroite collaboration avec le groupe conjoint d'observateurs militaires, dont la constitution avait déjà été convenue. Les parties devaient engager immédiatement des négociations sur le rétablissement économique des régions situées dans la zone

the Joint Control Commission (JCC) adopted on 4 July 1992 was to determine that the joint forces (later known as the Joint Peacekeeping Forces) would have 1,500 persons (500 from each of Georgia, the Russian Federation and the Ossetian side) with 900 in reserve. In a Georgia-Russian Federation Protocol of Negotiations of 9 April 1993, the delegations agreed, in the context of the Georgian-Ossetian conflict, to render support to the endeavours of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) aimed at facilitating a dialogue between the parties to the conflict in order to secure a peaceful and comprehensive settlement and to creating conditions for the return of refugees to the places of their permanent residence.

41. Two years later, on 31 October 1994, an Agreement on the Further Development of the Georgian Ossetian Peaceful Settlement Process and on the JCC was signed by the Georgian party, the Russian Federation party, the South-Ossetian party and the North-Ossetian party in the presence of the CSCE representatives. The Agreement distinguished between “the parties” and the “parties in conflict”. The “parties”, recognizing the urgent need for a wholesale settlement of the Georgian-Ossetian conflict, agreed on the need to further develop the process of peaceful settlement of that conflict. They noted that the JCC had “largely fulfilled its functions of ensuring control of [the] ceasefire, withdrawing armed units and maintaining safety measures, thus laying [the] foundation for the process of political settlement” and they decided that the JCC would be a permanent body of the four parties involved in settling the conflict and mitigating its consequences. The “parties in conflict” reaffirmed their obligations to resolve all differences through peaceful means. In December 1994 the JCC stated that the Russian Federation battalion of the peacekeeping forces was the guarantor of relative stability in the area.

42. In the course of 1997, 1998 and 1999, the JCC and bodies established by it met and adopted decisions for the voluntary return of IDPs and refugees. Those meetings continued until at least 2004. The record of the last in the case file, held on 16 April 2004, states that “the preliminary stage [on certain matters] within the competence of the JCC has been completed” and the JCC requests the Governments of the Russian Federation and Georgia to give instructions to appropriate ministries and calls for regular meetings between the Governments to discuss progress.

43. On 31 March 1999, the JCC stated its opinion that “the peace-keeping forces keep on being a major sponsor of the peace and a calm life”. It also noted the positive contribution of the OSCE Mission in Georgia.

*

du conflit et sur la création de conditions propices au retour des réfugiés. Aux termes de la première décision de la Commission de contrôle conjointe (CCC), adoptée le 4 juillet 1992, la force commune (qui deviendrait la force commune de maintien de la paix) devait compter mille cinq cents militaires d'active (la Géorgie, la Fédération de Russie et la partie ossète en fournissant chacune cinq cents) et neuf cents réservistes. Dans un protocole de négociations en date du 9 avril 1993, la Géorgie et la Fédération de Russie étaient convenues, en ce qui concerne le conflit osséto-géorgien, de soutenir les efforts déployés par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) en vue de faciliter le dialogue entre les parties au conflit, de manière à en permettre un règlement pacifique et global et de créer des conditions propres à assurer le retour des réfugiés sur leur lieu de résidence permanente.

41. Deux ans plus tard, le 31 octobre 1994, un accord relatif à la poursuite du processus de règlement du conflit entre la Géorgie et l'Ossétie et à la CCC fut signé par les parties géorgienne, russe, sud-ossète et nord-ossète, en présence de représentants de la CSCE. Une distinction y était établie entre les «parties» et les «parties au conflit». Les «parties», reconnaissant qu'il était urgent de parvenir à un règlement global du conflit osséto-géorgien, s'accordaient sur la nécessité de poursuivre le processus de règlement pacifique de ce conflit. Elles estimaient que la CCC avait «en grande partie rempli ses fonctions consistant à assurer le contrôle du cessez-le-feu, superviser le retrait des unités armées et appliquer des mesures de sécurité, jetant ainsi les bases du processus de règlement politique», et décidaient de transformer cette commission en un organe permanent des quatre parties participant au règlement du conflit et à l'atténuation de ses conséquences. Les «parties au conflit», quant à elles, réaffirmaient qu'elles étaient tenues de régler toutes leurs dissensions par des moyens pacifiques. Dans une décision du mois de décembre 1994, la CCC précisait que le bataillon russe de la force de maintien de la paix était le garant d'une stabilité relative dans la zone du conflit.

42. Au cours des années 1997, 1998 et 1999, la CCC et les organes qu'elle avait mis en place siégèrent et adoptèrent des décisions relatives au retour volontaire des personnes déplacées et des réfugiés. Ces réunions se poursuivirent au moins jusqu'en 2004. Dans le procès-verbal de la dernière d'entre elles, tenue le 16 avril 2004, qui est versé au dossier de l'affaire, il est indiqué que «l'étape préliminaire [qui portait sur certains aspects] de la mission incombant à la CCC [était] achevée», et que celle-ci priait les Gouvernements de la Fédération de Russie et de la Géorgie de donner des instructions aux ministères concernés, et demandait que des réunions soient régulièrement organisées entre les gouvernements pour examiner les progrès accomplis.

43. Le 31 mars 1999, la CCC précisait que, selon elle, «la force de maintien de la paix continu[ait] d'être un des principaux garants de la paix et de la tranquillité». Elle prenait également note de la contribution positive de la mission de l'OSCE en Géorgie.

44. So far as Abkhazia is concerned, the President of the Russian Federation and the Chairman of the State Council of the Republic of Georgia on 3 September 1992 signed the Moscow Agreement. Their discussions, they recorded, had involved “leaders of Abkhazia, the North Caucasus Republics, Regions and Districts of the Russian Federation”. The agreement provided for a ceasefire, confirmed the necessity of observing the international norms in the sphere of human rights and minority rights, the inadmissibility of discrimination, and provided that “[t]he Troops of the Russian Federation, temporarily deployed on the territory of Georgia, including in Abkhazia, shall firmly observe neutrality”. A protocol of negotiations signed by Georgia and the Russian Federation on 9 April 1993 provided for the functioning of the Commission for Control and Inspection in Abkhazia, composed of representatives appointed by the Georgian authorities including those from Abkhazia and the authorities of the Russian Federation. It was to guarantee compliance with the ceasefire and to perform other functions agreed by the parties represented in the Commission. A special group was to address the return and accommodation of refugees and IDPs and measures were to be taken to protect the human rights of minorities (see paragraph 40).

45. On 9 July 1993, the Security Council requested the Secretary-General to make the necessary preparations for a military observer mission once the ceasefire between the Government of Georgia and the Abkhaz authorities was implemented (Security Council resolution 849 (1993)). The ceasefire agreement was signed on 27 July 1993 with the mediation of the Deputy Foreign Minister of the Russian Federation in the role of facilitator and the joint commission was established. The parties considered it necessary to invite international peacekeeping forces in the conflict zones; “[t]his task may be shared, subject to consultation with the United Nations, by the Russian military contingent temporarily deployed in the zone”. The United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG) was established by Security Council resolution 858 (1993) on 24 August 1993. On the outbreak of fighting in September, the Security Council, in the words of its President, “strongly condemn[ed] this grave violation by the Abkhaz side of the . . . ceasefire agreement of 27 July 1993” (United Nations doc. S/26463), and the representative of the Russian Federation recorded the deep concern felt in the Russian Federation at the violation by the Abkhazian side of its ceasefire agreement (United Nations doc. S/PV.3295). On 19 October 1993 the Council, expressed its deep concern at the human suffering caused by conflict in the region and at reports of “ethnic cleansing” and other serious violations of international humanitarian law, reaffirmed its strong condemnation of the grave violation by the Abkhaz side of the ceasefire agreement and affirmed the right of refugees and displaced persons to return to their homes. It reiterated its support for the efforts of the Secretary-General and his Special Envoy, in co-operation with the Chairman-in-Office of the CSCE and with the assis-

44. En ce qui concerne l'Abkhazie, le président de la Fédération de Russie et le président du Conseil d'Etat de la République de Géorgie signèrent, le 3 septembre 1992, l'accord de Moscou. Ils y faisaient état de la participation «des dirigeants de l'Abkhazie, des républiques du Nord Caucase, des régions et des districts de la Fédération de Russie» à leurs discussions. L'accord prévoyait un cessez-le-feu, confirmait la nécessité de respecter les règles internationales dans le domaine des droits de l'homme et des droits des minorités, ainsi que le caractère inadmissible des discriminations, et disposait que «[l]es troupes de la Fédération de Russie, provisoirement déployées sur le territoire de la Géorgie, y compris en Abkhazie, observer[ai]ent une stricte neutralité». Un protocole de négociations signé le 9 avril 1993 par la Géorgie et la Fédération de Russie portait création d'une commission de contrôle et d'inspection en Abkhazie, composée de représentants nommés par les autorités géorgiennes — y compris celles d'Abkhazie — et les autorités de la Fédération de Russie. Cette commission devait garantir le respect du cessez-le-feu et s'acquitter d'autres fonctions définies par les parties représentées en son sein. Par ailleurs, un groupe spécial était chargé d'examiner les questions liées au retour et au logement des réfugiés et des personnes déplacées, et des mesures devaient être prises pour protéger les droits de l'homme des minorités (voir paragraphe 40).

45. Le 9 juillet 1993, le Conseil de sécurité demandait au Secrétaire général de prendre les dispositions nécessaires en vue du déploiement d'une mission d'observateurs militaires, une fois que le cessez-le-feu entre le Gouvernement géorgien et les autorités abkhazes aurait été appliqué (résolution 849 (1993) du Conseil de sécurité). L'accord de cessez-le-feu fut signé le 27 juillet 1993, grâce à la médiation du vice-ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie agissant en tant que facilitateur, et la commission conjointe fut établie. Les parties à cet accord jugeaient nécessaire de demander le déploiement d'une force internationale de maintien de la paix dans les zones de conflit, tout en précisant que, «[s]ous réserve de consultations avec l'Organisation des Nations Unies, le contingent militaire russe temporairement déployé p[ouvait] participer à l'exécution de cette tâche». La Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG) fut créée le 24 août 1993 par la résolution 858 (1993) du Conseil de sécurité. Lorsque les combats reprirent, au mois de septembre, le Conseil de sécurité, par la voix de son président, «condamn[a] énergiquement cette violation grave, par la partie abkhaze, de l'accord de cessez-le-feu conclu ... le 27 juillet 1993», (Nations Unies, doc. S/26463), tandis que le représentant de la Fédération de Russie indiquait que la violation de cet accord par la partie abkhaze avait suscité une vive inquiétude dans son pays (Nations Unies, doc. S/PV.3295). Le 19 octobre 1993, le Conseil de sécurité se déclarait profondément préoccupé par les souffrances causées par le conflit qui sévissait dans la région ainsi que par les informations faisant état d'un «nettoyage ethnique» et d'autres violations graves du droit international humanitaire, réaffirmait sa condamnation énergique de la grave violation de l'ac-

tance of the Government of the Russian Federation as a facilitator, to carry forward the peace process with the aim of achieving an overall political settlement (Security Council resolution 876 (1993)).

46. At the first round of negotiations between the Georgian and Abkhaz sides, held in Geneva from 30 November to 1 December 1993, under the aegis of the United Nations, with the Russian Federation as facilitator and a representative of the CSCE, the parties committed themselves not to use force or the threat of force during the peaceful settlement negotiations, stated that the maintenance of peace would be promoted by an increase in the number of international observers and by the use of international peacekeeping forces, agreed to exchange prisoners of war, to find an urgent solution to the problem of refugees and displaced persons, and to have a group of experts prepare a report on the status of Abkhazia. On 4 April 1994 a Quadripartite Agreement on Voluntary Return of Refugees and Displaced Persons was signed by the Abkhaz and Georgian sides as “the Parties”, as well as by the Russian Federation and UNHCR. In that Agreement, the Russian Federation undertook certain obligations relating to the return of refugees and displaced persons.

47. The Geneva process continued for more than a decade and was assisted by the Group of Friends of the Secretary-General (France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom and the United States). Georgia and the Russian Federation again proposed that the Security Council consider the question of a peacekeeping operation to be carried out by the United Nations or with its authorization, relying, if necessary, on a Russian Federation military contingent (joint letter of 4 February 1994 (United Nations doc. S/1994/125); see also the Georgian/Abkhazian declaration of 4 April 1994). The Security Council did not respond to that proposal and on 14 May 1994 the Georgian side and the Abkhaz side in the Agreement on a Ceasefire and Separation of Forces agreed that “[t]he peacekeeping force of the Commonwealth of Independent States and the military observers . . . shall be deployed in the security zone to monitor compliance with this Agreement.” On 30 June 1994 the Security Council “[n]ote[d] with satisfaction the beginning of Commonwealth of Independent States (CIS) assistance in the zone of conflict, in response to the request of the parties” (Security Council resolution 934 (1994); see also Security Council resolutions 901 (1994) and 937 (1994)).

48. Over the following years, until 15 April 2008, the Security Council adopted a series of resolutions regarding the situation in Abkhazia, Georgia, with recurring elements. It is convenient at this point to quote pas-

cord de cessez-le-feu par la partie abkhaze et confirmait le droit des réfugiés et des personnes déplacées de retourner dans leurs foyers. Il réitérait son soutien aux efforts menés par le Secrétaire général et son envoyé spécial, en coopération avec le président en exercice de la CSCE et avec l'assistance du Gouvernement de la Fédération de Russie en tant que facilitateur, pour faire progresser le processus de paix et parvenir à un règlement politique global (résolution 876 (1993) du Conseil de sécurité).

46. Lors de la première série de négociations — tenue à Genève du 30 novembre au 1^{er} décembre 1993 sous les auspices des Nations Unies, en présence de la Fédération de Russie en tant que facilitateur et d'un représentant de la CSCE —, les parties géorgienne et abkhaze s'engagèrent à ne pas recourir ou menacer de recourir à la force tant que seraient menées des négociations en vue d'un règlement pacifique, déclarèrent que le maintien de la paix serait favorisé par l'augmentation du nombre des observateurs internationaux et la présence d'une force internationale de maintien de la paix, et convinrent d'échanger les prisonniers de guerre et de trouver d'urgence une solution au problème des réfugiés et des personnes déplacées, ainsi que de charger un groupe d'experts de préparer un rapport sur le statut de l'Abkhazie. Le 4 avril 1994, un accord quadripartite sur le rapatriement librement consenti des réfugiés et des personnes déplacées fut signé par l'Abkhazie et la Géorgie en tant que «parties» à l'accord, ainsi que par la Fédération de Russie et le HCR. Aux termes de cet accord, la Fédération de Russie prenait certains engagements concernant le retour des réfugiés et des personnes déplacées.

47. Le processus de Genève se poursuivit pendant plus de dix ans, avec le soutien du groupe des amis du Secrétaire général (composé de la France, de l'Allemagne, de la Fédération de Russie, du Royaume-Uni et des Etats-Unis d'Amérique). La Géorgie et la Fédération de Russie proposèrent de nouveau que le Conseil de sécurité examinât la question de la mise en place par les Nations Unies, ou avec leur approbation, d'une opération de maintien de la paix s'appuyant, si nécessaire, sur un contingent militaire de la Fédération de Russie (lettre commune du 4 février 1994 (Nations Unies, doc. S/1994/125); voir également la déclaration abkhaze-géorgienne du 4 avril 1994). Le Conseil de sécurité ne donna pas suite à cette proposition et, le 14 mai 1994, la Géorgie et l'Abkhazie convinrent, dans l'accord de cessez-le-feu et de séparation des forces, que «[l]es forces de rétablissement de la paix de la Communauté d'Etats indépendants et les observateurs militaires ... ser[ai]ent stationnés dans la zone de sécurité afin de veiller au respect du présent accord». Le 30 juin 1994, le Conseil de sécurité «[n]ot[ait] avec satisfaction le commencement de l'assistance apportée par la Communauté d'Etats indépendants (CEI) dans la zone du conflit, en réponse à la demande des parties» (résolution 934 (1994) du Conseil de sécurité; voir également les résolutions 901 (1994) et 937 (1994) du Conseil de sécurité).

48. Dans les années qui suivirent — et jusqu'au 15 avril 2008 —, le Conseil de sécurité adopta une série de résolutions concernant la situation en Abkhazie (Géorgie) et contenant des éléments récurrents. Il convient à

sages addressing those recurring elements from resolutions adopted in 1994 and 1996. In resolution 937 (1994), the Security Council:

“*Reaffirming* its commitment to the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Georgia, and the right of all refugees and displaced persons affected by the conflict to return to their homes in secure conditions, in accordance with international law and as set out in the Quadripartite Agreement,

Stressing the crucial importance of progress in the negotiations under the auspices of the United Nations and with the assistance of the Russian Federation as facilitator and with the participation of representatives of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) to reach a comprehensive political settlement of the conflict, including on the political status of Abkhazia, respecting fully the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Georgia, based on the principles set out in its previous resolutions,

-
- 2. *Calls upon* the parties to intensify their efforts to achieve an early and comprehensive political settlement under the auspices of the United Nations with the assistance of the Russian Federation as facilitator and with the participation of representatives of the CSCE, and *welcomes* the wish of the parties to see the United Nations continue to be actively involved in the pursuit of a political settlement;
 - 3. *Commends* the efforts of the members of the CIS directed towards the maintenance of a cease-fire in Abkhazia, Republic of Georgia, and the promotion of the return of refugees and displaced persons to their homes in accordance with the Agreement signed in Moscow on 14 May 1994 in full co-operation with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and in accordance with the Quadripartite Agreement;
 - 4. *Welcomes* the contribution made by the Russian Federation, and indications of further contributions from other members of the CIS, of a peace-keeping force, in response to the request of the parties, pursuant to the 14 May Agreement, in co-ordination with UNOMIG . . . and in accordance with the established principles and practices of the United Nations;
-
- 9. *Reaffirms* its support for the return of all refugees and displaced persons to their homes in secure conditions, in accordance with international law and as set out in the Quadripartite Agreement . . .”

Similarly, in resolution 1036 (1996), the Security Council:

ce stade de citer des passages dans lesquels figurent ces éléments, tirés de résolutions adoptées en 1994 et 1996. Dans sa résolution 937 (1994), le Conseil de sécurité,

«*Réaffirmant* son attachement à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République de Géorgie, et le droit de tous les réfugiés et personnes déplacées touchés par le conflit de retourner en toute sécurité dans leurs foyers, conformément au droit international et ainsi qu'il est énoncé dans l'Accord quadripartite,

Soulignant qu'il [était] d'une importance cruciale que des progrès soient accomplis dans les négociations menées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies avec le concours de la Fédération de Russie en tant que facilitateur et avec la participation de représentants de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) en vue de parvenir à un règlement politique global du conflit, y compris sur le statut politique de l'Abkhazie, respectant pleinement la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République de Géorgie, sur la base des principes énoncés dans ses résolutions antérieures,

.

- 2. *Demand[ait]* aux parties d'intensifier leurs efforts en vue de parvenir sans tarder à un règlement politique global sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies avec le concours de la Fédération de Russie en tant que facilitateur et avec la participation de représentants de la CSCE, et *se félicit[ait]* que les parties tiennent à ce que l'Organisation des Nations Unies continue de participer activement à la recherche d'un règlement politique;
- 3. *Accueill[ait]* positivement les efforts déployés par les membres de la CEI en vue de maintenir un cessez-le-feu en Abkhazie (République de Géorgie) et de faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs foyers conformément à l'Accord signé à Moscou le 14 mai 1994, avec la pleine coopération du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et conformément à l'Accord quadripartite;
- 4. *Se félicit[ait]* que la Fédération de Russie ait fourni une force de maintien de la paix et que d'autres membres de la CEI aient indiqué qu'ils y apporteraient de nouvelles contributions, à la demande des parties en application de l'Accord du 14 mai, en coordination avec la MONUG ... et conformément aux principes et pratiques établis des Nations Unies;

.

- 9. *Réaffirm[ait]* son appui au retour de tous les réfugiés et personnes déplacées dans leurs foyers en toute sécurité, conformément au droit international et ainsi qu'il [était] énoncé dans l'Accord quadripartite...»

De même, dans sa résolution 1036 (1996), le Conseil de sécurité,

“*Stressing* the need for the parties to intensify efforts, under the auspices of the United Nations and with the assistance of the Russian Federation as facilitator, to achieve an early and comprehensive political settlement of the conflict, including on the political status of Abkhazia, fully respecting the sovereignty and territorial integrity of Georgia,

Reaffirming also the right of all refugees and displaced persons affected by the conflict to return to their homes in secure conditions in accordance with international law and as set out in the Quadripartite Agreement of 14 April 1994,

.....
Noting that the Moscow Agreement of 14 May 1994 on a Cease-fire and Separation of Forces (S/1994/583, Annex I) has generally been respected by the parties with the assistance of the Commonwealth of Independent States (CIS) peacekeeping forces and the United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG),

Expressing its satisfaction with the close co-operation and co-ordination between UNOMIG and the CIS peace-keeping force in the performance of their respective mandates and *commending* the contribution both have made to stabilize the situation in the zone of conflict,

-
- 3. *Reaffirms* its full support for the efforts of the Secretary-General aimed at achieving a comprehensive political settlement of the conflict, including on the political status of Abkhazia, respecting fully the sovereignty and territorial integrity of Georgia, as well as for the efforts that are being undertaken by the Russian Federation in its capacity as facilitator to intensify the search for a peaceful settlement of the conflict, and *encourages* the Secretary-General to continue his efforts, with the assistance of the Russian Federation as facilitator, and with the support of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), to that end;
 -
 - 8. *Calls upon* the parties to improve their co-operation with UNOMIG and the CIS peace-keeping force in order to provide a secure environment for the return of refugees and displaced persons and *also calls upon* them to honour their commitments with regard to the security and freedom of movement of all United Nations and CIS personnel and with regard to UNOMIG inspections of heavy weapons storage sites;
 - 9. *Welcomes* the additional measures implemented by UNOMIG and the CIS peace-keeping force in the Gali region aimed at improving conditions for the safe and orderly return of refugees and displaced persons, and all appropriate efforts in this regard.”

«*Soulignant* que les parties [devaient] redoubler d’efforts, sous les auspices de l’Organisation des Nations Unies et avec le concours de la Fédération de Russie en qualité de facilitateur, pour trouver rapidement une solution politique globale au conflit, portant notamment sur le statut politique de l’Abkhazie, dans le plein respect de la souveraineté et de l’intégrité territoriale de la Géorgie,

Réaffirmant aussi le droit de tous les réfugiés et personnes déplacées touchés par le conflit de retourner en toute sécurité dans leurs foyers, conformément au droit international et comme le prévo[yait] l’Accord quadripartite ... signé le 14 avril 1994

.....
Constatant que les parties [avaient] respecté de façon générale l’accord de cessez-le-feu et de séparation des forces signé à Moscou le 14 mai 1994 (S/1994/583, annexe I), aidées en cela par la force de maintien de la paix de la Communauté d’Etats indépendants et la Mission d’observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG),

Se déclarant satisfait de ce que la MONUG et la force de maintien de la paix de la CEI accompliss[aient] leurs mandats respectifs en coopération et en coordination étroites et *saluant* la contribution qu’elles [avaient] l’une et l’autre apportée à la stabilisation de la situation dans la zone du conflit,

.....
3. *Réaffirm[ait]* qu’il appu[yait] sans réserve les efforts déployés par le Secrétaire général pour trouver une solution politique globale au conflit, portant notamment sur le statut politique de l’Abkhazie, dans le plein respect de la souveraineté et de l’intégrité territoriale de la Géorgie, ainsi que l’action que [menait] la Fédération de Russie, en tant que facilitateur, pour activer la recherche d’un règlement pacifique du conflit, et *encourage[ait]* le Secrétaire général à poursuivre ses efforts en ce sens avec l’aide de la Fédération de Russie comme facilitateur et avec le soutien de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE);

.....
8. *Engage[ait]* les parties à améliorer leur coopération avec la MONUG et la force de maintien de la paix de la CEI afin de créer des conditions de sécurité propices au retour des réfugiés et des personnes déplacées, et les *engage[ait]* également à honorer les engagements qu’elles [avaient] pris en ce qui concerne la sécurité et la liberté de mouvement de tout le personnel des Nations Unies et de la CEI, et l’inspection par la MONUG des dépôts d’armes lourdes;

9. *Accueille[ait]* favorablement les mesures supplémentaires mises en œuvre par la MONUG et la force de maintien de la paix de la CEI dans la région de Gali pour mieux assurer le retour des réfugiés et des personnes déplacées en toute sécurité et en bon ordre, ainsi que toutes les initiatives prises à cette fin.»

As appropriate, the Court refers back to these standard paragraphs and highlights particular elements later in this part of the Judgment.

49. In September 2003 the Council of Heads of States of the CIS, expressing its gravest concern over unsettled problems resulting from the conflict in Abkhazia (Georgia), decided to extend the term of stay and the mandate of the collective peacekeeping forces until a conflicting party requested that the operation should be discontinued, in which event the withdrawal was to be effected within a month; the concluding statement on the meetings between President Putin and President Shevardnadze, held on 6 and 7 March 2003, was essentially to the same effect. It was only after the armed conflict of August 2008 that Georgia made such a request, on 1 September 2008.

*4. Documents and Statements from the Period before
CERD Entered into Force between the Parties on 2 July 1999*

50. The Court recalls that it is examining the documents and statements issued before 2 July 1999 and invoked by Georgia in light of Georgia's contention that its dispute with the Russian Federation "over ethnic cleansing is long-standing and legitimate and not of recent invention" (paragraph 34 above). These earlier documents and statements may help to put into context those documents or statements which were issued or made after the entry into force of CERD between the Parties.

51. The earliest document invoked by Georgia as supporting its submission that it has a dispute with the Russian Federation about racial discrimination is a letter of 2 October 1992 from the Vice-Chairman of the State Council of Georgia to the President of the Security Council (United Nations doc. S/24626). That letter and a related appeal to the CSCE described aspects of the "large-scale offensive" in Abkhazia by "Abkhaz separatists in conjunction with mercenary terrorists", and continued that "[t]he conspiracy of the Abkhaz separatists and the reactionary forces in Russia is quite apparent". Both documents also claimed that the attackers were armed with "tanks and other modern weaponry, the kind the Russian army is currently equipped with". The appeal added that the influx of organized armed groups from the territory of the Russian Federation had increased, by land and sea routes, controlled by the Armed Forces of the Russian Federation. Contrary to the submission made by Georgia to the Court, the statements do not claim the Russian Federation was facilitating ethnic cleansing. Accordingly, the Court does not consider that they are evidence that the Russian Federation was participating in support, sponsorship and defence of the discriminatory activities of the separatist authorities in the early 1990s, as Georgia has alleged.

52. On 17 December 1992 the Georgian Parliament adopted a statement which referred to "the mass shooting of civilian Georgian popula-

Dans la suite de cette partie de l'arrêt, la Cour renverra selon que de besoin à ces dispositions types et portera son attention sur certains de leurs éléments.

49. En septembre 2003, le conseil des chefs d'Etat des pays membres de la CEI, exprimant sa très vive inquiétude au sujet des problèmes résultant du conflit en Abkhazie (Géorgie) restés en suspens, décida de prolonger la présence et le mandat de la force collective de maintien de la paix jusqu'à ce qu'une des parties au conflit demande à ce qu'il soit mis fin à l'opération, auquel cas le retrait devait être effectué dans un délai d'un mois; la déclaration finale faite à l'issue des réunions tenues les 6 et 7 mars 2003 entre les présidents Poutine et Chevardnadze allait dans le même sens. Ce n'est qu'après le conflit armé du mois d'août 2008, le 1^{er} septembre, que la Géorgie formula une telle demande.

4. Les documents et déclarations antérieurs au 2 juillet 1999, date à laquelle la CIEDR est entrée en vigueur entre les Parties

50. La Cour rappelle que, si elle examine les documents et déclarations antérieurs au 2 juillet 1999 qui ont été cités par la Géorgie, c'est en raison de l'affirmation formulée par celle-ci selon laquelle le différend qui l'oppose à la Fédération de Russie «au sujet du nettoyage ethnique existe depuis longtemps, est fondé et n'est pas d'invention récente» (paragraphe 34 ci-dessus). Ces documents et déclarations peuvent aider à replacer dans leur contexte les documents ou déclarations postérieurs à l'entrée en vigueur de la CIEDR entre les Parties.

51. Le document le plus ancien qu'invoque la Géorgie à l'appui de sa thèse selon laquelle un différend portant sur la discrimination raciale l'oppose à la Russie est une lettre datée du 2 octobre 1992, adressée au président du Conseil de sécurité par le vice-président du Conseil d'Etat de la Géorgie (Nations Unies, doc. S/24626). Cette lettre ainsi qu'un appel connexe adressé à la CSCE relataient certains aspects de «l'offensive de grande envergure» lancée en Abkhazie par «les séparatistes abkhazes, agissant en collusion avec un grand nombre de terroristes mercenaires», et précisaient qu'«il y a[vait] manifestement complot des séparatistes abkhazes et des forces réactionnaires de Russie». Les deux documents indiquaient aussi que les assaillants étaient armés de «chars lourds et d'autres armes modernes, du type de celles dont l'armée russe est actuellement équipée». Il était ajouté dans l'appel que l'afflux de groupes armés organisés depuis le territoire de la Fédération de Russie, par les voies terrestre et maritime contrôlées par les forces armées de celle-ci, s'était intensifié. Contrairement à ce qu'a affirmé la Géorgie devant la Cour, ces déclarations n'indiquent pas que la Fédération de Russie facilitait le nettoyage ethnique. La Cour n'estime donc pas qu'elles prouvent, comme l'avance la Géorgie, que la Fédération de Russie appuyait, encourageait et défendait les agissements discriminatoires des autorités séparatistes au début des années 1990.

52. Le 17 décembre 1992, le Parlement géorgien adopta une déclaration faisant référence aux «très nombreux civils géorgiens tués par balles

tion and the policy of ethnic cleansing” and to “armed Abkhaz separatists together with Russian reactionary forces apparently follow[ing] a violent way of disrupting Georgia’s territorial integrity”. It continued by listing alleged “immediate involvement of Russian armed forces in the conflict on the side of the extremist separatists”. The emphasis throughout is on the alleged use by the Russian Federation of armed force and disruption of Georgia’s territorial integrity and sovereignty. The Georgian Parliament does not claim that the Russian Federation had engaged in ethnic cleansing. Accordingly, the Court cannot take the Parliamentary statement into account for the purposes of the present case.

53. In a Note Verbale to the Secretary-General of 25 December 1992, Georgia forwarded a letter from Mr. Shevardnadze, Chairman of the Georgian Parliament and Head of State, about “[t]he illegal penetration of the Georgian territory by foreign nationals fighting for the Abkhaz military units against Georgia . . . Particularly disturbing is the participation of the Russian troops stationed in Abkhazia on the side of Abkhaz extremists.” (United Nations doc. S/25026.) Again the emphasis was on the alleged use of armed force and the violation of Georgia’s territorial integrity as well as on the peaceful settlement of what was referred to as “the Abkhaz problem”. While the letter referred to the bombing of civilian targets by “the reactionary forces ensconced within the political circles of the Russian Federation”, the letter distinguishes these forces and circles from the Government of the Russian Federation. Further, it does not mention racial discrimination. For those reasons, the Court does not consider that this letter demonstrates the existence of a dispute between the two Parties about racial discrimination.

54. On 1 April 1993 the Parliament of Georgia, in an appeal to the United Nations, the CSCE and international human rights organizations, stated that a “policy of ethnic cleansing is being implemented in a part of the Georgian territory, Abkhazia, that is controlled by the separatist group of Gudauta, by means of Russian troops”. This “policy” it evaluated as a continuation of aggression, aimed at Georgia’s territorial integrity and independence. The Georgian Parliament added that “Russia . . . bears full responsibility for the . . . policy”. The Georgian Parliament on the same day issued a Decree to the same effect and called on the Council of National Security and Defence of Georgia to take all measures necessary to ensure the return of IDPs to their homes. There is no evidence that this statement and Decree were endorsed by the Georgian Executive. The Court accordingly cannot give them any legal significance for the purposes of the present case.

55. On 27 April 1993 the Georgian Parliament, in a Decree on the withdrawal of Russian Military Units from the conflict zone in Abkhazia, expressed its belief “that the root cause of the tragic events in Abkhazia,

et [à] la politique de nettoyage ethnique», ainsi qu'à «des séparatistes abkhazes armés, soutenus par les forces réactionnaires russes [qui avaient] apparemment emprunté la voie de la violence pour porter atteinte à l'intégrité du territoire géorgien». La déclaration mentionnait ensuite «la participation directe au conflit des forces armées russes, aux côtés des séparatistes extrémistes». Tout au long de cette déclaration, l'accent était mis sur le prétendu emploi de la force armée par la Fédération de Russie et sur la prétendue atteinte à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de la Géorgie. En revanche, le Parlement géorgien n'y affirmait pas que la Fédération de Russie se fût livrée au nettoyage ethnique. La Cour ne peut donc tenir compte de cette déclaration aux fins de la présente espèce.

53. Le 25 décembre 1992, la Géorgie transmittait au Secrétaire général, sous le couvert d'une note verbale, une lettre de M. Chevardnadze, président du Parlement et chef d'Etat de la République de Géorgie, dans laquelle celui-ci mentionnait «[l']entrée illégale sur le territoire géorgien de ressortissants étrangers, qui se batt[aient] pour le compte des unités militaires abkhazes contre la Géorgie» et la «participation au conflit des troupes russes stationnées en Abkhazie aux côtés des extrémistes abkhazes», jugée «particulièrement troublante» (Nations Unies, doc. S/25026). Là encore, l'accent était mis sur le prétendu emploi de la force armée et sur la violation de l'intégrité territoriale de la Géorgie, ainsi que sur le règlement pacifique de ce qui était présenté comme «le problème abkhaze». Si, dans cette lettre, il était fait état du bombardement d'objectifs civils par «les forces réactionnaires qu'abrit[ai]ent les milieux politiques russes», une distinction était cependant opérée entre ces forces et les cercles gouvernementaux de la Fédération de Russie. De plus, la discrimination raciale n'y était pas mentionnée. En conséquence, la Cour n'estime pas que cette lettre établisse l'existence d'un différend opposant les deux Parties au sujet de la discrimination raciale.

54. Le 1^{er} avril 1993, dans un appel à l'Organisation des Nations Unies, à la CSCE et aux organisations internationales de défense des droits de l'homme, le Parlement géorgien déclarait qu'une «politique de nettoyage ethnique [était] ... mise en œuvre sur une partie du territoire géorgien, l'Abkhazie, ... contrôlée par un groupe séparatiste de Goudaouta, aidé des troupes russes». Cette «politique» était considérée comme le prolongement de l'agression contre l'intégrité territoriale et l'indépendance de la Géorgie. Le Parlement géorgien ajoutait que «[l]a Russie ... port[ait] l'entière responsabilité de la politique susmentionnée». Le même jour, le Parlement géorgien prenait un décret dans le même sens et appelait le conseil pour la sécurité et la défense nationales de la Géorgie à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le retour des personnes déplacées. Rien n'atteste que cette déclaration et ce décret aient été approuvés par l'exécutif géorgien. La Cour ne peut donc leur accorder aucune valeur juridique aux fins de la présente espèce.

55. Le 27 avril 1993, dans un décret sur le retrait des unités militaires russes de la zone de conflit en Abkhazie, le Parlement géorgien, se déclarant convaincu que «la cause première des événements tragiques en

Georgia is the Russian Federation's attempt to annex, in fact, a part of the territory of Georgia" and decreed that "[t]he Head of State of Georgia shall appeal to the President of the Russian Federation to withdraw the Russian troops from Abkhazia". It recited that "[g]enocide and ethnic cleansing of the Georgian population is taking place in the territory under the control of the Russian troops and Abkhaz separatists". The recital to the Decree alleged that the Russian Federation had violated the Moscow Agreement of 3 September 1992 (see paragraph 44 above). On the record before the Court, the Georgian Government did not make the appeal which the Parliament had decreed. What the record does show is that Russian Federation armed forces remained in Georgia under the various agreements reached in the early 1990s until the time of the armed conflict in August 2008 (paragraph 49 above). Taking account of the Parliamentary character of the Decree, the fact that it was not followed up by the Georgian Executive, and its emphasis on withdrawal of the troops rather than on ethnic cleansing, the Court cannot give it any legal significance for the purposes of the present case.

56. On 20 September 1993, President Shevardnadze in a letter forwarded to the President of the Security Council wrote from "besieged Sukhumi". He said that "[t]his land has been a cradle to both Georgians and Abkhaz" but that the Moscow Agreement of 3 September 1992 "was trampled by the boots of the mercenaries". He did not doubt the sincerity of the efforts of the President of the Russian Federation to promote a settlement to the conflict; "in this, however, he is impeded by the same force which is trying to crush us". He continued:

"That notwithstanding, I appeal once again to Boris Nikolaevich Yeltsin, to the United Nations Security Council and Mr. Boutros-Ghali, to the entire progressive and democratic Russian nation and to all the peoples of the world: do not allow this monstrous crime to be committed, halt the execution of a small country and save my homeland and my people from perishing in the fires of imperial reaction. The world must not condone the annihilation of one of its most ancient nations, the creator of a great culture and heir to exalted spiritual traditions." (United Nations doc. S/26472.)

Given that appeal and the reference in the letter to Abkhazia being "the fuse with which [the Abkhaz separatists] intend to blow up not only Shevardnadze's Georgia but also Yeltsin's Russia", the Court does not consider that this letter can be read as Georgia making a claim regarding racial discrimination against the Government of the Russian Federation.

57. In a letter of 12 October 1993, the Georgian President requested a meeting of the Security Council. The letter began with a reference to the "savage massacre of the civilian population [by the Gudauta armed

Abkhazie (Géorgie) [était] la tentative d'annexion, dans les faits, d'une partie du territoire de la Géorgie par la Fédération de Russie», décidait que «le chef de l'Etat géorgien ... appelle[rait] le président de la Fédération de Russie à retirer les troupes russes d'Abkhazie». Le Parlement considérait qu'«un génocide et un nettoyage ethnique de la population géorgienne [étaient en cours] sur le territoire contrôlé par les troupes russes et les séparatistes abkhazes». Il considérait aussi que la Fédération de Russie avait violé l'accord de Moscou du 3 septembre 1992 (voir paragraphe 44 ci-dessus). Ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, le Gouvernement géorgien n'a pas donné suite à ce décret. Le dossier montre à l'inverse que les forces armées de la Fédération de Russie restèrent en Géorgie en vertu des divers accords conclus au début des années 1990 et ce, jusqu'au conflit armé d'août 2008 (paragraphe 49 ci-dessus). Etant donné que ce décret était de nature parlementaire, que l'exécutif géorgien n'y a pas donné suite et qu'il mettait l'accent sur le retrait des troupes et non sur le nettoyage ethnique, la Cour ne peut y accorder aucune valeur juridique aux fins de la présente espèce.

56. Le 20 septembre 1993, dans une lettre transmise au président du Conseil de sécurité, le président Chevardnadze lança un appel depuis «Soukhoumi assiégée». Il y écrivait que «[c]ette terre [était] le berceau à la fois des Géorgiens et des Abkhazes», mais que l'accord de Moscou du 3 septembre 1992 «était foulé aux pieds par les mercenaires». Le président Chevardnadze ne mettait pas en doute la sincérité des efforts que déployait le président de la Fédération de Russie pour promouvoir un règlement du conflit, précisant ce qui suit : «en cela il se heurte à la même force qui essaie de nous écraser». Le président Chevardnadze poursuivait en ces termes :

«Quoi qu'il en soit, je lance un nouvel appel à Boris Nikolayevitch Eltsine, au Conseil de sécurité de l'ONU et à M. Boutros-Ghali, à toute la [nation russe] progressiste et démocratique et à l'ensemble de la communauté mondiale : ne permettez pas que ce crime monstrueux soit commis, arrêtez l'exécution d'un petit pays et sauvez ma patrie et mon peuple de la mort sur le bûcher de la réaction impériale. Le monde ne doit pas accepter l'annihilation d'une de ses nations les plus anciennes, architecte d'une grande culture et héritière de hautes traditions spirituelles.» (Nations Unies, doc. S/26472.)

De tels propos, et la comparaison qui est faite dans la lettre entre l'Abkhazie et «la mère avec laquelle [les séparatistes abkhazes] veulent faire sauter non seulement la Géorgie de Chevardnadze, mais aussi la Russie d'Eltsine», portent la Cour à considérer que ce document ne saurait être interprété comme la formulation par la Géorgie d'une accusation de discrimination raciale contre le Gouvernement de la Fédération de Russie.

57. Dans une lettre datée du 12 octobre 1993, le président géorgien demanda la tenue d'une réunion du Conseil de sécurité. Après avoir fait état du «massacr[e] sauvag[e] [de] la population civile» par les groupes

groups]”. It declared the belief of the Georgian Republic that the facts about ethnic cleansing and genocide of the peaceful population in Abkhazia required a severe condemnation by the Council. “If we take into consideration multiple statements by Abkhaz separatists, we need to acknowledge that there is a serious threat placed upon the territorial integrity of the Georgian Republic.” He expected the Council to use its authority “to coerce Abkhaz leaders to cease their abominable violations of human dignity and the heartless slaughter of these persecuted ethnic Georgians”, and expressed the hope that the Council would instruct all United Nations members to desist in their support of Abkhaz separatists. The only reference to the Russian Federation was to the fact that the Gudauta side was “equipped with state-of-the-art weapons, currently at the disposal of the Russian military forces” (United Nations doc. S/26576). Given that the only reference to the Russian Federation in the letter was an incidental one, and that the letter emphasized the responsibility of Abkhaz separatists, the Court does not consider that the letter makes a relevant claim against the Russian Federation.

58. On 12 October 1994, the Georgian Parliament in a statement about the situation in the Georgian-Abkhaz conflict zone said it had become “extremely tense again”. The statement made various allegations against “the Abkhaz separatists”, in particular relating to their impeding the return of thousands of refugees. All the “facts ha[d] taken place in the ‘security zone’, which must be controlled by the peacekeepers of the Russian Federation”. The statement concludes by rejecting any separation of Abkhazia from Georgia and calling on the international organizations involved in the peace process and the Russian Federation for the release of kidnapped people and the suppression of any attempt of disrupting the peace process. The Court is unable to see any claim against the Russian Federation of a breach of its obligations relating to the elimination of racial discrimination in that Parliamentary statement.

59. The Georgian Parliament on 17 April 1996 adopted a resolution on measures for the settlement of the conflict in Abkhazia. It stated that “separatist forces”, using the most severe methods, through ethnic cleansing and genocide, had separated Abkhazia from Georgia for the time being. It continued:

“Despite long-standing negotiations between the sides participating in the conflict of Abkhazia under the auspices of the UN and mediated by Russia, the intransigent stand of separatists obstructed compromise on the questions of the repatriation of hundreds of thousands of refugees and the determination of the status of Abkhazia within the territory of Georgia. The separatist regime uses every means to strengthen its military potential, to set up independent state structures and attributes, to distort history, and to spread misanthropic racist

armés de Goudaouta, il déclarait, au nom de la République de Géorgie, que le nettoyage ethnique et le génocide de la population pacifique d'Abkhazie devaient être condamnés avec force par le Conseil. «Si nous en croyons les multiples déclarations des séparatistes abkhazes, une lourde menace pèse sur l'intégrité territoriale de la République de Géorgie.» Le président géorgien se disait convaincu que le Conseil de sécurité userait de son autorité «pour contraindre les dirigeants abkhazes à mettre fin à leurs abominables atteintes à la dignité humaine et au massacre impitoyable des Géorgiens de souche» et exprimait le vœu que le Conseil demande à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies de cesser d'apporter leur appui aux séparatistes abkhazes. La Fédération de Russie n'était mentionnée qu'une fois, à propos de la partie de Goudaouta qui était équipée «des armes les plus modernes dont dispos[aient] ... les forces militaires russes» (Nations Unies, doc. S/26576). Etant donné que la seule référence à la Fédération de Russie dans la lettre en question était indirecte et que l'accent était mis sur la responsabilité des séparatistes abkhazes, la Cour estime que ce document ne contient pas de grief pertinent à l'encontre de la Fédération de Russie.

58. Le 12 octobre 1994, dans une déclaration sur la situation dans la zone de conflit entre la Géorgie et l'Abkhazie, le Parlement géorgien affirmait que «les tensions [s'étaient] de nouveau exacerbées». Cette déclaration contenait plusieurs accusations portées contre «les séparatistes abkhazes», ayant trait notamment au fait qu'ils empêchaient le retour de milliers de réfugiés. Tous les «événements susmentionnés [s'étaient] déroulés dans la «zone de sécurité», qui [devait] être contrôlée par la force de maintien de la paix de la Fédération de Russie». A la fin de sa déclaration, le Parlement rejetait toute séparation de l'Abkhazie d'avec la Géorgie et demandait aux organisations internationales engagées dans le processus de paix et à la Fédération de Russie de faire en sorte que les personnes enlevées soient libérées et que cesse toute tentative de perturbation du processus de paix. La Cour ne voit dans cette déclaration du Parlement géorgien aucun grief fait à la Fédération de Russie d'avoir violé les obligations qui lui incombent en matière d'élimination de la discrimination raciale.

59. Le 17 avril 1996, le Parlement géorgien adopta une résolution sur les mesures de règlement du conflit en Abkhazie. Il y indiquait que les «forces séparatistes», recourant aux méthodes les plus extrêmes, à savoir le nettoyage ethnique et le génocide, avaient pour l'heure séparé l'Abkhazie de la Géorgie. Le Parlement poursuivait :

«Malgré de longues négociations entre les parties au conflit en Abkhazie, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et avec la médiation de la Russie, la position intransigeante des séparatistes a bloqué la voie du compromis sur les questions du rapatriement de centaines de milliers de réfugiés et de la définition du statut de l'Abkhazie à l'intérieur du territoire de la Géorgie. Le régime séparatiste use de tous les moyens pour renforcer son potentiel militaire, établir les structures et les attributs d'un Etat indépendant, déformer

ideology. The CIS Heads of States decisions taken in Almaty, Minsk and Moscow are not implemented. The separatists with the support of external forces purposefully and unilaterally violate these agreements. Peacekeeping forces, designated by Russia in agreement with the CIS and the UN, to this day are unable to fulfill their function. They failed to secure the safety of the population, to prevent ethnic cleansing and genocide of the Georgian population, to render a real assistance to return refugees and internally displaced people to their homes.”

The Parliamentary resolution referred to the Russian Federation “as an interested side”, along with the United Nations, and not as a participant in the conflict. The only other references to the Russian Federation were to the mandate and to the withdrawal of the peacekeeping forces:

“As the Russian peacekeeping forces under the CIS mandate cannot provide the safe return of internally displaced persons and refugees and the protection of their lives and dignity, and in the event that the current mandate is retained and Georgian proposals are not considered in a new mandate, then the peacekeeping operations shall be considered as having no prospects and peacekeeping forces shall be withdrawn within two month’s time.”

Again there is no claim regarding the Russian Federation’s compliance with its obligations relating to the elimination of racial discrimination. Rather, the claim is that the peacekeeping forces are unable to fulfil their functions. Accordingly, the Court sees this Parliamentary resolution as having no legal significance for the purposes of the present case.

60. On 30 May 1997 the Georgian Parliament issued a “Decree on the Further Presence of Armed Forces of the Russian Federation Deployed in the Zone of Abkhaz Conflict under the Auspices of the Commonwealth of Independent States”. Like the Decree described in paragraph 55, it dealt with the withdrawal of the Russian Federation troops, but only in certain circumstances. It notes in its first sentence that “no tangible progress has been achieved, either in terms of return of refugees and IDPs to their homes or in terms of restoration of jurisdiction of Georgia in Abkhazia”. The peacekeeping forces, it continued, “carr[ie]d out the function of border forces, thereby substantially supporting and strengthening the separatist regime of Abkhazia, which . . . opposes . . . step by step return of refugees and IDPs to their homes”. But those Parliamentary statements provide arguments for the proposed actions relating to the withdrawal of troops and do not expressly allege breaches by the Rus-

l'histoire et propager une idéologie raciste et haineuse. Les décisions des chefs d'Etat de la CEI prises à Almaty, Minsk et Moscou ne sont pas appliquées. Avec le soutien de forces extérieures, les séparatistes enfreignent ces accords de manière délibérée et unilatérale. La force de maintien de la paix, constituée par la Russie en accord avec la CEI et l'Organisation des Nations Unies, n'est pas, à ce jour, en mesure de remplir sa mission. Elle n'est pas parvenue à assurer la sécurité de la population, à empêcher le nettoyage ethnique et le génocide de la population géorgienne, à apporter une aide réelle au retour dans leurs foyers des réfugiés et des personnes déplacées.»

Dans cette résolution du Parlement géorgien, la Fédération de Russie était présentée comme «une partie intéressée», au même titre que l'Organisation des Nations Unies, et non comme une partie au conflit. Les seules autres références à la Fédération de Russie concernaient le mandat et le retrait de la force de maintien de la paix :

«La force de maintien de la paix russe sous mandat de la CEI n'étant pas en mesure d'assurer le retour en toute sécurité des populations déplacées et des réfugiés, ni de protéger leur vie et leur dignité, il faudra considérer, dans l'hypothèse où le mandat actuel serait maintenu et où les propositions de la Géorgie ne seraient pas prises en compte dans le cadre d'un nouveau mandat, que les opérations de maintien de la paix n'ont aucune chance de réussir et retirer la force de maintien de la paix dans un délai de deux mois.»

Là encore, aucun grief relatif au respect par la Fédération de Russie des obligations qui lui incombent en matière d'élimination de la discrimination raciale n'était formulé; le Parlement géorgien se plaignait de ce que la force de maintien de la paix n'était pas en mesure de remplir sa mission. Aussi la Cour estime-t-elle que cette résolution parlementaire est dépourvue de portée juridique aux fins de la présente espèce.

60. Le 30 mai 1997, le Parlement géorgien prit un décret «sur la prorogation de la présence des forces armées de la Fédération de Russie déployées dans la zone du conflit abkhaze sous l'égide de la Communauté des Etats indépendants». Comme celui qui a été mentionné au paragraphe 55, ce décret envisageait le retrait des troupes russes mais, à la différence de ce dernier, dans certaines circonstances uniquement. Dans la première phrase, le Parlement relevait qu'«aucune avancée concrète n'a[vait] été réalisée, qu'il s'agisse du retour des réfugiés et des personnes déplacées ou du rétablissement de la souveraineté de la Géorgie en Abkhazie». Selon lui, la force de maintien de la paix remplissait «la fonction de force de contrôle aux frontières, apportant ainsi un soutien et un renfort considérables au régime séparatiste d'Abkhazie ... qui s'oppos[ait] au retour progressif des réfugiés et des personnes déplacées». Or, par de telles déclarations, le Parlement géorgien exposait les raisons de proposer

sian Federation. In the opinion of the Court, they provide no basis for finding that a dispute exists between the two Parties concerning the Russian Federation's compliance with its obligations owed to Georgia relating to the elimination of racial discrimination.

61. The Georgian Parliament on 27 May 1998 made a statement that: "The recent tragedy in Gali District once again demonstrated that the Abkhaz separatists continue the implementation of the policy of genocide and ethnic cleansing in the territory occupied by them." It continued with references to "the Abkhaz separatists" and the "armed separatists", and stated that

"[t]he Russian peacekeeping forces, deployed in the region under the auspices of the Commonwealth of Independent States, did nothing to confront the actions of the Abkhaz side. Instead, in a number of cases, they assisted separatists in conducting punitive operations against the peaceful population.

The conduct of peacekeepers during the 20-26 May events in Gali District, amounted to a gross violation of bilateral and multilateral agreements, total ignorance of decisions by the Council of CIS Heads of States and of the UN Security Council.

The Parliament of Georgia declares that together with the separatist leaders, the CIS peacekeeping forces are to a large extent responsible for the tragedy in Gali District, as they in fact facilitated raids against the peaceful population and destruction of villages in their entirety."

There is no evidence that this Parliamentary statement, directed at "separatists" and alleging violations of agreements which could not at that time have included CERD, was known to the authorities of the Russian Federation. Those authorities would, by contrast, have known that on 26 May 1998 Georgia had written to the President of the Security Council referring to "the recent tragic events that have taken place in the Gali region of Abkhazia, Georgia". That letter discussed the actions of "the armed Abkhaz military units" and, referring to one situation, stated that "the interference of the Commonwealth of Independent States (CIS) peacekeepers averted the massacre of the Georgian population" (United Nations doc. S/1998/432). The letter continues that the CIS peacekeepers "have so far been unable to prevent the carnage", not that they were supporting or participating in it.

62. On 16 June 1998, the Georgian Permanent Mission again wrote to the President of the Security Council expressing Georgia's "extreme indignation in connection with the developments in the Gali district . . . where the ethnic cleansing of the Georgian population is continuing

des mesures relatives au retrait de troupes et ne formulait pas d'allégations expresses de violations commises par la Fédération de Russie. De l'avis de la Cour, ces déclarations ne permettent donc pas de conclure à l'existence d'un différend opposant les deux Parties au sujet du respect par la Fédération de Russie de ses obligations envers la Géorgie en matière d'élimination de la discrimination raciale.

61. Dans une déclaration faite le 27 mai 1998, le Parlement géorgien affirmait que «la tragédie survenue récemment dans le district de Gali a[vait] de nouveau démontré que les séparatistes [abkhazes] continu[aient] de mettre en œuvre une politique de génocide et de nettoyage ethnique sur le territoire qu'ils occupaient». Après avoir mentionné les «séparatistes abkhazes» et les «séparatistes armés», le Parlement affirmait :

«[l]a force russe de maintien de la paix, déployée dans la région sous l'égide de la Communauté d'Etats indépendants, n'a rien tenté pour s'opposer aux agissements de la partie abkhaze. Bien au contraire, dans un certain nombre de cas, elle a aidé les séparatistes à mener des expéditions punitives contre la population pacifique.

Le comportement de la force de maintien de la paix pendant les événements des 20-26 mai dans le district de Gali constitue une violation flagrante des accords bilatéraux et multilatéraux et traduit un mépris total des décisions du conseil des chefs d'Etat de la CEI et du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies.

Le Parlement géorgien déclare que, au même titre que les dirigeants séparatistes, la force de maintien de la paix est responsable dans une large mesure de la tragédie du district de Gali, car elle a en réalité facilité les attaques contre la population pacifique et la destruction totale des villages.»

Rien n'atteste que les autorités de la Fédération de Russie aient eu connaissance de cette déclaration du Parlement géorgien visant les «séparatistes» et contenant des allégations selon lesquelles des accords qui ne pouvaient, à l'époque, inclure la CIEDR auraient été violés. Ces autorités savaient en revanche que, le 26 mai 1998, le représentant permanent de la Géorgie avait adressé au président du Conseil de sécurité une lettre l'informant «[d]es événements tragiques récemment survenus dans la région de Gali, en Abkhazie (Géorgie)». Cette lettre mentionnait les opérations menées par les «unités [militaires] armées abkhazes», ainsi qu'un cas dans lequel «l'intervention des forces de maintien de la paix de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) a[vait] évité le massacre de la population géorgienne» (Nations Unies, doc. S/1998/432). Il y était ensuite précisé que les forces de maintien de la paix de la CEI «n'[avaient] pas été en mesure, jusqu'à présent, d'empêcher le carnage», et non qu'elles l'appuyaient ou y prenaient part.

62. Le 16 juin 1998, la mission permanente de la Géorgie écrivit de nouveau au président du Conseil de sécurité pour lui faire part de la profonde indignation de la Géorgie face à «l'évolution de la situation dans le district de Gali ... où le nettoyage ethnique de la population géorgienne se pour-

openly”. All the actions described in the statement are attributed to “so-called Abkhaz militia forces” and “Abkhaz separatist leaders”. The statement concluded by expressing the Government’s “confidence in the ability of international political organizations, first of all, the United Nations and the Commonwealth of Independent States, to assess the situation that has come about and take urgent measures” (United Nations doc. S/1998/516). Again, the Court observes the lack of any allegation directed at the Russian Federation regarding compliance with its international obligations. On the contrary, Georgia was looking to the Russian Federation, in its role within the Security Council and the CIS, to address the situation. Accordingly, the Court cannot give any legal significance to this letter for the purposes of this case.

63. The Court has now reviewed the documents and statements which Georgia invokes to demonstrate that in the period before it became bound by CERD it had a dispute with the Russian Federation about racial discrimination by the latter, especially Russian Federation forces, against ethnic Georgians. The Court concludes that none of the documents or statements provides any basis for a finding that there was such a dispute by July 1999. The reasons appear in the foregoing paragraphs in respect of each document or statement. They relate to the author of the statement or document, their intended or actual addressee, and their content. Several of the documents and statements emanated from the Georgian Parliament or Parliamentary Officers and were neither endorsed nor acted upon by the Executive. Finally, so far as the subject-matter of each document or statement is concerned, it complains of actions by the Abkhaz authorities, often referred to as “separatists”, rather than by the Russian Federation; or the subject-matter of the complaints is the alleged unlawful use of force, or the status of Abkhazia, rather than racial discrimination; and, where there is a possibly relevant reference, usually to the impeding of return of refugees and IDPs, it is as an incidental element in a larger claim — about the status of Abkhazia, the withdrawal of the Russian Federation troops or the alleged unlawful use of force by them.

64. It follows from this general finding of the Court and the specific findings made in earlier paragraphs that Georgia has not, in the Court’s opinion, cited any document or statement made before it became party to CERD in July 1999 which provides support for its contention that “the dispute with Russia over ethnic cleansing is long-standing and legitimate and not of recent invention” (paragraph 34 above). The Court adds that even if this were the case, such dispute, though about racial discrimination, could not have been a dispute with respect to the interpretation or application of CERD, the only kind of dispute in respect of which the Court is given jurisdiction by Article 22 of that Convention.

sui[vait] ouvertement». Tous les actes mentionnés dans cette lettre étaient attribués aux «prétendues milices abkhazes» et aux «dirigeants séparatistes abkhazes». En conclusion, il était indiqué que le Gouvernement géorgien était «convaincu que les organisations politiques internationales, et en premier lieu l'Organisation des Nations Unies et la Communauté d'Etats indépendants, saur[aient] évaluer la situation et prendre d'urgence les mesures qui s'impos[aient]» (Nations Unies, doc. S/1998/516). La Cour relève une fois de plus l'absence de toute allégation à l'encontre de la Fédération de Russie concernant le non-respect de ses obligations internationales. Bien au contraire, la Géorgie comptait sur la Fédération de Russie, de par son rôle au sein du Conseil de sécurité et de la CEI, pour remédier à la situation. Aussi la Cour ne saurait-elle accorder aucune valeur juridique à cette lettre aux fins de la présente espèce.

63. Ayant examiné les documents et déclarations que la Géorgie invoque pour démontrer que, pendant la période où elle n'était pas encore liée par la CIEDR, un différend l'opposait à la Fédération de Russie au sujet d'actes de discrimination raciale commis par celle-ci, et plus particulièrement par ses forces armées, à l'encontre de Géorgiens de souche, la Cour conclut qu'aucun de ces documents ou déclarations ne permet d'établir qu'un tel différend existait en juillet 1999. Les motifs de cette conclusion sont donnés, pour chacun d'entre eux, dans les paragraphes qui précèdent. Ces motifs tiennent aux auteurs des déclarations ou documents, aux personnes auxquelles ils étaient destinés ou qui en ont effectivement eu connaissance et à leur contenu. Plusieurs de ces documents et déclarations émanaient du Parlement géorgien ou de représentants du Parlement; l'exécutif ne les a pas entérinés et ne leur a pas donné suite. Enfin, sur le plan du contenu, ces documents ou déclarations dénonçaient tous des actes commis par les autorités abkhazes, souvent qualifiées de «séparatistes», et non par la Fédération de Russie; ou le prétendu emploi illicite de la force, ou le statut de l'Abkhazie et non la discrimination raciale; et, lorsque des faits invoqués — en général des obstacles mis au retour des réfugiés et des personnes déplacées — semblent éventuellement pertinents, ils s'inscrivent de manière incidente dans le cadre d'une revendication plus vaste, concernant le statut de l'Abkhazie, le retrait des troupes russes ou le prétendu emploi illicite de la force par celles-ci.

64. De l'avis de la Cour, il ressort de cette conclusion générale et des conclusions spécifiques tirées dans les paragraphes précédents que la Géorgie ne s'est référée à aucun document ou déclaration antérieur à la date à laquelle elle est devenue partie à la CIEDR (juillet 1999) et attestant, comme elle l'affirme, que «le différend avec la Russie au sujet du nettoyage ethnique existe depuis longtemps, qu'il est fondé, et qu'il ne s'agit pas d'une invention récente» (paragraphe 34 ci-dessus). La Cour ajoute que, même si tel était le cas, ce différend, bien que concernant la discrimination raciale, n'aurait pu toucher à l'interprétation ou à l'application de la CIEDR; cet instrument, en son article 22, ne donne compétence à la Cour que pour connaître des différends qui le concernent.

*5. Documents and Statements from the Period after CERD
Entered into Force between the Parties and before August 2008*

65. It is convenient first of all to consider as a group the reports made after 1999 by the two Parties to treaty monitoring committees. These reports relate to CERD, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), and the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT). Georgia in its first report to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, submitted in 2000, said this:

“Georgia unreservedly condemns any policy, ideology or practice conducive to racial hatred or any form of ‘ethnic cleansing’ such as that practised in the Abkhaz region of Georgia following the armed conflict of 1992-1993. Hundreds of thousands of displaced persons, a large majority of whom are women, elderly persons and children, lost their homes and means of survival and became exiles in their own country. Such has been the outcome of the policy pursued by the authorities of the self-proclaimed ‘Republic of Abkhazia’, the aim of which has been to ‘cleanse’ the region of Georgians and — in many cases — representatives of other nationalities as well. Georgia firmly believes that a policy founded on racial hatred is a fundamental infringement of human rights and should be unconditionally proscribed, condemned and eliminated.” (United Nations doc. CERD/C/369/Add.1.)

The Court observes that this passage — the only one invoked by Georgia — directs no criticism against the Russian Federation, nor was such criticism made by the Georgian representative before the Committee, by any member of the Committee or by the Committee in its concluding observations (United Nations docs. CERD/C/SR.1453, CERD/C/304/Add.120, CERD/C/SR.1454). Indeed, the Georgian representative before the Committee said that her Government was currently involved in negotiations to resolve the complicated situation and that the Russian Federation might have an important part to play in that regard.

66. Georgia quotes this passage from its combined second and third reports to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination submitted on 21 July 2004:

“Under this article of the Convention, it must be reiterated that, owing to the continuing political crisis in Abkhazia and South Ossetia, during the reporting period Georgia was not in a position to protect citizens of these regions from criminal acts. In this connection, it should be stressed that Georgia does not absolve itself of responsibility for the situation in this part of its territory, which includes its responsibility to safeguard human rights and freedoms.” (United Nations doc. CERD/C/461/Add.1.)

5. *Les documents et déclarations postérieurs à l'entrée en vigueur de la CIEDR entre les Parties et antérieurs au mois d'août 2008*

65. Il convient tout d'abord d'examiner dans leur ensemble les rapports que les deux Parties ont présentés après 1999 aux organes de suivi des traités. Ces rapports ont trait à la CIEDR, au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, au pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Dans son premier rapport au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, présenté en 2000, la Géorgie déclarait ce qui suit :

«La Géorgie condamne sans réserve toute politique, idéologie ou pratique de nature à favoriser la haine raciale ou toute forme «d'épuration ethnique», comme cela est arrivé dans la partie abkhaze de la Géorgie à la suite du conflit armé de 1992-1993, au cours duquel des centaines de milliers de personnes déplacées, pour la plupart des femmes, des personnes âgées et des enfants, ont perdu leurs maisons et leurs moyens de subsistance, devenant des exilés dans leur propre pays. Tel fut le résultat de la politique appliquée par les autorités de la prétendue «République d'Abkhazie», qui avait pour but de «chasser» de la région les Géorgiens — et, dans beaucoup de cas, les membres de plusieurs autres nationalités. La Géorgie est fermement convaincue que toute politique fondée sur la haine raciale est une violation fondamentale des droits de l'homme et doit être interdite, condamnée et éliminée sans condition.» (Nations Unies, doc. CERD/C/369/Add.1.)

La Cour fait observer que ce passage, le seul cité par la Géorgie, ne contient aucune critique à l'encontre de la Fédération de Russie, et qu'il n'en fut pas davantage formulé par la représentante de la Géorgie devant le Comité, par un membre du Comité ou par le Comité lui-même dans ses observations finales (Nations Unies, doc. CERD/C/SR.1453, doc. CERD/C/304/Add.120, doc. CERD/C/SR.1454). La représentante de la Géorgie déclara même que son Gouvernement essayait de régler cette situation complexe par la négociation et que la Fédération de Russie pourrait avoir un rôle important à jouer à cet égard.

66. La Géorgie cite le passage ci-après, extrait des deuxième et troisième rapports qu'elle présenta le 21 juillet 2004 au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale :

«En ce qui concerne l'application de l'article visé de la Convention, il convient de noter que, vu l'absence de règlement politique des conflits touchant l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, le Gouvernement géorgien n'est toujours pas en mesure d'assurer la protection des habitants de ces régions contre les actes criminels. Toutefois, il ne renonce pas à assumer sa responsabilité en ce qui concerne la situation dans cette partie du territoire du pays, y compris pour les questions relatives à la protection des libertés et des droits de l'homme.» (Nations Unies, doc. CERD/C/461/Add.1.)

Again, the Court observes that the passage directs no criticism against the Russian Federation, nor did the Georgian representative appearing before the Committee or any member of the Committee or the Committee itself (United Nations doc. CERD/C/SR.1706).

67. In reporting in 2006 to the Committee against Torture (United Nations doc. CAT/C/SR.699), Georgia stated that:

“A particular problem arose in Abkhazia, where Russian peacekeepers were in some instances aiding or abetting criminal separatists and were thereby, actively or by omission, contributing to human rights violations in the region. Most of the human rights violations in the territory affected ethnic Georgians, and the *de facto* authorities in Abkhazia bore a heavy responsibility for such violations.”

Although there was some criticism of the Russian Federation here, this did not amount to an allegation against the Russian Federation regarding the latter's compliance with its obligations relating to the elimination of racial discrimination under CERD.

68. The Russian Federation in its submissions calls attention to the fact that Georgia, in reporting on its implementation of the two International Covenants on human rights, including in its report on the ICCPR in 2006 (United Nations doc. CCPR/C/GEO/3), similarly directed no criticism regarding racial discrimination against the Russian Federation; Georgia did not contest this submission. The Russian Federation also notes that under CERD, Georgia had available to it the procedure for State to State complaints provided in Articles 11 to 13.

69. The Court observes that a State may claim that another State is in breach of its obligations under CERD without initiating that process. It also observes that in general the process under which States report on a regular basis to the monitoring committees operates between the reporting State and the committee in question; it is a process in which the State reports on the steps which it has taken to implement the treaty. The process is not designed to involve other States and their obligations. Taking account of those features and of the actual reports referred to in this case, the discussions of and the observations on them, the Court does not consider that in this particular case the reports to the committees are significant in determining the existence of a dispute.

70. In respect of other post-July 1999 statements, Georgia begins by referring to a meeting on 14 September 2000 at which its Ambassador in Moscow observed to the Deputy Chairperson of the State Duma of the Russian Federation that representatives of the legislative and executive bodies and other bodies of the Russian Federation had established active

La Cour relève une fois de plus que ce passage ne contient pas de critique à l'encontre de la Fédération de Russie, et qu'il n'en fut pas davantage formulé par le représentant de la Géorgie devant le Comité, par un membre du Comité ou par le Comité lui-même (Nations Unies, doc. CERD/C/SR.1706).

67. Dans le rapport qu'elle présenta en 2006 au Comité contre la torture (Nations Unies, doc. CAT/C/SR.699), la Géorgie déclarait ce qui suit :

« Un problème particulier a surgi en Abkhazie, où la force russe de maintien de la paix aidait et encourageait dans certains cas les séparatistes criminels et, ce faisant, contribuait directement ou par omission aux violations des droits de l'homme dans cette région. La plupart des violations des droits de l'homme commises sur ce territoire visaient les Géorgiens de souche, et les autorités *de facto* en Abkhazie portent une lourde responsabilité à cet égard. »

Même si elle formulait certaines critiques à l'encontre de la Fédération de Russie, la Géorgie n'alléguait pas que celle-ci n'avait pas respecté les obligations que la CIEDR lui imposait en matière d'élimination de la discrimination raciale.

68. Dans ses écritures, la Fédération de Russie appelle l'attention sur le fait que la Géorgie, dans les rapports qu'elle a présentés sur la mise en œuvre des deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris celui de 2006 concernant le pacte international relatif aux droits civils et politiques (Nations Unies, doc. CCPR/C/GEO/3), n'a pas non plus formulé à son encontre de critique concernant la discrimination raciale ; la Géorgie ne le conteste pas. La Fédération de Russie note aussi que la Géorgie pouvait se prévaloir de la procédure de plainte interétatique instituée par les articles 11 à 13 de la CIEDR.

69. La Cour fait observer qu'un Etat peut faire grief à un autre Etat d'agir en violation des obligations que lui impose la CIEDR sans pour autant engager la procédure susmentionnée. Elle relève aussi que, en général, les mécanismes selon lesquels les Etats font régulièrement rapport aux organes de surveillance s'appliquent entre l'Etat qui présente son rapport et le comité compétent ; l'Etat intéressé rend compte des mesures qu'il a prises pour mettre en œuvre le traité. Ce type de mécanisme n'est pas conçu pour faire intervenir d'autres Etats et ne concerne pas leurs obligations. Au vu de ces éléments et des rapports auxquels il a été fait référence dans la présente affaire, ainsi que des discussions et observations que ces derniers ont suscitées, la Cour estime que, en l'espèce, les rapports présentés aux comités ne permettent pas de se prononcer sur l'existence d'un différend.

70. Pour ce qui est des autres déclarations postérieures au mois de juillet 1999, la Géorgie commence par faire état d'une réunion, tenue le 14 septembre 2000, à laquelle son ambassadeur à Moscou fit observer au vice-président de la Douma que des représentants des organes législatif et exécutif et d'autres organes de la Fédération de Russie avaient activement

contacts with the separatist régime of Abkhazia. The Georgian notes of that meeting, contrary to Georgia's submission to the Court, make no reference to ethnic cleansing but do refer to the deadlock in negotiations caused by the Abkhazian separatist administration.

71. The next document invoked by Georgia is a resolution adopted by the Georgian Parliament in October 2001. This resolution begins with a reference to the suffering arising "from the tragic results of separatism, international terrorism and aggression". It alleged that since the deployment of Russian Federation peacekeepers under the auspices of the CIS, the policies of ethnic cleansing had not stopped. In this resolution, the Russian Federation now appeared as a party involved in the conflict. Since its peacekeeping forces had failed to carry out their mission, the Parliament considered the further presence of the CIS collective peacekeeping forces inexpedient and proposed to the President of Georgia (1) to implement the procedures for the withdrawal of those forces and (2) to appeal to the United Nations, the OSCE and governments of friendly countries to deploy international peacekeeping forces in the conflict zone. The Georgian Government took no action at that time to have the peacekeeping forces withdrawn and in terms of point (2), as noted above (para. 47), it had, with the Russian Federation, earlier called for an international peacekeeping force possibly including a Russian Federation contingent.

72. This Parliamentary resolution is to be seen in the context of the unanimous Security Council resolutions 1339 and 1364 adopted earlier in 2001, in January and July. Those Council resolutions again welcomed the important contributions that UNOMIG and the CIS peacekeeping forces continued to make in stabilizing the situation in the zone of conflict, and strongly supporting the sustained efforts of the Secretary-General and his Special Representative, with the assistance of the Russian Federation, in its capacity as facilitator, as well as the Group of Friends of the Secretary-General and of the OSCE, to promote the stabilization of the situation and the achievement of a comprehensive settlement. A Georgian representative attended the January 2001 meeting of the Security Council. In his speech he expressed Georgia's "appreciation to the Secretary-General and his Special Representative for Georgia . . . as well as the Group of Friends of the Secretary-General, for their tireless efforts in the process of achieving a comprehensive settlement of the conflict in Abkhazia, Georgia". He emphasized the upcoming meetings between Abkhaz and Georgian representatives and, while he was critical of one paragraph of the draft resolution before the Council, he made no reference at all to the paragraphs about CIS peacekeepers and the role of the Russian Federation as facilitator. Without further discussion, the resolution was adopted (United Nations doc. S/PV.4269).

73. The Court, in assessing the October 2001 Parliamentary resolution, as with the other documents and statements invoked by the Parties, must

établi des contacts avec le régime séparatiste abkhaze. Les notes de la Géorgie sur cette réunion, contrairement à ses écritures, ne font pas référence au nettoyage ethnique mais mentionnent effectivement une impasse dans les négociations, due à l'administration séparatiste abkhaze.

71. La Géorgie en vient ensuite à la résolution adoptée par son Parlement en octobre 2001. Cette résolution commence par une évocation des souffrances dues aux «conséquences tragiques du séparatisme, du terrorisme international et de l'agression». Le Parlement y affirmait que la politique de nettoyage ethnique n'avait pas cessé depuis le déploiement de la force russe de maintien de la paix sous l'égide de la CEI. Dans cette résolution, la Fédération de Russie apparaissait désormais comme une partie au conflit. La force russe de maintien de la paix n'ayant pas accompli sa mission, le Parlement géorgien jugeait inopportun le maintien de la force collective de maintien de la paix placée sous l'égide de la CEI et proposait au président géorgien 1) de mettre en œuvre les procédures prévues pour le retrait de cette force et 2) d'appeler les Nations Unies, l'OSCE et les gouvernements des pays amis à déployer une force internationale de maintien de la paix dans la zone de conflit. Le Gouvernement géorgien ne prit aucune mesure à l'époque pour assurer le retrait de la force de maintien de la paix et, pour ce qui est du point 2), comme indiqué plus haut (par. 47), il avait déjà demandé, avec la Fédération de Russie, la création d'une force internationale de maintien de la paix comprenant éventuellement un contingent russe.

72. Cette résolution du Parlement géorgien doit être examinée à la lumière des résolutions 1339 et 1364 que le Conseil de sécurité avait adoptées à l'unanimité en janvier et en juillet 2001. Dans ces résolutions, le Conseil s'était une nouvelle fois félicité du rôle important que la MONUG et la force de maintien de la paix de la CEI continuaient de jouer dans la stabilisation de la situation dans la zone du conflit, et avait résolument appuyé les efforts incessants déployés par le Secrétaire général et son représentant spécial, avec l'aide de la Fédération de Russie, en sa qualité de facilitateur, du groupe des amis du Secrétaire général et de l'OSCE, à cette même fin et en vue de parvenir à un règlement politique d'ensemble. Un représentant géorgien avait été invité à participer à la réunion du Conseil de sécurité de janvier 2001. Au cours de son intervention, il avait «remerci[é] le Secrétaire général et son représentant spécial en Géorgie ... ainsi que le groupe des amis du Secrétaire général, des efforts inlassables qu'ils déplo[ya]ient pour parvenir à un règlement global du conflit en Abkhazie (Géorgie)». Il avait souligné l'importance des réunions prévues entre les représentants abkhazes et géorgiens et, bien qu'ayant critiqué un paragraphe particulier du projet de résolution examiné par le Conseil, n'avait nullement mentionné les paragraphes concernant la force de maintien de la paix de la CEI ou le rôle de la Fédération de Russie en tant que facilitateur. La résolution avait été adoptée sans autre discussion (Nations Unies, doc. S/PV.4269).

73. Aux fins d'apprécier la résolution du Parlement géorgien d'octobre 2001, la Cour doit notamment, comme en ce qui concerne les autres

have regard, among other matters, to the distinct roles of the Russian Federation, in the CIS peacekeeping forces, as facilitator and as one of the Friends of the Secretary-General. In that context and given that the Parliamentary resolution had not been endorsed by the Georgian Government, the Court cannot give it any legal significance for the purposes of the present case.

74. Security Council resolution 1393 (2002), containing the standard paragraphs, had been adopted on 31 January 2002, when the Georgian Parliament on 20 March 2002 adopted a resolution which noted that its October 2001 resolution had not been acted on and resolved that it was necessary to implement its requirements. The new Parliamentary resolution criticized the CIS peacekeeping forces: in reality, it said, they fulfilled the functions of border guards between Abkhazia and the rest of Georgia and failed to perform the duties envisaged by their mandate of providing protection of the population and creation of conditions for the secure return of IDPs. Further, major violations of human rights and freedoms on an ethnic basis had been carried out with the assistance of external military force. Once again, the Georgian Executive did not act upon this resolution, and it is to be seen in the context of the series of Security Council resolutions and the actions taken under, and by reference to, them. Accordingly the Court gives the Parliamentary resolution no legal significance for the purposes of the present case.

75. In April 2002, the Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation in talks with the Georgian Ambassador in Moscow denied that the Russian Federation had supplied arms and ammunition to Abkhazia. It does not appear from the Georgian record of the talks that any claims which were made in those talks related to ethnic or racial discrimination.

76. In January 2003 a delegation of the Georgian Parliament, led by its speaker, had discussions in Moscow with a group of Russian Federation parliamentarians including the Chairperson of the Council of the Federation and the Chairperson of the State Duma. In its submissions, Georgia called attention to a statement by the Georgian side, when talking about the CIS peacekeeping forces, suggesting the Russian Federation peacekeepers move out of the Gali District to facilitate the process of refugee return which, it said, the Russian Federation side rejected. The Georgian record of the discussion continued in this way:

“While discussing the possibility of withdrawal of peacekeeping forces from Abkhazia, the Russian side was expressing a clearly negative attitude. However, it has been pointed out many times that if there is relevant request from the Georgian side, the Russian peacekeeping forces will leave the territory of Georgia. According to the statement of Russia, if the ‘blue helmets’ are pulled out of Abkhazia, the UN observers will also leave the region. The Russian colleagues

documents et déclarations invoqués par les Parties, tenir compte des différents rôles joués par la Fédération de Russie au sein de la force de maintien de la paix de la CEI, en tant que facilitateur et en tant que membre du groupe des amis du Secrétaire général. Dès lors, et étant donné que cette résolution n'a pas été entérinée par le Gouvernement géorgien, la Cour ne saurait lui accorder aucune valeur juridique aux fins de la présente espèce.

74. Alors que, le 31 janvier 2002, le Conseil de sécurité avait adopté la résolution 1393 (2002), qui contient elle aussi les dispositions habituelles, le Parlement géorgien adopta le 20 mars 2002 une résolution dans laquelle il notait que sa résolution d'octobre 2001 était restée lettre morte et décidait qu'elle devait être désormais suivie d'effet. Il critiquait la force de maintien de la paix de la CEI, qu'il accusait de jouer en réalité le rôle de garde-frontière entre l'Abkhazie et le reste de la Géorgie et de ne pas s'acquitter des tâches prévues par son mandat, à savoir protéger la population et créer des conditions propres à assurer le retour en toute sécurité des personnes déplacées. Le Parlement affirmait en outre que de graves violations des droits de l'homme et des libertés avaient été commises pour des raisons ethniques avec l'aide de forces militaires extérieures. Là encore, le Gouvernement géorgien ne donna pas suite à cette résolution, qui doit donc être replacée dans le contexte des résolutions du Conseil de sécurité sur la question et des mesures prises à leur titre ou en s'y référant. En conséquence, la Cour n'accorde pas de valeur juridique à la résolution du Parlement aux fins de la présente espèce.

75. En avril 2002, au cours d'un entretien avec l'ambassadeur de Géorgie à Moscou, le ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie nia que son pays eût approvisionné l'Abkhazie en armes et munitions. Il ne ressort pas du procès-verbal de cet entretien établi par la Géorgie qu'un quelconque grief ait été formulé relativement à la discrimination ethnique ou raciale.

76. En janvier 2003, une délégation du Parlement géorgien, conduite par sa présidente, eut un échange de vues à Moscou avec un groupe de parlementaires russes, y compris le président du conseil de la Fédération de Russie et le président de la Douma de la Fédération de Russie. Dans ses écritures, la Géorgie a appelé l'attention sur le fait qu'elle proposa à cette occasion, au sujet de la force de maintien de la paix de la CEI, que le contingent russe évacue le district de Gali pour faciliter le retour des réfugiés, ce que la partie russe refusa. Voici ce qui est dit dans le procès-verbal établi par la Géorgie :

« La discussion sur un retrait éventuel de la force de maintien de la paix d'Abkhazie mécontenta manifestement la partie russe. Il fut néanmoins indiqué à maintes reprises que, si la partie géorgienne en faisait la demande, la force russe de maintien de la paix quitterait le territoire géorgien. Selon la déclaration de la Russie, si les « casques bleus » quittaient l'Abkhazie, les observateurs des Nations Unies leur emboîteraient le pas. Les parlementaires russes déclarèrent douter

expressed doubt about how the Georgian party would be able to control the situation independently and avoid the threat of renewing the hostilities.”

This is an exchange between parliamentarians and no claim of racial discrimination against the Russian Federation appears in that exchange. Accordingly, the Court can give it no legal significance for the purposes of the present case.

77. In January 2004, Mikhail Saakashvili, shortly after his election as President of Georgia but before he assumed office, in a radio interview in answering a question about Abkhazia, said:

“It is primarily the issue of our relations with Russia. The Russian generals are in command there, they have a military contingent there which played a very negative role . . . [M]ost of the population there is ethnically Georgian or was ethnically Georgian. Those people were thrown out by Russian troops and local separatists and we need to change the situation.”

Georgia submits that this statement directly accused the Russian Federation and its forces of complicity in ethnic cleansing against ethnic Georgians in Abkhazia. While there may be some force in that contention, the President-elect immediately followed the passage emphasized by Georgia by saying that “primarily the way to change that [the situation in Abkhazia] is peaceful talks, offering them [the people in Abkhazia] better alternatives in terms of Georgian economic development, Georgia’s integration into Europe”. He said of Abkhazia “[b]asically that is a lawless place . . . it’s really a black hole . . . Of course Russia doesn’t want to give up the control over it so we have to talk to them and make them realise that we’re an independent state . . . But on the other hand we want to be on good terms with them.” The statement has to be seen in the immediate context of the wide-ranging and informal character of the interview and in the broader context of the relationship between the two countries in relation to Abkhazia. Security Council resolution 1524 (2004) adopted two weeks after the interview contained the standard paragraphs commonly included in Security Council resolutions, relating among other things to the various roles of the Russian Federation (see paragraphs 48 and 71). Further, the record does not include any specific follow-up by the new President or under his instructions to whatever claim might have been made against the Russian Federation in the interview.

78. The next relevant document in the record is a letter of 26 July 2004 by President Saakashvili to President Putin. It primarily concerns contingents of “illegal armed formations” in South Ossetia, beyond the numbers agreed in 2003; armed attacks; the granting of Russian Federation citizenship there; criminal activity; and the resulting need for political

que la partie géorgienne parvienne alors à maîtriser la situation et à éviter la menace d'une reprise des hostilités.»

Il s'agit là d'un échange de vues entre parlementaires, et aucune allégation de discrimination raciale contre la Fédération de Russie ne ressort de cet échange. La Cour ne peut donc lui accorder de valeur juridique aux fins de la présente espèce.

77. En janvier 2004, peu après son élection à la présidence de la Géorgie mais avant de prendre ses fonctions, Mikhaïl Saakachvili déclara ce qui suit dans une interview à la radio, en réponse à une question sur l'Abkhazie :

« Il s'agit avant tout de nos relations avec la Russie. Les généraux russes commandent la région, ils y ont déployé un contingent militaire qui a joué un rôle néfaste... [L]a majorité de la population est, ou était, de souche géorgienne. Ces personnes ont été chassées par les soldats russes et les séparatistes locaux, et nous devons remédier à cette situation. »

La Géorgie affirme que cette déclaration revient à accuser directement la Fédération de Russie et ses forces armées de complicité dans le nettoyage ethnique à l'encontre des Géorgiens de souche en Abkhazie. Cet argument n'est peut-être pas dénué de fondement mais, juste après ces propos mis en exergue par la Géorgie, le président élu indiqua : « la manière d'y remédier [à la situation en Abkhazie] consiste avant tout à engager des pourparlers pacifiques afin de lui proposer [à la population abkhaze] de meilleures solutions du point de vue du développement économique de la Géorgie, de son intégration à l'Europe ». Au sujet de l'Abkhazie, il ajouta qu'elle était, « [e]n substance, livrée à l'anarchie ... un véritable trou noir... Bien entendu, la Russie refuse de renoncer à sa domination, c'est pourquoi nous devons dialoguer avec elle et lui faire comprendre que nous sommes un Etat indépendant... Mais, d'un autre côté, nous voulons être en bons termes avec elle. » Cette déclaration doit être replacée dans le contexte immédiat d'une interview de caractère général et informel et dans celui, plus large, des relations entre les deux pays au sujet de l'Abkhazie. La résolution 1524 (2004) du Conseil de sécurité, adoptée deux semaines après cet entretien, contenait les dispositions habituelles concernant, notamment, les divers rôles joués par la Fédération de Russie (voir paragraphes 48 et 71). En outre, rien dans le dossier de l'affaire n'indique que le nouveau président ait donné suite, ou fait donner suite, à une quelconque réclamation qu'il aurait formulée contre la Fédération de Russie pendant l'interview.

78. Le prochain document pertinent qui figure au dossier est une lettre du 26 juillet 2004 adressée au président Poutine par le président Saakachvili. Cette lettre concernait essentiellement des contingents de « groupes armés illégaux » en Ossétie du Sud, supérieurs en nombre à ce qui avait été convenu en 2003, des attaques armées, l'attribution de la

dialogue at a plenipotentiary level and an increased role for the OSCE. Regarding Abkhazia, the Georgian President raised issues about the territorial integrity of Georgia. The President of the Russian Federation in his reply proposed measures which should be taken with a view to the stabilization of the situation and the creation of conditions for the resumption of the political dialogue. The letters do not mention the return of refugees and IDPs.

79. On 26 January 2005, the Georgian Permanent Representative to the United Nations in a letter to the President of the Security Council wrote about “the recent developments in the conflict-resolution process in Abkhazia, Georgia” (United Nations doc. S/2005/45), including the “self-styled presidential elections” there, characterized as “illegal and illegitimate”; the fact that nearly 80 per cent of the current population has Russian citizenship; and the ignoring by the Russian Federation of the basic visa régime. Despite those developments, the Ambassador continued, the central authorities of Georgia were ready to resume negotiations with the Abkhaz side. The letter then referred to “refugees and IDPs — victims of ethnic cleansing — who already for longer than a decade are waiting for their basic right — the right to live at home — to materialize”. Referring to abductions which allegedly occurred on “election” day, the letter claimed that “these excesses were committed in front of CIS peacekeepers, who did nothing to protect peaceful civilian people . . . I have to state once more that the CIS peacekeeping force is rather far from being impartial and is often backing Abkhaz separatist paramilitary structures.” Two days later the Security Council at a meeting which had that letter before it and which was attended by a Georgian representative adopted, without any debate (United Nations doc. S/PV.5116), a resolution which included the standard references to the CIS peacekeeping forces and the Russian Federation’s role as a facilitator (resolution 1582 (2005)).

80. On 11 October 2005 the Georgian Parliament in a resolution “condemn[ed] the recent developments in the conflict regions existing on the territory of Georgia (Abkhazia, and the former South Ossetian Autonomous District)”. The resolution assessed as “extremely negative” the activity and the fulfilment of the current mandate by the peacekeeping forces in Abkhazia and the former South Ossetian Autonomous District and it contemplated the cessation of those peacekeeping operations and the denunciation of the relevant international agreements in certain circumstances starting from February 2006 in South Ossetia and July in Abkhazia.

81. This Parliamentary resolution was referred to in a letter of 27 October 2005 by the Permanent Representative of Georgia to the President of the Security Council. That letter did not contain any endorsement of the Parliamentary resolution. The Permanent Representative’s letter mentioned one positive development (a 4 August 2005 meeting on security

citoyenneté russe dans la région, la criminalité et, partant, la nécessité d'établir le dialogue politique au niveau plénipotentiaire et de renforcer le rôle de l'OSCE. Au sujet de l'Abkhazie, le président géorgien soulevait la question de l'intégrité territoriale de la Géorgie. Dans sa réponse, le président de la Fédération de Russie proposa des mesures visant à stabiliser la situation et à créer des conditions propices à la reprise du dialogue politique. Il n'était pas question dans ces lettres du retour des réfugiés et des personnes déplacées.

79. Dans une lettre datée du 26 janvier 2005, le représentant permanent de la Géorgie auprès de l'Organisation des Nations Unies informait le président du Conseil de sécurité de «l'évolution récente du processus de résolution du conflit en Abkhazie (Géorgie)» (Nations Unies, doc. S/2005/45), notamment des «prétendues élections présidentielles» qualifiées d'«illé-gales et illégitimes» qui s'y étaient déroulées, du fait que près de 80% de la population de la région avait la citoyenneté russe et du mépris de la Fédération de Russie pour les règles élémentaires du régime des visas. L'ambassadeur ajoutait que, malgré tout, les autorités centrales de Géorgie étaient prêtes à reprendre les négociations avec la partie abkhaze. Il mentionnait ensuite les «réfugiés et les déplacés — victimes du nettoyage ethnique — qui, depuis déjà plus d'une décennie, attend[ai]ent qu'un droit fondamental leur soit reconnu: celui de vivre chez eux». A propos des enlèvements qui auraient eu lieu le jour des «élections», il affirmait que «ces actes [avaient] été commis devant les soldats de la paix de la CEI qui ... n'[avaient] rien fait pour protéger la population civile et pacifique... [Il réitérait] que [la force de maintien de la paix de la CEI] [était] loin d'être impartiale et [qu'elle] sout[enait] souvent les structures paramilitaires séparatistes abkhazes.» Deux jours plus tard, le Conseil de sécurité, qui avait été saisi de cette lettre, adoptait sans aucun débat, en présence d'un représentant de la Géorgie (Nations Unies, doc. S/PV.5116), une résolution contenant les références habituelles à la force de maintien de la paix de la CEI et au rôle de facilitateur de la Fédération de Russie (résolution 1582 (2005)).

80. Dans une résolution du 11 octobre 2005, le Parlement géorgien «dénon[çait] l'évolution récente dans les zones de conflit sur le territoire de la Géorgie (Abkhazie et ancienne région autonome d'Ossétie du Sud)». L'action de la force de maintien de la paix en Abkhazie et dans l'ancienne région autonome d'Ossétie du Sud ainsi que la manière dont cette force s'acquittait de son mandat étaient qualifiées d'«extrêmement négatives», et le Parlement envisageait, dans certaines circonstances, la cessation de ces opérations de maintien de la paix et la dénonciation des accords internationaux pertinents, à compter de février 2006 en Ossétie du Sud et du mois de juillet en Abkhazie.

81. Le représentant permanent de la Géorgie se référa à cette résolution dans une lettre en date du 27 octobre 2005, adressée au président du Conseil de sécurité. La résolution du Parlement n'y était pas entérinée par l'exécutif géorgien. Le représentant permanent y faisait état d'un progrès (une réunion du 4 août 2005 sur les garanties de sécurité) qui, selon lui,

guarantees) which, he said, had been marred by a large-scale Abkhaz military exercise in the zone of responsibility of the Russian Federation peacekeeping forces. The letter also mentioned the banning of instruction in the Georgian language in Gali schools — a claim which, in the Court's assessment, is not directed at the Russian Federation. It was impossible, the letter continued, to avoid commenting on the behaviour of the facilitator — the Russian Federation — especially when several alarming trends, which were listed, had taken place. Annexation was being carried out against a small and friendly neighbouring country. The Permanent Representative, after referring to the Parliamentary resolution, said this:

“It seems that the Russian-led peacekeeping operation has, in fact, exhausted its potential and the only effective way is to have a full-scale international, I would underline — truly international — United Nations-led peacekeeping operation.

The Georgian leadership is firmly committed to a peaceful settlement of the conflict on its territory, weighing ethnic inclusiveness and integration, safeguarding human rights and freedoms. Despite all of the above-mentioned we still believe that there is no military solution — on the contrary, we are confident that it is counter-productive. Our policy of proactive engagement has long-term goals to get Abkhaz society out of isolation, to expose them to democratic values and beliefs, recognizing fundamental human rights of internally displaced persons and refugees, first of all the right to return to their homes, regardless of their ethnicity, to establish an environment of trust and mutual respect.” (United Nations doc. S/2005/678.)

The Court is unable to see in this letter any claim against the Russian Federation by the Georgian Government of breaches of obligations under CERD.

82. On 9 November 2005 the Georgian Permanent Representative transmitted the 11 October Parliamentary resolution to the United Nations Secretary-General. He asked that the resolution be circulated as a General Assembly document under agenda items concerning the prevention of armed conflict (item 12) and the review of peacekeeping (item 32), but made no reference to other items on that session's agenda, including racial discrimination (item 69) and displaced persons (item 39) (United Nations doc. A/60/552).

83. The official position of the Georgian Executive in this period was further illustrated in comments made by the Georgian Prime Minister in a December 2005 press conference, and which were subsequently circulated at a meeting of the JCC. Here the Prime Minister described the “extraordinarily constructive position of the Russian diplomacy in the matter [of the peace process in South Ossetia]”, noted that “Russia is a

avait été compromis par les grandes manœuvres menées par les militaires abkhazes dans la zone relevant de la responsabilité de la force russe de maintien de la paix. La lettre mentionnait également l'interdiction de l'enseignement en géorgien dans les établissements scolaires de Gali, grief qui, selon la Cour, ne visait pas la Fédération de Russie. Toujours selon le représentant permanent, il était d'autant moins possible de passer sous silence le comportement du facilitateur — la Fédération de Russie — que plusieurs tendances alarmantes, dont la liste était dressée, s'étaient manifestées et qu'un petit pays qui entretenait de bonnes relations avec ses voisins était en cours d'annexion. Après s'être référé à la résolution du Parlement, le représentant permanent indiquait ce qui suit :

« Il semble que l'opération de maintien de la paix dirigée par la Russie ait atteint ses limites et que le seul moyen de régler le problème soit une opération de maintien de la paix à grande échelle, réellement internationale, mais dirigée par les Nations Unies.

La direction géorgienne est fermement attachée à l'idée d'un règlement pacifique du conflit sur son territoire, en tenant compte de la nécessité d'inclure et d'intégrer toutes les ethnies et de respecter les droits de l'homme et les libertés civiles. Malgré tout ce qui est relaté plus haut, nous restons convaincus qu'il n'y a pas de solution militaire — au contraire, nous pensons qu'une telle solution est contre-productive. Notre politique d'engagement actif a des objectifs à long terme, qui sont de sortir la société abkhaze de son isolement, d'exposer les Abkhazes aux valeurs démocratiques et de faire respecter les droits de l'homme des personnes déplacées et des réfugiés, mais avant tout leur droit à regagner leur foyer, quelle que soit leur appartenance ethnique, et d'établir un climat de confiance et de respect mutuel. » (Nations Unies, doc. S/2005/678.)

La Cour ne peut discerner dans cette lettre aucune accusation, formulée par le Gouvernement géorgien contre la Fédération de Russie, d'avoir manqué à des obligations au titre de la CIEDR.

82. Le 9 novembre 2005, le représentant permanent de la Géorgie transmet la résolution de son Parlement du 11 octobre au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Il le pria de la faire distribuer en tant que document de l'Assemblée générale au titre des points de l'ordre du jour concernant la prévention des conflits armés (point 12) et l'étude d'ensemble des opérations de maintien de la paix (point 32), mais ne fit pas référence aux autres points inscrits à l'ordre du jour de cette session, parmi lesquels figuraient la discrimination raciale (point 69) et la question des personnes déplacées (point 39) (Nations Unies, doc. A/60/552).

83. La position officielle de l'exécutif géorgien au cours de cette période est également mise en lumière par les observations formulées par le premier ministre géorgien à l'occasion d'une conférence de presse en décembre 2005, observations qui furent ensuite distribuées à une réunion de la CCC. Le premier ministre y faisait état de « la position extraordinairement constructive de la diplomatie russe en la matière [le processus de

guarantor of long-term peace in the Caucasus” and stated his belief that “the recent steps of Russia will bring positive momentum into the relations between the two countries”.

84. On 26 January 2006, the Security Council held a private meeting on the situation in Georgia. The Official Communiqué of the meeting records only that a Georgian representative, the Special Envoy of the President of Georgia, made a statement and that a representative of the Russian Federation made a statement, without giving any indication of the content of the statements (United Nations doc. S/PV.5358). Georgia includes in its pleadings a “statement by . . . [the] Special Representative . . .”. That statement is very critical of various actions of the Abkhaz side. The statement contains this passage about the role of the Russian Federation:

“One of the members of the Security Council, member of the Group of Friends and the facilitator of the peace process — namely the Russian Federation —, suddenly has decided to disassociate itself from supporting the basic principle — principle of territorial integrity of Georgia within its internationally recognized borders . . . That is why for the first time in the history of Security Council deliberations we have no draft resolution prepared by the Group of Friends.

Mr. President,

This change of position of one of the prominent members of P5 is not just a slight shift or correction. Renouncement of the principle of determining the status of Abkhazia within the State of Georgia does mean the following: support of the secessionism as a phenomenon; endorsement of ethnic cleansing of more than 300,000 citizens of Georgia; questioning the basic principle of the modern world architecture — the principle of territorial integrity and inviolability of internationally recognized borders.

Mr. President,

I am representing the people who were forcefully expelled from their homes and are not allowed to return. I am representing the people who count every day of their exile and who look with a hope to this Council for its work and resolutions. I am representing the community which follows very closely every move in the peace process in Abkhazia, Georgia.”

The Court observes that the reference to “ethnic cleansing” does not include an allegation that the Russian Federation participated in, or facilitated, that action. After some delay, at the end of March 2006, the Security Council, with a Georgian representative present and without debate (United Nations doc. S/PV.5405), adopted resolution 1666 (2006) including standard paragraphs about the CIS peacekeeping forces and the role

paix en Ossétie du Sud]», relevait que la Russie était «le garant d'une paix durable dans le Caucase» et indiquait que, selon lui, «les récentes initiatives prises par la Russie imprime[raie]nt une dynamique positive aux relations entre les deux pays».

84. Le 26 janvier 2006, le Conseil de sécurité tint une séance privée sur la situation en Géorgie. Le communiqué officiel de cette séance indique seulement qu'un représentant de la Géorgie, l'envoyé spécial du président de la Géorgie, fit une déclaration, et qu'un représentant de la Fédération de Russie en fit également une, sans autres précisions (Nations Unies, doc. S/PV.5358). La Géorgie a intégré dans ses écritures une «déclaration [du] représentant spécial...», très critique de la partie abkhaze à divers égards et dans laquelle il est dit ce qui suit à propos du rôle de la Fédération de Russie :

«L'un des membres du Conseil de sécurité, membre du Groupe des amis du Secrétaire général et facilitateur du processus de paix — à savoir la Fédération de Russie —, a soudainement décidé de cesser de soutenir le principe fondamental — celui de l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues... C'est la raison pour laquelle, pour la première fois dans l'histoire des délibérations du Conseil de sécurité, nous n'avons pas de projet de résolution établi par le Groupe des amis du Secrétaire général.

Monsieur le Président,

Ce changement de position de l'un des plus éminents membres du P5 n'a rien d'un simple infléchissement ou d'une réorientation mineure. Renoncer au principe de la détermination du statut de l'Abkhazie au sein de la Géorgie équivaut bel et bien à soutenir le sécessionnisme, à cautionner le nettoyage ethnique de plus de 300 000 citoyens géorgiens et à remettre en cause le principe fondamental de l'architecture du monde moderne, à savoir celui de l'intégrité territoriale et de l'inviolabilité des frontières internationalement reconnues.

Monsieur le Président,

Je représente les populations qui ont été expulsées de force et ne sont pas autorisées à retourner chez elles. Je représente les populations qui comptent chaque jour passé en exil et placent tant d'espoir dans le travail et les résolutions de ce conseil. Je représente la communauté qui suit de très près chaque évolution du processus de paix en Abkhazie (Géorgie).»

La Cour observe qu'il n'est pas allégué, dans la référence au «nettoyage ethnique», que la Fédération de Russie a participé à cette action ou l'a facilitée. Après quelque retard, à la fin du mois de mars 2006, le Conseil de sécurité adopta, en présence d'un représentant de la Géorgie et sans débat (Nations Unies, doc. S/PV.5405), la résolution 1666 (2006), qui reprenait les dispositions habituelles sur la force de maintien de la paix de

of the Russian Federation as facilitator, as well as a reaffirmation of the territorial integrity of Georgia.

85. On 15 February 2006, in a resolution forwarded to the Secretary-General by the Georgian Permanent Representative, the Georgian Parliament in terms of its resolution of 11 October 2005 assessed “extremely negatively” the fulfilment of the obligations by the peacekeeping forces in the former autonomous district of South Ossetia and assessed the actions of the Russian Federation as an ongoing attempt at annexation of this region of Georgia. It accordingly instructed the Government of Georgia to start the implementation of the provisions of that earlier resolution. Again, there is nothing in the record to show that the Georgian Government took those steps. As with the October 2005 Parliamentary resolution (paragraph 82 above), the 16 February 2006 letter of transmittal from the Georgian Permanent Representative to the Secretary-General requested that the letter and the February 2006 Parliamentary resolution be circulated as a General Assembly document under agenda items relating to armed conflict and peacekeeping, but not racial discrimination or displaced persons (United Nations doc. A/60/685).

86. On 18 July 2006 the Georgian Parliament adopted a resolution in terms of its resolutions of 11 October 2005 and 15 February 2006 about both regions. It said that, unfortunately, no progress had been achieved in terms of the settlement of the conflicts within the time frame defined by those resolutions. It continued:

“Instead of demilitarization, the drastic increase of military potential of those armed forces under subordination of *de facto* authorities of Abkhazia and the former Autonomous District of South Ossetia, drastic activation of terrorist and subversive actions, complete collapse of security guarantees for peaceful population, permanent attempts to legalize the results of ethnic cleansing the fact of which had been repeatedly recognized by the international community, massive violation of fundamental human rights and ever-increasing international criminal threats so characteristic of uncontrolled territories — this is a reality brought about as a result of peacekeeping operations.”

The resolution then said that the rejection by the Russian Federation of a peace plan “can be assessed as support for separatists and as a permanent attempt to annex Georgia’s territory”. The Parliament resolved to entrust the Government of Georgia with the task of launching necessary procedures to immediately suspend the so-called peacekeeping operations and to have the armed forces of the Russian Federation withdrawn.

87. In this case the authorities of the Russian Federation were plainly

la CEI et le rôle de la Fédération de Russie en tant que facilitateur, tout en réaffirmant l'intégrité territoriale de la Géorgie.

85. Le 15 février 2006, dans une résolution communiquée au Secrétaire général par le représentant permanent de la Géorgie, le Parlement géorgien qualifiait, comme dans sa résolution du 11 octobre 2005, d'«extrêmement négative» la manière dont la force de maintien de la paix déployée dans l'ancien district autonome d'Ossétie du Sud s'était acquittée de ses obligations et voyait dans l'action de la Fédération de Russie une tentative permanente d'annexion de cette région de Géorgie. Aussi demandait-il au Gouvernement géorgien de commencer à mettre en œuvre les dispositions de sa résolution antérieure. Là encore, rien dans le dossier n'indique que le Gouvernement géorgien ait donné suite à cette demande. Comme cela avait été fait pour la résolution du Parlement d'octobre 2005 (paragraphe 82 ci-dessus), le représentant permanent de la Géorgie pria le Secrétaire général, dans la lettre du 16 février 2006 sous le couvert de laquelle il lui transmettait la résolution du Parlement de février 2006, de faire distribuer celles-ci en tant que document de l'Assemblée générale et au titre des points de l'ordre du jour concernant les conflits armés et le maintien de la paix, et non la discrimination raciale ou les personnes déplacées (Nations Unies, doc. A/60/685).

86. Le 18 juillet 2006, le Parlement géorgien adopta une résolution concernant les deux régions, qui était libellée comme celles du 11 octobre 2005 et du 15 février 2006. Il constatait que, malheureusement, aucun progrès n'avait été réalisé dans le règlement des conflits dans les délais fixés par ces résolutions, ajoutant :

«Au lieu d'être démilitarisées, ces forces armées, subordonnées de fait aux autorités d'Abkhazie et de l'ancien district autonome d'Ossétie du Sud, ont augmenté considérablement leur potentiel militaire, les activités terroristes et subversives se sont considérablement intensifiées, les garanties de sécurité pour la population ont totalement disparu, on constate des tentatives permanentes de chercher à légaliser les résultats du nettoyage ethnique reconnu comme tel à plusieurs reprises par la communauté internationale, et on assiste à des violations massives des droits de l'homme fondamentaux et à l'apparition d'une menace criminelle internationale de plus en plus importante, caractéristique des territoires qui échappent à tout contrôle. Tel est le résultat des opérations de maintien de la paix.»

Le Parlement affirmait ensuite que le rejet d'un plan de paix par la Fédération de Russie «p[ouvait] être considéré comme un appui en faveur des séparatistes et une tentative permanente d'annexion du territoire de la Géorgie». Il décidait de charger le Gouvernement géorgien d'engager les procédures nécessaires pour suspendre immédiatement les prétendues opérations de maintien de la paix et assurer le retrait des forces armées de la Fédération de Russie.

87. Cette fois, les autorités de la Fédération de Russie eurent parfaite-

aware of the Georgian Parliament’s action since on 19 July 2006, the day after it was adopted, the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations transmitted to the Secretary-General a statement by their Foreign Ministry critical of the resolution. The statement includes the following passages:

“The Russian Federation regards the decision as a provocative step designed to aggravate tension, destroy the existing format of negotiations and shatter the framework of legal agreements for the peaceful settlement of the Georgian-Abkhaz and Georgian-Ossetian conflicts. The accusations that the decision makes against the Russian Federation constitute a disgraceful attempt to shift the blame to others.

.....
It should not be forgotten that the format of the negotiation process, which, besides the Russian Federation, involves the United Nations, the Organization for Security and Co-operation in Europe, the Commonwealth of Independent States and the member States of the Group of Friends of the Secretary-General on Georgia, was agreed upon by all parties to the conflicts. The irresponsible actions of Tbilisi are capable of ruling out any possibility of peaceful settlement of the conflicts.

The Russian Federation will take such measures as are necessary to ensure compliance with existing international agreements, prevent the destabilization of the situation in the region and protect the rights and interests of Russian citizens living there.” (United Nations doc. S/2006/555.)

88. The Permanent Representative of Georgia transmitted the text of the 18 July 2006 resolution of the Georgian Parliament to the Secretary-General on 24 July 2006, again asking for it to be circulated to the General Assembly under the same agenda items as for the Parliamentary resolutions of October 2005 and February 2006 (see paragraphs 82 and 85 above) (United Nations doc. A/60/954). According to the record, the Georgian Government took no action in terms of the resolution.

89. The Court recalls Georgia’s emphasis on those Parliamentary resolutions which were transmitted to the United Nations (paragraph 36 above), and sees it as significant that on all those occasions when the Georgian Government transmitted Parliamentary resolutions to the Secretary-General to be circulated as official United Nations documents, that Government did not refer to those agenda items which relate to the subject-matter of CERD, such as racial discrimination, or, as the case may be, refugees and IDPs, or, indeed, human rights instruments more generally.

ment connaissance des propositions du Parlement géorgien puisque, le 19 juillet 2006, soit le lendemain de l'adoption de la résolution, le représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies communiqua au Secrétaire général une déclaration du ministère des affaires étrangères russe qui critiquait cette résolution. Elle se lisait notamment comme suit :

«La Fédération de Russie considère cette décision comme une provocation, qui vise à exacerber la tension, à éliminer les cadres de la négociation et à saper la base juridique du règlement pacifique des conflits entre la Géorgie, d'une part, et l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, d'autre part. Les accusations qu'elle comporte à l'encontre de la Russie traduisent une manœuvre indigne ayant pour but de rejeter la faute sur autrui.

.....

Il ne faut pas oublier que les cadres de négociation auxquels participent, outre la Russie, l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, la Communauté d'Etats indépendants et les pays membres du Groupe des amis du Secrétaire général, ont été établis avec l'accord de toutes les parties aux conflits. Les agissements irresponsables de Tbilissi risquent de porter irrémédiablement atteinte au règlement pacifique des différends.

La Fédération de Russie prendra toutes les dispositions nécessaires pour faire appliquer les accords internationaux existants, éviter une déstabilisation de la région et défendre les droits et les intérêts de ses ressortissants dans la région.» (Nations Unies, doc. S/2006/555.)

88. Le 24 juillet 2006, le représentant permanent de la Géorgie communiqua le texte de la résolution du Parlement géorgien en date du 18 juillet 2006 au Secrétaire général, priant de nouveau celui-ci de le faire distribuer en tant que document de l'Assemblée générale et au titre des mêmes points de l'ordre du jour que les résolutions du Parlement d'octobre 2005 et de février 2006 (voir paragraphes 82 et 85 ci-dessus) (Nations Unies, doc. A/60/954). Les éléments versés au dossier montrent que le Gouvernement géorgien ne prit aucune mesure pour donner suite à la résolution du 18 juillet 2006.

89. La Cour rappelle que la Géorgie a mis l'accent sur les résolutions de son Parlement qui furent communiquées à l'Organisation des Nations Unies (paragraphe 36 ci-dessus) et considère comme significatif le fait que, chaque fois que le Gouvernement géorgien a transmis au Secrétaire général des résolutions du Parlement géorgien pour qu'elles soient distribuées en tant que documents de l'Organisation des Nations Unies, il ne s'est jamais référé à des points de l'ordre du jour se rapportant à l'objet de la CIEDR — comme la discrimination raciale ou, le cas échéant, les réfugiés et les personnes déplacées — ni, plus généralement, à des instruments relatifs aux droits de l'homme.

90. On 11 August and 4 September 2006, the Georgian Permanent Representative transmitted to the Secretary-General and President of the Security Council Foreign Ministry statements about abuses of human rights in Abkhazia (United Nations docs. A/60/976-S/2006/638, S/2006/709). The primary allegations were against “the Abkhazian side”, but it was also said that the Russian Federation (CIS) peacekeepers continued to “[turn] a blind eye to gross violation of . . . human rights”. The Foreign Ministry stated that the “existing situation . . . leads us to register once more the incapability (or the absence of will) of the CIS peacekeeping forces to duly perform their functions, which points yet again to the necessity of modifying the existing format of peace operations . . .”. According to the 4 September statement of the Ministry, the “Russian peacekeepers cannot . . . ensure the protection of the safety, dignity and human rights of the peaceful population, including internally displaced persons and refugees, as prescribed by [four] Security Council resolutions”. This fact “provide[d] an added proof of the correctness of the Georgian Parliament’s decision to withdraw Russian peacekeepers . . .”. The 11 August statement made specific reference to three conventions but not to CERD and neither of the two documents made direct claims against the Russian Federation of racial discrimination.

91. In October the Security Council, with no reference to the two documents, adopted resolution 1716 (2006) with standard provisions about the Russian Federation as a facilitator and the role of the CIS peacekeeping forces. Again, the Georgian representative who was present made no comment regarding the paragraphs in the draft resolution relating to the CIS peacekeepers and the role of the Russian Federation as facilitator, and the resolution was adopted without debate (United Nations doc. S/PV.5549). In view of these considerations, the Court does not consider that the Foreign Ministry statements have any legal significance for the purposes of the present case.

92. On 3 October 2006 the Georgian Permanent Representative to the United Nations in a statement at a press conference said this:

“It is crystal clear that the Russian peacekeeping force is not an impartial, nor international, contingent. It failed to carry out the main responsibilities spelled out in its mandate — to create a favourable security environment for the return of ethnically cleansed hundreds of thousands of Georgian citizens. It became the force that works to artificially alienate the sides from one another.”

Georgia in its submissions cites this statement as raising the dispute again — the Court presumes that this means the dispute about racial dis-

90. Le 11 août et le 4 septembre 2006, le représentant permanent de la Géorgie communiqua au Secrétaire général et au président du Conseil de sécurité des déclarations du ministère des affaires étrangères relatives aux violations des droits de l'homme qui auraient été commises en Abkhazie (Nations Unies, doc. A/60/976-S/2006/638, doc. S/2006/709). Ces allégations visaient principalement la «partie abkhaze», mais il a également été avancé que la force russe de maintien de la paix (CEI) continuait d'«ignorer les violations flagrantes ... des droits de l'homme». Le ministère géorgien des affaires étrangères affirmait que «la situation actuelle ... [le] condui[sait] à dénoncer de nouveau l'incapacité (ou l'absence de volonté) des forces de maintien de la paix de la CEI à s'acquitter comme il convient de leurs fonctions, ce qui montr[ait] une fois de plus qu'il [était] nécessaire de modifier le format actuel de l'opération de maintien de la paix...». Dans sa déclaration du 4 septembre, le ministère déclarait que «les soldats russes chargés du maintien de la paix ... ne [pouvaient] assurer la protection, la dignité et les droits de l'homme de la population pacifique, y compris des personnes déplacées et des réfugiés, comme demandé par les [quatre] résolutions du Conseil de sécurité», ce qui «constitu[ait] ... une nouvelle preuve du bien-fondé de la décision prise par le Parlement géorgien pour le retrait de ces forces...». La déclaration du 11 août faisait expressément référence à trois conventions, mais pas à la CIEDR, et aucun des deux documents ne contenait d'allégation de discrimination raciale visant directement la Fédération de Russie.

91. En octobre, le Conseil de sécurité, sans se référer à ces deux documents, adopta la résolution 1716 (2006), qui reprenait les dispositions habituelles relatives au rôle de facilitateur de la Fédération de Russie et à la mission de la force de maintien de la paix de la CEI. Là encore, le représentant de la Géorgie, qui était présent, ne formula aucune observation sur les paragraphes du projet de résolution concernant la force de maintien de la paix de la CEI ou le rôle de la Fédération de Russie en tant que facilitateur, et la résolution fut adoptée sans débat (Nations Unies, doc. S/PV.5549). Dès lors, la Cour estime qu'aucune valeur juridique ne peut être accordée, aux fins de la présente espèce, auxdites déclarations du ministère des affaires étrangères.

92. Le 3 octobre 2006, le représentant permanent de la Géorgie auprès de l'Organisation des Nations Unies déclara ce qui suit lors d'une conférence de presse :

«Il est tout à fait clair que la force russe de maintien de la paix n'est ni impartiale, ni internationale. Elle s'est montrée incapable de mener à bien les principales tâches définies dans son mandat — créer des conditions de sécurité favorables au retour de centaines de milliers de ressortissants géorgiens victimes du nettoyage ethnique. Elle est devenue la force qui s'emploie à dresser artificiellement les parties les unes contre les autres.»

Dans ses écritures, la Géorgie cite ce passage comme une nouvelle mise en exergue du différend — il est permis à la Cour de supposer qu'elle veut

crimination by the Russian Federation — but the Permanent Representative's next sentence was this:

“The Russian political leader's statements and actions once again make clear that what we are dealing with is not a fundamentally ethnic conflict, but rather one stemming from Russia's territorial ambitions against my country.”

Particularly taking into account this clarification by the Permanent Representative, the Court concludes that it cannot give any legal significance to the statement made at the press conference for the purposes of the present case.

93. On 14 November 2006 President Saakashvili, in an address to the European Parliament, which as an organ of the European Union contains no representatives from either Georgia or the Russian Federation, said that “over 300,000 Georgians were ethnically cleansed from Abkhazia in the early 1990s”. President Saakashvili noted that “the Russian administration” had been accused of responsibility for these earlier events. His only reference, in a wide-ranging address, to disputes was in the context of Georgia's “separatist problems”: “[o]ur disputes continue because they are based on recidivist territorial claims . . .”. President Saakashvili's statement demonstrates that the primary dispute concerned territorial claims and the references to ethnic cleansing by the Russian Federation were with respect to events which took place in the early 1990s. These events were not current at the time of the President's address, and pre-dated Georgia's accession to CERD. As such the Court does not see President Saakashvili's statement as evidence of a dispute between the Parties on matters under CERD. The Court takes the same view of the press statement made by the Georgian Foreign Ministry on 22 December 2006.

94. The President of Georgia in his address of 26 September 2007 to the General Assembly referred to the majority of residents of the two regions as “prisoners of the morally repugnant politics of ethnic cleansing, division, violence and indifference”. He continued:

“The story of Abkhazia, where up to 500,000 men, women, and children were forced to flee in the 1990s, is of particular relevance — one of the more abhorrent, horrible and yet forgotten ethnic cleansings of the twentieth century. In the time since Russian peacekeepers were deployed there, more than 2,000 Georgians have perished and a climate of fear has persisted.” (United Nations doc. A/62/PV.7.)

Near the end of his address, he stated that “[t]he only obstacle to the integration of South Ossetia [into Georgia] is a separatist regime that

parler du différend relatif à la discrimination raciale dont la Fédération de Russie se serait rendue coupable —, mais le représentant permanent ajoute aussitôt :

« Les déclarations et actions du dirigeant politique russe prouvent une fois de plus qu'il ne s'agit pas d'un conflit à dominante ethnique, mais plutôt d'un conflit né des ambitions territoriales de la Russie à l'encontre de mon pays. »

La Cour conclut qu'il ne peut, aux fins de la présente espèce, être accordé aucune valeur juridique à la déclaration faite à l'occasion de la conférence de presse, surtout si l'on tient compte de cet éclaircissement apporté par le représentant permanent.

93. Dans un discours prononcé le 14 novembre 2006 devant le Parlement européen — qui, étant un organe de l'Union européenne, ne compte aucun représentant de la Géorgie ou de la Fédération de Russie —, le président Saakachvili déclara que « plus de 300 000 Géorgiens [avaient] fait l'objet d'un nettoyage ethnique en Abkhazie au début des années 1990 ». Il releva que « [l']administration russe » avait été accusée d'être responsable de ces événements. Dans ce discours, où il abordait de nombreux sujets, il ne fit cependant état de différends qu'à propos des « problèmes séparatistes » en Géorgie : « [n]os différends persistent parce qu'ils reposent sur des revendications territoriales récurrentes... ». Il ressort donc de la déclaration du président Saakachvili que le différend portait avant tout sur des revendications territoriales, les références à un nettoyage ethnique perpétré par la Fédération de Russie ayant trait à des événements qui s'étaient déroulés au début des années 1990. Or, ces événements n'étaient pas contemporains du discours du président et étaient antérieurs à l'adhésion de la Géorgie à la CIEDR. Dès lors, la Cour ne considère pas que la déclaration du président Saakachvili établisse l'existence d'un différend entre les Parties sur des questions se rapportant à cet instrument. Selon elle, il en va de même de la déclaration faite à la presse le 22 décembre 2006 par le ministère géorgien des affaires étrangères.

94. Dans l'allocution qu'il prononça le 26 septembre 2007 devant l'Assemblée générale, le président de la Géorgie déclara que la majorité des habitants des deux régions étaient « prisonniers des politiques moralement inqualifiables du nettoyage ethnique, de la division, de la violence et de l'indifférence ». Il poursuivit en ces termes :

« L'histoire de l'Abkhazie, où plus de 500 000 hommes, femmes et enfants ont été contraints de fuir dans les années 90, est particulièrement frappante en cela qu'elle constitue l'un des nettoyages ethniques les plus terrifiants du XX^e siècle, et pourtant oublié. Depuis que les soldats de la paix russes ont été déployés, plus de 2000 Géorgiens ont péri, et c'est un climat de peur qui y règne. » (Nations Unies, doc. A/62/PV.7.)

Peu avant la fin de son discours, le président affirma que « [l']e seul obstacle à l'intégration de l'Ossétie du Sud au sein de la Géorgie [était] un régime

basically consists of elements from security services from neighbouring Russia that have no historical, ethnic or cultural links to the territory". In respect of Abkhazia he had earlier said that "these disputes are no longer about ethnic grievances".

95. In September and October 2007, March and April 2008, the Georgian Permanent Representative to the United Nations sent statements by the Georgian Ministries of Foreign Affairs and Internal Affairs to the Secretary-General and President of the Security Council (United Nations docs. S/2007/535; S/2007/589; A/62/765-S/2008/197; A/62/810). The first, third and fourth are concerned with the status of the regions, the actions of separatists, and military activities. None make any reference to racial discrimination or ethnic cleansing (except for the last) or to the Russian Federation's responsibility for such actions. The last does refer to ethnic cleansing but only in the context of the Russian Federation "planning to recognize" the documents of authorities which were created through ethnic cleansing. Its call on the Russian Federation to engage more actively in the safe return of IDPs cannot, in the Court's opinion, be understood as a claim against the Russian Federation regarding compliance with its obligations under CERD, for instance a claim of impeding return of IDPs on racial grounds. Two other features of that document might be noted: first, it alleges breaches by the Russian Federation of three named conventions, but not CERD; secondly, when Georgia transmitted this statement to the Secretary-General on 17 April 2008, it requested that it be circulated as a General Assembly document under an agenda item relating to protracted conflicts in the region and the implications for international peace, security and development (United Nations doc. A/62/810).

The second statement contains this passage:

"The Georgian side expresses its extreme concern about this fact [the identity of a militant who had been killed], proving that separatist illegitimate armed forces are constantly receiving support from a party which is supposed to be a facilitator of the conflict resolution process. Regretfully, we have been witnessing such a pattern of behaviour for 14 years. At the same time high-ranking Russian officials consider [sic] ordinary support and training to so-called anti-terrorist units, which in reality by nature are illegitimate military formations of the *de facto* Abkhaz regime, and are responsible for ethnic cleansing that took place in Abkhazia, Georgia.

The Georgian Government once again reminds all States of paragraph 8 of Security Council resolution 876 (1993), in which the Council called on all States to prevent the provision from their territories or by persons under their jurisdiction of all assistance, other than humanitarian assistance." (United Nations doc. S/2007/589.)

séparatiste consistant pour l'essentiel en éléments issus des services de sécurité de la Russie voisine, qui n'ont pas le moindre lien historique d'ordre ethnique ou culturel avec le territoire». A propos de l'Abkhazie, il avait auparavant déclaré que «[c]es différends ne [relevaient] plus de griefs ethniques».

95. En septembre et octobre 2007, puis en mars et avril 2008, le représentant permanent de la Géorgie auprès de l'Organisation des Nations Unies communiqua au Secrétaire général et au président du Conseil de sécurité le texte de déclarations émanant des ministères géorgiens des affaires étrangères et de l'intérieur (Nations Unies, doc. S/2007/535; S/2007/589; A/62/765-S/2008/197; A/62/810). Les premier, troisième et quatrième documents concernaient le statut des régions, les activités des séparatistes et les opérations militaires. Aucun ne faisait état de discrimination raciale ou de nettoyage ethnique (à l'exception du dernier), ou de la responsabilité de la Fédération de Russie dans de tels actes. Le dernier document faisait effectivement référence au nettoyage ethnique, mais uniquement pour préciser que la Fédération de Russie «entend[ait] reconnaître» la légitimité des documents établis par les autorités mises en place au moyen du nettoyage ethnique. De l'avis de la Cour, le fait qu'il y était demandé à la Fédération de Russie de participer plus activement au retour en toute sécurité des personnes déplacées ne saurait être interprété comme une accusation, à l'encontre de celle-ci, d'avoir manqué à ses obligations découlant de la CIEDR, en ayant par exemple empêché pour des raisons raciales le retour des personnes déplacées. Deux autres aspects de ce document méritent de retenir l'attention : premièrement, la Fédération de Russie y était accusée d'avoir violé trois conventions, qui étaient citées, mais pas la CIEDR ; deuxièmement, lorsque la Géorgie communiqua cette déclaration au Secrétaire général le 17 avril 2008, elle le pria de la faire distribuer en tant que document de l'Assemblée générale au titre d'un point de l'ordre du jour concernant les conflits prolongés dans la région et leurs incidences sur la paix, la sécurité et le développement (Nations Unies, doc. A/62/810).

La deuxième déclaration contient le passage suivant :

«La partie géorgienne est profondément préoccupée par ce fait [l'identité d'un militant qui avait été tué], qui prouve que les forces armées séparatistes illégales ne cessent de recevoir le soutien d'une partie censée participer au processus de règlement du conflit en tant que modérateur. Nous voyons malheureusement ce genre de comportement depuis 14 ans. Qui plus est, les hauts dirigeants russes trouvent normal d'assurer appui et formation aux unités soi-disant antiterroristes, qui sont en réalité foncièrement des formations militaires illégales du régime abkhaze *de facto*, responsables de l'épuration ethnique menée en Abkhazie (Géorgie).

Le Gouvernement géorgien rappelle une fois de plus à tous les Etats le paragraphe 8 de la résolution 876 (1993) du Conseil de sécurité, par lequel le Conseil a demandé à tous les Etats d'empêcher que toute forme d'assistance autre qu'humanitaire ne soit apportée à partir de leur territoire ou par des personnes relevant de leur juridiction.» (Nations Unies, doc. S/2007/589.)

Again the reference to ethnic cleansing is not stated as a claim against the Russian Federation regarding compliance with its obligations under CERD.

96. Georgia referred the Court to six further statements made between January 2006 and September 2007 by its Foreign Ministry and by its Ministry for Conflict Resolution Issues. The complaints against the Russian Federation are limited to the Russian peacekeepers' "culpable inaction", "criminal inaction" and "even encouragement" of the actions of the separatist authorities, and are not related to racial discrimination. Accordingly, the Court gives the statements no legal significance for the purposes of the present case. (See similarly the statement of 22 November 2007.)

97. On 19 April 2008 the Georgian Foreign Ministry in a press statement referred to the "*de facto* annexation of Georgia's integral parts . . . and neglect of human rights of an absolute majority of the regions' population — victims of ethnic cleansing". The statement is primarily about the status of the two regions and Russian Federation policies and practices relevant to those regions and makes no claim against the Russian Federation about racial discrimination.

98. On 21 April 2008 the Georgian President made a "special statement" about "aggressive steps taken" by the Russian Air Force. The only reference to racial discrimination was to past events which occurred before CERD entered into force between the Parties and related to the 1992-1993 Russian Federation bombing: "[e]thnic cleansing . . . took place [at] that time and [a] new aggressive regime was established".

99. On 12 May 2008 the President of Georgia addressed representatives of five European Union member States who were visiting Georgia, about what he referred to as the peace plan relating to Abkhazia, avoiding conflict, securing territorial integrity and return of refugees, alleged breaches of norms of international conduct by the Russian Federation, relating to incursions into Georgian airspace, illegal movement of Russian Federation peacekeeping forces, the status of the regions and the issuing by the Russian Federation of passports. The European Union, he said, must state that it will never recognize any kind of breakaway of Georgian territory and will never recognize the results of ethnic cleansing. Again there is no claim against the Russian Federation of breaches of its obligations under CERD.

100. The final exchange between Georgia and the Russian Federation before armed conflict broke out in August 2008 consists of a letter of 24 June 2008 from President Saakashvili to President Medvedev and President Medvedev's reply of 1 July. The Georgian President offered a number of proposals for the President of the Russian Federation to consider "directed at the substantial decrease of tension, restoration of trust

Encore une fois, la référence au nettoyage ethnique n'était pas formulée comme une accusation, contre la Fédération de Russie, de ne pas respecter ses obligations en vertu de la CIEDR.

96. La Géorgie a présenté à la Cour six autres déclarations faites entre janvier 2006 et septembre 2007 par son ministère des affaires étrangères et son ministère chargé de la résolution des conflits. Dans les griefs qu'ils y formulent à l'encontre de la Fédération de Russie, les ministères se bornent à stigmatiser l'«inaction coupable» et l'«inaction criminelle» de la force russe de maintien de la paix, «voire ... les encouragements» qu'elle aurait prodigués aux autorités séparatistes; ces déclarations sont sans rapport avec la discrimination raciale. Dès lors, la Cour ne leur accorde aucune valeur juridique aux fins de la présente espèce. (Voir, de même, la déclaration du 22 novembre 2007.)

97. Le 19 avril 2008, le ministère géorgien des affaires étrangères mentionna dans un communiqué de presse «l'annexion *de facto* de régions ... qui font partie intégrante de la Géorgie et le mépris des droits de l'homme d'une grande majorité de la population de ces régions, victimes d'un nettoyage ethnique». Cette déclaration porte essentiellement sur le statut des deux régions ainsi que sur les politiques et pratiques que la Fédération de Russie y mettait en œuvre; elle ne contient aucune allégation de discrimination raciale visant la Fédération de Russie.

98. Le 21 avril 2008, le président de la Géorgie fit une «déclaration spéciale» sur l'«offensive lancée» par les forces aériennes de la Fédération de Russie, dans laquelle il ne parla de discrimination raciale qu'à propos d'événements qui s'étaient déroulés avant l'entrée en vigueur de la CIEDR entre les Parties et étaient liés au bombardement russe de 1992-1993: «[l]e territoire avait à l'époque fait l'objet d'un nettoyage ethnique et un nouveau régime brutal avait été mis en place».

99. Le 12 mai 2008, dans un discours aux représentants de cinq pays membres de l'Union européenne qui s'étaient rendus en Géorgie, le président de la Géorgie évoqua ce qu'il a appelé le plan de paix pour l'Abkhazie, ainsi que la nécessité d'éviter le conflit et de préserver l'intégrité territoriale, le retour des réfugiés, la violation des normes devant régir le comportement entre Etats dont la Fédération de Russie se serait rendue coupable en se livrant à des incursions dans l'espace aérien de la Géorgie, le mouvement illicite de la force russe de maintien de la paix, le statut des régions et la délivrance de passeports par la Fédération de Russie. Il engagea l'Union européenne à déclarer qu'elle n'accepterait jamais aucune forme de sécession du territoire géorgien, ni les conséquences du nettoyage ethnique. Là encore, il n'était pas allégué que la Fédération de Russie avait violé ses obligations en vertu de la CIEDR.

100. Le dernier échange entre la Géorgie et la Fédération de Russie avant le début du conflit armé en août 2008 est une lettre du 24 juin 2008 que le président Saakachvili adressa au président Medvedev et la réponse de ce dernier le 1^{er} juillet. Le président de la Géorgie invitait le président de la Fédération de Russie à examiner un certain nombre de propositions «visant à réduire sensiblement les tensions, rétablir la confiance et contri-

and assistance in peaceful settlement of the conflict in Abkhazia, Georgia”. Two of the proposals refer to refugees and IDPs.

“Free Economic Zone will be created in the territory of Gali and Ochamchire Districts of Abkhazia, where the population is practically absent at present. Mixed Georgian-Abkhazian administrations and mixed Georgian-Abkhazian law enforcement organs will be created in both districts. Safe and dignified return of refugees and IDPs to Gali and Ochamchire Districts will be organized. The Georgian side undertakes to provide social welfare fully for the population of these districts.

.....

The parties to the conflict could also conclude a separate agreement about non-use of force and return of IDPs and refugees to the entire territory of Abkhazia, Georgia.”

An additional proposal was for the continuation of the peacekeeping operation of the CIS with a reviewed mandate. The Georgian President proposed that the Russian Federation be one of the guarantors of the agreements which he was to negotiate in line with these proposals.

101. The President of the Russian Federation in his reply said that he had attentively reviewed the proposals on the problems of regulation of the Georgian-Abkhazian conflict, noting that “[m]ost of the elements can be relevant at different stages of regulation” and that “[y]our principal partner must be Abkhazia” which would presume a full-scale negotiation process. Having stated that “[u]nfortunately, the sides [to the conflict] feel deep mutual mistrust as of today”, the President of the Russian Federation continued:

“In this situation, frankly speaking it is difficult to imagine, for example, the creation of joint Georgian-Abkhaz administration or law-enforcement organs in any district of Abkhazia. It is also apparently untimely to put the question of the return of refugees in such a categorical manner. Abkhazs perceive this as a threat to their national survival in the current escalated situation and we have to understand them.

Because of this, I propose to concentrate on the initial and most important for today — the real measures directed towards decreasing the tensions and restoration of trust that will allow resuming the process of Georgian-Abkhaz regulation which was ceased in July 2006.”

He then went on to address other matters in the Georgian list, and concluded with reference to two of them in this way:

“We are also ready to discuss your proposal regarding the creation of a Russian-Georgian intergovernmental commission on the issues of economic rehabilitation of Abkhazia. As far as I understand that

buer au règlement pacifique du conflit en Abkhazie (Géorgie)». Deux de ces propositions avaient trait aux réfugiés et aux personnes déplacées :

«Une zone franche sera créée sur le territoire des districts de Gali et d'Ochamchire en Abkhazie, pratiquement inhabités à l'heure actuelle. Des administrations et des forces de l'ordre conjointes (géorgiennes et abkhazes) seront mises en place dans les deux districts. Le retour dans la sécurité et la dignité des réfugiés et des personnes déplacées dans les districts de Gali et d'Ochamchire sera organisé. La partie géorgienne s'engage à assurer pleinement la protection sociale de la population de ces districts.

.....

Les parties au conflit pourraient également conclure un accord distinct sur le non-recours à la force et le retour des personnes déplacées et des réfugiés dans tout le territoire de l'Abkhazie (Géorgie).»

Une autre proposition tendait à ce que l'opération de maintien de la paix menée sous l'égide de la CEI se poursuive avec un mandat revisé. Enfin, le président géorgien invitait la Fédération de Russie à être l'un des garants des accords qu'il allait négocier dans l'esprit de ces propositions.

101. Dans sa réponse, le président de la Fédération de Russie disait avoir examiné avec attention les propositions relatives au règlement du conflit entre la Géorgie et l'Abkhazie, précisant : «La plupart des éléments qu'elles contiennent peuvent s'avérer utiles à différentes étapes du règlement» et «[v]otre partenaire principal doit être l'Abkhazie», ce qui impliquerait l'ouverture d'un processus de négociation global. Après avoir indiqué que, «[m]alheureusement, les parties nourriss[ai]ent actuellement une profonde méfiance mutuelle», le président de la Fédération de Russie ajoutait :

«Dans un tel contexte, il est en toute franchise difficile d'imaginer, par exemple, la création d'administrations ou de forces de l'ordre conjointes géorgiennes et abkhazes dans un district abkhaze. De plus, il semble inopportun de poser la question du retour des réfugiés de manière aussi catégorique. Eu égard aux vives tensions actuelles, les Abkhazes y voient une menace à leur survie nationale et nous devons les comprendre.

Pour cette raison, je propose de nous concentrer pour l'instant sur les aspects initiaux et les plus importants, à savoir les mesures réelles destinées à atténuer les tensions et à rétablir la confiance, ce qui permettrait de reprendre le processus de règlement du conflit entre la Géorgie et l'Abkhazie interrompu en juillet 2006.»

Il abordait ensuite d'autres questions soulevées par le président de la Géorgie et, à propos de deux d'entre elles, concluait en ces termes :

«Par ailleurs, nous sommes prêts à discuter de vos propositions concernant la création d'une commission intergouvernementale russo-géorgienne sur le redressement économique de l'Abkhazie. Si

would mean the cancellation of the sanction introduced in January 1996 on the basis of the Decision of the CIS Heads of States on the Sanctions against Abkhazia. By the way, in terms of directions, this would have been consonant with the measures taken by the Russian side within the framework of the April Order of the President of the Russian Federation.

And of course we will welcome Georgia to join the process of preparation for the 2014 Olympic Games in Sochi.

In sum, quite a specific and positive agenda of our joint actions is emerging.”

102. Georgia sees the response on the issue of the return of IDPs as “a categorical rejection” of their return, and evidence of a legal dispute between Georgia and the Russian Federation “concerning the return of ethnic Georgians to the regions of Georgia from which they had been expelled because of their ethnicity”.

103. As the Parties have said, this exchange is important, given its timing, the position and responsibility of the authors of the letters and the contents of the letters. The Court finds that the letters do not evidence a dispute between the Parties about the obligations of the Russian Federation in respect of the impeding of the return of refugees and IDPs for reasons of racial discrimination: Georgia is approaching the Russian Federation as a facilitator, as a potential guarantor and in terms of its role in the CIS peacekeeping forces. The Abkhaz side (the other “party to the conflict”) is the party which under the proposals would, with Georgia, have the role of facilitating the return of the IDPs and refugees. No proposal was made by Georgia to the Russian Federation for the latter to take action with respect to the return of IDPs and refugees.

104. The final document on which Georgia relies, before those issued at the time of the armed conflict in August 2008, is a press release of its Foreign Ministry issued on 17 July 2008. In answer to a question relating to a statement by the Foreign Minister of the Russian Federation about the signing of a non-use of force agreement between Georgia and Abkhazia and the return of refugees, the Ministry said that the statement was completely at variance with the mandate of the CIS collective peacekeeping forces: they were to create conditions for the unconditional and dignified return of refugees and IDPs. Moscow’s true design, it said, was:

“to legalize results of the ethnic cleansing instigated by itself and conducted through Russian citizens in order to make easier annexation of the integral part of Georgia’s internationally recognized territory, which the Russian Federation tries to achieve via military intervention in Abkhazia, Georgia. Moscow’s insistence on the signing of

j'ai bien compris, cela signifierait l'annulation de la sanction adoptée en janvier 1996 sur la base de la décision des chefs d'Etat des pays membres de la CEI relative aux sanctions contre l'Abkhazie. Une telle décision serait, en tout état de cause, conforme aux mesures adoptées par la partie russe dans le cadre de l'ordonnance prise en avril par le président de la Fédération de Russie.

Et, bien entendu, nous inviterons la Géorgie à rejoindre le processus de préparation des Jeux olympiques de 2014 à Sotchi.

En résumé, je me félicite de l'émergence d'un programme précis et positif d'actions communes.»

102. La Géorgie interprète la réponse apportée à la question du retour des personnes déplacées comme un «refus catégorique», et comme une preuve de l'existence d'un différend d'ordre juridique l'opposant à la Fédération de Russie «sur la question du retour des Géorgiens de souche dans les régions de Géorgie dont ils avaient été expulsés en raison de leur appartenance ethnique».

103. Comme les Parties l'ont dit, cet échange est important étant donné la date à laquelle il a eu lieu, ainsi que les fonctions et responsabilités des auteurs des lettres et la teneur de celles-ci. La Cour conclut que ces lettres n'apportent pas la preuve d'un différend entre les Parties au sujet d'obligations que la Fédération de Russie enfreindrait en empêchant le retour des réfugiés et des personnes déplacées pour des motifs de discrimination raciale. La Géorgie s'adressait à la Fédération de Russie en sa qualité de facilitateur et de garant éventuel et en raison du rôle qu'elle jouait dans la force de maintien de la paix de la CEI. La partie abkhaze (l'autre «partie au conflit») est celle qui, d'après ces propositions, aurait, avec la Géorgie, la mission de faciliter le retour des personnes déplacées et des réfugiés. La Géorgie n'invitait nullement la Fédération de Russie à prendre des mesures concernant le retour des personnes déplacées et des réfugiés.

104. Le dernier document sur lequel s'appuie la Géorgie, avant ceux qui datent de la période du conflit armé d'août 2008, est un communiqué de presse de son ministère des affaires étrangères du 17 juillet 2008. En réponse à une question relative à une déclaration du ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie sur la signature d'un traité de non-recours à la force entre la Géorgie et l'Abkhazie et le retour des réfugiés, le ministère géorgien des affaires étrangères affirmait que cette déclaration était en contradiction flagrante avec le mandat de la force collective de maintien de la paix de la CEI, qui devait créer les conditions nécessaires au retour des réfugiés et des personnes déplacées, sans condition et dans la dignité. Il présentait ainsi ce qui, selon lui, était le véritable dessein de Moscou :

«consacrer juridiquement les conséquences du nettoyage ethnique perpétré par des citoyens russes à l'instigation de leur gouvernement afin de faciliter l'annexion d'une partie intégrante du territoire internationalement reconnu de la Géorgie, ce que la Fédération de Russie tente de réaliser par l'intervention militaire en Abkhazie (Géorgie).

another treaty on the non-use of force serves the same immoral goal as well.”

The Court considers that the reference to ethnic cleansing may again be read as relating to the events of the early 1990s. This reference is to be understood in the context of the principal theme of the press release, that is, the concern of Georgia in relation to the status of Abkhazia and the territorial integrity of Georgia. In light of the record it remains unclear whether the press release came to the attention of the Russian Federation. In any case, the press release raised the issue of the proper fulfilment of the mandate of the CIS peacekeeping force, and not the Russian Federation’s compliance with its obligations under CERD.

105. The Court, on the basis of its review of the documents and statements issued by the Parties and others between 1999 and July 2008 concludes, for the reasons given in relation to each of them, that no legal dispute arose between Georgia and the Russian Federation during that period with respect to the Russian Federation’s compliance with its obligations under CERD.

6. August 2008

106. Armed hostilities began in South Ossetia during the night of 7 to 8 August 2008. According to the Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia established by the Council of the European Union, on that night:

“a sustained Georgian artillery attack struck the town of Tskhinvali. Other movements of the Georgian armed forces targeting Tskhinvali and the surrounding areas were under way, and soon the fighting involved Russian, South Ossetian and Abkhaz military units and armed elements. It did not take long, however, before the Georgian advance into South Ossetia was stopped. In a counter-movement, Russian armed forces, covered by air strikes and by elements of its Black Sea fleet, penetrated deep into Georgia, cutting across the country’s main east-west road, reaching the port of Poti and stopping short of Georgia’s capital city, Tbilisi. The confrontation developed into a combined inter-state and intra-state conflict, opposing Georgian and Russian forces at one level of confrontation as well as South Ossetians together with Abkhaz fighters and the Georgians at another.” (Report, Vol. 1, para. 2.)

107. The conflict continued for five days. On 12 August the President of the French Republic (which held the rotating Presidency of the European Union) took the initiative and, following discussions with the President of the Russian Federation, proposed six principles “to bring about a permanent ceasefire in the Ossetian-Georgian zone of the conflict”. Fol-

L'insistance de Moscou pour que soit signé un autre traité sur le non-recours à la force sert aux mêmes fins immorales.»

Selon la Cour, la référence au nettoyage ethnique peut, là encore, être considérée comme ayant trait aux événements du début des années 1990. Il convient de la situer dans le contexte de ce communiqué de presse, dont le thème principal était la préoccupation de la Géorgie à propos du statut de l'Abkhazie et de l'intégrité territoriale de la Géorgie. Au vu du dossier de l'affaire, il n'est pas certain que la Fédération de Russie ait eu connaissance de ce communiqué. Celui-ci soulevait en tout cas la question de la bonne exécution du mandat de la force de maintien de la paix de la CEI, et non celle du respect par la Fédération de Russie de ses obligations au titre de la CIEDR.

105. La Cour, ayant examiné les documents et déclarations des Parties et autres intervenants relatifs à la période allant de 1999 à juillet 2008, conclut, pour les raisons indiquées à propos de chacun d'entre eux, qu'il n'existait alors aucun différend d'ordre juridique entre la Géorgie et la Fédération de Russie au sujet du respect par celle-ci de ses obligations en vertu de la CIEDR.

6. *Le mois d'août 2008*

106. Les hostilités armées commencèrent en Ossétie du Sud pendant la nuit du 7 au 8 août 2008. D'après le rapport de la mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie créée par le Conseil de l'Union européenne, cette nuit-là,

«la Géorgie lança une attaque à l'artillerie lourde sur la ville de Tskhinvali. D'autres mouvements des forces armées géorgiennes visant Tskhinvali et les régions environnantes étaient en cours, et des unités militaires et éléments armés russes, sud-ossètes et abkhazes prirent rapidement part aux combats. Toutefois, il ne fallut pas longtemps pour que l'avancée des troupes géorgiennes en Ossétie du Sud soit stoppée. Dans une contre-offensive, les forces armées russes, couvertes par des frappes aériennes et par des éléments de la flotte russe basée en mer Noire, pénétrèrent très avant en territoire géorgien, coupant la principale voie qui traverse le pays d'est en ouest, atteignant le port de Poti et s'arrêtant à quelques kilomètres de la capitale de la Géorgie, Tbilissi. Les affrontements se transformèrent en un conflit à la fois externe et interne opposant, d'une part, les forces géorgiennes aux forces russes et, d'autre part, les combattants sud-ossètes et abkhazes aux Géorgiens.» (Rapport, vol. 1, par. 2.)

107. Le conflit se poursuivit pendant cinq jours. Le 12 août, le président de la République française (qui assurait alors la présidence tournante de l'Union européenne) prit l'initiative et, à la suite de discussions avec le président de la Fédération de Russie, proposa six principes en vue d'«obtenir un cessez-le-feu définitif dans la zone du conflit osséto-

lowing negotiations, the plan was signed by Abkhazia and South Ossetia on 14 August, by Georgia on 15 August, and by the Russian Federation on 16 August 2008. The agreed principles were:

(1) non-use of force; (2) the absolute cessation of hostilities; (3) free access to humanitarian assistance; (4) withdrawal of the Georgian armed forces to their permanent positions; (5) withdrawal of the Russian armed forces to the line where they were stationed prior to the beginning of hostilities; pending the establishment of international mechanisms, the Russian peacekeeping forces will take additional security measures; (6) an international debate on ways to ensure security and stability in the region.

108. The first statement cited by Georgia from this period is its Presidential Decree on the Declaration of a State of War and Full Scale Mobilization of 9 August 2008. The Decree begins by referring to “[s]eparatists [who] are engaged in massive violation of human rights and freedoms, armed assaults on peaceful population and violence”. The Russian Federation armed attack, it continues, provided “full support of the separatist forces”. The Russian Federation “military aggression” required the exercise of the right of self-defence as provided in Article 51 of the Charter and other documents. The Court observes that this Decree does not allege that the Russian Federation was in breach of its obligations relating to the elimination of racial discrimination. Its concern is with the allegedly unlawful use of armed force.

109. In a press conference with foreign journalists held on 9 August 2008, President Saakashvili made a statement which began with allegations about “Russia . . . launch[ing] a full scale military invasion of Georgia”. The President said that he also had to indicate:

“that Russian troops, Russian tanks that moved in, into South Ossetia on their way expelled the whole ethnically Georgian population of South Ossetia. This morning they’ve committed the ethnic cleansing in all areas they control in South Ossetia, they have expelled ethnic Georgians living there. Right now they are trying to set up the ethnic cleansing of ethnic Georgians from upper Abkhazia — Kodori Gorge.”

On the following day, 10 August 2008, the Georgian representative, at a meeting of the Security Council called at Georgia’s request, in his initial statement referred to “the process of exterminating the Georgian population”, but the first explicit reference to racial discrimination came in the initial statement by the representative of the Russian Federation:

“What legal terms can be used to describe what has been done by the Georgian leadership? Can we use ‘ethnic cleansing’, for example, when,

géorgien». A la suite de négociations, le plan fut signé par l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud le 14 août 2008, par la Géorgie le 15 et par la Fédération de Russie le 16. Les principes adoptés étaient les suivants :

1) non-recours à la force; 2) cessation définitive des hostilités; 3) libre accès à l'aide humanitaire; 4) retrait des forces géorgiennes dans leurs lieux habituels de cantonnement; 5) retrait des forces militaires russes sur [leurs] lignes antérieures au déclenchement des hostilités; en attendant la création d'un mécanisme international, mise en œuvre par ces forces d[e] mesures de sécurité supplémentaires; 6) ouverture de discussions internationales sur les moyens d'assurer la sécurité et la stabilité dans la région.

108. La première déclaration datant de cette période citée par la Géorgie est le décret présidentiel du 9 août 2008 sur la proclamation de l'état de guerre et la mobilisation générale. Après avoir dénoncé «[l]es séparatistes [qui] se livr[ai]ent à des violations massives des droits de l'homme et des libertés, à des attaques armées contre la population pacifique et à des violences», le président affirmait que, par son attaque armée, la Fédération de Russie fournissait «un appui sans réserve ... aux forces séparatistes» et que son «agression militaire» exigeait l'exercice du droit de légitime défense prévu à l'article 51 de la Charte et dans d'autres documents. La Cour observe que rien dans ce décret n'accuse la Fédération de Russie d'avoir violé ses obligations en matière d'élimination de la discrimination raciale. Il y est question du recours prétendument illicite à la force armée.

109. Dans une conférence de presse destinée aux journalistes étrangers organisée le 9 août 2008, le président Saakachvili fit une déclaration dans laquelle il commençait par accuser «la Fédération de Russie ... de s'être livrée à une véritable invasion militaire de la Géorgie». Il tenait également à préciser que,

«après être entrés en Ossétie du Sud, les soldats et les chars russes [avaient] expulsé l'ensemble de la population de souche géorgienne de la région. Ce matin, ils [avaient] procédé au nettoyage ethnique de toutes les zones placées sous leur contrôle et [avaient] expulsé les habitants de souche géorgienne. En ce moment même, ils organis[ai]ent le nettoyage ethnique des Géorgiens de souche en Haute-Abkhazie — dans les gorges de Kodori.»

Le lendemain, 10 août 2008, le représentant de la Géorgie à une séance du Conseil de sécurité convoquée à la demande de ce pays mentionna, dans sa première déclaration, «[l]e processus d'extermination de la population géorgienne», mais c'est dans la première déclaration du représentant de la Fédération de Russie qu'il fut pour la première fois expressément question de discrimination raciale :

«Quels termes juridiques peut-on utiliser pour décrire ce qu'ont fait les dirigeants géorgiens? Pouvons-nous parler de «nettoyage ethnique»,

over a number of days, nearly 30,000 of the 120,000 people of South Ossetia have become refugees who have fled to Russia: more than a quarter of the population. They went across the border from South Ossetia to the North at great risk to their lives. Is that ethnic cleansing or is it not?" (United Nations doc. S/PV.5953, 10 August 2008, p. 8.)

The Georgian representative responded that "[w]e cannot [turn a blind eye] now because that is exactly Russia's intention: to erase Georgian statehood and to exterminate the Georgian people" (*ibid.*, p. 16). The representative of the Russian Federation in the next statement in the debate countered that "the intention of the Russian Federation in this case is to ensure that the people of South Ossetia and Abkhazia not fear for their lives or for their identity" (United Nations doc. S/PV.5953, 10 August 2008, p. 17). The Court observes that civilians in regions directly affected by ongoing military conflict will in many cases try to flee — in this case Georgians to other areas of Georgia and Ossetians to the Russian Federation.

110. On 11 August 2008 the Georgian Ministry of Foreign Affairs released a statement to the effect that:

"According to the reliable information held by the Ministry of Foreign Affairs of Georgia, Russian servicemen and separatists carry out mass arrests of peaceful civilians of Georgian origin still remaining on the territory of the Tskhinvali region and subsequently concentrate them on the territory of the village of Kurta.

Georgia appeals to the International Red Cross and other humanitarian and international organizations and the international community as a whole to immediately take decisive and effective measures for the evacuation of this population from the conflict zone."

111. On that same day, 11 August, President Saakashvili in a CNN interview stated the following:

"And what was left of upper Abkhazia has been bitterly attacked for the last two days. And right now, as we speak, there is an ethnic cleansing of the whole ethnic Georgian population of Abkhazia taking place by Russian troops. I directly accuse Russia of ethnic cleansing there. And it's happening now.

The other thing is that, if you go down to South Ossetia, where also being held from half of the South Ossetia, which we always controlled, they fully expelled a couple of days ago the whole Georgian population. Russian troops have moved first to occupy the town of Gori, which is around 40 kilometres from Tskhinvali, the original capital of South Ossetia."

112. On the following day, 12 August 2008, the Foreign Minister of the Russian Federation in a Joint Press Conference with the Minister for

par exemple, quand quelques jours suffisent pour transformer en réfugiés près de 30 000 personnes, soit plus d'un quart des 100 000 personnes qui vivent en Ossétie du Sud? Ces personnes ont quitté l'Ossétie du Sud pour le nord au péril de leur vie. S'agit-il ou non de nettoyage ethnique?» (Nations Unies, doc. S/PV.5953, 10 août 2008, p. 8.)

Le représentant de la Géorgie répondit : « Nous ne pouvons pas [fermer les yeux] aujourd'hui, car c'est précisément l'intention de la Russie : éliminer l'Etat géorgien et exterminer sa population. » (*Ibid.*, p. 17-18.) Dans une nouvelle intervention, le représentant de la Fédération de Russie précisa que « les intentions de la Fédération de Russie dans cette situation [étaient] de garantir que les peuples de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie n'aur[ai]ent pas à craindre pour leur vie ou pour leur identité » (Nations Unies, doc. S/PV.5953, 10 août 2008, p. 18). La Cour observe que les populations civiles vivant dans des régions qui subissent directement les conséquences d'un conflit armé prolongé tentent souvent de fuir — en l'espèce les Géorgiens vers d'autres zones de la Géorgie et les Ossètes vers la Fédération de Russie.

110. Le 11 août 2008, le ministère géorgien des affaires étrangères publia le communiqué de presse suivant :

« Selon des informations fiables détenues par le ministère géorgien des affaires étrangères, des militaires russes et les séparatistes procèdent à l'arrestation massive des civils pacifiques de souche géorgienne qui se trouvent encore sur le territoire de la région de Tskhinvali pour les concentrer sur la commune du village de Kourta.

La Géorgie demande à la Croix-Rouge internationale, aux autres organismes humanitaires, aux organisations internationales et à la communauté internationale dans son ensemble de prendre des mesures immédiates, résolues et efficaces pour évacuer cette population de la zone du conflit. »

111. Ce même jour, le 11 août, le président Saakachvili déclara ce qui suit dans une interview diffusée sur CNN :

« Et ce qui restait de la Haute-Abkhazie est au cœur de combats acharnés depuis deux jours. A l'heure où je vous parle, toute la population abkhaze de souche géorgienne est victime d'un nettoyage ethnique mené par les troupes russes. J'accuse directement la Russie de nettoyage ethnique dans cette zone. Et cela se passe en ce moment même.

Pour ce qui est de l'Ossétie du Sud, la moitié de cette province, que nous avons toujours contrôlée, ne nous est plus accessible et l'intégralité de la population géorgienne en a été expulsée il y a deux jours. Les troupes russes ont occupé dans un premier temps la ville de Gori, située à une quarantaine de kilomètres de Tskhinvali, la capitale originelle de l'Ossétie du Sud. »

112. Le lendemain, c'est-à-dire le 12 août 2008, à l'occasion d'une conférence de presse conjointe avec le ministre finlandais des affaires

Foreign Affairs of Finland in his capacity as Chairman-in-Office of the OSCE, said the following:

“A couple of days after [US Secretary of State] Rice had urgently asked me not to use such expressions, Mr. Saakashvili . . . claimed hysterically that the Russian side wanted to annex the whole of Georgia and, in general, he did not feel shy of using the term ethnic cleansings, although, true, it was Russia that he accused of carrying out those ethnic cleansings.”

113. The Court observes that while the Georgian claims of 9 to 12 August 2008 were primarily claims about the allegedly unlawful use of force, they also expressly referred to alleged ethnic cleansings by Russian forces. These claims were made against the Russian Federation directly and not against one or other of the parties to the earlier conflicts, and were rejected by the Russian Federation. The Court concludes that the exchanges between the Georgian and Russian representatives in the Security Council on 10 August 2008, the claims made by the Georgian President on 9 and 11 August and the response on 12 August by the Russian Foreign Minister establish that by that day, the day on which Georgia submitted its Application, there was a dispute between Georgia and the Russian Federation about the latter's compliance with its obligations under CERD as invoked by Georgia in this case.

7. Conclusion

114. The first preliminary objection of the Russian Federation is accordingly dismissed.

III. SECOND PRELIMINARY OBJECTION — PROCEDURAL CONDITIONS IN ARTICLE 22 OF CERD

1. Introduction

115. The Court will now turn to consider the Russian Federation's second preliminary objection.

116. The essence of this objection is that Article 22 of CERD, the sole jurisdictional basis invoked by Georgia to found the Court's jurisdiction, contains two procedural preconditions, namely, negotiations and referral to procedures expressly provided for in CERD that must both be fulfilled before recourse to the Court is had. The Russian Federation contends that, in the present instance, neither precondition was met.

117. Article 22 reads:

“Any dispute between two or more States Parties with respect to the interpretation or application of this Convention, which is not set-

étrangères en sa qualité de président en exercice de l'OSCE, le ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie fit la déclaration suivante :

« Deux jours après que [la secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique] M^{me} Rice m'a exhorté à ne pas employer de telles expressions, M. Saakachvili ... a proféré des propos hystériques, accusant la partie russe de chercher à annexer l'ensemble de la Géorgie, sans hésiter à employer le terme de nettoyage ethnique; mais il est vrai que c'est la Russie qu'il accusait de tels actes. »

113. La Cour observe que, si les griefs formulés par la Géorgie entre le 9 et le 12 août 2008 portaient essentiellement sur le prétendu recours illicite à la force, ils se référaient aussi expressément à un prétendu nettoyage ethnique perpétré par les forces russes. Ces griefs visaient directement la Fédération de Russie et non telle ou telle autre partie aux conflits antérieurs, et ils furent rejetés par la Fédération de Russie. La Cour en conclut que les échanges qui eurent lieu le 10 août 2008 entre les représentants de la Géorgie et de la Fédération de Russie au Conseil de sécurité, les accusations formulées les 9 et 11 août par le président de la Géorgie et la réponse qui leur fut donnée le 12 août par le ministre russe des affaires étrangères attestent que, ce jour-là, c'est-à-dire le jour où la Géorgie déposa sa requête, un différend relatif au respect par la Fédération de Russie de ses obligations en vertu de la CIEDR invoquées par la Géorgie existait entre ces deux Etats.

7. Conclusion

114. La première exception préliminaire soulevée par la Fédération de Russie est donc rejetée.

III. DEUXIÈME EXCEPTION PRÉLIMINAIRE — CONDITIONS PROCÉDURALES POSÉES À L'ARTICLE 22 DE LA CIEDR

1. Introduction

115. La Cour examinera à présent la deuxième exception préliminaire de la Fédération de Russie.

116. Cette exception consiste essentiellement à dire que l'article 22 de la CIEDR, seule base sur laquelle la Géorgie entend fonder la compétence de la Cour, contient deux conditions procédurales préalables, à savoir la tenue de négociations et le recours aux procédures expressément prévues par la Convention, qui doivent l'une et l'autre être remplies avant que la Cour puisse être saisie. La Fédération de Russie affirme que, en l'espèce, ni l'une ni l'autre n'étaient remplies.

117. L'article 22 est ainsi libellé :

« Tout différend entre deux ou plusieurs Etats parties touchant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui n'aura

bled by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention, shall, at the request of any of the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the disputants agree to another mode of settlement.”

118. There is much in this compromissory clause on which the two Parties hold different interpretations. First they disagree on the meaning of the phrase “[a]ny dispute . . . which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided for”. The Russian Federation maintains that the phrase imposes a precondition to the jurisdiction of the Court, in that it requires that an attempt must have been made to resolve the dispute by the means specified in Article 22 and that that attempt must have failed before the dispute can be referred to the Court. Georgia on the other hand interprets the phrase as imposing no affirmative obligation for the Parties to have attempted to resolve the dispute through negotiation or through the procedures established by CERD. According to Georgia, all that is required is that, as a matter of fact, the dispute has not been so resolved.

119. Secondly, the two Parties also offer different interpretations of the co-ordinate conjunction “or” in the phrase “[a]ny dispute . . . which is not settled by negotiation *or* by the procedures expressly provided for”. The Russian Federation maintains that the two preconditions are cumulative, and that fulfilment of only one or the other would not therefore be sufficient. Georgia takes the opposite view arguing, as a matter of textual exegesis, that the two preconditions — assuming them to be so — are alternative.

120. Thirdly, assuming that negotiations are a precondition for the seisin of the Court, the two Parties disagree as to what constitutes negotiations including the extent to which they must be pursued before it can be concluded that the precondition under Article 22 of CERD has been fulfilled. Additionally, they disagree as to the format of negotiations and the extent to which they should refer to the substantive obligations under CERD.

121. The Court will begin by presenting the arguments of the Parties regarding the above-mentioned issues concerning the interpretation of Article 22 of CERD. It will then give its interpretation of the Article and determine whether the second preliminary objection of the Russian Federation is well based in law and in fact.

2. Whether Article 22 of CERD Establishes Procedural Conditions for the Seisin of the Court

122. The Parties deploy a number of arguments in support of their respective interpretations of Article 22 of CERD, relating to: (a) the ordinary meaning of its terms in their context and in light of the object

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.»

118. Les Parties interprètent différemment nombre d'aspects de cette clause compromissoire. Premièrement, elles s'opposent sur le sens de la formule «[t]out différend ... qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues». La Fédération de Russie affirme que la compétence de la Cour est ainsi soumise à une condition préalable puisque sa saisine n'est possible que s'il a été préalablement tenté de régler le différend par les moyens prévus à l'article 22 et que cette tentative n'a pas abouti. La Géorgie considère quant à elle que la formule susvisée n'impose pas aux Parties l'obligation positive d'avoir tenté de régler le différend par voie de négociation ou au moyen des procédures prévues par la Convention. Pour la Géorgie, la seule exigence, en fait, c'est que le différend n'ait pas été réglé de la sorte.

119. Deuxièmement, les Parties font aussi des interprétations différentes de la conjonction de coordination «ou» dans le membre de phrase «[t]out différend ... qui n'aura pas été réglé par voie de négociation *ou* au moyen des procédures expressément prévues». La Fédération de Russie soutient que ces deux conditions préalables sont cumulatives et qu'il ne suffirait donc pas que l'une ou l'autre soit remplie. A l'opposé, la Géorgie, se fondant sur une interprétation littérale du texte, affirme que les deux conditions préalables — à supposer qu'elles soient effectivement des conditions préalables — sont alternatives.

120. Troisièmement, dans l'hypothèse où la tenue de négociations est une condition préalable à la saisine de la Cour, les Parties divergent sur ce qui constitue des négociations, notamment sur le point jusqu'auquel celles-ci doivent être menées avant qu'il soit possible de conclure que la condition préalable posée à l'article 22 de la CIEDR est remplie. Elles s'opposent en outre sur la forme que devraient prendre ces négociations et sur la question de savoir dans quelle mesure celles-ci devraient se référer spécifiquement aux obligations de fond découlant de la Convention.

121. La Cour commencera par présenter les arguments des Parties concernant les questions susmentionnées relatives à l'interprétation de l'article 22 de la CIEDR. Elle donnera ensuite son interprétation de cet article et déterminera alors si la deuxième exception préliminaire de la Fédération de Russie est bien fondée en droit et en fait.

2. Le point de savoir si l'article 22 de la CIEDR établit des conditions procédurales pour la saisine de la Cour

122. A l'appui de leurs interprétations respectives de l'article 22 de la CIEDR, les Parties avancent un certain nombre d'arguments qui ont trait : a) au sens ordinaire des termes utilisés dans cet article, considérés

and purpose of the Convention, invoking, in support of their respective positions, the Court's jurisprudence dealing with compromissory clauses of a similar nature; and (b) the *travaux préparatoires* of CERD.

(a) *Ordinary meaning of Article 22 of CERD*

123. Starting with the ordinary meaning of Article 22, the Russian Federation argues that the present tense in the English expression "which is not settled" is not used merely to describe a state of fact but requires that a previous attempt to settle the dispute has been made *bona fide*. According to the Russian Federation, this is all the more evident in the French version ("qui n'aura pas été réglé"), where the future perfect tense signifies that a previous action (i.e., an attempt to settle the dispute) must have taken place before the next stage can be embarked upon (i.e., referral to the Court). This is, in its view, the only possible common sense interpretation of Article 22 confirmed by the textual analysis of other authentic texts of CERD.

124. The Russian Federation further invokes the principle of effectiveness of interpretation in order to reject Georgia's interpretation of the phrase "which is not settled" in Article 22 as a mere observation of facts. It points out that such interpretation not only runs against the ordinary meaning of this provision, but also deprives it of any effect: it renders it tautological and meaningless since it would merely state the obvious and leave a key phrase of the provision without appropriate *effet utile*. To underline this argument, the Russian Federation asks rhetorically what would be the purpose of introducing the phrase "by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention" in Article 22 if no logical and legal consequence is to be derived from it? In its view, this phrase must *add* something to the word "dispute": the only disputes which fall within the ambit of the clause are those that cannot be settled by the means indicated therein. Consequently, according to the Russian Federation, the right to have recourse to the Court, and reciprocally the competence of the Court to entertain the claim, depend on attempts to satisfy this condition and cannot arise unless and until such attempts have been made and have failed.

125. In addition, the Russian Federation relies on the Permanent Court's dictum in the *Mavrommatis Palestine Concessions* case: "before a dispute can be made the subject of an action at law, its subject matter should have been clearly defined by means of diplomatic negotiations" (*Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2, p. 15*). Taking this position into account, it contends that the interpretation alleged by Georgia would be tantamount to imposing on the Court the heavy burden of determining a dispute the contours of which the Parties have not determined.

*

dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la Convention, les Parties invoquant, pour étayer leurs positions respectives à cet égard, la jurisprudence de la Cour relative à des clauses compromissaires de nature comparable; et *b)* aux travaux préparatoires de la Convention.

a) Le sens ordinaire de l'article 22 de la CIEDR

123. Commençant par examiner le sens ordinaire de l'article 22, la Fédération de Russie affirme que le temps présent utilisé dans l'expression anglaise «which is not settled» ne traduit pas un simple état de fait mais implique que les Parties doivent avoir préalablement tenté, de bonne foi, de régler le différend. Selon la Fédération de Russie, cela est d'autant plus évident dans la version française («qui n'aura pas été réglé»), où le futur antérieur signifie qu'une action préalable (c'est-à-dire une tentative de régler le différend) doit avoir lieu avant un passage à l'étape suivante (c'est-à-dire la saisine de la Cour). A son avis, telle est la seule interprétation de bon sens possible de l'article 22, que confirme l'analyse textuelle des autres textes authentiques de la CIEDR.

124. Pour réfuter la lecture que fait la Géorgie de l'expression «qui n'aura pas été réglé» figurant à l'article 22 de la CIEDR, lecture selon laquelle il s'agit là d'une simple constatation factuelle, la Fédération de Russie invoque en outre le principe de l'effet utile de l'interprétation. Elle relève qu'une telle lecture non seulement est contraire au sens ordinaire de la disposition considérée mais la prive aussi de tout effet: elle réduit l'article 22 à une tautologie et le vide de son sens, car elle revient à énoncer un truisme et ôte tout effet utile à une expression essentielle de cette disposition. Afin de bien souligner l'importance de cet argument, la Fédération de Russie pose une question rhétorique: quel serait le but d'employer dans l'article 22 la formule «par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite Convention», si aucune conséquence logique ou juridique ne pouvait en être tirée? A son avis, cette formule doit *ajouter* quelque chose au terme «différend»: les seuls différends qui relèvent de cette clause sont ceux qui ne peuvent être réglés par les moyens y indiqués. Partant, la Fédération de Russie estime que le droit de saisir la Cour et, par là même, la compétence de celle-ci pour connaître de la demande dépendent des tentatives qui ont été faites pour remplir cette condition et ne peuvent être invoqués que si de telles tentatives ont été faites et ont échoué.

125. En outre, la Fédération de Russie invoque le *dictum* de la Cour permanente en l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*: «avant qu'un différend fasse l'objet d'un recours en justice, il importe que son objet ait été nettement défini au moyen de pourparlers diplomatiques» (*arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2*, p. 15). Elle affirme que, dès lors, «l'interprétation alléguée par la Géorgie reviendrait à faire peser sur la Cour la lourde charge de caractériser un différend dont les Parties n'ont pas indiqué les contours».

*

126. Georgia adopts a different interpretation. Referring to the ordinary meaning of the words in their context and in light of the object and purpose of CERD, it maintains that Article 22 does not establish any express obligation to negotiate nor does it establish any obligation to have recourse to the procedures provided for in Articles 11 and 12 of CERD. It points out that none of these conditions or pre-conditions are to be found in the actual text of Article 22; more specifically, Article 22 says nothing — expressly or implicitly — about any general duty to attempt to settle the dispute before seising the Court.

127. Georgia seeks support for this interpretation of Article 22 in the Court's Order of 15 October 2008 in the present case, where the Court held that:

“the phrase ‘any dispute . . . which is not settled by negotiation or by the procedure expressly provided for in this Convention’ does not, in its plain meaning, suggest that formal negotiations in the framework of the Convention or recourse to the procedure referred to in Article 22 thereof constitute preconditions to be fulfilled before the seisin of the Court” (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008*, p. 388, para. 114).

Suggesting that what was “a plain meaning” then must be a “plain meaning” now, Georgia contends that the text of Article 22 does not support the Russian Federation's position that it contains preconditions to the seisin of the Court.

128. Georgia further maintains that the phrase “[a]ny dispute . . . which is not settled” is merely a statement of fact. This assertion is buttressed by the fact that the drafters of CERD refrained from using any express language of priority or the phrase “cannot be settled” (as has been done in many other conventions), which in Georgia's view clearly means something more than the phrase “is not settled”. It maintains that this was a deliberate choice of the drafters of CERD: if they had intended to include the conditions that the Russian Federation now reads into the text they would have done so. Consequently, according to Georgia, the ordinary meaning of the terms of Article 22 of CERD can only be interpreted as expressing “an intention of the drafters” not to impose any preconditions to the seisin of the Court.

* *

129. Before providing its interpretation of Article 22 of CERD, the Court wishes, as a preliminary matter, to make three observations.

First, the Court recalls that in its Order of 15 October 2008 it stated that “the phrase ‘any dispute . . . which is not settled by negotiation . . .’

126. La Géorgie fait une interprétation différente. Se fondant sur le sens ordinaire des termes employés, considérés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la CIEDR, elle soutient que l'article 22 n'établit aucune obligation expresse de négocier et n'oblige pas non plus à recourir aux procédures énoncées aux articles 11 et 12 de la Convention. Elle fait valoir qu'aucune de ces conditions nécessaires ou préalables ne se retrouve dans le texte même de l'article 22 et, plus précisément, que cet article ne mentionne — ni expressément, ni implicitement — aucune obligation générale de tenter de régler le différend avant de saisir la Cour.

127. A l'appui de cette interprétation de l'article 22, la Géorgie invoque l'ordonnance rendue en l'espèce le 15 octobre 2008 par la Cour, dans laquelle celle-ci précisait :

«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, prise dans son sens naturel, 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» (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 15 octobre 2008, C.I.J. Recueil 2008, p. 388, par. 114).

Faisant valoir que ce qui était alors le «sens naturel» doit le rester aujourd'hui, la Géorgie soutient que le libellé de l'article 22 ne vient pas à l'appui de la thèse de la Fédération de Russie, pour qui cet article contient des conditions préalables à la saisine de la Cour.

128. La Géorgie affirme en outre que les termes : «[t]out différend ... qui n'aura pas été réglé» sont une simple constatation. Elle en veut pour preuve que les rédacteurs de la CIEDR se sont abstenus d'introduire expressément une idée de priorité et qu'ils n'ont pas employé l'expression «n'a pu être réglé» (qui figure dans de nombreuses autres conventions), qui comporte clairement un élément de plus, estime-t-elle, que «n'aura pas été réglé». Elle soutient qu'il s'agissait là d'un choix délibéré des rédacteurs de la Convention, qui, s'ils avaient voulu introduire dans le texte les conditions que la Fédération de Russie y lit aujourd'hui, l'auraient fait». Dès lors, selon la Géorgie, le sens ordinaire des termes employés à l'article 22 de la CIEDR ne peut que traduire, «de la part des rédacteurs, une intention» de n'imposer aucune condition préalable à la saisine de la Cour.

* *

129. Avant de livrer son interprétation de l'article 22 de la CIEDR, la Cour tient à formuler trois observations liminaires.

Premièrement, la Cour rappelle qu'elle a, dans son ordonnance du 15 octobre 2008, précisé que «la formule «[t]out différend ... qui n'aura pas

does not, in its plain meaning, suggest that formal negotiations in the framework of the Convention . . . constitute preconditions to be fulfilled before the seisin of the Court” (*I.C.J. Reports 2008*, p. 388, para. 114). However, the Court also observed that “Article 22 does suggest that some attempt should have been made by the Claimant Party to initiate, with the Respondent Party, discussions on issues that would fall under CERD” (*ibid.*).

The Court further recalls that, in the same Order, it also indicated that this provisional conclusion is without prejudice to the Court’s definitive decision on the question of whether it has jurisdiction to deal with the merits of the case, which is to be addressed after consideration of the written and oral pleadings of both Parties. It stated that:

“the decision given in the present proceedings in no way prejudices the question of the jurisdiction of the Court to deal with the merits of the case or any questions relating to the admissibility of the Application, or relating to the merits themselves” (*ibid.*, para. 148; see also *Anglo-Iranian Oil Co. (United Kingdom v. Iran)*, *Preliminary Objection, Judgment*, *I.C.J. Reports 1952*, pp. 102-103; *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, *Provisional Measures, Order of 10 July 2002*, *I.C.J. Reports 2002*, p. 249, para. 90).

130. Secondly, the Court is called upon to determine whether a State must resort to certain procedures before seising the Court. In this context, it notes that the terms “condition”, “precondition”, “prior condition”, “condition precedent” are sometimes used as synonyms and sometimes as different from each other. There is in essence no difference between those expressions save for the fact that, when unqualified, the term “condition” may encompass, in addition to prior conditions, other conditions to be fulfilled concurrently with or subsequent to an event. To the extent that the procedural requirements of Article 22 may be conditions, they must be conditions precedent to the seisin of the Court even when the term is not qualified by a temporal element.

131. Thirdly, it is not unusual in compromissory clauses conferring jurisdiction on the Court and other international jurisdictions to refer to resort to negotiations. Such resort fulfils three distinct functions.

In the first place, it gives notice to the respondent State that a dispute exists and delimits the scope of the dispute and its subject-matter. The Permanent Court of International Justice was aware of this when it stated in the *Mavrommatis* case that “before a dispute can be made the subject of an action in law, its subject-matter should have been clearly defined by means of diplomatic negotiations” (*Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2*, p. 15).

In the second place, it encourages the parties to attempt to settle their dispute by mutual agreement, thus avoiding recourse to binding third-party adjudication.

été réglé par voie de négociation...», prise dans son sens naturel, ne donne pas à penser que la tenue de négociations formelles au titre de la Convention ... constitu[e une] conditio[n] préalable[re] [à laquelle] il doit être satisfait avant toute saisine de la Cour» (*C.I.J. Recueil 2008*, p. 388, par. 114). Toutefois, elle a également relevé que «l'article 22 donne ... 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» (*ibid.*).

La Cour rappelle en outre avoir précisé, dans la même ordonnance, que cette conclusion provisoire ne préjugait en rien sa décision finale sur la question de savoir si elle a compétence pour connaître de l'affaire au fond, question qu'il convient d'aborder après avoir examiné les écritures et les plaidoiries des deux Parties. Elle a indiqué à cet égard que

«la décision rendue en la présente procédure ne préjuge en rien la question de la compétence de la Cour pour connaître du fond de l'affaire, ni aucune question relative à la recevabilité de la requête ou au fond lui-même» (*ibid.*, p. 397, par. 148; voir également *Anglo-Iranian Oil Co. (Royaume-Uni c. Iran), exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1952*, p. 102-103; *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), mesures conservatoires, ordonnance du 10 juillet 2002, C.I.J. Recueil 2002*, p. 249, par. 90).

130. Deuxièmement, la Cour est priée d'établir si un Etat, avant de la saisir, doit recourir à certaines procédures. A cet égard, elle note que les termes «condition» et «condition préalable» sont employés tantôt comme des synonymes, tantôt comme des termes distincts. En substance, il n'y a pas de différence entre eux, si ce n'est que, lorsqu'il est employé seul, le terme «condition» peut englober, outre les conditions préalables, d'autres conditions qui doivent être réunies simultanément ou postérieurement à tel ou tel fait. Pour autant que les exigences procédurales énoncées à l'article 22 de la Convention constituent des conditions, elles doivent être considérées comme préalables à la saisine de la Cour même quand le terme «conditions» n'est pas assorti d'une limite temporelle.

131. Troisièmement, il n'est pas rare que les clauses compromissaires conférant compétence à la Cour ou à d'autres juridictions internationales mentionnent le recours à des négociations. Ce recours remplit trois fonctions distinctes.

En premier lieu, il permet de notifier à l'Etat défendeur l'existence d'un différend et d'en délimiter la portée et l'objet. Tel est précisément ce que la Cour permanente de Justice internationale avait à l'esprit lorsqu'elle a déclaré, dans l'affaire *Mavrommatis*, que, «avant qu'un différend fasse l'objet d'un recours en justice, il importe que son objet ait été nettement défini au moyen de pourparlers diplomatiques» (*Concessions Mavrommatis en Palestine, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2*, p. 15).

En deuxième lieu, il incite les parties à tenter de régler leur différend à l'amiable, évitant ainsi de s'en remettre au jugement contraignant d'un tiers.

In the third place, prior resort to negotiations or other methods of peaceful dispute settlement performs an important function in indicating the limit of consent given by States. The Court referred to this aspect reflecting the fundamental principle of consent in the *Armed Activities* case in the following terms:

“[The Court’s] jurisdiction is based on the consent of the parties and is confined to the extent accepted by them . . . When that consent is expressed in a compromissory clause in an international agreement, *any conditions to which such consent is subject must be regarded as constituting the limits thereon.*” (*Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment*, *I.C.J. Reports 2006*, p. 39, para. 88; emphasis added.)

*

132. The Court will now proceed to examine the reference in Article 22 of CERD to “negotiation or [to] the procedures expressly provided for” in CERD, with a view to ascertaining whether they constitute preconditions to be met before the seisin of the Court.

133. Leaving aside the question of whether the two modes of peaceful resolution are alternative or cumulative, the Court notes that Article 22 of CERD qualifies the right to submit “a dispute” to the jurisdiction of the Court by the words “which is not settled” by the means of peaceful resolution specified therein. Those words must be given effect.

In the *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex* case, the Permanent Court of International Justice had occasion to apply the well-established principle in treaty interpretation that words ought to be given appropriate effect. It stated that:

“in case of doubt the clauses of a special agreement by which a dispute is referred to the Court, must, if it does not involve doing violence to their terms, be construed in a manner enabling the clauses themselves to have appropriate effects” (*Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*, *Order of 19 August 1929*, *P.C.I.J., Series A, No. 22*, p. 13).

The International Court of Justice also emphasized the importance of the same principle in the *Corfu Channel* case, where it said:

“It would indeed be incompatible with the generally accepted rules of interpretation to admit that a provision of this sort occurring in a special agreement should be devoid of purport or effect.” (*Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)*, *Merits, Judgment*, *I.C.J. Reports 1949*, p. 24; see also *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1994*, p. 25, para. 51.)

En troisième lieu, le recours préalable à des négociations ou à d'autres modes de règlement pacifique des différends joue un rôle important en ce qu'il indique les limites du consentement donné par les Etats. La Cour a mentionné cet aspect du principe fondamental du consentement dans l'affaire des *Activités armées*:

«[L]a compétence [de la Cour] repose sur le consentement des parties, dans la seule mesure reconnue par celles-ci ... lorsque ce consentement est exprimé dans une clause compromissoire insérée dans un accord international, *les conditions auxquelles il est éventuellement soumis doivent être considérées comme en constituant les limites.*» (*Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 39, par. 88; les italiques sont de la Cour.)

*

132. La Cour examinera à présent la référence faite à l'article 22 de la CIEDR à la «négociation ou [aux] procédures expressément prévues» par la Convention, afin de déterminer si celles-ci constituent des conditions préalables à sa saisine.

133. Laissant de côté la question de savoir si les deux modes de règlement pacifique sont alternatifs ou cumulatifs, la Cour relève que l'article 22 de la CIEDR limite les «différend[s]» qui pourront être soumis à la Cour à ceux «qui n'aur[ont] pas été réglé[s]» par les moyens de règlement pacifique précisés dans cet article. Il doit être donné effet à ces termes.

Dans l'affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, la Cour permanente de Justice internationale a eu l'occasion d'appliquer le principe bien établi d'interprétation des traités selon lequel il faut conférer aux mots un effet utile. Elle a ainsi indiqué que:

«dans le doute, les clauses d'un compromis par lequel la Cour est saisie d'un différend doivent, si cela n'est pas faire violence à leurs termes, être interprétées d'une manière permettant à ces clauses de déployer leurs effets utiles» (*Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, ordonnance du 19 août 1929, C.P.J.I. série A n° 22, p. 13*).

La Cour internationale de Justice, elle aussi, a, dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, souligné l'importance de ce principe:

«Il serait en effet contraire aux règles d'interprétation généralement reconnues de considérer qu'une disposition de ce genre, insérée dans un compromis, soit une disposition sans portée et sans effet.» (*Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 24; voir également *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 25, par. 51.)

By interpreting Article 22 of CERD to mean, as Georgia contends, that all that is needed is that, as a matter of fact, the dispute had not been resolved (through negotiations or through the procedures established by CERD), a key phrase of this provision would become devoid of any effect.

134. Moreover, it stands to reason that if, as a matter of fact, a dispute had been settled, it is no longer a dispute. Therefore, if the phrase “which is not settled” is to be interpreted as requiring only that the dispute referred to the Court must in fact exist, that phrase would have no usefulness. Similarly, the express choice of two modes of dispute settlement, namely, negotiations or resort to the special procedures under CERD, suggests an affirmative duty to resort to them prior to the seisin of the Court. Their introduction into the text of Article 22 would otherwise be meaningless and no legal consequences would be drawn from them contrary to the principle that words should be given appropriate effect whenever possible.

135. The Court also observes that, in its French version, the above-mentioned expression employs the future perfect tense (“[t]out différend... qui n’aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par la convention”), whereas the simple present tense is used in the English version. The Court notes that the use of the future perfect tense further reinforces the idea that a previous action (an attempt to settle the dispute) must have taken place before another action (referral to the Court) can be pursued. The other three authentic texts of CERD, namely the Chinese, the Russian and the Spanish texts, do not contradict this interpretation.

136. The Court further recalls that, like its predecessor, the Permanent Court of International Justice, it has had to consider on several occasions whether the reference to negotiations in compromissory clauses establishes a precondition to the seisin of the Court.

As a preliminary matter, the Court notes that, though similar in character, compromissory clauses containing a reference to negotiation (and sometimes additional methods of dispute settlement) are not always uniform. Some contain a time-element for negotiations, the expiry of which would trigger a duty to arbitrate or to have recourse to the Court. Furthermore, the language used contains variations such as “is not settled by” or “cannot be settled by”. Sometimes, especially in older compromissory clauses, the expression used is “which is not” or “cannot be adjusted by negotiation” or “by diplomacy”.

The Court will now consider its jurisprudence concerning compromissory clauses comparable to Article 22 of CERD. Both Parties rely on this jurisprudence as supportive of their respective interpretations of the ordinary meaning of Article 22.

137. In the *Armed Activities* case, the Democratic Republic of the Congo (DRC) invoked *inter alia* Article 29, paragraph 1, of the Conven-

Si l'on interprétait l'article 22 de la Convention comme signifiant, ainsi que le soutient la Géorgie, qu'il suffit, en fait, que le différend n'ait pas été résolu (par la négociation ou par les procédures prévues par la Convention), cela reviendrait à priver d'effet un passage essentiel de cette disposition.

134. De plus, il va de soi que si, en fait, un différend a été réglé, il cesse d'en être un. Par conséquent, si les mots «qui n'aur[ont] pas été réglé[s]» devaient être interprétés comme posant pour seule condition que le différend porté devant la Cour existe effectivement, ils n'auraient aucune utilité. De même, le choix exprès de deux modes de règlement, à savoir des négociations ou les procédures spécialement prévues par la Convention, dénote une obligation positive de recourir à ces modes de règlement préalablement à la saisine de la Cour. S'il en était autrement, leur présence dans le texte de l'article 22 n'aurait pas de sens et aucune conséquence juridique ne pourrait en être tirée, contrairement au principe selon lequel, chaque fois que possible, les mots doivent être interprétés de manière à avoir un effet utile.

135. La Cour relève aussi que, pour la formule susmentionnée, la version française emploie le futur antérieur, tandis que la version anglaise utilise l'indicatif présent («[a]ny dispute ... which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention»). Elle note que le futur antérieur renforce encore l'idée qu'une action préalable (une tentative de régler le différend) doit avoir été accomplie avant qu'une autre action (la saisine de la Cour) puisse être engagée. Les trois autres textes de la Convention faisant également foi, à savoir les versions chinoise, espagnole et russe, n'infirmant pas cette interprétation.

136. La Cour relève en outre que, comme sa devancière, la Cour permanente de Justice internationale, elle a dû se prononcer à plusieurs reprises sur la question de savoir si la référence aux négociations contenue dans des clauses compromissoires établit une condition préalable à sa saisine.

A titre préliminaire, elle fait observer que, bien que de nature analogue, les clauses compromissoires dans lesquelles il est fait une référence à des négociations préalables (ainsi que, dans certains cas, au recours à d'autres modes de règlement des différends) ne sont pas toujours identiques. Certaines fixent un délai pour la tenue des négociations, dont l'expiration entraînerait l'obligation de recourir à l'arbitrage ou de saisir la Cour. Il peut y avoir des variations dans les termes utilisés, telles que «n'aura pas été réglé par» ou «n'est pas susceptible d'être réglé par». Dans certains cas, en particulier dans des clauses compromissoires plus anciennes, les termes employés sont «qui n'a pas été» ou «qui ne peut pas être» réglé par «voie de négociation» ou «par la voie diplomatique».

La Cour examinera maintenant sa jurisprudence relative à des clauses compromissoires comparables à l'article 22 de la CIEDR. Les deux Parties invoquent cette jurisprudence à l'appui de leurs interprétations respectives du sens ordinaire de l'article 22.

137. Dans l'affaire des *Activités armées*, la République démocratique du Congo (RDC) a invoqué notamment le paragraphe 1 de l'article 29 de

tion on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) which used the formula “which is not settled by negotiation”. The DRC denied that the compromissory clause in question contained four preconditions. According to the DRC, the clause contained only two conditions, namely that the dispute must involve the application or interpretation of the Convention and that it must have proved impossible to organize arbitration (*Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006*, p. 37, para. 85). The Court, noting that the DRC had made “numerous protests against Rwanda’s actions in alleged violation of international human rights law”, went on to say: “[w]hatever may be the legal characterization of such protests as regards the requirement of the existence of a dispute between the DRC and Rwanda for purposes of Article 29 of the Convention, that Article requires also that any such dispute be the subject of negotiations” (*ibid.*, pp. 40-41, para. 91).

138. In the same case, the Court, after having found that there was no dispute within the ambit of Article 75 of the World Health Organization (WHO) Constitution, went on to note, that:

“even if the DRC had demonstrated the existence of a question or dispute falling within the scope of Article 75 of the WHO Constitution, it has in any event not proved that the other preconditions for seisin of the Court established by that provision have been satisfied, namely that it attempted to settle the question or dispute by negotiation with Rwanda or that the World Health Assembly had been unable to settle it” (*ibid.*, p. 43, para. 100).

139. Similarly, in its Advisory Opinion on the *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, the Court was asked to determine whether the United States was obliged to enter into arbitration procedure with the United Nations under Section 21, paragraph (a), of the United Nations Headquarters Agreement, which provides that

“[a]ny dispute between the United Nations and the United States concerning the interpretation or application of this agreement . . . which is not settled by negotiation or other agreed mode of settlement, shall be referred for final decision to a tribunal of three arbitrators” (*Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1988*, p. 14, para. 7; emphasis added).

The Court noted that in order to be able to answer that question, it must, upon determination that there exists a dispute between the United Nations and the United States concerning the interpretation or application of the Headquarters Agreement, “satisfy itself that [that dispute] is one ‘not

la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, où figurent les termes «qui n'est pas réglé par voie de négociation». Elle a contesté que la clause compromissoire en question contienne quatre conditions préalables, soutenant qu'elle n'en renfermait que deux: le différend devait porter sur l'application ou l'interprétation de la Convention et il devait s'être révélé impossible d'organiser un arbitrage (*Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006, p. 37, par. 85). Notant que la RDC avait «formulé de nombreuses protestations contre les agissements du Rwanda prétendument contraires au droit international des droits de l'homme», la Cour a ajouté que, «[q]uelle que puisse être la qualification juridique de telles protestations au regard de l'exigence de l'existence d'un différend entre la RDC et le Rwanda aux fins de l'article 29 de la Convention, cet article requiert également qu'un tel différend fasse l'objet de négociations» (*ibid.*, p. 40-41, par. 91).

138. Dans la même affaire, la Cour, après avoir conclu à l'absence de différend relevant de l'article 75 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), a ajouté:

«quand bien même elle aurait établi l'existence d'une question ou d'un différend entrant dans les prévisions de l'article 75 de la Constitution de l'OMS, la RDC n'a en tout état de cause pas apporté la preuve que les autres conditions préalables à la saisine de la Cour, fixées par cette disposition, aient été remplies, à savoir qu'elle ait tenté de régler ladite question ou ledit différend par voie de négociation avec le Rwanda ou que l'Assemblée mondiale de la Santé n'ait pu résoudre cette question ou ce différend» (*ibid.*, p. 43, par. 100).

139. De même, dans son avis consultatif sur l'*Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies*, la Cour devait déterminer si les Etats-Unis étaient tenus de recourir à l'arbitrage avec l'Organisation des Nations Unies conformément à l'alinéa a) de la section 21 de l'accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, disposant que

«[t]out différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis au sujet de l'interprétation ou de l'application du présent accord ... sera, *s'il n'est pas réglé* par voie de négociations ou par tout autre mode de règlement..., soumis aux fins de décision définitive à un tribunal composé de trois arbitres...» (*Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1988, p. 14, par. 7; les italiques sont de la Cour).

La Cour a noté que, pour pouvoir répondre à cette question, il lui fallait, après avoir déterminé qu'il existait un différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'accord de siège, «s'assurer [que le différend en cause] n'a[vait]

settled by negotiation or other agreed mode of settlement” (*I.C.J. Reports 1988*, p. 27, para. 34).

140. The Court observes that in each of the above-mentioned cases where the compromissory clause was comparable to that included in CERD, the Court has interpreted the reference to negotiations as constituting a precondition to seisin.

141. Accordingly, the Court concludes that in their ordinary meaning, the terms of Article 22 of CERD, namely “[a]ny dispute . . . which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention”, establish preconditions to be fulfilled before the seisin of the Court.

(b) Travaux préparatoires

142. In light of this conclusion, the Court need not resort to supplementary means of interpretation such as the *travaux préparatoires* of CERD and the circumstances of its conclusion, to determine the meaning of Article 22.

However, the Court notes that both Parties have made extensive arguments relating to the *travaux préparatoires*, citing them in support of their respective interpretations of the phrase “a dispute which is not settled . . .”. Given this and the further fact that in other cases, the Court had resorted to the *travaux préparatoires* in order to confirm its reading of the relevant texts (see, for example, *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1994*, p. 27, para. 55; *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, *I.C.J. Reports 1995*, p. 21, para. 40; *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2002*, p. 653, para. 53), the Court considers that in this case a presentation of the Parties’ positions and an examination of the *travaux préparatoires* is warranted.

* *

143. The Russian Federation contends that the compromissory clause contained in Article 22 was a result of a compromise reached during the CERD negotiations between the supporters and the opponents of the possibility of unilateral seisin of the Court. In its view, the discussions in the Third Committee of the United Nations General Assembly reveal that even the supporters of the unilateral seisin acknowledged that recourse to the Court should be conditioned by previous attempts to settle the dispute through other means. Moreover, the Russian Federation asserts that the compromissory clause was a stumbling block in the CERD negotiations and was eventually accepted only due to the introduction of such conditions designed to address the concerns that various States had in submitting themselves to the jurisdiction of the Court. This was achieved through the adoption of “the Three-Power” amendment proposed by

pu être «réglé par voie de négociations» ou par «tout autre mode de règlement agréé par les parties»» (*C.I.J. Recueil 1988*, p. 27, par. 34).

140. La Cour relève que, dans chacune des affaires susmentionnées où la clause compromissoire invoquée était comparable à celle que contient la CIEDR, elle a toujours interprété la référence aux négociations comme posant une condition préalable à sa saisine.

141. La Cour estime donc que, pris 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.

b) *Les travaux préparatoires*

142. A la lumière de cette conclusion, la Cour n'a pas besoin, pour déterminer le sens de l'article 22, de recourir à d'autres moyens d'interprétation, tels que les travaux préparatoires de la CIEDR ou les circonstances dans lesquelles celle-ci a été conclue.

La Cour relève cependant que les Parties ont présenté de nombreux arguments relatifs aux travaux préparatoires et les ont cités à l'appui de leurs interprétations respectives de la formule «tout différend ... qui n'aura pas été réglé». Dès lors, et étant donné qu'elle s'est, dans d'autres affaires, penchée sur les travaux préparatoires pour confirmer son interprétation des textes pertinents (voir, par exemple, *Différend territorial (Jamaïriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1994*, p. 27, par. 55; *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn)*, compétence et recevabilité, arrêt, *C.I.J. Recueil 1995*, p. 21, par. 40; *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/Malaisie)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2002*, p. 653, par. 53), la Cour estime qu'il convient, en l'espèce, d'exposer les vues des Parties et d'examiner ces travaux.

* *

143. La Fédération de Russie soutient que la clause compromissoire contenue dans l'article 22 est le résultat d'un compromis réalisé, durant la négociation de la CIEDR, entre les Etats qui envisageaient favorablement la possibilité d'une saisine unilatérale de la Cour et ceux qui s'y opposaient. Selon elle, les discussions tenues au sein de la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies révèlent que même les partisans de la saisine unilatérale admettaient que celle-ci devait être subordonnée à des tentatives préalables de régler le différend par d'autres moyens. De surcroît, la Fédération de Russie affirme que la clause compromissoire était une pierre d'achoppement lors de la négociation de la CIEDR et qu'elle n'a finalement été acceptée que grâce à l'introduction de telles conditions, destinées à répondre aux préoccupations qu'inspirait à divers Etats la perspective de se soumettre à la juridiction de la Cour. C'est

Ghana, Mauritania and the Philippines, which added after the phrase “is not settled by negotiation” the reference to the “procedures expressly provided for in CERD”.

144. In the Russian Federation’s view, the discussions in the Third Committee and the unanimous adoption of the “Three-Power” amendment confirm that the drafters considered the seisin of the Court as a last resort, after the settlement procedures referred to in Article 22, including negotiations, had been attempted and exhausted.

*

145. Georgia, for its part, contends that the clause providing for the Court’s jurisdiction and the clauses introducing the CERD conciliation mechanism were considered as separate and distinct by the drafters throughout the drafting process. According to Georgia, the CERD mechanism was thus intended to be applied without prejudice to other procedures for the settlement of disputes.

146. Moreover, Georgia asserts that no statements were made during the final discussions at the Third Committee to the effect that recourse to the Court was conditional upon previous attempts to settle the dispute through the CERD conciliation machinery or through negotiation, or that these two modes of dispute settlement were cumulative. In Georgia’s view, the reference to the CERD mechanism and to negotiations was included in the compromissory clause in Article 22 merely to point out the existence of a non-mandatory opportunity to resort to alternative settlement procedures before seising the Court, and was not intended to establish preconditions to such seisin.

* *

147. The Court notes that at the time when CERD was being elaborated, the idea of submitting to the compulsory settlement of disputes by the Court was not readily acceptable to a number of States. Whilst States could make reservations to the compulsory dispute settlement provisions of the Convention, it is reasonable to assume that additional limitations to resort to judicial settlement in the form of prior negotiations and other settlement procedures without fixed time-limits were provided for with a view to facilitating wider acceptance of CERD by States.

Beyond this general observation relating to the circumstances in which CERD was elaborated, the Court notes that the usefulness of the *travaux préparatoires* in shedding light on the meaning of Article 22 is limited by the fact that there was very little discussion of the expression “a dispute which is not settled”.

ainsi que fut adopté l'amendement dit «des trois puissances» — proposé par le Ghana, la Mauritanie et les Philippines —, par lequel a été ajoutée, après la formule «qui n'aura pas été réglé par voie de négociation», la référence aux «procédures expressément prévues par ladite Convention».

144. Selon la Fédération de Russie, la teneur des discussions au sein de la Troisième Commission et l'adoption à l'unanimité de l'amendement des «trois puissances» confirment que, dans l'esprit des rédacteurs, la saisine de la Cour constituait une ultime voie de recours, une fois explorée et épuisée celle des procédures de règlement mentionnées à l'article 22, y compris les négociations.

*

145. La Géorgie, quant à elle, affirme que, tout au long du processus de rédaction, la clause prévoyant la juridiction de la Cour et les clauses établissant le mécanisme de conciliation de la CIEDR étaient considérées comme séparées et distinctes par les rédacteurs. Selon elle, ledit mécanisme était donc destiné à s'appliquer sans préjudice des autres procédures de règlement des différends.

146. La Géorgie affirme en outre que, au cours des discussions finales au sein de la Troisième Commission, aucun participant ne déclara que la saisine de la Cour devait être subordonnée à des tentatives préalables de règlement du différend au moyen du mécanisme de conciliation prévu dans la CIEDR ou par la négociation, ni que ces deux modes de règlement étaient cumulatifs. Selon elle, la référence au mécanisme de la CIEDR et aux négociations fut incluse dans la clause compromissoire de l'article 22 à la seule fin de signaler une possibilité, et non une obligation, de recourir à d'autres procédures de règlement avant de saisir la Cour, et ne visait pas à établir des conditions préalables à une telle saisine.

* *

147. La Cour relève que, à l'époque où la CIEDR a été rédigée, l'idée de consentir au règlement obligatoire des différends par la Cour n'était pas facilement acceptable pour nombre d'Etats. Il est permis de penser que, bien que les Etats puissent formuler des réserves aux dispositions de la Convention prévoyant le règlement obligatoire des différends, des limitations supplémentaires au recours au règlement judiciaire furent prévues — sous la forme de négociations préalables et d'autres procédures de règlement des différends non assorties de délais — dans le but de recueillir une plus large adhésion.

Au-delà de cette observation générale relative aux circonstances dans lesquelles fut élaborée la CIEDR, la Cour fait observer que les travaux préparatoires n'éclairent guère le sens de l'article 22, étant donné que la formule «un différend ... qui n'aura pas été réglé» fut très peu débattue.

A notable exception and one to which some significance must be attached is the statement by the Ghanaian delegate, one of the sponsors of the “Three-Power” amendment on the basis of which the final wording of Article 22 of CERD was agreed. He stated: “[T]he Three-Power amendment was self-explanatory. Provision has been made in the draft Convention for machinery *which should be used in the settlement of disputes before recourse was had to the International Court of Justice.*” (United Nations, *Official Records of the General Assembly, Twentieth Session, Third Committee*, 1367th Meeting, doc. A/C.3/SR.1367, 7 December 1965, p. 485, para. 29; emphasis added.) It should be borne in mind that this machinery encompassed negotiation which was already mentioned expressly in the text proposed by the Officers of the Third Committee (United Nations Economic and Social Council, Draft International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, suggestions for final clauses submitted by Officers of the Third Committee, United Nations doc. A/C.3/L.1237, 15 October 1965, Art. VIII).

The Court notes that whilst no firm inferences can be drawn from the drafting history of CERD as to whether negotiations or the procedures expressly provided for in the Convention were meant as preconditions for recourse to the Court, it is possible nevertheless to conclude that the *travaux préparatoires* do not suggest a different conclusion from that at which the Court has already arrived through the main method of ordinary meaning interpretation.

3. *Whether the Conditions for the Seisin of the Court under Article 22 of CERD Have Been Fulfilled*

148. Having thus interpreted Article 22 of CERD to the effect that it imposes preconditions which must be satisfied before resorting to the Court, the next question is whether these preconditions were complied with.

149. First of all, the Court notes that Georgia did not claim that, prior to seising the Court, it used or attempted to use the procedures expressly provided for in CERD. The Court therefore limits its examination to the question of whether the precondition of negotiations was fulfilled.

(a) *The concept of negotiations*

150. Regarding negotiations, the Russian Federation refers to several factors that were taken into consideration by the Court in its jurisprudence when evaluating whether or not negotiations have been attempted and have reached a deadlock, such as the duration of negotiations and the authenticity of efforts to reach a negotiated conclusion. Based on its review of the Court’s case law in this regard, it concludes that whatever form they may take, substantially, negotiations are an exchange of points of view on law and facts, of mutual compromises in order to reach an

La déclaration du représentant du Ghana, l'un des auteurs de l'amendement des trois puissances qui a servi de base au libellé définitif de l'article 22 de la CIEDR, constitue, à cet égard, une exception notable à laquelle il convient d'accorder une certaine importance. Voici ce qui y est dit : « L'amendement des trois puissances s'explique de lui-même. Le projet de convention prévoit certains dispositifs *qu'il convient d'utiliser pour le règlement des différends avant de saisir la Cour internationale de Justice.* » (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Troisième Commission*, compte rendu analytique de la 1367^e séance, Nations Unies, doc. A/C.3/SR.1367, 7 décembre 1965, p. 485, par. 29; les italiques sont de la Cour.) On rappellera que ces dispositifs incluent la négociation, qui avait déjà été expressément mentionnée dans le texte proposé par les membres du bureau de la Troisième Commission (Conseil économique et social, projet de convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, suggestions relatives aux clauses finales présentées par le bureau de la Troisième Commission, Nations Unies, doc. A/C.3/L.1237, 15 octobre 1965, art. VIII).

Selon la Cour, il est permis de penser que, s'ils ne permettent pas de déterminer avec certitude que les négociations ou les procédures expressément prévues par la Convention étaient censées constituer des conditions préalables à sa saisine, les travaux préparatoires de la CIEDR ne suggèrent cependant pas une conclusion différente de celle à laquelle elle est parvenue par la méthode principale de l'interprétation selon le sens ordinaire.

3. *Le point de savoir s'il a été satisfait aux conditions énoncées à l'article 22 pour la saisine de la Cour*

148. La Cour ayant interprété l'article 22 de la CIEDR comme imposant des conditions préalables à sa saisine, elle doit à présent se demander s'il a été satisfait à ces conditions.

149. La Cour fait tout d'abord observer que la Géorgie n'a pas prétendu qu'avant de la saisir elle avait eu recours, ou tenté d'avoir recours, aux procédures expressément prévues par la CIEDR. Aussi limitera-t-elle son examen à la question de savoir s'il a été satisfait à la condition préalable de négociation.

a) *La notion de négociation*

150. En ce qui concerne les négociations, la Fédération de Russie mentionne plusieurs facteurs dont la Cour a tenu compte dans sa jurisprudence pour déterminer si les parties à un différend avaient tenté de mener des négociations et si celles-ci avaient abouti à une impasse, tels que la durée de ces négociations ou l'authenticité des efforts déployés pour parvenir à une solution négociée. En se fondant sur son examen de la jurisprudence de la Cour en la matière, elle conclut que, quelle qu'en soit la forme, les négociations sont essentiellement un échange de points de vue sur le

agreement. In this regard, it refers to the decision of the Permanent Court of International Justice in the *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex* case, in which the judicial settlement of international disputes was considered to be “simply an alternative to the direct and friendly settlement of such disputes between the parties” (*Order of 19 August 1929, P.C.I.J., Series A, No. 22*, p. 13). The Russian Federation further points to the Permanent Court’s Advisory Opinion on *Railway Traffic between Lithuania and Poland*, where the obligation to negotiate was defined as an obligation “not only to enter into negotiations but also to pursue them as far as possible with a view to concluding agreements”, even if an obligation to negotiate does not imply an obligation to reach agreement (*Advisory Opinion, 1931, P.C.I.J., Series A/B, No. 42*, p. 116).

151. In addition, relying on the separate opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice in the *Northern Cameroons* case, the Russian Federation contends that the threshold to find the existence of negotiations is high; that it excludes mere disputations, such as in the form of exchange of arguments between States “across the floor of an international assembly, or circulating statements of their complaints or contentions to its member States” (*Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1963*, p. 123, separate opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice). Moreover, on the basis of Judge Fitzmaurice’s opinion, the Russian Federation contends that a dispute certainly cannot be considered as “settled by negotiation”, when there was no attempt at “direct discussions between the parties” (*ibid.*). Furthermore, the Russian Federation cites the Judgment in the *Armed Activities* case as supporting its contention that mere protests cannot amount to negotiations (*Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006*, pp. 40-41, para. 91).

*

152. For its part, Georgia rejects the Russian Federation’s definition of what constitutes negotiations (particularly its differentiation between “disputation” and “negotiation” and its contention that mere protests cannot amount to negotiation), as unreasonably stringent and departing from the established jurisprudence of the Court. According to Georgia, the case law of this Court and of its predecessor, the Permanent Court of International Justice, demonstrates that the threshold for negotiations is low; that substance is more important than form; that it is for the parties to determine whether further negotiations are likely to be fruitful; and that no purpose is to be served in the pursuit of hopeless or futile negotiations. In short, as per Georgia’s submissions, the determination of the existence of negotiations is a relative and flexible one.

droit et les faits, de concessions mutuelles en vue de parvenir à un accord. Sur ce point, la Fédération de Russie renvoie à la décision rendue en l'affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, dans laquelle la Cour permanente de Justice internationale considérait que le règlement judiciaire des conflits internationaux n'était «qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre les parties» (*ordonnance du 19 août 1929, C.P.J.I. série A n° 22*, p. 13). Elle se réfère également à l'avis consultatif sur la question du *Trafic ferroviaire entre la Lithuanie et la Pologne*, dans lequel la Cour permanente définissait l'obligation de négocier comme n'étant «pas seulement [l'obligation] d'entamer des négociations, mais encore [celle] de les poursuivre autant que possible, en vue d'arriver à des accords», même si l'obligation de négocier n'implique pas celle de s'entendre (*avis consultatif, 1931, C.P.J.I. série A/B n° 42*, p. 116).

151. En outre, se fondant sur l'opinion individuelle de sir Gerald Fitzmaurice en l'affaire du *Cameroun septentrional*, la Fédération de Russie soutient que le seuil à partir duquel on peut conclure à l'existence de négociations est élevé, ce qui exclut de simples controverses, comme par exemple lorsque des Etats «se cherchent querelle au sein d'une assemblée internationale ou distribuent aux Etats Membres l'exposé de leurs griefs ou de leurs thèses» (*Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1963*, p. 123, opinion individuelle de M. le juge Gerald Fitzmaurice). S'appuyant toujours sur cette opinion du juge Fitzmaurice, la Fédération de Russie fait en outre valoir qu'un différend ne saurait être considéré comme «régulé par des négociations» s'il n'y a pas eu de tentative d'engager «des discussions directes entre les parties» (*ibid.*). Enfin, la Fédération de Russie cite l'arrêt rendu en l'affaire des *Activités armées* à l'appui de la thèse qu'elle avance, à savoir que de simples protestations ne peuvent constituer des négociations (*Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006*, p. 40-41, par. 91).

*

152. La Géorgie, quant à elle, juge excessivement stricte et non conforme à la jurisprudence constante de la Cour la définition que la Fédération de Russie donne de ce qui constitue des négociations (notamment la distinction qu'elle établit entre «controverses» et «négociations», et son argument selon lequel de simples protestations ne peuvent constituer des négociations). A son avis, il ressort de la jurisprudence de la Cour et de celle de sa devancière, la Cour permanente de Justice internationale, que le seuil à partir duquel il y a négociations est peu élevé, que le fond est plus important que la forme et qu'il incombe aux parties de déterminer si de nouvelles négociations sont de nature à porter leurs fruits et s'il serait inutile de poursuivre des négociations stériles ou vaines. En bref, la Géorgie conclut que l'établissement de l'existence de négociations est une opération relative et modulable.

153. In particular, Georgia suggests that there is no requirement to follow a specific procedure or format of negotiations. It further contends that even very brief informal discussions in either bilateral or multilateral settings involving, for example, a simple communication of protest to a silent or intractable party, would constitute negotiations. In sum, according to Georgia, any indirect exchange between the parties to a dispute would constitute negotiations.

154. Furthermore, Georgia contends that negotiations between the Parties in this case need not expressly refer to CERD or its substantive provisions. Relying on the Court's Judgment in the case concerning *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1984*, pp. 428-429, para. 83 and on its Order of 15 October 2008 in the present case, Georgia concludes that the only requirement is that the subject-matter of the dispute under CERD — i.e., racial discrimination — must have been discussed.

155. Finally, Georgia contends that the ordinary meaning of the phrase “*is not settled by negotiation*”, as opposed to “*cannot be settled by negotiation*”, only requires evidence that Georgia has made an attempt at negotiations and not that such negotiations have reached a deadlock (emphasis added by Georgia in its Written Statement).

* *

156. The Court must first address a series of issues involving the nature of the precondition of negotiations, namely: assessing what constitutes negotiations; considering their adequate form and substance; and determining to what extent they should be pursued before it can be said that the precondition has been met.

157. In determining what constitutes negotiations, the Court observes that negotiations are distinct from mere protests or disputations. Negotiations entail more than the plain opposition of legal views or interests between two parties, or the existence of a series of accusations and rebuttals, or even the exchange of claims and directly opposed counter-claims. As such, the concept of “negotiations” differs from the concept of “dispute”, and requires — at the very least — a genuine attempt by one of the disputing parties to engage in discussions with the other disputing party, with a view to resolving the dispute.

158. Clearly, evidence of such an attempt to negotiate — or of the conduct of negotiations — does not require the reaching of an actual agreement between the disputing parties. In this regard, in its Advisory Opinion on *Railway Traffic between Lithuania and Poland*, the Permanent Court of International Justice characterized the obligation to negotiate as an obligation “not only to enter into negotiations, but also to pursue them as far as possible, with a view to concluding agreements [even if] an obliga-

153. La Géorgie avance, en particulier, qu'aucune procédure ou forme particulière n'est exigée en ce qui concerne les négociations, et que même de très brèves discussions informelles tenues dans un cadre bilatéral ou multilatéral et consistant simplement, par exemple, à communiquer des protestations à une partie silencieuse ou inflexible seraient assimilables à des négociations. En somme, tout échange indirect entre les parties à un différend constituerait des négociations.

154. La Géorgie affirme en outre que les négociations entre les Parties à la présente espèce ne doivent pas nécessairement se rapporter expressément à la CIEDR ou à ses dispositions de fond. Se fondant sur l'arrêt de la Cour dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 428-429, par. 83, et sur son ordonnance du 15 octobre 2008 en la présente affaire, la Géorgie conclut que la seule obligation est celle d'avoir examiné l'objet du différend dans la perspective de la Convention, c'est-à-dire celle de la discrimination raciale.

155. Enfin, la Géorgie affirme que, pris dans leur sens ordinaire, les termes «*n'aura pas été* réglé par voie de négociation», par opposition à «*ne peut pas* être réglé par voie de négociation», signifient seulement qu'il lui incombe de prouver qu'elle a tenté d'engager des négociations, et non que celles-ci ont abouti à une impasse (les italiques sont de la Géorgie dans ses observations écrites).

* *

156. La Cour doit tout d'abord répondre à une série de questions concernant la nature de la condition préalable de négociation ; plus précisément, il lui faut déterminer ce qui constitue des négociations, établir ce dont elles doivent traiter au fond et sous quelle forme, et évaluer jusqu'à quel point elles doivent être menées pour que ladite condition préalable soit considérée comme satisfaite.

157. En déterminant ce qui constitue des négociations, la Cour observe que celles-ci 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 «négociations» 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.

158. De toute évidence, il n'est cependant pas nécessaire qu'un accord soit effectivement conclu entre les parties au différend pour prouver qu'il y a eu tentative de négociations ou négociations. A cet égard, dans son avis consultatif sur la question du *Trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne*, la Cour permanente de Justice internationale a défini l'obligation de négocier comme une obligation «[non] seulement d'entamer des négociations, mais encore de les poursuivre autant que possible, en vue d'arriver à

tion to negotiate does not imply an obligation to reach agreement . . .” (*Railway Traffic between Lithuania and Poland, Advisory Opinion, 1931, P.C.I.J., Series A/B, No. 42, p. 116*; see also *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, I.C.J. Reports 1969, p. 48, para. 87*; *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010 (I), p. 68, para. 150*).

159. Manifestly, in the absence of evidence of a genuine attempt to negotiate, the precondition of negotiation is not met. However, where negotiations are attempted or have commenced, the jurisprudence of this Court and of the Permanent Court of International Justice clearly reveals that the precondition of negotiation is met only when there has been a failure of negotiations, or when negotiations have become futile or deadlocked (*Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2, p. 13*; *South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1962, pp. 345-346*; *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgment, I.C.J. Reports 1980, p. 27, para. 51*; *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1988, p. 33, para. 55*; *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998, p. 122, para. 20*).

160. Furthermore, ascertainment of whether negotiations, as distinct from mere protests or disputations, have taken place, and whether they have failed or become futile or deadlocked, are essentially questions of fact “for consideration in each case” (*Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2, p. 13*). Notwithstanding this observation, the jurisprudence of the Court has outlined general criteria against which to ascertain whether negotiations have taken place. In this regard, the Court has come to accept less formalism in what can be considered negotiations and has recognized “diplomacy by conference or parliamentary diplomacy” (*South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1962, p. 346*).

161. Concerning the substance of negotiations, the Court has accepted that the absence of an express reference to the treaty in question does not bar the invocation of the compromissory clause to establish jurisdiction (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1984, p. 428, para. 83*). However, to meet the precondition of negotiation in the compromissory clause of a treaty, these negotiations must relate to the subject-matter of the treaty containing the compromissory clause. In other words, the subject-matter of the negotiations must relate to the subject-matter of the dispute which, in turn, must concern the substantive obligations contained in the treaty in question.

des accords [même si] [une obligation] de négocier n'impliqu[ait] pas [celle] de s'entendre» (*Trafic ferroviaire entre la Lithuanie et la Pologne, avis consultatif*, 1931, C.P.J.I. série A/B n° 42, p. 116; voir également *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1969, p. 48, par. 87; *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 68, par. 150).

159. Manifestement, dès lors qu'aucun élément ne démontre qu'une véritable tentative de négocier a eu lieu, il ne saurait être satisfait à la condition préalable de négociation. Néanmoins, lorsqu'il y a tentative ou début de négociations, la jurisprudence de la présente Cour et celle de la Cour permanente de Justice internationale indiquent clairement qu'il n'est satisfait à la condition préalable de tenir des négociations que lorsque celles-ci ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse (*Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 13; *Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 345-346; *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 27, par. 51; *Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1988, p. 33, par. 55; *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 122, par. 20).

160. De surcroît, déterminer si des négociations — et non de simples protestations ou contestations — ont eu lieu et si elles ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse est essentiellement une question de fait, «une question d'espèce» (*Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 13). Nonobstant cette observation, la Cour a dégagé dans sa jurisprudence des critères généraux à prendre en considération pour déterminer si des négociations ont eu lieu. A cet égard, elle a finalement admis que des échanges moins formels puissent constituer des négociations et a reconnu «la diplomatie pratiquée au sein des conférences ou diplomatie parlementaire» (*Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 346).

161. S'agissant du fond des négociations, la Cour a admis que l'absence de référence expresse à l'instrument pertinent n'interdisait pas d'en invoquer la clause compromissoire pour fonder sa compétence (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 428, par. 83). Toutefois, pour que soit remplie la condition préalable de négociation prévue par cette clause, ladite négociation doit porter sur l'objet de l'instrument qui la renferme. En d'autres termes, elle doit concerner l'objet du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question.

162. In the present case, the Court is therefore assessing whether Georgia genuinely attempted to engage in negotiations with the Russian Federation, with a view to resolving their dispute concerning the Russian Federation's compliance with its substantive obligations under CERD. Should it find that Georgia genuinely attempted to engage in such negotiations with the Russian Federation, the Court would examine whether Georgia pursued these negotiations as far as possible with a view to settling the dispute. To make this determination, the Court would ascertain whether the negotiations failed, became futile, or reached a deadlock before Georgia submitted its claim to the Court.

(b) Whether the Parties have held negotiations on matters concerning the interpretation or application of CERD

163. Against the background of these criteria, the Court now turns to the evidence submitted to it by the Parties to determine whether this evidence demonstrates, as stated by Georgia, that at the time it filed its Application on 12 August 2008, there had been negotiations between itself and the Russian Federation concerning the subject-matter of their legal dispute under CERD, and that these negotiations had been unsuccessful.

* *

164. As previously noted (see paragraph 33), the Parties referred the Court to several documents and statements relating to events in Abkhazia and South Ossetia from 1990 to the time of filing by Georgia of its Application. On the specific issue of the existence of negotiations on matters falling under CERD, Georgia submits evidence which in its view demonstrates that negotiations involving delegations from Georgia and the Russian Federation concerning the subject-matter of the present dispute have progressed, unsuccessfully, in numerous fora, including but not limited to: (i) the United Nations Geneva Process and the Coordinating Council for Georgia and Abkhazia, and the Group of Friends of Georgia; (ii) the Joint Control Commission for the Georgian-Ossetian Conflict Settlement; (iii) the Organization for Security and Co-operation in Europe; and (iv) the Council of the Heads of State of the Commonwealth of Independent States.

Georgia further alleges that the evidence which it submitted demonstrates the existence and subsequent failure of high-level bilateral negotiations between Georgia and the Russian Federation relating to various aspects of the present dispute.

165. Such negotiations are considered by Georgia to have dealt with specific matters falling under CERD, namely, the Russian Federation's direct participation in ethnic cleansing and other acts of discrimination against ethnic Georgians in South Ossetia and Abkhazia; the Russian Federation's prevention of ethnic Georgian IDPs from exercising their right of return to their homes in South Ossetia and Abkhazia; the Rus-

162. En la présente espèce, la Cour cherche donc à établir si la Géorgie a véritablement tenté d'engager des négociations avec la Fédération de Russie dans le but de régler leur différend au sujet du respect par la Fédération de Russie des obligations de fond qui lui incombent en vertu de la CIEDR. Si la Cour conclut que la Géorgie a véritablement tenté d'engager de telles négociations avec la Fédération de Russie, elle se penchera sur la question de savoir si la Géorgie les a poursuivies autant que possible dans le but de régler le différend. Pour ce faire, elle recherchera si les négociations ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse avant que la Géorgie ne dépose sa requête devant la Cour.

b) *Le point de savoir si les Parties ont mené des négociations sur des questions concernant l'interprétation ou l'application de la CIEDR*

163. Se fondant sur ces critères, la Cour examinera maintenant les éléments de preuve qui lui ont été communiqués par les Parties pour déterminer s'ils démontrent, comme l'affirme la Géorgie, qu'au moment où celle-ci a déposé sa requête, le 12 août 2008, des négociations avaient eu lieu entre elle et la Fédération de Russie au sujet de leur différend d'ordre juridique relevant de la CIEDR et que ces négociations avaient échoué.

* *

164. Comme la Cour l'a précédemment indiqué (voir paragraphe 33), les Parties lui ont communiqué plusieurs documents et déclarations relatifs aux événements qui se sont déroulés en Abkhazie et en Ossétie du Sud entre 1990 et le moment où la Géorgie a déposé sa requête. S'agissant de la question précise de l'existence de négociations sur des questions relevant de la CIEDR, la Géorgie a versé au dossier des éléments qui, à son sens, démontrent que des négociations portant sur l'objet du présent différend furent menées en vain entre les délégations géorgienne et russe dans bien des enceintes, dont les suivantes : i) le processus de Genève des Nations Unies et le conseil de coordination pour la Géorgie et l'Abkhazie, ainsi que le groupe des amis du Secrétaire général pour la Géorgie ; ii) la Commission de contrôle conjointe pour le règlement du conflit osséto-géorgien ; iii) l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ; et iv) le Conseil des chefs d'Etat des pays membres de la Communauté d'Etats indépendants.

La Géorgie affirme en outre que les pièces qu'elle a présentées démontrent l'existence puis l'échec de négociations bilatérales de haut niveau entre elle et la Fédération de Russie à propos de divers aspects du présent différend.

165. Selon la Géorgie, ces négociations ont porté sur des questions précises relevant de la CIEDR et elle reprochait à la Fédération de Russie les faits suivants : avoir participé directement au nettoyage ethnique et à d'autres actes de discrimination contre des Géorgiens de souche en Ossétie du Sud et en Abkhazie ; avoir empêché les Géorgiens de souche déplacés dans leur propre pays d'exercer leur droit au retour en Ossétie

sian Federation's support, sponsorship and defence of discrimination against ethnic Georgians by other parties; and the Russian Federation's failure to prevent discrimination against ethnic Georgians in areas under its control.

*

166. For its part, the Russian Federation, in addressing the above claims, essentially contends that the bilateral and multilateral contacts between itself and Georgia have not dealt with the question of racial discrimination, and thus cannot constitute negotiations on matters falling under CERD. Precisely, the Russian Federation, upon commenting on the facts in the record, submits that, “[a]t no occasion in their bilateral relations did Georgia articulate any claim of racial discrimination by Russia, and Georgia and Russia did not engage in negotiations in respect of any such claim”. Similarly, the Russian Federation puts forth that the contacts between Georgia and the Russian Federation within the framework of international organizations, or in other multilateral fora, call for the same conclusion as the one made in respect of bilateral negotiations, namely that there have never been negotiations on the dispute alleged by Georgia on the application of CERD.

* *

167. The Court recalls its conclusions regarding the Russian Federation's first preliminary objection, as it is directly connected to the Russian Federation's second preliminary objection. After examination of the evidence submitted by the Parties, the Court concluded that a dispute between Georgia and the Russian Federation falling within the ambit of CERD arose only in the period immediately before the filing of the Application. Specifically, the evidence put forth by Georgia which pre-dates the beginning of armed hostilities in South Ossetia during the night of 7 to 8 August 2008 failed to demonstrate the existence of a legal dispute between Georgia and the Russian Federation on matters falling under CERD.

168. It stands to reason that it was only possible for the Parties to be negotiating the matters in dispute, namely, the Russian Federation's compliance with its obligations relating to the elimination of racial discrimination, between 9 August 2008 and the date of the filing of the Application, on 12 August 2008, i.e., the period during which the Court found that a dispute capable of falling under CERD had arisen between the Parties.

169. The Court's task at this point is therefore twofold: first, to determine whether the facts in the record show that, during this circumscribed period, Georgia and the Russian Federation engaged in negotiations with respect to the matters in dispute concerning the interpretation or application of CERD; and secondly, if the Parties did engage in such negotia-

du Sud et en Abkhazie; avoir soutenu, cautionné et défendu la discrimination perpétrée par des tiers contre des Géorgiens de souche; et ne pas avoir empêché la discrimination pratiquée à l'encontre des Géorgiens de souche vivant dans les zones qu'elle contrôlait.

*

166. Dans sa réponse aux allégations qui précèdent, la Fédération de Russie soutient en substance que les contacts qu'elle a eus avec la Géorgie aux niveaux bilatéral et multilatéral ne concernaient pas la question de la discrimination raciale et ne peuvent dès lors constituer des négociations sur des questions relevant de la CIEDR. Plus précisément, à propos des éléments de fait versés au dossier, elle relève que «[j]amais, dans le cadre de ses relations bilatérales avec la Fédération de Russie, [la Géorgie] n'a formulé [de] plainte [pour discrimination raciale] à son encontre; et [que] jamais la Géorgie et la Fédération de Russie n'ont mené de négociations à ce sujet». De même, la Fédération de Russie affirme que les contacts établis entre la Géorgie et elle-même au sein d'organisations internationales ou d'autres enceintes multilatérales conduisent à la même conclusion que celle énoncée au sujet des négociations bilatérales, à savoir que le différend allégué par la Géorgie touchant l'application de la CIEDR n'a jamais fait l'objet de négociations.

* *

167. La Cour rappelle les conclusions auxquelles elle est parvenue en ce qui concerne la première exception préliminaire soulevée par la Fédération de Russie, étant donné que cette première exception est directement liée à la deuxième. Après avoir examiné les éléments de preuve communiqués par les Parties, la Cour a conclu qu'un différend relevant de la CIEDR n'avait surgi entre la Géorgie et la Fédération de Russie que dans la période ayant immédiatement précédé le dépôt de la requête. En particulier, les pièces versées au dossier par la Géorgie, qui sont antérieures au commencement des hostilités armées en Ossétie du Sud dans la nuit du 7 au 8 août 2008, n'ont pas démontré l'existence d'un différend d'ordre juridique entre la Géorgie et la Fédération de Russie sur des questions relevant de la CIEDR.

168. Il va de soi que les Parties ne purent négocier sur les questions litigieuses, à savoir le respect par la Fédération de Russie des obligations qui lui incombent en matière d'élimination de la discrimination raciale, qu'entre le 9 août 2008 et la date du dépôt de la requête, le 12 août 2008, soit la période au cours de laquelle la Cour a établi qu'un différend susceptible de relever de la CIEDR avait surgi entre les Parties.

169. Dès lors, une double mission incombe à la Cour à ce stade. Elle doit déterminer en premier lieu s'il ressort des éléments de fait versés au dossier que, pendant cette période limitée, la Géorgie et la Fédération de Russie entamèrent des négociations sur les questions en litige touchant à l'interprétation ou à l'application de la CIEDR et, dans l'affirmative, éta-

tions, to determine whether those negotiations failed, therefore enabling the Court to be seised of the dispute under Article 22.

170. Before the Court considers the evidence bearing on the answers to those two questions, it observes that negotiations did take place between Georgia and the Russian Federation before the start of the relevant dispute. These negotiations involved several matters of importance to the relationship between Georgia and the Russian Federation, namely, the status of South Ossetia and Abkhazia, the territorial integrity of Georgia, the threat or use of force, the alleged breaches of international humanitarian law and of human rights law by Abkhaz or South Ossetian authorities and the role of the Russian Federation's peacekeepers. However, in the absence of a dispute relating to matters falling under CERD prior to 9 August 2008, these negotiations cannot be said to have covered such matters, and are thus of no relevance to the Court's examination of the Russian Federation's second preliminary objection.

171. The Court begins its examination of the relevant evidence by recalling Georgia's factual narrative of the alleged failed negotiations which it contends took place between the night of 7 to 8 August and 12 August 2008. According to Georgia, after 8 August 2008, when it alleges the Russian Federation commenced its campaign of ethnic cleansing against ethnic Georgians in South Ossetia and Abkhazia, the former urgently attempted to engage with the latter to bring the violence against Georgian civilians to a halt. With diplomatic relations suspended, Georgia claims it appealed to the Russian Federation for talks via the United Nations. On 10 August 2008, Georgia explains that it requested an emergency session of the Security Council, during which it informed the Council of the gross human rights violations then being perpetrated against ethnic Georgians by the Russian Federation's armed forces that amounted to a process of exterminating the Georgian population. According to Georgia, the Russian Federation's Permanent Representative used the Security Council session to acknowledge, and deny, the public address President Saakashvili had made the previous day in which he explicitly accused the Russian Federation of perpetrating ethnic cleansing. Finally, Georgia submits that the Russian Federation's Minister for Foreign Affairs publicly made clear that further contact between Georgia and the Russian Federation were impossible.

172. Georgia seeks to support this presentation of facts, which in its view demonstrates how it attempted to negotiate with the Russian Federation, and how these attempts were unsuccessful, by submitting certain documents and statements to the Court. These documents and statements are of relevance both to the first and the second preliminary objection raised by the Russian Federation and the Court has therefore already addressed them in its consideration of the first preliminary objection (see paragraphs 109 to 113). The first statement cited by Georgia from this

blir en second lieu si celles-ci échouèrent, ce qui permettrait sa saisine en application de l'article 22.

170. Avant d'examiner les pièces permettant de répondre à ces deux questions, la Cour relève que des négociations eurent bien lieu entre la Géorgie et la Fédération de Russie avant la naissance du différend. Ces négociations portaient sur plusieurs questions importantes pour les relations entre la Géorgie et la Fédération de Russie, à savoir le statut de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, l'intégrité territoriale de la Géorgie, la menace du recours ou le recours à la force, les violations du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme dont les autorités abkhazes et sud-ossètes se seraient rendues coupables et le rôle de la force de maintien de la paix de la Fédération de Russie. Toutefois, en l'absence de différend sur des questions relevant de la CIEDR avant le 9 août 2008, lesdites négociations ne sauraient être réputées avoir porté sur ces questions et, dès lors, sont dénuées de pertinence pour l'examen de la deuxième exception préliminaire de la Fédération de Russie auquel la Cour va procéder.

171. La Cour commence son examen des éléments de preuve présentés en rappelant le récit que la Géorgie a fait des prétendues négociations avortées dont elle affirme qu'elles eurent lieu entre la nuit du 7 au 8 août et le 12 août 2008. Selon la Géorgie, après le 8 août 2008, date à laquelle elle soutient que la Fédération de Russie lança sa campagne de nettoyage ethnique contre les Géorgiens de souche en Ossétie du Sud et en Abkhazie, elle tenta immédiatement d'obtenir de celle-ci la cessation des violences perpétrées à l'encontre des civils géorgiens. Les négociations diplomatiques ayant été suspendues entre les deux pays, la Géorgie affirme qu'elle appela la Fédération de Russie à négocier par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies. Elle précise que, le 10 août 2008, elle demanda au Conseil de sécurité de se réunir d'urgence et qu'au cours de cette séance elle l'informa des violations flagrantes des droits de l'homme alors perpétrées à l'encontre des Géorgiens de souche par les forces armées de la Fédération de Russie, qui n'étaient rien de moins qu'un processus d'extermination de la population géorgienne. Selon la Géorgie, le représentant permanent de la Fédération de Russie profita de la séance du Conseil pour prendre acte de la déclaration publique faite la veille par le président Saakachvili, dans laquelle celui-ci accusait explicitement la Russie de s'être livrée à un nettoyage ethnique, et pour rejeter cette accusation. Enfin, la Géorgie affirme que le ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie déclara publiquement et sans détour que tout nouveau contact entre la Géorgie et la Fédération de Russie était impossible.

172. La Géorgie cherche à étayer cette présentation des faits, qui démontre à son sens qu'elle tenta de négocier avec la Fédération de Russie et que ses tentatives furent infructueuses, en soumettant un certain nombre de documents et de déclarations à la Cour. Ceux-ci concernent aussi bien la première que la deuxième des exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie et la Cour les a déjà examinés dans la partie consacrée à la première exception (voir paragraphes 109 à 113). La première déclaration citée datant de cette période est une conférence de

period is a press briefing dated 9 August 2008 from the Office of the President of Georgia. In this statement made during a meeting with foreign journalists, President Saakashvili declared that:

“Russian troops, Russian tanks that moved in, into South Ossetia on their way expelled the whole ethnically Georgian population of South Ossetia. This morning they’ve committed the ethnic cleansing in all areas they control in South Ossetia, they have expelled ethnic Georgians living there. Right now they are trying to set up the ethnic cleansing of ethnic Georgians from upper Abkhazia — Kodori Gorge.”

173. The second document submitted by Georgia as evidencing negotiations during the relevant period is the procès-verbal of the Security Council meeting convened upon Georgia’s request (United Nations doc. S/PV.5953, 10 August 2008), during which the Georgian representative described at length the armed activities taking place on Georgian territory. Accusing the Russian Federation of misconduct, the Georgian representative declared that “[t]he process of exterminating the Georgian population and annihilating Georgian statehood is in full swing”.

174. In his subsequent statement before the Security Council, the Russian Federation’s representative placed the blame on Georgia for the outbreak of armed activities. In doing so, he accused Georgian authorities of ethnically cleansing a portion of its own population:

“So how can we describe this action by the Georgian leadership? It has been said that aggression is only when one party attacks another. But if the aggression is carried out against your own people, is that in any way better? What legal terms can be used to describe what has been done by the Georgian leadership? Can we use ‘ethnic cleansing’, for example, when, over a number of days, nearly 30,000 of the 120,000 people of South Ossetia have become refugees who have fled to Russia: more than a quarter of the population? They went across the border from South Ossetia to the North at great risk to their lives. Is that ethnic cleansing or is it not? Should we describe that as genocide or not? When out of that population of 120,000, 2,000 innocent civilians die on the first day, is that genocide or is it not? How many people, how many civilians must die before we describe it as genocide?”

175. During the same meeting, both Georgia’s and the Russian Federation’s representatives made additional comments to the Security Council members. The Georgian representative urged the members to take action by declaring that “Russia’s intention [is] to erase Georgian statehood and to exterminate the Georgian people”. Responding to the Georgian representative’s allegation as to the Russian Federation’s intention, the latter’s representative asserted that “the intention of the Russian

presse organisée par la présidence de la Géorgie le 9 août 2008. Devant un parterre de journalistes étrangers, le président Saakachvili déclara ce qui suit :

« A mesure qu'ils progress[aient] à travers l'Ossétie du Sud, les soldats et les chars russes expuls[aient] toute la population de souche géorgienne de la région. Ce matin, ils [ont] procédé au nettoyage ethnique de toutes les zones placées sous leur contrôle et expulsé les habitants de souche géorgienne. En ce moment même, ils tentent d'organiser le nettoyage ethnique des Géorgiens de souche en Haute-Abkhazie et dans les gorges de Kodori. »

173. Le procès-verbal de la séance du Conseil de sécurité tenue à la demande de la Géorgie (Nations Unies, doc. S/PV.5953, 10 août 2008), au cours de laquelle le représentant de la Géorgie relata en détail les activités armées qui se déroulaient sur le territoire de son pays, est le deuxième document qu'a présenté la Géorgie pour démontrer l'existence de négociations au cours de la période considérée. Accusant la Fédération de Russie d'activités illicites, le représentant de la Géorgie déclara que « [l]e processus d'extermination de la population géorgienne et d'anéantissement de l'Etat géorgien bat[tait] son plein ».

174. Dans la déclaration qu'il fit ensuite devant le Conseil de sécurité, le représentant de la Fédération de Russie accusa la Géorgie d'être responsable du déclenchement des activités armées et les autorités géorgiennes d'avoir, de ce fait, procédé au nettoyage ethnique d'une partie de leur propre population :

« Comment pouvons-nous donc qualifier ces agissements des dirigeants géorgiens ? On dit qu'une agression se définit comme telle lorsque seule une partie en attaque une autre, unilatéralement — mais si l'agression est dirigée contre son propre peuple, est-ce mieux ? Quels termes juridiques peut-on utiliser pour décrire ce qu'ont fait les dirigeants géorgiens ? Pouvons-nous parler de nettoyage ethnique, par exemple, quand quelques jours suffisent pour transformer en réfugiés près de 30 000 personnes, soit plus d'un quart des 120 000 personnes qui vivent en Ossétie du Sud ? Ces personnes ont quitté l'Ossétie du Sud pour le nord au péril de leur vie. S'agit-il ou non de nettoyage ethnique ? Doit-on évoquer un génocide ? Lorsque, sur une population de 120 000 personnes, 2000 civils meurent, s'agit-il ou non d'un génocide ? Combien de personnes, combien de civils doivent mourir avant que nous ne parlions de génocide ? »

175. Au cours de la même séance, les représentants de la Géorgie et de la Fédération de Russie firent part d'autres observations aux membres du Conseil de sécurité. Le représentant de la Géorgie les pressa de prendre des mesures en déclarant que « l'intention de la Russie [était d']éliminer l'Etat géorgien et [d']exterminer sa population ». Le représentant de la Fédération de Russie lui répondit que « les intentions de la Fédération de Russie dans cette situation [étaient] de garantir que les peuples de l'Ossé-

Federation in this case is to ensure that the people of South Ossetia and Abkhazia not fear for their lives or for their identity”.

176. Finally, Georgia also submits the transcript of a press conference held in Moscow on 12 August 2008 — the date of Georgia’s filing of its Application — by the Russian Federation’s Minister for Foreign Affairs and the Minister for Foreign Affairs of Finland and Chairman-in-Office of the OSCE.

177. The Court takes note of certain significant elements of the content of this press conference. First, the Russian Federation places the blame for the outbreak of armed activities on the present Georgian leadership. Secondly, the Russian Federation asserts that it has “no trust in Mikhail Nikolayevich Saakashvili,” and that “mov[ing] to mutually respectful relations . . . is hardly possible with the present Georgian leadership”. Thirdly, the Russian Federation announces that its “approaches toward the negotiation process will undergo substantial change”. Fourthly, the Russian Federation proposes its view of the essential next steps in the restoration of peace, including the cessation of armed activities, and the “signing of a legally binding agreement on the non-use of force” between Georgia, Abkhazia and South Ossetia. Fifthly, the Russian Federation has received confirmation from the Chairman-in-Office of the OSCE that Georgia is ready for the conclusion of such a pledge on the non-use of force. Additionally, the Russian Federation’s Foreign Minister declared that :

“As a matter of fact, it will be no exaggeration to say that the talk is about ethnic cleansings, genocide and war crimes [committed by Georgia].

.....
Mr. Saakashvili . . . claimed hysterically that the Russian side wanted to annex the whole of Georgia and, in general, he did not feel shy of using the term ethnic cleansings, although, true, it was Russia that he accused of carrying out those ethnic cleansings.”

178. The Court makes two observations on the basis of the Russian Federation’s Foreign Minister’s remarks. First, with regard to the subject-matter of CERD, the Court notes that the topic of ethnic cleansing had not become the subject of genuine negotiations or attempts at negotiation between the Parties. The Court is of the view that although the claims and counter-claims concerning ethnic cleansing may evidence the existence of a dispute as to the interpretation and application of CERD, they do not constitute attempts at negotiations by either Party.

179. Secondly, the Court observes that the issue of negotiations between Georgia and the Russian Federation is complex. On the one hand, the Russian Federation’s Foreign Minister manifested his discontent with regard to President Saakashvili personally, and stated that he “do[es] not think that Russia will have the mindset not only to negotiate, but even to speak with Mr. Saakashvili” and that “Mr. Saakashvili can

tie du Sud et de l'Abkhazie n'aur[aient] pas à craindre pour leur vie ou pour leur identité».

176. Enfin, la Géorgie présente la transcription d'une conférence de presse tenue à Moscou le 12 août 2008 — le jour où elle a déposé sa requête — par le ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie et le ministre des affaires étrangères de la Finlande et président en exercice de l'OSCE.

177. La Cour relève, dans le texte de cette conférence de presse, certains éléments importants. Premièrement, la Fédération de Russie rendait les autorités géorgiennes de l'époque responsables du déclenchement des opérations armées. Deuxièmement, elle affirmait n'avoir «aucune confiance en Mikhaïl Nikolaïevitch Saakachvili» et qu'«il n'[était] guère possible d'entretenir des relations fondées sur le respect mutuel ... avec les autorités géorgiennes actuelles». Troisièmement, la Fédération de Russie annonçait que sa «politique à l'égard du processus de négociation sera[it] sensiblement différente». Quatrièmement, elle proposait sa vision des mesures essentielles à prendre pour rétablir la paix, notamment la cessation des activités armées et la «signature d'un accord juridiquement contraignant sur le non-recours à la force» entre la Géorgie, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. Cinquièmement, elle indiquait avoir reçu confirmation du président en exercice de l'OSCE que la Géorgie était disposée à conclure un tel accord. En outre, le ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie déclara ce qui suit :

«En fait, il n'est pas exagéré de dire qu'il est question de nettoyage ethnique, de génocide et de crimes de guerre [commis par la Géorgie].

.....
M. Saakachvili ... a proféré des propos hystériques, accusant la partie russe de chercher à annexer l'ensemble de la Géorgie, sans hésiter à employer les termes de «nettoyage ethnique»; mais il est vrai que c'était la Fédération de Russie qu'il accusait de tels actes.»

178. La Cour formule deux observations à la lumière des propos du ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie. Premièrement, pour ce qui est de la CIEDR, elle note que la question du nettoyage ethnique n'était pas devenue l'objet de véritables négociations ou tentatives de négociations entre les Parties. La Cour est d'avis que, si les allégations de nettoyage ethnique et leurs démentis peuvent attester l'existence d'un différend sur l'interprétation et l'application de la Convention, elles ne constituent des tentatives de négociations de la part ni de l'une ni de l'autre des Parties.

179. Deuxièmement, la Cour observe que la question des négociations entre la Géorgie et la Fédération de Russie est complexe. D'un côté, le ministre des affaires étrangères de cette dernière manifesta son mécontentement à l'égard de M. Saakachvili personnellement, et indiqua «qu'à son avis la Russie ne serait pas disposée à négocier, ni même parler, avec M. Saakachvili» et que, ce dernier «ne pouvant plus être [le] partenaire

no longer be our partner and it would be best if he left". On the other hand, the Foreign Minister did not make his desire to see President Saakashvili "repent" for his "crime against our citizens" a "condition for ending this stage of the military operation", and for resuming talks on the non-use of force. He further stated that:

"As to Georgia, we have always treated and continue to treat the Georgian people with deep respect. We continue to want to live with them in friendship and harmony and are convinced that the Georgian people will yet display their wisdom."

180. Notwithstanding the tone of certain remarks made by the Foreign Minister of the Russian Federation about President Saakashvili, the Court considers that overall the Russian Federation did not dismiss the possibility of future negotiations on the armed activities in which it was engaged at the time, and on the restoration of peace between Georgia, Abkhazia and South Ossetia. However, the Court considers that the subject-matter of such negotiations was not the compliance by the Russian Federation with its obligations relating to the elimination of racial discrimination. Therefore, regardless of the Russian Federation's ambiguous and perhaps conflicting statements on the subject of negotiations with Georgia as a whole, and President Saakashvili personally, these negotiations did not pertain to CERD-related matters. As such, whether the Russian Federation wanted to end or to continue negotiations with Georgia on the matter of the armed conflict is of no relevance for the Court in the present case. Consequently, remarks by the President and by the Foreign Minister of the Russian Federation regarding the prospects of talks with the Georgian President did not terminate the possibility of CERD-related negotiations, as those were never genuinely or specifically attempted.

181. In sum, the Court is unable to consider these statements — whether in the Georgian presidential press briefing or at the Security Council meeting — as genuine attempts by Georgia to negotiate matters falling under CERD. As outlined in detail with regard to the Russian Federation's first preliminary objection, the Court considers that these accusations and replies by both Parties on the issues of "extermination" and "ethnic cleansing" attest to the existence of a dispute between them on a subject-matter capable of falling under CERD. However, they fail to demonstrate an attempt at negotiating these matters.

182. The Court is thus also unable to agree with Georgia's submission when it claims that "Russia's refusal to negotiate with Georgia in the midst of its ethnic cleansing campaign, and two days prior to the filing of the Application is sufficient to vest the Court with jurisdiction under Article 22". The Court concludes that the facts in the record show that, between 9 August and 12 August 2008, Georgia did not attempt to negotiate CERD-related matters with the Russian Federation, and that,

[de la Fédération de Russie], mieux valait qu'il s'en aille». D'un autre côté, il ne fit pas de son souhait de voir le président Saakachvili «se repentir» du «crime commis contre [les] citoyens [russes]» une «condition de l'arrêt de la phase actuelle des opérations militaires» et de la reprise des pourparlers sur le non-recours à la force, ajoutant :

«Pour ce qui est de la Géorgie, nous avons toujours traité et continuons de traiter le peuple géorgien avec un grand respect. Nous souhaitons toujours entretenir avec lui des relations amicales et harmonieuses et sommes convaincus qu'il fera malgré tout preuve de sagesse.»

180. Nonobstant le ton de certains propos tenus par le ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie à l'égard du président Saakachvili, la Cour est d'avis que, d'une manière générale, la Fédération de Russie n'excluait pas la possibilité de négociations futures sur les activités armées auxquelles elle se livrait alors et sur le rétablissement de la paix entre la Géorgie, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. Elle considère toutefois que le respect par la Russie de ses obligations en matière d'élimination de la discrimination raciale n'était pas l'objet de telles négociations. En conséquence, indépendamment des déclarations ambiguës et peut-être contradictoires de la Fédération de Russie sur la question des négociations avec la Géorgie en général, et avec le président Saakachvili en particulier, celles-ci n'avaient pas trait à des questions relevant de la CIEDR. La Cour considère dans ces conditions que le point de savoir si la Fédération de Russie voulait l'arrêt ou la poursuite des négociations avec la Géorgie sur la question du conflit armé est sans objet en la présente espèce. Les propos du président et du ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie concernant la perspective de pourparlers avec le président de la Géorgie n'éliminaient donc pas toute possibilité de négociations se rapportant à la CIEDR, celles-ci n'ayant jamais été tentées réellement ou dans ce but précis.

181. En bref, la Cour ne saurait considérer que ces déclarations — qu'il s'agisse de la conférence de presse du président de la Géorgie ou des déclarations faites au Conseil de sécurité — constituent de la part de la Géorgie de véritables tentatives de négociation sur des questions relevant de la CIEDR. Comme elle l'a expliqué de manière détaillée à propos de la première exception préliminaire soulevée par la Fédération de Russie, la Cour estime que les accusations et réponses formulées par l'une et l'autre des Parties sur les questions d'«extermination» et de «nettoyage ethnique» attestent l'existence d'un différend sur des questions relevant de la Convention. Elles ne prouvent cependant pas qu'il fut tenté de négocier sur ces questions.

182. En conséquence, la Cour ne peut accueillir non plus les conclusions de la Géorgie selon lesquelles «le fait que la Russie a refusé de négocier avec la Géorgie pendant sa campagne de nettoyage ethnique, et deux jours avant le dépôt de la requête, suffit à conférer compétence à la Cour en vertu de l'article 22». Elle conclut que les éléments versés au dossier montrent que, entre le 9 et le 12 août 2008, la Géorgie ne tenta pas de négocier avec la Fédération de Russie au sujet de questions touchant

consequently, Georgia and the Russian Federation did not engage in negotiations with respect to the latter's compliance with its substantive obligations under CERD.

183. The Court has already observed (see paragraph 149) the fact that Georgia did not claim that, prior to the seisin of the Court, it used or attempted to use the other mode of dispute resolution contained at Article 22, namely the procedures expressly provided for in CERD. Considering the Court's conclusion, at paragraph 141, that under Article 22 of CERD, negotiations and the procedures expressly provided for in CERD constitute preconditions to the exercise of its jurisdiction, and considering the factual finding that neither of these two modes of dispute settlement was attempted by Georgia, the Court does not need to examine whether the two preconditions are cumulative or alternative.

184. The Court accordingly concludes that neither requirement contained in Article 22 has been satisfied. Article 22 of CERD thus cannot serve to found the Court's jurisdiction in the present case. The second preliminary objection of the Russian Federation is therefore upheld.

IV. THIRD AND FOURTH PRELIMINARY OBJECTIONS

185. Having upheld the second preliminary objection of the Russian Federation, the Court finds that it is required neither to consider nor to rule on the other objections to its jurisdiction raised by the Respondent and that the case cannot proceed to the merits phase.

* * *

186. The Court in its Order of 15 October 2008 indicated certain provisional measures. This Order ceases to be operative upon the delivery of this Judgment. The Parties are under a duty to comply with their obligations under CERD, of which they were reminded in that Order.

* * *

187. For these reasons,

THE COURT,

(1) (a) By twelve votes to four,

Rejects the first preliminary objection raised by the Russian Federation;

IN FAVOUR: *President* Owada; *Judges* Al-Khasawneh, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, Donoghue; *Judge ad hoc* Gaja;

AGAINST: *Vice-President* Tomka; *Judges* Koroma, Skotnikov, Xue;

la Convention et que, en conséquence, la Géorgie et la Fédération de Russie n'entamèrent pas de négociations portant sur le respect par cette dernière de ses obligations de fond au titre de la CIEDR.

183. La Cour a déjà relevé (voir paragraphe 149) que la Géorgie n'a pas prétendu avoir eu recours ou tenté d'avoir recours, avant de la saisir, à l'autre mode de règlement des différends visé à l'article 22, à savoir les procédures expressément prévues par la CIEDR. Considérant qu'elle a conclu, au paragraphe 141, que l'article 22 de la Convention fait des négociations et des procédures expressément prévues dans cet instrument des conditions préalables à l'exercice de sa compétence, et considérant qu'elle a établi que la Géorgie n'a tenté d'avoir recours à aucun de ces deux modes de règlement, la Cour n'a pas besoin de se demander si ces deux conditions sont cumulatives ou alternatives.

184. La Cour conclut en conséquence qu'il n'a été satisfait à aucune des conditions énoncées à l'article 22 de la CIEDR, lequel ne saurait donc fonder sa compétence en la présente espèce. En conséquence, la deuxième exception préliminaire de la Fédération de Russie est retenue.

IV. TROISIÈME ET QUATRIÈME EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

185. Ayant retenu la deuxième exception préliminaire de la Fédération de Russie, la Cour conclut qu'elle n'a pas à se pencher ni à se prononcer sur les autres exceptions à sa compétence soulevées par le défendeur, et qu'elle ne pourra pas connaître du fond de l'affaire.

* * *

186. La Cour a, dans son ordonnance du 15 octobre 2008, indiqué certaines mesures conservatoires. Cette ordonnance cesse de produire ses effets dès le prononcé du présent arrêt. Les Parties ont le devoir de s'acquitter de leurs obligations découlant de la CIEDR, devoir que la Cour a rappelé dans ladite ordonnance.

* * *

187. Par ces motifs,

LA COUR,

1) a) Par douze voix contre quatre,

Rejette la première exception préliminaire soulevée par la Fédération de Russie;

POUR : M. Owada, *président*; MM. Al-Khasawneh, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, M^{me} Donoghue, *juges*; M. Gaja, *juge ad hoc*;

CONTRE : M. Tomka, *vice-président*; MM. Koroma, Skotnikov, M^{me} Xue, *juges*;

141 CONVENTION ON RACIAL DISCRIMINATION (JUDGMENT)

(b) By ten votes to six,

Upholds the second preliminary objection raised by the Russian Federation;

IN FAVOUR: *Vice-President* Tomka; *Judges* Koroma, Al-Khasawneh, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, Yusuf, Greenwood, Xue;

AGAINST: *President* Owada; *Judges* Simma, Abraham, Cançado Trindade, Donoghue; *Judge ad hoc* Gaja;

(2) By ten votes to six,

Finds that it has no jurisdiction to entertain the Application filed by Georgia on 12 August 2008.

IN FAVOUR: *Vice-President* Tomka; *Judges* Koroma, Al-Khasawneh, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, Yusuf, Greenwood, Xue;

AGAINST: *President* Owada; *Judges* Simma, Abraham, Cançado Trindade, Donoghue; *Judge ad hoc* Gaja.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this first day of April, two thousand and eleven, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Government of Georgia and the Government of the Russian Federation, respectively.

(Signed) Hisashi OWADA,
President.

(Signed) Philippe COUVREUR,
Registrar.

President OWADA and Judges SIMMA, ABRAHAM, DONOGHUE and Judge *ad hoc* GAJA append a joint dissenting opinion to the Judgment of the Court; President OWADA appends a separate opinion to the Judgment of the Court; Vice-President TOMKA appends a declaration to the Judgment of the Court; Judges KOROMA, SIMMA and ABRAHAM append separate opinions to the Judgment of the Court; Judge SKOTNIKOV appends a declaration to the Judgment of the Court; Judge CANÇADO TRINDADE appends a dissenting opinion to the Judgment of the Court; Judges GREENWOOD and DONOGHUE append separate opinions to the Judgment of the Court.

(Initialled) H.O.
(Initialled) Ph.C.

b) Par dix voix contre six,

Retient la deuxième exception préliminaire soulevée par la Fédération de Russie;

POUR: M. Tomka, *vice-président*; MM. Koroma, Al-Khasawneh, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, Yusuf, Greenwood, M^{me} Xue, *juges*;

CONTRE: M. Owada, *président*; MM. Simma, Abraham, Cançado Trindade, M^{me} Donoghue, *juges*; M. Gaja, *juge ad hoc*;

2) Par dix voix contre six,

Dit qu'elle n'a pas compétence pour connaître de la requête déposée par la Géorgie le 12 août 2008.

POUR: M. Tomka, *vice-président*; MM. Koroma, Al-Khasawneh, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, Yusuf, Greenwood, M^{me} Xue, *juges*;

CONTRE: M. Owada, *président*; MM. Simma, Abraham, Cançado Trindade, M^{me} Donoghue, *juges*; M. Gaja, *juge ad hoc*.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le premier avril deux mille onze, en trois exemplaires, dont l'un sera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis respectivement au Gouvernement de la Géorgie et au Gouvernement de la Fédération de Russie.

Le président,

(*Signé*) Hisashi OWADA.

Le greffier,

(*Signé*) Philippe COUVREUR.

M. le juge OWADA, président, MM. les juges SIMMA et ABRAHAM, M^{me} la juge DONOGHUE et M. le juge *ad hoc* GAJA joignent à l'arrêt l'exposé de leur opinion dissidente commune; M. le juge OWADA, président, joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle; M. le juge TOMKA, vice-président, joint une déclaration à l'arrêt; MM. les juges KOROMA, SIMMA et ABRAHAM joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle; M. le juge SKOTNIKOV joint une déclaration à l'arrêt; M. le juge CANÇADO TRINDADE joint à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente; M. le juge GREENWOOD et M^{me} la juge DONOGHUE joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle.

(*Paraphé*) H.O.

(*Paraphé*) Ph.C.