



Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Distr. générale
15 janvier 2021
Français
Original : anglais

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

Décision sur la recevabilité de la communication interétatique présentée par le Qatar contre l'Arabie saoudite*, **

État demandeur : Qatar
État défendeur : Arabie saoudite
Date de la communication : 8 mars 2018 (date de la lettre initiale)
Date de la présente décision : 27 août 2019
Objet : Protection et recours effectifs contre tout acte de discrimination raciale ; obligation incombant aux États parties d'agir contre la discrimination raciale
Question(s) de procédure : Recevabilité de la communication
Question(s) de fond : Discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique
Article(s) de la Convention : 2, 4, 5, 6 et 11 (par. 3)

1. Le présent document a été établi au titre de l'article 11 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
2. Le Qatar (l'État demandeur) a adhéré à la Convention le 22 juillet 1976 ; l'Arabie saoudite (l'État défendeur), le 23 septembre 1997. L'État demandeur soutient que l'État défendeur a porté atteinte aux articles 2, 4, 5 et 6 de la Convention lorsque, en 2017, il a pris des mesures coercitives à son égard.
3. La présente décision doit être lue conjointement avec le document CERD/C/99/5.
4. Le 8 mars 2018, agissant au titre de l'article 11 de la Convention, l'État demandeur a saisi le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale d'une communication visant l'État défendeur. Le présent document contient un résumé des principaux arguments relatifs à la recevabilité présentés par les parties comme suite à la décision du 14 décembre 2018, dans laquelle le Comité leur avait demandé de lui faire savoir si elles souhaitaient formuler d'autres observations concernant sa compétence ou la recevabilité de la communication.
5. Le 29 octobre 2018, agissant au titre de l'article 11 (par. 2) de la Convention, l'État demandeur a de nouveau soumis la question au Comité.

* Adoptée par le Comité à sa quatre-vingt-dix-neuvième session (5-29 août 2019).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Nouredine Amir, Alexei Avtonomov, Marc Bossuyt, José Francisco Cali Tzay, Fatimata-Binta Victoire Dah, Bakari Sidiki Diaby, Rita Izsák-Ndiaye, Keiko Ko, Gun Kut, Yanduan Li, Gay McDougall, Yemhelhe Mint Mohamed, Pastor Elías Murillo Martínez, Verene Albertha Shepherd, María Teresa Verdugo Moreno et Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.



I. Observations de l'État défendeur concernant la recevabilité de la communication

6. Le 19 mars 2019, l'État défendeur a présenté ses observations concernant la compétence et la recevabilité. Le 25 mars 2019, l'État demandeur a fait valoir que ces observations devaient être rejetées au motif qu'elles avaient été présentées après l'expiration du délai fixé par le Comité et que, de surcroît, elles soulevaient de nouvelles questions étant donné que l'État défendeur y contestait la recevabilité de la communication.

7. Le 1^{er} avril 2019, soucieux du respect du principe de l'égalité des armes, le Groupe de travail des communications, agissant au nom du Comité, a décidé que les observations présentées par l'État défendeur le 19 mars 2019 ne pouvaient pas être prises en considération car elles soulevaient de nouvelles questions et avaient été soumises bien au-delà du délai fixé dans la décision rendue par le Comité le 14 décembre 2018¹.

II. Décision du Comité concernant la recevabilité de la communication

8. Dans ses observations, l'État défendeur soulève une exception d'irrecevabilité fondée sur la question de la nationalité.

9. Dans ses réponses des 7 septembre 2018 et 29 janvier 2019, l'État défendeur fait observer que la Convention ne dit pas que les différences de traitement fondées sur la nationalité actuelle participent de la discrimination raciale. Dans ses observations du 19 mars 2019, il soutient que l'État demandeur n'a pas démontré que les recours internes avaient été utilisés ni, à plus forte raison, épuisés.

A. Portée *ratione materiae* de la Convention (question de la nationalité)

10. Dans ses réponses des 7 septembre 2018 et 29 janvier 2019, l'État défendeur soutient que la communication présentée par le Qatar ne relève pas du champ d'application de la Convention parce qu'elle ne concerne pas une situation dans laquelle un État partie ne donne pas effet aux dispositions de la Convention et que celle-ci ne dit pas que les différences de traitement fondées sur la nationalité actuelle participent de la discrimination raciale. Dans ses commentaires du 14 février 2019, l'État demandeur répond que les mesures coercitives adoptées par l'État défendeur à l'égard des Qatariens sont interdites par la Convention en ce qu'elles procèdent d'une discrimination fondée sur la nationalité et ont des effets discriminatoires sur les personnes d'origine nationale qatarienne.

11. Le Comité note que le paragraphe 1 de l'article premier de la Convention définit la discrimination raciale comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique ». La nationalité n'est pas en soi mentionnée parmi les motifs de discrimination interdits. De surcroît, aux termes du paragraphe 2 dudit article, la Convention « ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un État partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants ».

12. Le Comité est conscient qu'il ressort des travaux préparatoires de la Convention que, à aucune des étapes de l'élaboration de cet instrument (établi en collaboration avec la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, la Commission des droits de l'homme et la Troisième Commission de l'Assemblée générale), la notion d'origine nationale n'a été considérée comme recouvrant la nationalité ou la citoyenneté.

¹ Dans sa décision du 14 décembre 2018, le Comité invitait l'État défendeur à lui faire savoir s'il souhaitait lui soumettre, dans un délai d'un mois suivant la réception de la communication, des commentaires sur sa compétence ou sur la recevabilité de la communication, notamment concernant l'épuisement des recours internes disponibles.

13. Cela étant, le paragraphe 3 de l'article premier de la Convention dispose qu'« aucune disposition de la [...] Convention ne peut être interprétée comme affectant de quelque manière que ce soit les dispositions législatives des États parties à la Convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière ».

14. Dans sa pratique ultérieure, le Comité a plusieurs fois demandé à des États parties de se pencher sur des situations dans lesquelles des non-ressortissants étaient victimes de discrimination fondée sur la nationalité. Comme l'a déclaré un ancien membre du Comité, Patrick Thornberry, dans le commentaire faisant autorité qu'il a consacré à la Convention, toute lecture du paragraphe 2 de l'article premier excluant du champ d'application de la Convention les situations nées la qualité de non-ressortissant pourrait être considérée comme « manifestement absurde ou déraisonnable », selon les termes de la Convention de Vienne sur le droit des traités, et être jugée incompatible avec l'objet et le but de la Convention².

15. Au paragraphe 4 de sa recommandation générale n° 30 (2004) concernant la discrimination contre les non-ressortissants, le Comité a dit ce qui suit :

« Aux termes de la Convention, l'application d'un traitement différent fondé sur le statut quant à la citoyenneté ou à l'immigration constitue une discrimination si les critères de différenciation, jugés à la lumière des objectifs et des buts de la Convention, ne visent pas un but légitime et ne sont pas proportionnés à l'atteinte de ce but. »

16. C'est en ayant à l'esprit ces exigences de légitimité et de proportionnalité que le Comité examine la question de savoir si une distinction fondée sur la citoyenneté constitue ou non une discrimination interdite par la Convention.

17. Il ressort de la recommandation générale n° 30 que les États parties doivent « veiller à ce que les non-ressortissants ne fassent pas l'objet d'une expulsion collective, en particulier lorsqu'il n'est pas établi de façon suffisante que la situation personnelle de chacune des personnes concernées a été prise en compte » (par. 26) et « s'abstenir de procéder à toute expulsion de non-ressortissants, en particulier de résidents de longue date, qui se traduirait par une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale » (par. 28).

18. Il ressort également de la recommandation générale n° 30 que la Convention doit permettre de protéger les non-ressortissants contre l'arbitraire des États parties. Partant, les textes visant les non-ressortissants ou les personnes d'une origine nationale ou ethnique particulière ne devraient pas trouver à s'appliquer lorsqu'ils sont incompatibles avec les dispositions de la Convention.

19. C'est à la lumière de cette pratique constante que le Comité exerce sa compétence *ratione materiae* dans les affaires concernant des différences de traitement fondées sur la nationalité. Loin de considérer que toute différence de traitement entre ressortissants et non-ressortissants est contraire à la Convention, ce qui serait incompatible avec les dispositions du paragraphe 2 de l'article premier, le Comité s'estime compétent pour examiner la question de savoir si telle ou telle différence de ce type s'inscrit dans la poursuite d'un but légitime et est proportionnée à la réalisation du but en question sans toutefois entraîner un déni des droits fondamentaux des non-ressortissants. C'est uniquement lorsque ces conditions sont remplies et, comme l'exige le paragraphe 3 de l'article premier, les mesures en cause ne sont pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière, que la différence de traitement ne constitue pas une discrimination interdite par la Convention. Par conséquent, les allégations formulées dans la communication que le Qatar a présentée contre l'Arabie saoudite entrent bel et bien dans le champ de compétence *ratione materiae* de la Convention, et l'exception préliminaire soulevée par l'État défendeur au motif que la nationalité ne figure pas parmi les motifs de discrimination interdits par la Convention doit être rejetée.

² Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary* (Oxford University Press, 2016), p. 158.

B. Épuisement des recours internes

20. En application du paragraphe 3 de l'article 11 de la Convention, le Comité doit s'assurer que « tous les recours internes disponibles ont été utilisés ou épuisés ». Dans ses observations du 19 mars 2019, l'État défendeur soutient que l'État demandeur n'a pas démontré que les recours internes avaient été utilisés ni, à plus forte raison, épuisés. Dans ses commentaires du 25 mars 2019, l'État demandeur demande au Comité de rejeter cet argument, faisant valoir que les observations ont été présentées hors délai et, de surcroît, soulèvent de nouvelles questions. Le 1^{er} avril 2019, le Comité a décidé de ne pas prendre en considération les observations du 19 mars 2019, motif pris de ce qu'elles soulevaient des questions qui n'avaient pas été soulevées auparavant et avaient été soumises bien au-delà du délai fixé dans sa décision du 14 décembre 2018.

21. Le Comité décide que, au stade actuel de l'examen de la communication, il n'y a pas lieu de déclarer celle-ci irrecevable au motif que les recours internes n'ont pas été épuisés.

C. Conclusion

22. Le Comité rejette les exceptions soulevées par l'État défendeur concernant la recevabilité de la communication que le Qatar a présentée contre l'Arabie saoudite le 8 mars 2018.

23. Le Comité demande à son président de désigner, conformément au paragraphe 1 de l'article 12 de la Convention, les membres d'une commission de conciliation ad hoc, qui mettra ses bons offices à la disposition des États concernés afin de parvenir à une solution amiable fondée sur le respect de la Convention.

Annexe

Liste des écritures

1. Communication présentée par le Qatar au titre de l'article 11 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, datée du 8 mars 2018 (57 pages dans la version anglaise)
 2. Réponse de l'Arabie saoudite à la communication du 8 mars 2018 présentée par le Qatar au titre de l'article 11 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, datée du 7 septembre 2018 et réitérée le 29 janvier 2019 (2 pages dans la version anglaise)
 3. Commentaires du Qatar sur les réponses présentées par l'Arabie saoudite les 7 septembre 2018 et 29 janvier 2019, datés du 14 février 2019 (29 pages dans la version anglaise)
 4. Réponse complémentaire de l'Arabie saoudite, datée du 19 mars 2019 (9 pages dans la version anglaise)
 5. Commentaires du Qatar, datés du 25 mars 2019 (2 pages)
-