



Security Council

Distr.: General
29 November 2023

Original: English

Letter dated 24 November 2023 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council

Pursuant to paragraph 2 of article 41 of the Statute of the International Court of Justice, I have the honour to transmit herewith copies of the texts, in English and French, of the order of the Court indicating provisional measures in the case concerning *the Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and the Netherlands v. Syrian Arab Republic)* (see annex).

(Signed) António Guterres



Annex

[Original: English and French]

16 NOVEMBRE 2023

ORDONNANCE

**APPLICATION DE LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE ET AUTRES
PEINES OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DÉGRADANTS**

(CANADA ET PAYS-BAS c. RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE)

—————
**APPLICATION OF THE CONVENTION AGAINST TORTURE AND OTHER CRUEL,
INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT**

(CANADA AND THE NETHERLANDS v. SYRIAN ARAB REPUBLIC)

16 NOVEMBRE 2023

ORDER

TABLE OF CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>
CHRONOLOGY OF THE PROCEDURE	1-19
I. PRIMA FACIE JURISDICTION	20-47
1. General observations	20-23
2. Existence of a dispute relating to the interpretation or application of the Convention against Torture	24-33
3. Procedural preconditions	34-46
4. Conclusion as to prima facie jurisdiction	47
II. STANDING OF CANADA AND THE NETHERLANDS	48-51
III. THE RIGHTS WHOSE PROTECTION IS SOUGHT AND THE LINK BETWEEN SUCH RIGHTS AND THE MEASURES REQUESTED	52-63
IV. RISK OF IRREPARABLE PREJUDICE AND URGENCY	64-75
V. CONCLUSION AND MEASURES TO BE ADOPTED	76-82
OPERATIVE CLAUSE	83

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 2023

2023
16 November
General List
No. 188

16 November 2023

APPLICATION OF THE CONVENTION AGAINST TORTURE AND OTHER CRUEL,
INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT

(CANADA AND THE NETHERLANDS *v.* SYRIAN ARAB REPUBLIC)

REQUEST FOR THE INDICATION OF PROVISIONAL MEASURES

ORDER

Present: *President* DONOGHUE; *Vice-President* GEVORGIAN; *Judges* TOMKA, ABRAHAM,
BENNOUNA, YUSUF, XUE, SEBUTINDE, BHANDARI, ROBINSON, SALAM, IWASAWA,
NOLTE, CHARLESWORTH, BRANT; *Registrar* GAUTIER.

The International Court of Justice,

Composed as above,

After deliberation,

Having regard to Articles 41 and 48 of the Statute of the Court and Articles 73, 74 and 75 of
the Rules of Court,

Makes the following Order:

- 2 -

1. On 8 June 2023, Canada and the Kingdom of the Netherlands (hereinafter “the Applicant States” or “the Applicants”) filed in the Registry of the Court an Application instituting proceedings against the Syrian Arab Republic (hereinafter “Syria”) concerning alleged violations of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hereinafter the “Convention against Torture” or the “Convention”).

2. At the end of their Application, the Applicant States

“respectfully request the Court to adjudge and declare that Syria:

- (a) has breached, and continues to breach, its obligations under the Convention against Torture, in particular those in Articles 2, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, and 19;
- (b) must fully accept its responsibility for those internationally wrongful acts;
- (c) must cease any such ongoing violations forthwith and comply with its obligations under the Convention against Torture;
- (d) must provide appropriate assurances and guarantees of non-repetition of violations of the Convention against Torture;
- (e) must investigate and where warranted, prosecute and punish those responsible for acts of torture, while also guaranteeing fair treatment at all stages of the proceedings for any person against whom proceedings are brought; and
- (f) must provide individual victims full reparation, including compensation and rehabilitation, for the injury they have suffered as a consequence of those internationally wrongful acts.

The applicants further respectfully request the Court to adjudge and declare that Syria has committed a serious breach of a peremptory norm of international law, due to its gross or systematic failure to fulfill its obligation under Article 2 of the Convention against Torture not to commit torture as well as to prevent its officials and other persons acting in an official capacity from perpetrating acts of torture, and determine the legal consequences thereof.”

3. In their Application, the Applicant States seek to found the Court’s jurisdiction on Article 36, paragraph 1, of the Statute of the Court and on Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture.

4. Together with the Application, the Applicant States submitted a Request for the indication of provisional measures with reference to Article 41 of the Statute and to Articles 73, 74 and 75 of the Rules of Court.

5. At the end of their Request, the Applicant States asked the Court to indicate the following provisional measures:

- “(a) Syria shall immediately take effective measures to cease and prevent all acts that amount to or contribute to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;

- 3 -

- (b) In light of the greatly enhanced risk for detainees of being subjected to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Syria shall immediately:
- (i) cease arbitrary detention, and release all persons who are arbitrarily or unlawfully detained;
 - (ii) cease all forms of incommunicado detention;
 - (iii) allow access to all of its official and unofficial places of detention by independent monitoring mechanisms and medical personnel, and allow contact and visitations between detainees and their families and legal counsel; and
 - (iv) take urgent measures to improve the conditions of all of its official and unofficial detention facilities to ensure all detainees are treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person in accordance with international standards;
- (c) Syria shall not destroy or render inaccessible any evidence related to the Application, including, without limitation, by destroying or rendering inaccessible medical or other records of injuries sustained as a result of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment or the remains of any person who was a victim of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- (d) Syria shall safeguard any information concerning the cause of death of any detainee who died while in detention or while hospitalised, including forensic examination of the human remains and places of burial, as well as afford the next of kin of any person who died as a result of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, following arrest, hospitalisation or detention with a death certificate, stating the true cause of death;
- (e) Syria shall disclose the location of the burial sites of persons who died as a result of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment following arrest, hospitalisation or detention, to the next of kin;
- (f) Syria shall not take any action, and shall ensure that no action is taken, which may aggravate or extend the existing dispute that is the subject of the Application, or render it more difficult to resolve; and
- (g) Syria shall provide a report to the Court on all measures taken to give effect to its Order for provisional measures, beginning no later than six months from its issuance and every six months thereafter pending the resolution of the dispute.”

6. The Registrar immediately communicated to the Government of Syria the Application, in accordance with Article 40, paragraph 2, of the Statute of the Court, and the Request for the indication of provisional measures, in accordance with Article 73, paragraph 2, of the Rules of Court. He also notified the Secretary-General of the United Nations of the filing of the Application and the Request for the indication of provisional measures.

- 4 -

7. Pending the notification provided for by Article 40, paragraph 3, of the Statute, the Registrar informed all States entitled to appear before the Court of the filing of the Application and the Request for the indication of provisional measures by a letter dated 13 June 2023.

8. By a letter dated 8 June 2023 accompanying the Application, Canada informed the Court of the appointment of Mr Alan H. Kessel, Assistant Deputy Minister and Legal Adviser at Global Affairs Canada, as Agent for the purposes of the case. By a letter dated 2 November 2023, Canada subsequently informed the Court of the appointment of Mr Louis-Martin Aumais, Director General of the Public International Law Bureau at Global Affairs Canada, as Co-Agent.

By a letter dated 8 June 2023 accompanying the Application, the Kingdom of the Netherlands informed the Court of the appointment of Mr René J.M. Lefeber, Legal Adviser at the Ministry of Foreign Affairs, as Agent for the purposes of the case, and of Ms Annemarieke Künzli, Legal Counsel at the Ministry of Foreign Affairs, as Co-Agent.

9. By letters dated 9 June 2023, the Registrar informed the Parties that, pursuant to Article 74, paragraph 3, of its Rules, the Court had fixed 3 July 2023 as the date for the opening of the oral proceedings on the request for the indication of provisional measures. Subsequently, by letters dated 23 June 2023, the Registrar informed the Parties that the Court had decided to postpone the opening of the oral proceedings until 19 July 2023. By a letter dated 13 July 2023, Syria asked the Court to postpone the hearings by three months. After having ascertained the views of the Applicant States, which opposed this request, the Court postponed the opening of the hearings until 10 October 2023. The Parties were informed of the Court's decision by letters dated 14 July 2023.

10. In accordance with Article 43, paragraph 1, of the Rules of Court, the Registrar addressed to States parties to the Convention against Torture the notifications provided for in Article 63, paragraph 1, of the Statute of the Court. In addition, in accordance with Article 69, paragraph 3, of the Rules of Court, the Registrar addressed to the United Nations, through its Secretary-General, the notification provided for in Article 34, paragraph 3, of the Statute of the Court.

11. By a letter dated 9 October 2023, the chargé d'affaires of the Embassy of Syria in Brussels informed the Court that his Government had decided not to participate in the hearings due to open on 10 October 2023 and that the Court would be provided with "the details of [Syria's] position in a separate letter".

12. At the public hearing held on the morning of 10 October 2023, oral observations on the request for the indication of provisional measures were presented by:

On behalf of Canada and the Netherlands: Mr René J. M. Lefeber,
Ms Annemarieke Künzli,
Ms Teresa Crockett,
Mr Alan H. Kessel.

13. At the end of their oral observations, the Applicant States asked the Court to indicate the following provisional measures:

- 5 -

- “(a) Syria shall immediately take effective measures to cease and prevent all acts that amount to or contribute to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- (b) In light of the greatly enhanced risk for detainees of being subjected to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Syria shall immediately:
- (i) cease arbitrary detention, and release all persons who are arbitrarily or unlawfully detained;
 - (ii) cease all forms of incommunicado detention;
 - (iii) allow access to all of its official and unofficial places of detention by independent monitoring mechanisms and medical personnel, and allow contact and visitations between detainees and their families and legal counsel; and
 - (iv) take urgent measures to improve the conditions of all of its official and unofficial detention facilities to ensure all detainees are treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person in accordance with international standards;
- (c) Syria shall not destroy or render inaccessible any evidence related to the Application, including, without limitation, by destroying or rendering inaccessible medical or other records of injuries sustained as a result of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment or the remains of any person who was a victim of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- (d) Syria shall safeguard any information concerning the cause of death of any detainee who died while in detention or while hospitalised, including forensic examination of the human remains and places of burial, as well as afford the next of kin of any person who died as a result of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, following arrest, hospitalisation or detention with a death certificate, stating the true cause of death;
- (e) Syria shall disclose the location of the burial sites of persons who died as a result of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment following arrest, hospitalisation or detention, to the next of kin;
- (f) Syria shall not take any action, and shall ensure that no action is taken, which may aggravate or extend the existing dispute that is the subject of the Application, or render it more difficult to resolve;
- (g) Syria shall provide a report to the Court on all measures taken to give effect to its Order for provisional measures, beginning no later than six months from its issuance and every six months thereafter pending the resolution of the dispute; and
- (h) Syria shall take immediate actions to reduce the risk of torture being committed by its officials and other personnel, including by issuing instructions to ensure that detainees are treated in accordance with their human dignity, suspending all

- 6 -

personnel suspected of having committed torture or other ill-treatment pending investigation, lifting de facto immunity for those of its officials who commit torture, and ensuring that statements obtained under torture are not used as evidence in any proceedings.”

14. By a letter dated 10 October 2023 and received in the Registry early in the afternoon on the same day, the chargé d'affaires of the Embassy of Syria in Brussels communicated to the Court the position of his Government regarding the request for the indication of provisional measures submitted by Canada and the Netherlands. This letter was immediately transmitted to the Applicant States.

15. By a letter dated 13 October 2023, Syria informed the Court of the appointment of Mr Ammar Al-Arsan, chargé d'affaires of the Embassy of the Syrian Arab Republic in Brussels, and of Mr Ihab Hamed, Counselor at the Permanent Mission of the Syrian Arab Republic to the United Nations Office in Geneva, as Agents for the purposes of the case.

*

* *

16. The Court regrets the decision taken by Syria not to participate in the oral proceedings on the request for the indication of provisional measures.

17. The non-appearance of a party has a negative impact on the sound administration of justice, as it deprives the Court of assistance that a party could have provided to it. Nevertheless, the Court must proceed to discharge its judicial function at any phase of the case (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 217, para. 21).

18. Though formally absent from the proceedings at a particular or all stages of the case, non-appearing parties sometimes submit to the Court letters and documents by means not contemplated by its Rules. It is valuable for the Court to know the views of both parties in whatever form those views may have been expressed (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 217, para. 22).

19. The Court will therefore take account of the letter communicated by Syria on 10 October 2023 (see paragraph 14 above) to the extent that the Court finds this appropriate in discharging its duties. It emphasizes that the non-appearance of a party in the proceedings at any stage of the case cannot, in any circumstances, affect the validity of its decision (*Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 217, para. 23).

I. PRIMA FACIE JURISDICTION

1. General observations

20. The Court may indicate provisional measures only if the provisions relied on by the applicant appear, prima facie, to afford a basis on which its jurisdiction could be founded, but need not satisfy itself in a definitive manner that it has jurisdiction as regards the merits of the case (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, pp. 217-218, para. 24).

21. In the present case, the Applicant States seek to found the jurisdiction of the Court on Article 36, paragraph 1, of the Statute of the Court and on Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture (see paragraph 3 above). The Court must therefore first determine whether those provisions prima facie confer upon it jurisdiction to rule on the merits of the case, enabling it — if the other necessary conditions are fulfilled — to indicate provisional measures.

22. Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture reads as follows:

“Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Convention which cannot be settled through negotiation shall, at the request of one of them, be submitted to arbitration. If within six months from the date of the request for arbitration the Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in conformity with the Statute of the Court.”

23. Canada, the Netherlands and Syria are all parties to the Convention against Torture; Canada ratified the Convention on 24 June 1987, the Netherlands ratified it on 21 December 1988, and Syria acceded to it on 19 August 2004. None of the Parties has entered a reservation to Article 30 of the Convention.

2. Existence of a dispute relating to the interpretation or application of the Convention against Torture

24. Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture makes the Court’s jurisdiction conditional on the existence of a dispute relating to the interpretation or application of the Convention. According to the established case law of the Court, a dispute is “a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests” between parties (*Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2*, p. 11). In order for a dispute to exist, “[i]t 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). The two sides must “hold clearly opposite views concerning the question of the performance or non-performance of certain’ international obligations” (*Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2016 (I)*, p. 26, para. 50, citing *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 74). To determine whether a dispute exists in the present case, the Court cannot limit itself to noting that

- 8 -

one of the Parties maintains that the Convention applies, while the other denies it (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, pp. 218-219, para. 28).

25. Since the Applicant States have invoked as the basis of the Court's jurisdiction the compromissory clause in an international convention, the Court must ascertain, at the present stage of the proceedings, whether it appears that the acts complained of are capable of falling within the scope of that convention *ratione materiae* (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 219, para. 29).

* *

26. The Applicant States contend that the exchanges between the Parties, extending over more than a decade and including statements made in multilateral fora, public statements and diplomatic Notes, clearly show that there is a dispute between the Applicants and Syria relating to the interpretation and application of the Convention against Torture. According to the Applicants, since at least 2011, they have consistently expressed their profound concern regarding the human rights situation in Syria and have repeatedly called on Syria to meet its international human rights obligations, including those set out in the Convention against Torture. They maintain that in various multilateral settings, including the United Nations Security Council, General Assembly and Human Rights Council, they have specifically made known their disagreement and concern with regard to ongoing practices of torture and other cruel, inhuman or degrading punishment or treatment in Syria and that, each time, Syria has either remained silent or expressed disagreement.

27. The Applicants further state that, on 18 September 2020, the Netherlands formally notified Syria of the dispute between them and requested that negotiations be held pursuant to Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture, with regard to Syria's failure to comply with its obligations under that Convention. According to the Applicants, the Netherlands publicly announced that it had taken this step and, the next day, Syria publicly denounced the Netherlands' actions. The Applicants add that, on 3 March 2021, Canada made a similar request for negotiations with Syria pursuant to Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture, "[i]n light of the longstanding dispute between the Government of Canada and the Syrian Arab Republic". This request was also accompanied by a public announcement. The Applicants note that, on 12 March 2021, they made a joint statement regarding their intention to hold Syria accountable for the violations of its obligations under the Convention against Torture. The Applicants also refer to a "Statement of Facts" and a "Statement of Law", which they presented to Syria in writing on 9 August 2021. These documents included a description of the relief sought by the Applicants. The Applicants state that, on 30 September 2021, they were informed by Syria that it "rejected 'in toto' the characterisation of the dispute as its 'international responsibility for the recent breaches of its obligations under the Convention against Torture', along with the Statement of Facts and Statement of Law".

*

- 9 -

28. The position of Syria, as set out in the letter of 10 October 2023 from the Embassy of Syria in Brussels, is that the Applicants have failed to prove the elements required according to the Court's jurisprudence to establish the existence of a dispute. According to Syria, the correspondence exchanged between Syria and the Applicant States and two in-person meetings of their delegations held in April and October 2022 show that

“Syria did not hold contradictory opinions to those of the applicants, and was trying to understand the concerns raised by them, find out their points of view, and obtain more information about them, with the aim of verifying and dealing with them if necessary or required, and reaching an agreement with the applicants”.

29. Syria further contends that “the statements and releases issued by the applicants . . . were merely general and not specifically related to the ‘existence of dispute’ according to the Convention against Torture” and that “they came in the context of the general framework of the developments of the situation in Syria”. In addition, Syria states that “the correspondence that took place between the Parties was of a procedural nature, and in the context of an attempt to understand the aspects raised by the applicants”.

* *

30. The Court recalls that, for the purposes of determining whether there was a dispute between the parties at the time of filing an application, it takes into account in particular any statements or documents exchanged between them, as well as any exchanges made in multilateral settings (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, pp. 220-221, para. 35). The existence of a dispute is a matter for objective determination by the Court; it is a matter of substance, and not a question of form or procedure (*ibid.*).

31. The Court takes note of the Applicants' assertion that they have raised allegations of violations of the Convention since 2011 in various multilateral fora as well as in bilateral settings. The Court will first turn to the statements made on a bilateral basis. In this respect, the Netherlands and Canada each sent a diplomatic Note to Syria, dated 18 September 2020 and 3 March 2021 respectively, in which they alleged that Syria had failed to fulfil its obligations under the Convention against Torture. The Applicants sent their first joint diplomatic Note on 21 April 2021, in which they recalled, *inter alia*, these individual diplomatic Notes. In a diplomatic Note dated 30 September 2021, Syria acknowledged that the Applicants had sent the “Statement of Facts” and “Statement of Law” on 9 August 2021 and stated that it rejected “in toto” the “formulation” by the Applicants which referred to its “international responsibility for breaches of its obligations under the Convention against Torture”. In a series of subsequent diplomatic Notes in which the Parties discussed the possibility of further exchanges, Syria expressed its respect for the Convention against Torture and asserted that it paid attention to its international obligations, including under the Convention. The Court considers that these exchanges between the Parties prior to the filing of the Application indicate that they differ as to whether certain acts or omissions allegedly committed by Syria gave rise to violations of the latter's obligations under the Convention against Torture. In view of the above, it is not necessary for the Court to consider the Applicants' contentions with respect to exchanges made in multilateral fora.

- 10 -

32. For the purposes of the present proceedings, the Court is not required to ascertain whether any alleged violations of Syria's obligations under the Convention against Torture have occurred, a finding that could only be made as part of the examination of the merits of the case. At the stage of making an order on a request for the indication of provisional measures, the Court's task is to establish whether the acts and omissions complained of by the Applicants appear to be capable of falling within the provisions of the Convention (cf. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 222, para. 43). The Court notes that, according to the Applicant States, Syria has violated its obligations under the Convention in various ways, namely through enforced disappearances, abhorrent treatment of detainees, inhumane conditions of detention, other acts committed in order to coerce, punish or terrorize the civilian population, and sexual and gender-based violence. In the Court's view, the acts and omissions alleged by the Applicants to have been committed by Syria appear to be capable of falling within the provisions of the Convention.

33. The Court therefore finds that there is a sufficient basis to establish prima facie the existence of a dispute between the Parties relating to the interpretation or application of the Convention against Torture.

3. Procedural preconditions

34. Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture sets out procedural preconditions which must be met before a dispute may be referred to the Court (see *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012 (II)*, pp. 445-448, paras. 56-63). First, the parties must attempt to settle any dispute "through negotiation". Secondly, any such dispute, if it cannot be settled through negotiation, "shall, at the request of one of [the parties], be submitted to arbitration". That provision stipulates that the dispute may be submitted to the Court only if "within six months from the date of the request for arbitration the Parties are unable to agree on the organization of the arbitration".

35. At this stage of the proceedings, the Court will examine whether it appears, prima facie, that the Applicant States genuinely attempted to engage in negotiations with Syria, with a view to resolving their dispute concerning the latter's compliance with its substantive obligations under the Convention against Torture, and whether they pursued these negotiations as far as possible (see *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 372, para. 33). It will then examine whether it appears, prima facie, that an attempt was made to submit the dispute to arbitration and, if so, whether six months have passed since the Applicants' request for arbitration, during which period the Parties were unable to agree on the organization of the arbitration.

* * *

36. Regarding the precondition of negotiation contained in Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture, the Applicant States begin by asserting that over a three-year period they exchanged 66 diplomatic Notes with Syria and held two in-person meetings in April and

- 11 -

October 2022 seeking to find a negotiated resolution to the dispute. They further state that by the close of the second in-person meeting held on 5 and 6 October 2022, it was “evident that the positions of the Parties remained diametrically opposed with regard to the facts presented by Canada and the Netherlands, the scope of the dispute, the interpretation and application of the Convention against Torture, and the possible settlement of the dispute”. The Applicants add that, after more than two years of “concerted efforts”, the position of the Parties had not evolved and no progress had been made towards resolution of the dispute. The Applicants state that, having concluded that further negotiations could not lead to the settlement of the dispute, they informed Syria by a diplomatic Note dated 17 October 2022 that they considered that negotiations had become deadlocked or futile.

37. With respect to the arbitration precondition contained in Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture, the Applicant States submit that, by a diplomatic Note dated 7 November 2022, they formally requested that the dispute be submitted to arbitration and enclosed proposed “foundational elements” to form the basis for an agreement on the organization of the arbitration. According to the Applicants, Syria did not acknowledge or otherwise respond to this request. They add that, notwithstanding subsequent invitations for Syria to provide comments on the arbitration proposal, no response has been received on the matter. The Applicants point out that more than six months have passed from the time they formally requested arbitration without agreement on the organization of that arbitration.

*

38. With regard to the precondition of negotiation contained in Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture, Syria asserts in its letter of 10 October 2023 that the diplomatic Notes exchanged between the Parties did not address the “substance of the issue” and that the first meeting, held on 26 April 2022, “was devoted to agreeing on procedural aspects only”. According to Syria, it was agreed to continue holding meetings every three months and, consequently, the Parties exchanged correspondence to set a date for a second meeting. Syria contends that the second meeting, held on 5 and 6 October 2022, was the only substantive meeting held between the Parties and that, as such, it was not sufficient for the Applicants to conclude that a deadlock had been reached or that future negotiations were futile. Syria submits that, in correspondence after that meeting, it consistently confirmed its readiness to engage seriously and in good faith with the Applicants on the basis of the Convention against Torture, indicating that it had more points to raise and discuss and repeatedly proposing that another meeting be held as soon as possible.

39. With respect to the arbitration precondition in Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture, Syria argues in its letter of 10 October 2023 that the request for arbitration contained in the diplomatic Note from the Applicants dated 7 November 2022 was not consistent with the spirit and letter of Article 30 of the Convention because the “elements” regarding the organization of an arbitral tribunal contained in the diplomatic Note constituted “a precondition that impede[d] any possibility of discussing the issue of arbitration”.

* *

- 12 -

40. Regarding the precondition of negotiation contained in Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture, the Court observes that negotiations are distinct from mere protests or disputations and require a genuine attempt by one of the parties to engage in discussions with the other party, with a view to resolving the dispute. Where negotiations are attempted or have commenced, the precondition of negotiation is met only when the attempt to negotiate has been unsuccessful or where negotiations have failed, become futile or are deadlocked. In order to meet this precondition, “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” (see *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, pp. 373-374, para. 38).

41. The Court notes that, since the allegations that Syria violated its obligations under the Convention against Torture were formally raised by the Netherlands in its diplomatic Note of 18 September 2020 (in which it proposed negotiations in relation to these allegations), the first diplomatic Note sent by Canada on 3 March 2021, and the Applicants’ first joint diplomatic Note to Syria of 21 April 2021, the Parties have exchanged a series of diplomatic Notes over two years, and held in-person meetings on 26 April 2022 and on 5 and 6 October 2022 in an effort to negotiate a resolution of the dispute. However, it appears to the Court, from the content of the diplomatic Notes and the available information regarding the in-person meetings, that the positions of the Parties had not evolved and no substantive progress had been made in resolving their dispute during the period before the joint diplomatic Note of 7 November 2022, in which Canada and the Netherlands requested that the dispute be submitted to arbitration.

42. It therefore appears to the Court that the negotiation precondition set forth in Article 30, paragraph 1, of the Convention had been met as of the date of the filing of the Application.

43. Regarding the arbitration precondition contained in Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture, the Court considers that the diplomatic Note dated 7 November 2022 contains an explicit offer by the Applicant States to Syria to have recourse to arbitration in order to settle the dispute over alleged violations by Syria of that Convention. The Court further observes that Syria does not appear to have acknowledged or otherwise responded to this offer, and that more than six months have passed since it was made. It therefore appears to the Court that the procedural precondition relating to arbitration in Article 30, paragraph 1, of the Convention had been met as of the date of the filing of the Application.

44. Recalling that, at this stage of the proceedings, the Court need only decide whether, *prima facie*, it has jurisdiction, the Court finds that the procedural preconditions under Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture appear to have been met.

*

45. The Court notes that Syria, in its letter of 10 October 2023, states that the Court has no jurisdiction to entertain the Application. In particular, Syria argues that Article 30 of the Convention

- 13 -

against Torture is applicable only after the mechanisms and procedures stipulated in Articles 17 to 21 thereof, which relate to the establishment and functions of the Committee against Torture, have been met in the event of a dispute concerning the interpretation or application of the Convention. Syria contends that the Applicants cannot institute proceedings before the Court on the basis of Article 30 of the Convention without first having submitted a communication to the Committee against Torture under Article 21, which they have not done. Syria adds that, in any case, it has made a declaration under Article 28, paragraph 1, that it does not recognize the competence of the Committee to take action under Article 20 and has never recognized the competence of the Committee to receive and consider communications under Article 21 of the Convention.

46. In this regard, the Court observes that Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture does not appear to indicate that the Court's jurisdiction under this provision is subject to the procedures of the Committee against Torture. It moreover appears to the Court that the fact that Syria has declared that it does not recognize the competence of the Committee to act under Article 20 and has never recognized the Committee's competence to receive and consider communications under Article 21, has no bearing on the Court's jurisdiction under Article 30, paragraph 1, of the Convention.

4. Conclusion as to prima facie jurisdiction

47. In light of the foregoing, the Court concludes that, prima facie, it has jurisdiction pursuant to Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture to entertain the case to the extent that the dispute between the Parties relates to the interpretation or application of the Convention.

II. STANDING OF CANADA AND THE NETHERLANDS

48. The Applicants argue that they seek compliance by Syria with its obligations under the Convention against Torture, which they characterize as possessing an *erga omnes partes* nature, and are thus owed to the Applicants, and indeed to all States parties to the Convention.

49. In its letter of 10 October 2023, Syria argues that the obligations arising from the Convention against Torture are individual obligations of States and that the Applicants do not have the right to raise allegations about its responsibility under the Convention because they have not established that they have suffered any damage.

* * *

50. The Court recalls that, in a previous case where Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture was also invoked as the basis of jurisdiction, it observed that "[t]he States parties to the Convention have a common interest to ensure, in view of their shared values, that acts of torture are prevented and that, if they occur, their authors do not enjoy impunity". According to the reasoning expounded by the Court, such a common interest

- 14 -

“implies that the obligations in question are owed by any State party to all the other States parties to the Convention. All the States parties ‘have a legal interest’ in the protection of the rights involved (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 32, para. 33). These obligations may be defined as ‘obligations *erga omnes partes*’ in the sense that each State party has an interest in compliance with them in any given case.” (*Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012 (II)*, p. 449, para. 68.)

It follows that any State party to the Convention against Torture may invoke the responsibility of another State party with a view to having the Court determine whether the State failed to comply with its obligations *erga omnes partes*, and to bring that failure to an end.

51. The Court thus concludes that the Applicants have, *prima facie*, standing to submit to it the dispute with Syria concerning alleged violations of obligations under the Convention against Torture.

III. THE RIGHTS WHOSE PROTECTION IS SOUGHT AND THE LINK BETWEEN SUCH RIGHTS AND THE MEASURES REQUESTED

52. The power of the Court to indicate provisional measures under Article 41 of the Statute has as its object the preservation of the respective rights claimed by the parties in a case, pending its decision on the merits. It follows that the Court must be concerned to preserve by such measures the rights which may subsequently be adjudged by it to belong to either party. Therefore, the Court may exercise this power only if it is satisfied that the rights asserted by the party requesting such measures are at least plausible (see, for example, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 223, para. 50).

53. At this stage of the proceedings, however, the Court is not called upon to determine definitively whether the rights which the Applicant States wish to see protected exist; it need only decide whether the rights claimed by them on the merits, and for which they are seeking protection, are plausible. Moreover, a link must exist between the rights whose protection is sought and the provisional measures being requested (*Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 224, para. 51).

* *

54. The Applicants contend that, as they are States parties to the Convention against Torture with a common interest to seek compliance with its obligations, the rights that they assert in the present case are plausible. The Applicants refer to their rights to secure compliance by Syria with its obligations under the Convention against Torture, in particular the obligations under Articles 2, 7,

- 15 -

10, 11, 12, 13, 15 and 16. They further submit that protecting their rights to seek Syria's compliance will also protect persons in Syria who, they argue, are currently, or are at imminent risk of, being subjected to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

*

55. In its letter dated 10 October 2023, Syria contends that for the alleged rights under the Convention against Torture to be plausible, specific evidence of alleged acts of torture must be presented by the Applicants. It states that no such evidence, however, was provided by the Applicants.

* *

56. The Convention imposes a number of obligations on States parties with regard to the prevention and punishment of acts of torture and other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Article 1, paragraph 1, of the Convention defines torture in the following terms:

“[A]ny act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions.”

Other provisions of the Convention require States parties, *inter alia*, to take effective legislative, administrative, judicial or other measures to prevent acts of torture in any territory under their jurisdiction (Article 2); to extradite persons alleged to have committed acts of torture or to submit the case to their competent authorities for the purpose of prosecution (Article 7); to ensure that education and information regarding the prohibition against torture are fully included in the training of personnel who may be involved in the custody, interrogation or treatment of any individual subjected to any form of arrest, detention or imprisonment (Article 10); to ensure that their competent authorities proceed to a prompt and impartial investigation, wherever there is reasonable ground to believe that an act of torture has been committed in any territory under their jurisdiction (Article 12); to ensure that any individual who alleges having been subjected to torture in any territory under their jurisdiction has the right to complain to, and to have the case promptly and impartially examined by, their competent authorities (Article 13); and to prevent in any territory under their jurisdiction other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment which do not amount to torture (Article 16).

- 16 -

57. The Court notes that the provisions of the Convention against Torture are intended to protect individuals from torture and other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The Court has previously held that there is a correlation between respect for individual rights enshrined in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the obligations of States parties thereto and the right of States parties to seek compliance therewith (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 382, para. 57). In the view of the Court, the same applies to the Convention against Torture. The Court considers that the Applicants have a plausible right to compliance by Syria with those obligations under the Convention which have an *erga omnes partes* character. The assertion by Syria that the Applicants have not presented specific evidence of alleged acts of torture (see paragraph 55 above) will be considered below (paragraphs 72 and following), in the context of the Court's examination of the conditions of a risk of irreparable prejudice and urgency.

58. In light of the above, the Court considers that the rights claimed by the Applicant States and for which they are seeking protection (see paragraph 54 above) are plausible.

* *

59. The Court now turns to the condition of the link between the rights claimed by the Applicant States and the provisional measures requested.

* *

60. The Applicant States submit that the provisional measures requested are directly linked to the rights which form the subject-matter of the dispute, in that they are aimed at ensuring compliance by Syria with its obligations to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, protecting the integrity of the proceedings before the Court and safeguarding the right of the Applicants to have their claim fairly adjudicated. They add that certain provisional measures requested aim to address specifically the "substantially enhanced risk" of being subjected to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment for detainees who, they claim, are being arbitrarily detained, held incommunicado or living in abhorrent detention conditions.

*

- 17 -

61. In its letter dated 10 October 2023, Syria argues that the requirement that a link must exist between the rights whose protection is sought and the provisional measures being requested has not been satisfied.

* *

62. The Court considers that, by their very nature, some of the provisional measures sought by the Applicant States (see paragraph 5 above) are aimed at preserving the rights they assert on the basis of the Convention against Torture in the present proceedings. This is the case, in particular, with regard to the requested measures requiring Syria to prevent acts of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and to preserve evidence relating to any such acts.

63. The Court concludes, therefore, that a link exists between the rights claimed by the Applicant States and some of the requested provisional measures.

IV. RISK OF IRREPARABLE PREJUDICE AND URGENCY

64. The Court, pursuant to Article 41 of its Statute, has the power to indicate provisional measures when irreparable prejudice could be caused to rights which are the subject of judicial proceedings or when the alleged disregard of such rights may entail irreparable consequences (see, for example, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 226, para. 65).

65. However, the power of the Court to indicate provisional measures will be exercised only if there is urgency, in the sense that there is a real and imminent risk that irreparable prejudice will be caused to the rights claimed before the Court gives its final decision. The condition of urgency is met when the acts susceptible of causing irreparable prejudice can “occur at any moment” before the Court makes a final decision on the case (see, for example, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 227, para. 66). The Court must therefore consider whether such a risk exists at this stage of the proceedings.

66. The Court is not called upon, for the purposes of its decision on the request for the indication of provisional measures, to establish the existence of breaches of obligations under the Convention against Torture, but to determine whether the circumstances require the indication of provisional measures for the protection of rights under this instrument. It cannot at this stage make definitive findings of fact, and the right of each Party to submit arguments in respect of the merits remains unaffected by the Court’s decision on the request for the indication of provisional measures.

* *

- 18 -

67. The Applicants allege that Syria has committed acts of torture and subjected detainees to other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on a mass scale since at least 2011 and that it demonstrates no intention of preventing ongoing or future violations. In this regard, the Applicants refer to various reports by the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, which was established by a resolution of the Human Rights Council in 2011 (hereinafter the “Commission of Inquiry” or the “Commission”). The Applicant States claim that these violations are causing irreparable prejudice to their right to seek Syria’s compliance with its obligations. They also argue that each new act of torture or other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment by Syria constitute irreparable harm with respect to each victim. They point out that, where past violations have occurred, the Court has found provisional measures appropriate when it is “not inconceivable” that they might occur again.

68. The Applicant States further contend that, in view of the continuing violations, the urgency to indicate provisional measures has persisted over the entire length of time since they invoked Syria’s responsibility for violations of the Convention against Torture and attempted to settle the dispute through negotiation and arbitration, and still exists to date.

*

69. Syria, for its part, in its letter dated 10 October 2023, states that, in the current proceedings, there is no urgency as there is no real and imminent risk that “needs to be addressed immediately”. In particular, according to Syria, the “Statement of Facts” presented by the Applicants relates to the period between 2011 and 2014, which is not consistent with the condition of urgency. In addition, Syria argues that the fact that the Applicants did not respond to its request to provide specific cases of torture to be investigated or its request to hold another substantive meeting on the issue shows a lack of urgency.

* *

70. Having previously determined that the rights asserted by the Applicant States are plausible and that there is a link between those rights and some of the provisional measures requested, the Court turns to the questions of whether irreparable prejudice could be caused to those rights and whether there is urgency, in the sense that there is a real and imminent risk that irreparable prejudice will be caused to those rights before the Court gives its final decision.

71. The Court considers that individuals subject to torture and other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, which entail bodily harm and psychological distress, are at serious risk of irreparable prejudice (see *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 389, para. 82). In view of the relationship between the rights of such individuals and the rights of States parties to the Convention (see paragraph 57 above), it follows that there is also a risk of irreparable prejudice to the rights asserted by the Applicants.

72. In the present proceedings, the information placed before the Court includes various reports drawn up by the Commission of Inquiry. The Court notes that the report of the Commission of Inquiry dated 11 March 2021 indicated that “[t]he use of arbitrary detention, torture and ill-treatment, including through sexual violence, involuntary or enforced disappearance and summary executions, has been a hallmark of the conflict”, and that

“[v]iolations and abuses have been perpetrated with such consistency, particularly by the Government of the Syrian Arab Republic, and have been reported so widely by the Commission of Inquiry and others that it is impossible to claim that they were committed without the knowledge of the relevant chains of command”.

The Commission concluded that “[t]hose who have survived describe executions and deaths from neglect and appalling prison conditions, suggesting that those still in incommunicado custody may slowly die unless released expeditiously”. Moreover, the Commission has drawn attention in several reports to the systematic aspect of torture and other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in detention facilities operated by the Syrian authorities, leading to extensive deaths in detention.

73. The Court notes that, in resolution 77/230 of 15 December 2022, the General Assembly “[d]eplore[d] and condemn[ed] in the strongest terms the continued widespread and systematic gross violations and abuses of human rights and fundamental freedoms” in Syria, including “torture, systematic sexual and gender-based violence, including rape in detention, and ill-treatment, other violations and abuses of human rights, including those of women and children”. The Court also takes note of the report of the Commission of Inquiry dated 7 February 2023, in which it pointed out that it

“ha[d] reasonable grounds to believe that the Government continued to commit acts of murder, torture and ill-treatment against persons in detention, including practices causing death in detention, as well as arbitrary imprisonment and enforced disappearances”,

and that it “continued to document pervasive violations of human rights and humanitarian law across the country”. In its report dated 10 July 2023, the Commission of Inquiry documented continuing torture and other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in government detention facilities and emphasized that

“continuing involvement of multiple State actors, including intelligence directorates, police, military and the judiciary, in . . . acts [of torture, rape and sexual violence, enforced disappearance, murder, extermination, imprisonment, and other inhumane acts in the context of detention], coupled with the complete lack of accountability among the intelligence or security apparatus, indicates that the attack against the civilian population remains ongoing, widespread, systematic, and carried out in furtherance of Government policy”.

In its most recent report of 14 August 2023, the Commission of Inquiry indicated that it “has reasonable grounds to believe that the Government continued to commit acts of torture and ill-treatment”.

- 20 -

74. The Court also notes that the Commission of Inquiry addressed sexual and gender-based violence in its report of 8 March 2018. In that report, the Commission found that, both inside and outside of detention, sexual and gender-based violence against women, girls, men and boys has been a persistent issue in Syria since the uprising in 2011. Outside of detention, the Commission has found that

“[g]overnment forces and associated militias have perpetrated rape and sexual abuse of women and girls and occasionally men during ground operations, house raids to arrest protestors and perceived opposition supporters, and at checkpoints”.

The Commission documented rape of women and girls in detention, as well as male detainees. After the Human Rights Council requested the Commission to consider updating this 2018 report, the Commission found in its February 2023 report that sexual violence in government-controlled detention facilities “continues to occur countrywide”.

75. The Court is of the opinion that, in light of the above, there is a real and imminent risk of irreparable prejudice to the rights invoked by the Applicant States before the Court gives its final decision.

V. CONCLUSION AND MEASURES TO BE ADOPTED

76. The Court concludes from all of the above considerations that the conditions for the indication of provisional measures are met. It is therefore necessary, pending its final decision, for the Court to indicate certain measures in order to protect the rights claimed by the Applicant States, as identified above (see paragraph 58).

77. The Court recalls that it has the power, under its Statute, when a request for provisional measures has been made, to indicate measures that are, in whole or in part, other than those requested. Article 75, paragraph 2, of the Rules of Court specifically refers to this power of the Court. The Court has already exercised this power on several occasions in the past (see, for example, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 229, para. 79).

78. In the present case, having considered the terms of the provisional measures requested by the Applicant States and the circumstances of the case, the Court finds that the measures to be indicated need not be identical to those requested.

79. The Court considers that, pending the final decision in the case, Syria must, in accordance with its obligations under the Convention against Torture, take all measures within its power to prevent acts of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and ensure that its officials, as well as any organizations or persons which may be subject to its control, direction or influence, do not commit any acts of torture or other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

- 21 -

80. The Court is further of the view that Syria must take effective measures to prevent the destruction and ensure the preservation of any evidence related to allegations of acts within the scope of the Convention against Torture, including medical and forensic reports or other records of injuries and deaths.

*

* *

81. The Court recalls that its orders on provisional measures under Article 41 of the Statute have binding effect and thus create international legal obligations for any party to whom the provisional measures are addressed (*Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 230, para. 84).

*

* *

82. The Court reaffirms 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 to the merits themselves. It leaves unaffected the right of the Governments of Canada, the Netherlands and Syria to submit arguments in respect of those questions.

*

* *

83. For these reasons,

THE COURT,

Indicates the following provisional measures:

(1) By thirteen votes to two,

The Syrian Arab Republic shall, in accordance with its obligations under the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, take all measures within its power to prevent acts of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or

- 22 -

punishment and ensure that its officials, as well as any organizations or persons which may be subject to its control, direction or influence, do not commit any acts of torture or other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;

IN FAVOUR: *President Donoghue; Judges Tomka, Abraham, Bennouna, Yusuf, Sebutinde, Bhandari, Robinson, Salam, Iwasawa, Nolte, Charlesworth, Brant;*

AGAINST: *Vice-President Gevorgian; Judge Xue;*

(2) By thirteen votes to two,

The Syrian Arab Republic shall take effective measures to prevent the destruction and ensure the preservation of any evidence related to allegations of acts within the scope of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

IN FAVOUR: *President Donoghue; Judges Tomka, Abraham, Bennouna, Yusuf, Sebutinde, Bhandari, Robinson, Salam, Iwasawa, Nolte, Charlesworth, Brant;*

AGAINST: *Vice-President Gevorgian; Judge Xue.*

Done in French and in English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this sixteenth day of November, two thousand and twenty-three, in four copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Government of Canada, the Government of the Kingdom of the Netherlands and the Government of the Syrian Arab Republic, respectively.

(Signed) Joan E. DONOGHUE,
President.

(Signed) Philippe GAUTIER,
Registrar.

- 23 -

Vice-President GEVORGIAN appends a dissenting opinion to the Order of the Court; Judge XUE appends a declaration to the Order of the Court.

(Initialed) J.E.D.

(Initialed) Ph.G.

16 NOVEMBRE 2023

ORDONNANCE

APPLICATION DE LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE ET AUTRES
PEINES OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DÉGRADANTS

(CANADA ET PAYS-BAS c. RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE)

APPLICATION OF THE CONVENTION AGAINST TORTURE AND OTHER CRUEL,
INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT

(CANADA AND THE NETHERLANDS v. SYRIAN ARAB REPUBLIC)

16 NOVEMBRE 2023

ORDER

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
QUALITÉS	1-19
I. COMPÉTENCE <i>PRIMA FACIE</i>	20-47
1. Observations générales	20-23
2. Existence d'un différend concernant l'interprétation ou l'application de la convention contre la torture	24-33
3. Conditions procédurales préalables	34-46
4. Conclusion quant à la compétence <i>prima facie</i>	47
II. QUALITÉ POUR AGIR DU CANADA ET DES PAYS-BAS	48-51
III. DROITS DONT LA PROTECTION EST RECHERCHÉE ET LIEN ENTRE CES DROITS ET LES MESURES DEMANDÉES	52-63
IV. RISQUE DE PRÉJUDICE IRRÉPARABLE ET URGENCE	64-75
V. CONCLUSION ET MESURES À ADOPTER	76-82
DISPOSITIF	83

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 2023

2023
16 novembre
Rôle général
n° 188

16 novembre 2023

APPLICATION DE LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE ET AUTRES
PEINES OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DÉGRADANTS

(CANADA ET PAYS-BAS c. RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE)

DEMANDE EN INDICATION DE MESURES CONSERVATOIRES

ORDONNANCE

Présents : M^{ME} DONOGHUE, *présidente* ; M. GEVORGIAN, *vice-président* ; MM. TOMKA, ABRAHAM, BENNOUNA, YUSUF, M^{MES} XUE, SEBUTINDE, MM. BHANDARI, ROBINSON, SALAM, IWASAWA, NOLTE, M^{ME} CHARLESWORTH, M. BRANT, *juges* ; M. GAUTIER, *greffier*.

La Cour internationale de Justice,

Ainsi composée,

Après délibéré en chambre du conseil,

Vu les articles 41 et 48 du Statut de la Cour et les articles 73, 74 et 75 de son Règlement,

Rend l'ordonnance suivante :

- 2 -

1. Le 8 juin 2023, le Canada et le Royaume des Pays-Bas (ci-après les « États demandeurs » ou les « demandeurs ») ont déposé au Greffe de la Cour une requête introductive d'instance contre la République arabe syrienne (ci-après la « Syrie ») concernant des violations alléguées de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après la « convention contre la torture » ou la « convention »).

2. Au terme de leur requête, les États demandeurs

« prient respectueusement la Cour de dire et juger que la Syrie :

- a) a violé les obligations lui incombant au regard de la convention contre la torture, en particulier celles énoncées aux articles 2, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 et 19, et continue de le faire ;
- b) doit accepter pleinement sa responsabilité pour ces faits internationalement illicites ;
- c) doit cesser immédiatement ces violations continues et se conformer aux obligations qui lui incombent au titre de la convention contre la torture ;
- d) doit fournir des assurances et garanties appropriées de non-répétition des violations de la convention contre la torture ;
- e) doit enquêter sur les actes de torture et, lorsque cela est justifié, en poursuivre et en punir les responsables, tout en garantissant à toute personne poursuivie un traitement équitable à tous les stades de la procédure ; et
- f) doit accorder à chaque victime réparation intégrale, y compris sous forme d'indemnisation et de réadaptation, pour le préjudice subi en conséquence de ces faits internationalement illicites.

Les demandeurs prient également respectueusement la Cour de dire et juger que la Syrie a commis une violation grave d'une norme impérative du droit international en raison de son manquement flagrant ou systématique à l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 2 de la convention contre la torture de ne pas commettre d'actes de torture ainsi que d'empêcher ses agents et autres personnes agissant à titre officiel de perpétrer de tels actes, et de déterminer les conséquences juridiques qui en découlent. »

3. Dans leur requête, les États demandeurs entendent fonder la compétence de la Cour sur le paragraphe 1 de l'article 36 du Statut de celle-ci et le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture.

4. En même temps que la requête, les États demandeurs, se référant à l'article 41 du Statut de la Cour et aux articles 73, 74 et 75 de son Règlement, ont présenté une demande en indication de mesures conservatoires.

5. Au terme de leur demande, les États demandeurs ont prié la Cour d'indiquer les mesures conservatoires suivantes :

- « a) la Syrie doit immédiatement prendre des mesures efficaces pour cesser et prévenir tous les actes qui sont constitutifs de torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou y contribuent ;

- 3 -

- b) compte tenu du risque fortement accru, pour les détenus, d'être soumis à la torture et à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Syrie doit immédiatement :
- i) cesser les détentions arbitraires et libérer toutes les personnes détenues arbitrairement ou illégalement ;
 - ii) cesser toute forme de détention au secret ;
 - iii) permettre l'accès à tous ses lieux de détention officiels et non officiels aux mécanismes de contrôle indépendants et au personnel médical, et autoriser les contacts et les visites entre les détenus et leurs familles et avocats ;
 - iv) prendre des mesures urgentes pour améliorer les conditions de vie dans tous ses centres de détention officiels et non officiels, afin de garantir que tous les détenus sont traités avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine, conformément aux normes internationales ;
- c) la Syrie doit s'abstenir de détruire ou de rendre inaccessible tout élément de preuve lié à la requête, notamment en détruisant ou en rendant inaccessibles des dossiers médicaux ou d'autres documents concernant des blessures subies à la suite d'actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou la dépouille de toute personne ayant été victime d'actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- d) la Syrie doit sauvegarder tout renseignement concernant la cause du décès d'un détenu décédé pendant sa détention ou son hospitalisation, y compris toute information relative à l'examen médico-légal de la dépouille et aux lieux d'inhumation, et fournir aux proches de toute personne décédée à la suite d'actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants après son arrestation, son hospitalisation ou sa détention un certificat de décès indiquant la cause véritable du décès ;
- e) la Syrie doit communiquer aux proches l'emplacement des lieux d'inhumation des personnes décédées à la suite d'actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants après leur arrestation, leur hospitalisation ou leur détention ;
- f) la Syrie ne doit prendre aucune mesure, et veiller à ce qu'aucune mesure ne soit prise, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend existant qui fait l'objet de la requête, ou d'en rendre le règlement plus difficile ; et
- g) la Syrie doit présenter à la Cour un rapport sur toutes les mesures qu'elle aura prises pour donner effet à l'ordonnance en indication de mesures conservatoires, en commençant au plus tard six mois après le prononcé de celle-ci, et tous les six mois par la suite jusqu'au règlement du différend. »

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

- 4 -

7. En attendant que la communication prévue au paragraphe 3 de l'article 40 du Statut ait été effectuée, le greffier a, par lettre en date du 13 juin 2023, informé tous les États admis à ester devant la Cour du dépôt de la requête et de la demande en indication de mesures conservatoires.

8. Par lettre en date du 8 juin 2023 accompagnant la requête, le Canada a informé la Cour de la désignation de M. Alan H. Kessel, sous-ministre adjoint et conseiller juridique aux Affaires mondiales Canada, en qualité d'agent aux fins de l'affaire. Il a par la suite, par lettre en date du 2 novembre 2023, informé la Cour de la désignation de M. Louis-Martin Aumais, directeur général du bureau du Droit international public aux Affaires mondiales Canada, en qualité de coagent.

Par lettre en date du 8 juin 2023 accompagnant la requête, le Royaume des Pays-Bas a informé la Cour de la désignation de M. René J.M. Lefeber, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent aux fins de l'affaire, et de Mme Annemarieke Künzli, conseil juridique au ministère des affaires étrangères, en qualité de coagente.

9. Par lettres en date du 9 juin 2023, le greffier a fait savoir aux Parties que la Cour, conformément au paragraphe 3 de l'article 74 de son Règlement, avait fixé au 3 juillet 2023 la date d'ouverture de la procédure orale sur la demande en indication de mesures conservatoires. Il les a par la suite informées, par lettres en date du 23 juin 2023, que la Cour avait décidé de reporter l'ouverture de la procédure orale au 19 juillet 2023. Par lettre en date du 13 juillet 2023, la Syrie a prié la Cour de reporter de trois mois la tenue des audiences. Après avoir consulté les États demandeurs, qui se sont opposés à cette demande, la Cour a reporté l'ouverture de la procédure orale au 10 octobre 2023. Les Parties ont été informées de la décision de la Cour par lettres en date du 14 juillet 2023.

10. Conformément au paragraphe 1 de l'article 43 du Règlement, le greffier a adressé aux États parties à la convention contre la torture la notification prévue au paragraphe 1 de l'article 63 du Statut. En outre, conformément au paragraphe 3 de l'article 69 du Règlement, il a adressé à l'Organisation des Nations Unies, par l'entremise de son Secrétaire général, la notification prévue au paragraphe 3 de l'article 34 du Statut.

11. Par lettre en date du 9 octobre 2023, le chargé d'affaires de l'ambassade de Syrie à Bruxelles a informé la Cour que son gouvernement avait décidé de ne pas participer aux audiences devant s'ouvrir le 10 octobre 2023, et que la Cour se verrait communiquer « les détails de la position de [la Syrie] dans une autre lettre ».

12. À l'audience tenue dans la matinée du 10 octobre 2023, des observations orales sur la demande en indication de mesures conservatoires ont été présentées par :

Au nom du Canada et des Pays-Bas :

M. René J.M. Lefeber,
M^{me} Annemarieke Künzli,
M^{me} Teresa Crockett,
M. Alan H. Kessel.

13. Au terme de leurs plaidoiries, les États demandeurs ont prié la Cour d'indiquer les mesures conservatoires suivantes :

- 5 -

- « a) la Syrie doit immédiatement prendre des mesures efficaces pour cesser et prévenir tous les actes qui sont constitutifs de torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou y contribuent ;
- b) compte tenu du risque fortement accru, pour les détenus, d'être soumis à la torture et à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Syrie doit immédiatement :
- i) cesser les détentions arbitraires et libérer toutes les personnes détenues arbitrairement ou illégalement ;
 - ii) cesser toute forme de détention au secret ;
 - iii) permettre l'accès à tous ses lieux de détention officiels et non officiels aux mécanismes de contrôle indépendants et au personnel médical, et autoriser les contacts et les visites entre les détenus et leurs familles et avocats ;
 - iv) prendre des mesures urgentes pour améliorer les conditions de vie dans tous ses centres de détention officiels et non officiels, afin de garantir que tous les détenus sont traités avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine, conformément aux normes internationale ;
- c) la Syrie doit s'abstenir de détruire ou de rendre inaccessible tout élément de preuve lié à la requête, notamment en détruisant ou en rendant inaccessibles des dossiers médicaux ou d'autres documents concernant des blessures subies à la suite d'actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou la dépouille de toute personne ayant été victime d'actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- d) la Syrie doit sauvegarder tout renseignement concernant la cause du décès d'un détenu décédé pendant sa détention ou son hospitalisation, y compris toute information relative à l'examen médico-légal de la dépouille et aux lieux d'inhumation, et fournir aux proches de toute personne décédée à la suite d'actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants après son arrestation, son hospitalisation ou sa détention un certificat de décès indiquant la cause véritable du décès ;
- e) la Syrie doit communiquer aux proches l'emplacement des lieux d'inhumation des personnes décédées à la suite d'actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants après leur arrestation, leur hospitalisation ou leur détention ;
- f) la Syrie ne doit prendre aucune mesure, et veiller à ce qu'aucune mesure ne soit prise, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend existant qui fait l'objet de la requête, ou d'en rendre le règlement plus difficile ;
- g) la Syrie doit présenter à la Cour un rapport sur toutes les mesures qu'elle aura prises pour donner effet à l'ordonnance en indication de mesures conservatoires, en commençant au plus tard six mois après le prononcé de celle-ci, et tous les six mois par la suite jusqu'au règlement du différend ; et
- h) la Syrie doit prendre des mesures immédiates pour réduire le risque que des actes de torture ne soient commis par ses agents et autres personnels, notamment en donnant des instructions afin de garantir que les détenus sont traités dans le respect de la

- 6 -

dignité humaine, en suspendant, pendant la durée de l'enquête, tout personnel soupçonné de s'être livré à la torture ou à d'autres mauvais traitements, en levant l'immunité de fait pour ceux de ses agents qui commettent des actes de torture et en veillant à ce que les déclarations obtenues par la torture ne puissent être utilisées comme élément de preuve dans une procédure. »

14. Par lettre en date du 10 octobre 2023 et reçue au Greffe en début d'après-midi le même jour, le chargé d'affaires de l'ambassade de Syrie à Bruxelles a communiqué à la Cour la position de son gouvernement concernant la demande en indication de mesures conservatoires présentée par le Canada et les Pays-Bas. Cette lettre a immédiatement été transmise aux États demandeurs.

15. Par lettre en date du 13 octobre 2023, la Syrie a informé la Cour de la désignation de M. Ammar Al-Arsan, chargé d'affaires de l'ambassade de la République arabe syrienne à Bruxelles, et de M. Ihab Hamed, conseiller à la mission permanente de la République arabe syrienne auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, en qualité d'agents aux fins de l'affaire.

*

* *

16. La Cour regrette la décision prise par la Syrie de ne pas prendre part à la procédure orale sur la demande en indication de mesures conservatoires.

17. La non-comparution d'une partie comporte des conséquences négatives pour une bonne administration de la justice, en ce qu'elle prive la Cour de l'aide qu'une partie aurait pu lui apporter. La Cour doit néanmoins continuer de s'acquitter de sa fonction judiciaire dans n'importe quelle phase de l'affaire (voir *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I)*, p. 217, par. 21).

18. Bien qu'officiellement absentes lors d'une phase particulière de l'affaire, ou de toutes, les parties non comparantes soumettent parfois des lettres et des documents à la Cour par des moyens non prévus par son Règlement. Il est utile pour la Cour de connaître les vues des deux parties, quelle que soit la forme sous laquelle elles ont été présentées (voir *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I)*, p. 217, par. 22).

19. Ainsi, la Cour prendra en considération la lettre communiquée par la Syrie le 10 octobre 2023 (voir ci-dessus le paragraphe 14) dans la mesure où elle estimera approprié de le faire pour s'acquitter de ses obligations. Elle souligne que la non-comparution d'une partie à la procédure ou à une phase quelconque de celle-ci ne saurait en aucun cas affecter la validité de sa décision (*Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I)*, p. 217, par. 23).

- 7 -

I. COMPÉTENCE *PRIMA FACIE*

1. Observations générales

20. La Cour ne peut indiquer des mesures conservatoires que si les dispositions invoquées par le demandeur semblent *prima facie* constituer une base sur laquelle sa compétence pourrait être fondée, mais elle n'a pas besoin de s'assurer de manière définitive qu'elle a compétence quant au fond de l'affaire (voir *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I), p. 217-218, par. 24).

21. En la présente espèce, les États demandeurs entendent fonder la compétence de la Cour sur le paragraphe 1 de l'article 36 du Statut de celle-ci et le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture (voir ci-dessus le paragraphe 3). La Cour doit donc, en premier lieu, déterminer si ces dispositions lui confèrent *prima facie* compétence pour statuer au fond de l'affaire, ce qui lui permettrait — sous réserve que les autres conditions nécessaires soient réunies — d'indiquer des mesures conservatoires.

22. Le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture est ainsi libellé :

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

23. Le Canada, les Pays-Bas et la Syrie sont tous trois parties à la convention contre la torture. Le Canada l'a ratifiée le 24 juin 1987 et les Pays-Bas, le 21 décembre 1988 ; la Syrie y a, quant à elle, adhéré le 19 août 2004. Aucune des Parties n'a formulé de réserve à l'article 30 de la convention.

2. Existence d'un différend concernant l'interprétation ou l'application de la convention contre la torture

24. Le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture subordonne la compétence de la Cour à l'existence d'un différend concernant l'interprétation ou l'application de cet instrument. Selon la jurisprudence constante de la Cour, un différend est « un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts » entre des parties (*Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 11). Pour qu'un différend existe, « [i]l [doit être] démontr[é] que la réclamation de l'une des parties se heurte à l'opposition manifeste de l'autre » (*Sud-Ouest africain (Éthiopie c. Afrique du Sud ; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 328). Les « "points de vue des deux parties, quant à l'exécution ou à la non-exécution" de certaines obligations internationales, "[doivent être] nettement opposés" » (*Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Colombie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I), p. 26, par. 50, citant *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). À l'effet d'établir si un différend existe dans la présente affaire, la Cour ne peut se borner à constater que l'une

des Parties soutient que la convention s'applique alors que l'autre le nie (voir *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I), p. 218-219, par. 28).

25. Les États demandeurs entendant fonder sa compétence sur la clause compromissoire d'une convention internationale, la Cour doit rechercher, au présent stade de la procédure, si les actes dont ils tirent grief semblent susceptibles d'entrer dans le champ d'application *ratione materiae* de cet instrument (voir *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I), p. 219, par. 29).

* *

26. Les États demandeurs affirment que les échanges entre les Parties, qui s'étendent sur plus de dix ans et comprennent des déclarations faites dans des enceintes multilatérales, des déclarations publiques et des notes diplomatiques, montrent clairement qu'un différend les oppose à la Syrie concernant l'interprétation et l'application de la convention contre la torture. Ils avancent que, depuis 2011 au moins, ils ont, de manière constante, exprimé leur profonde préoccupation au sujet de la situation des droits de l'homme en Syrie, et appelé à maintes reprises cette dernière à s'acquitter des obligations internationales qui lui incombent en la matière, en particulier celles énoncées par la convention contre la torture. Ils soutiennent qu'ils ont, dans différentes enceintes multilatérales, et notamment devant le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, expressément fait état de leur opposition et de leur préoccupation à l'égard de pratiques persistantes de torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Syrie, et que celle-ci a chaque fois gardé le silence ou exprimé son désaccord.

27. Les demandeurs indiquent également que, le 18 septembre 2020, les Pays-Bas ont formellement notifié à la Syrie l'existence d'un différend entre eux et demandé que des négociations soient menées, en application du paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, au sujet du non-respect par la Syrie de ses obligations au titre de cet instrument. Selon les demandeurs, les Pays-Bas ont annoncé publiquement qu'ils avaient pris cette mesure, et la Syrie a, le lendemain, fait à son tour une déclaration publique, dans laquelle elle dénonçait la démarche entreprise par les Pays-Bas. Les demandeurs ajoutent que, le 3 mars 2021, le Canada a présenté à la Syrie une demande similaire de négociations en application du paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, « à la lumière du différend de longue date entre le Gouvernement du Canada et la République arabe syrienne ». Cette demande a elle aussi donné lieu à une annonce publique. Les demandeurs relèvent qu'ils ont, dans une déclaration commune datée du 12 mars 2021, formulé leur intention d'amener la Syrie à répondre des violations de ses obligations au regard de la convention contre la torture. Ils se réfèrent en outre à deux documents, intitulés « Exposé des faits » et « Exposé de droit », qu'ils ont communiqués à la Syrie le 9 août 2021, et dans lesquels étaient formulés les remèdes recherchés. Les demandeurs indiquent que, le 30 septembre 2021, la Syrie les a avisés qu'elle « rejetait "in toto" la formulation utilisée pour qualifier le différend, renvoyant à sa "responsabilité internationale pour les manquements récents à ses obligations au titre de la convention contre la torture", ainsi que l'exposé des faits et l'exposé de droit ».

*

- 9 -

28. Selon la position de la Syrie, telle que présentée dans la lettre du 10 octobre 2023 adressée par son ambassade à Bruxelles, les demandeurs n'ont pas apporté la preuve des éléments requis, conformément à la jurisprudence de la Cour, pour établir l'existence d'un différend. La Syrie soutient qu'il ressort de la correspondance qu'elle a échangée avec les demandeurs et de deux réunions tenues en personne entre leurs délégations respectives en avril et octobre 2022 que

« [s]es vues ... n'étaient pas opposées à celles des demandeurs, et qu[']elle] a tenté de comprendre les préoccupations et les positions de ces derniers et d'obtenir des précisions supplémentaires en vue d'en vérifier le bien-fondé et de prendre les mesures qui pourraient être nécessaires ou requises, ainsi que de parvenir à un accord avec eux ».

29. La Syrie avance en outre que « [l]es déclarations et communiqués des demandeurs ... revêtaient un caractère purement général et ne portaient pas spécifiquement sur l'existence d'un différend » au regard de la convention contre la torture », précisant qu'ils « ont été établis dans le contexte global de l'évolution de la situation en Syrie ». De même, elle indique que « la correspondance échangée entre les Parties était de nature procédurale, et s'inscrivait dans le contexte d'échanges visant à clarifier les points soulevés par les demandeurs ».

* *

30. La Cour rappelle que, aux fins de déterminer s'il existait un différend entre les parties au moment du dépôt de la requête, elle tient notamment compte de l'ensemble des déclarations ou documents échangés entre elles, ainsi que de tout échange ayant eu lieu dans des enceintes multilatérales (voir *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I)*, p. 220-221, par. 35). L'existence d'un différend doit être établie objectivement par la Cour ; c'est une question de fond, et non de forme ou de procédure (*ibid.*).

31. La Cour prend note de l'affirmation des demandeurs selon laquelle ils ont, depuis 2011, dénoncé les violations alléguées de la convention dans différentes enceintes multilatérales et bilatérales. La Cour examinera tout d'abord les déclarations faites dans un cadre bilatéral. À cet égard, les Pays-Bas et le Canada ont adressé à la Syrie deux notes diplomatiques individuelles, respectivement datées du 18 septembre 2020 et du 3 mars 2021, lui reprochant de ne pas s'être acquittée de ses obligations au titre de la convention contre la torture. Le 21 avril 2021, les demandeurs ont envoyé une première note diplomatique conjointe, qui faisait notamment référence à ces communications antérieures. Dans une note diplomatique datée du 30 septembre 2021, la Syrie a reconnu que les demandeurs avaient envoyé l'« exposé des faits » et l'« exposé de droit » le 9 août 2021 et indiqué qu'elle rejetait « in toto » la « formulation » employée par ces derniers, qui évoquait sa « responsabilité internationale pour les manquements à ses obligations au titre de la convention contre la torture ». Dans une série de notes diplomatiques échangées par la suite entre les Parties pour examiner la possibilité de poursuivre leurs échanges, la Syrie a exprimé son respect pour la convention contre la torture et affirmé prêter attention aux obligations internationales lui incombant, notamment au titre de cet instrument. La Cour estime que ces échanges intervenus entre les Parties avant le dépôt de la requête indiquent que celles-ci ont des vues divergentes sur la question de savoir si certains actes ou omissions reprochés à la Syrie emportent violation des obligations que lui impose la convention contre la torture. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire pour la Cour d'examiner les arguments des demandeurs concernant les déclarations faites dans des enceintes multilatérales.

32. Aux fins de la présente procédure, la Cour n'a pas à se prononcer sur la question de savoir si la Syrie a, comme cela est allégué, manqué aux obligations lui incombant au titre de la convention contre la torture, ce qu'elle ne pourrait faire que dans le cadre de l'examen de l'affaire au fond. Au stade actuel, celui d'une ordonnance sur une demande en indication de mesures conservatoires, elle doit établir si les actes et omissions dont les demandeurs tirent grief semblent susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention (cf. *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I)*, p. 222, par. 43). La Cour note que, selon les États demandeurs, la Syrie a violé ses obligations au titre de la convention de différentes manières, soit par des disparitions forcées, le traitement odieux des détenus, des conditions inhumaines de détention, d'autres actes commis pour contraindre, punir ou terroriser la population civile, ainsi que la violence sexuelle et fondée sur le genre. De l'avis de la Cour, les actes et omissions que les demandeurs reprochent à la Syrie semblent susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention.

33. En conséquence, la Cour conclut qu'il existe une base suffisante pour établir *prima facie* qu'un différend oppose les Parties quant à l'interprétation ou à l'application de la convention contre la torture.

3. Conditions procédurales préalables

34. Le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture énonce des conditions procédurales préalables auxquelles il doit être satisfait pour qu'un différend puisse être porté devant la Cour (voir *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II)*, p. 445-448, par. 56-63). Il faut tout d'abord que les parties tentent de régler le différend « par voie de négociation ». Ensuite, le différend, s'il ne peut être réglé par cette voie, doit être « soumis à l'arbitrage à la demande de l'un[e des parties] ». Enfin, la disposition prévoit que le différend ne peut être porté devant la Cour que si, « dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage ».

35. Au stade actuel de la procédure, la Cour déterminera s'il apparaît, *prima facie*, que les demandeurs ont véritablement cherché à mener des négociations avec la Syrie en vue de régler le différend qui les oppose au sujet du respect, par cette dernière, des obligations matérielles lui incombant au titre de la convention contre la torture, et si les demandeurs ont poursuivi ces négociations autant qu'il était possible (voir *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Arménie c. Azerbaïdjan), mesures conservatoires, ordonnance du 7 décembre 2021, C.I.J. Recueil 2021*, p. 372, par. 33). Elle examinera ensuite s'il apparaît, *prima facie*, qu'une tentative a été faite pour soumettre le différend à l'arbitrage, et si, le cas échéant, un délai de six mois s'est écoulé depuis la demande d'arbitrage formulée par les demandeurs, délai dans lequel les Parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage.

* *

36. Concernant la condition préalable de négociation prescrite au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, les États demandeurs commencent par rappeler qu'ils ont, pendant une période de trois ans, échangé 66 notes diplomatiques avec la Syrie, et qu'ils ont pris part à

- 11 -

deux réunions tenues en personne en avril et octobre 2022, en vue de trouver une issue négociée au différend. Ils indiquent ensuite que, à la fin de la seconde réunion, tenue les 5 et 6 octobre 2022, il était « clair que les positions des Parties restaient diamétralement opposées s'agissant des faits présentés par le Canada et les Pays-Bas, de la portée du différend, de l'interprétation et de l'application de la convention contre la torture, et du règlement éventuel du différend ». Les demandeurs ajoutent que, après plus de deux ans « d'efforts concertés », les positions des Parties n'avaient pas évolué et aucun progrès n'avait été réalisé dans la recherche d'une solution au différend. Ayant conclu que la poursuite des négociations ne permettrait pas de parvenir à un règlement du différend, ils ont, par note diplomatique en date du 17 octobre 2022, informé la Syrie qu'ils considéraient que les négociations étaient devenues inutiles ou avaient abouti à une impasse.

37. S'agissant de la condition préalable relative à l'arbitrage prévue au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, les États demandeurs font valoir qu'ils ont, par une note diplomatique en date du 7 novembre 2022, formellement demandé que le différend soit soumis à l'arbitrage, en annexant à cette communication un ensemble de propositions présentées comme les « éléments de base » d'un accord sur l'organisation de cette procédure. Selon les demandeurs, la Syrie n'a pas accusé réception de cette demande, et n'y a pas davantage répondu de quelque autre façon ; elle n'a en outre jamais, bien qu'ayant été plusieurs fois invitée à le faire, formulé aucun commentaire sur les propositions soumises. Les demandeurs soulignent que plus de six mois se sont écoulés depuis leur demande formelle d'arbitrage sans qu'un accord soit intervenu sur l'organisation de cette procédure.

*

38. Concernant la condition préalable de négociation énoncée au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, la Syrie fait valoir, dans sa lettre du 10 octobre 2023, que les notes diplomatiques échangées entre les Parties ne traitaient pas « du fond ... de la question », et que la première réunion, tenue le 26 avril 2022, « ne portait que sur des aspects procéduraux ». Selon elle, les Parties sont convenues qu'elles se réuniraient tous les trois mois, et ont en conséquence échangé des communications pour arrêter la date de la réunion suivante. La Syrie affirme que cette seconde réunion, tenue les 5 et 6 octobre 2022 entre les Parties, est la seule à avoir porté sur les questions de fond et qu'elle ne permettait donc pas aux demandeurs de conclure que les Parties avaient atteint une impasse ou que toute nouvelle négociation serait inutile. Elle soutient que, dans la correspondance échangée par la suite, elle a régulièrement réaffirmé sa volonté d'avoir un dialogue sérieux et de bonne foi avec les demandeurs sur le fondement de la convention contre la torture, en indiquant qu'elle souhaitait soulever des points supplémentaires aux fins de la discussion et en proposant à maintes reprises que les Parties se réunissent à nouveau dès que possible.

39. Pour ce qui est de la condition préalable d'arbitrage prévue au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, la Syrie allègue, dans sa lettre du 10 octobre 2023, que la demande d'arbitrage contenue dans la note diplomatique du 7 novembre 2022 adressée par les demandeurs était contraire à l'esprit et à la lettre de l'article 30 de la convention au motif que les « éléments » relatifs à la formation d'un tribunal arbitral contenus dans la note diplomatique constituaient « une condition préalable excluant toute possibilité de discuter de la question de l'arbitrage ».

* *

40. S'agissant de la condition préalable de négociation énoncée au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, la Cour relève que les négociations sont à distinguer des simples protestations ou contestations, et supposent que l'une des parties ait véritablement cherché à engager un dialogue avec l'autre en vue de régler le différend. Si les parties ont cherché à négocier ou ont entamé des négociations, cette condition préalable n'est réputée remplie que lorsque la tentative de négocier a été vaine ou que les négociations ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse. Pour satisfaire à cette condition préalable, « ladite négociation doit ... concerner l'objet du différend, qui doit lui-même se rapporter aux obligations de fond prévues par l'instrument en question » (voir *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Arménie c. Azerbaïdjan), mesures conservatoires, ordonnance du 7 décembre 2021, C.I.J. Recueil 2021, p. 373-374, par. 38*).

41. La Cour note que, depuis que la Syrie s'est vu formellement reprocher d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la convention contre la torture par les Pays-Bas, dans leur note diplomatique du 18 septembre 2020 (dans laquelle était proposée la conduite de négociations à cet égard), par le Canada, dans sa première note diplomatique envoyée le 3 mars 2021, puis par les deux États demandeurs, dans leur première note diplomatique conjointe datée du 21 avril 2021, les Parties ont échangé, pendant deux ans, une série de notes diplomatiques et tenu des réunions en personne le 26 avril et les 5 et 6 octobre 2022 afin de tenter de parvenir à un règlement négocié du différend. Or, il apparaît à la Cour, au vu de la teneur des notes diplomatiques et des informations disponibles concernant les réunions tenues en personne, que les positions qui étaient celles des Parties n'avaient pas évolué et qu'aucun progrès substantiel n'avait été fait aux fins de la résolution du différend dans la période ayant précédé la note diplomatique conjointe du 7 novembre 2022 dans laquelle le Canada et les Pays-Bas ont demandé que le différend soit soumis à l'arbitrage.

42. En conséquence, il apparaît à la Cour que la condition préalable de négociation prescrite au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention avait été remplie à la date de dépôt de la requête.

43. Concernant la condition préalable relative à l'arbitrage prévue au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, la Cour estime que, dans leur note diplomatique datée du 7 novembre 2022, les États demandeurs ont expressément proposé à la Syrie de recourir à l'arbitrage en vue de régler le différend concernant les violations de la convention qui lui étaient reprochées. La Cour observe en outre que la Syrie ne semble pas avoir accusé réception de cette proposition ni y avoir répondu d'une quelconque autre manière, et que plus de six mois se sont écoulés depuis que celle-ci a été formulée. Il apparaît donc à la Cour que la condition procédurale préalable relative à l'arbitrage, énoncée au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention, avait été remplie à la date de dépôt de la requête.

44. Rappelant que, à ce stade de la procédure, elle doit se prononcer uniquement sur sa compétence *prima facie*, la Cour estime qu'il semble avoir été satisfait aux conditions procédurales préalables prescrites par le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture.

*

45. La Cour note que la Syrie, dans sa lettre du 10 octobre 2023, affirme que la Cour n'a pas compétence pour connaître de la requête. La Syrie soutient en particulier que, en cas de différend

- 13 -

concernant l'interprétation ou l'application de la convention contre la torture, l'article 30 de celle-ci ne trouve à s'appliquer qu'après la mise en œuvre des procédures et dispositifs prévus aux articles 17 à 21, qui portent sur la constitution du Comité contre la torture et les fonctions qui lui sont confiées. Les demandeurs ne peuvent, selon elle, introduire une instance devant la Cour sur le fondement de l'article 30 de la convention sans avoir préalablement soumis une communication au Comité contre la torture conformément à l'article 21, ce qu'ils n'ont pas fait. La Syrie ajoute que, en tout état de cause, elle a fait une déclaration en vertu du paragraphe 1 de l'article 28 aux termes de laquelle elle ne reconnaît pas la compétence du Comité pour agir conformément à l'article 20, et qu'elle n'a jamais soumis de déclaration reconnaissant la compétence de celui-ci pour recevoir et examiner des communications en vertu de l'article 21.

46. À cet égard, la Cour observe que le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture ne semble pas indiquer que la compétence qu'il lui confère est subordonnée aux procédures du Comité contre la torture. Il apparaît en outre à la Cour que la déclaration de la Syrie rejetant la compétence de cet organe pour agir conformément à l'article 20 et le fait que celle-ci n'ait jamais reconnu la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications en vertu de l'article 21 sont sans incidence sur la compétence de la Cour au titre du paragraphe 1 de l'article 30 de la convention.

4. Conclusion quant à la compétence *prima facie*

47. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que, *prima facie*, elle a compétence en vertu du paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture pour connaître de l'affaire dans la mesure où le différend entre les Parties concerne l'interprétation ou l'application de la convention.

II. QUALITÉ POUR AGIR DU CANADA ET DES PAYS-BAS

48. Le Canada et les Pays-Bas soutiennent qu'ils demandent l'exécution, par la Syrie, des obligations lui incombant au titre de la convention contre la torture, qui revêtent, de leur point de vue, un caractère *erga omnes partes* et leur sont donc dues, comme elles sont dues à tous les autres États parties à la convention.

49. Dans sa lettre du 10 octobre 2023, la Syrie soutient que les obligations découlant de la convention contre la torture sont des obligations individuelles faites aux États, et que les demandeurs ne sont pas en droit de mettre en cause sa responsabilité sur le fondement de la convention, parce qu'ils n'ont pas établi avoir subi un quelconque préjudice.

* *

50. La Cour rappelle que, dans une affaire précédente dans laquelle le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture était, comme en la présente espèce, invoqué pour fonder sa compétence, elle a observé que, « [e]n raison des valeurs qu'ils partagent, les États parties à cet instrument ont un intérêt commun à assurer la prévention des actes de torture et, si de tels actes sont commis, à veiller à ce que leurs auteurs ne bénéficient pas de l'impunité ». Selon le raisonnement exposé par la Cour, un tel intérêt commun

« implique que les obligations en question s'imposent à tout État partie à la convention à l'égard de tous les autres États parties. L'ensemble des États parties ont "un intérêt juridique" à ce que les droits en cause soient protégés (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne), deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1970*, p. 32, par. 33). Les obligations correspondantes peuvent donc être qualifiées d'"obligations *erga omnes partes*", en ce sens que, quelle que soit l'affaire, chaque État partie a un intérêt à ce qu'elles soient respectées. » (*Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (II)*, p. 449, par. 68.)

Il s'ensuit que tout État partie à la convention contre la torture peut invoquer la responsabilité d'un autre État partie en vue d'obtenir que la Cour détermine si celui-ci a manqué à ses obligations *erga omnes partes* et de mettre fin à ce manquement.

51. La Cour conclut en conséquence que les demandeurs ont, *prima facie*, qualité pour lui soumettre le différend qui les oppose à la Syrie au sujet de violations alléguées d'obligations découlant de la convention contre la torture.

III. DROITS DONT LA PROTECTION EST RECHERCHÉE ET LIEN ENTRE CES DROITS ET LES MESURES DEMANDÉES

52. Le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires que la Cour tient de l'article 41 de son Statut a pour objet de sauvegarder, dans l'attente de sa décision au fond, les droits revendiqués par chacune des parties. Il s'ensuit que la Cour doit se préoccuper de sauvegarder par de telles mesures les droits que l'arrêt qu'elle aura ultérieurement à rendre pourrait reconnaître à l'une ou à l'autre des parties. Aussi ne peut-elle exercer ce pouvoir que si elle estime que les droits invoqués par le demandeur sont au moins plausibles (voir, par exemple, *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I)*, p. 223, par. 50).

53. À ce stade de la procédure, cependant, la Cour n'est pas appelée à se prononcer définitivement sur le point de savoir si les droits que les États demandeurs souhaitent voir protégés existent ; il lui faut seulement déterminer si les droits que ceux-ci revendiquent au fond et dont ils sollicitent la protection sont plausibles. En outre, un lien doit exister entre les droits dont la protection est recherchée et les mesures conservatoires demandées (*Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I)*, p. 224, par. 51).

* *

54. Les demandeurs soutiennent que, étant donné qu'ils sont parties à la convention contre la torture et ont, à ce titre, un intérêt commun à ce que soient respectées les obligations en découlant, les droits qu'ils revendiquent en la présente instance sont plausibles. Ils se réfèrent à leurs droits d'exiger que la Syrie s'acquitte des obligations qui lui incombent au regard de la convention contre la torture, notamment celles énoncées aux articles 2, 7, 10, 11, 12, 13, 15 et 16. En outre, ils font

- 15 -

valoir que la protection de ces droits aura pour effet de protéger également les personnes qui, selon eux, sont actuellement soumises à la torture et à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Syrie ou risquent de l'être de manière imminente.

*

55. Dans sa lettre du 10 octobre 2023, la Syrie soutient que, pour que les droits qu'ils allèguent au titre de la convention contre la torture soient plausibles, les demandeurs doivent présenter des éléments de preuve précis établissant les actes de torture prétendument commis. Or ceux-ci n'ont, selon elle, soumis aucun élément de la sorte.

* *

56. La convention impose aux États parties un certain nombre d'obligations en ce qui concerne la prévention et la répression des actes de torture et autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le paragraphe 1 de l'article premier de la convention définit la torture dans les termes suivants :

« [T]out acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles. »

D'autres dispositions de la convention imposent aux États parties, entre autres, de prendre des mesures législatives, administratives et judiciaires ou d'autres mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture ne soient commis dans tout territoire sous leur juridiction (article 2), d'extrader l'auteur présumé d'actes de torture ou de soumettre l'affaire à leurs autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale (article 7), de veiller à ce que l'enseignement et l'information concernant l'interdiction de la torture fassent partie intégrante de la formation du personnel susceptible d'intervenir dans la garde, l'interrogatoire ou le traitement de tout individu arrêté, détenu ou emprisonné de quelque façon que ce soit (article 10), de veiller à ce que les autorités compétentes procèdent immédiatement à une enquête impartiale chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture a été commis sur tout territoire sous leur juridiction (article 12), d'assurer à toute personne qui prétend avoir été soumise à la torture sur tout territoire sous leur juridiction le droit de porter plainte devant leurs autorités compétentes et de voir sa cause immédiatement et impartialement examinée (article 13), ou encore d'interdire dans tout territoire sous leur juridiction d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants qui ne sont pas des actes de torture (article 16).

- 16 -

57. La Cour note que les dispositions de la convention contre la torture visent à protéger les personnes de la torture et d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle a estimé par le passé qu'il existe une corrélation entre le respect des droits des personnes consacrés par la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les obligations que celle-ci impose aux États parties et le droit qu'ont ces derniers de demander l'exécution de ces obligations (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Arménie c. Azerbaïdjan), mesures conservatoires, ordonnance du 7 décembre 2021, C.I.J. Recueil 2021, p. 382, par. 57*). De l'avis de la Cour, cela vaut également pour la convention contre la torture. La Cour considère que les demandeurs ont un droit plausible à ce que la Syrie s'acquitte de ses obligations au titre de la convention qui ont un caractère *erga omnes partes*. L'affirmation de la Syrie selon laquelle les demandeurs n'ont pas présenté d'éléments de preuve précis établissant les actes de torture prétendument commis (voir ci-dessus le paragraphe 55) sera abordée ultérieurement par la Cour (paragraphe 72 et suivants), dans le cadre de son analyse des conditions relatives au risque de préjudice irréparable et à l'urgence.

58. À la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les droits que les États demandeurs revendiquent et dont ils sollicitent la protection (voir ci-dessus le paragraphe 54) sont plausibles.

* *

59. La Cour en vient maintenant à la condition du lien entre les droits revendiqués par les États demandeurs et les mesures conservatoires sollicitées.

* *

60. Les États demandeurs avancent que les mesures conservatoires sollicitées sont directement liées aux droits qui constituent l'objet du différend, en ce qu'elles visent à assurer le respect par la Syrie des obligations qui lui incombent de prévenir la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à protéger l'intégrité de l'instance devant la Cour et à préserver le droit des demandeurs de voir leur demande examinée équitablement. Ils ajoutent que certaines des mesures conservatoires sollicitées visent plus particulièrement à remédier au « risque sensiblement accru » d'être soumis à la torture et à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants auquel sont exposés les détenus, qui, selon eux, sont victimes de détentions arbitraires et de détentions au secret ou vivent dans des conditions abjectes de détention.

*

- 17 -

61. Dans sa lettre du 10 octobre 2023, la Syrie avance qu'il n'a pas été satisfait à la nécessité qu'un lien existe entre les droits que les demandeurs cherchent à protéger et les mesures conservatoires qu'ils sollicitent.

* *

62. La Cour considère que, par leur nature même, certaines des mesures conservatoires sollicitées par les États demandeurs (voir ci-dessus le paragraphe 5) visent à sauvegarder les droits qu'ils revendiquent sur le fondement de la convention contre la torture en la présente espèce. Tel est le cas, en particulier, des mesures tendant à la prévention des actes de torture et autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et à la conservation des éléments de preuve se rapportant à de tels actes.

63. La Cour conclut de ce qui précède qu'un lien existe entre les droits revendiqués par les États demandeurs et certaines des mesures conservatoires sollicitées.

IV. RISQUE DE PRÉJUDICE IRRÉPARABLE ET URGENCE

64. La Cour tient de l'article 41 de son Statut le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires lorsqu'un préjudice irréparable risque d'être causé aux droits en litige dans une procédure judiciaire ou lorsque la méconnaissance alléguée de ces droits risque d'entraîner des conséquences irréparables (voir, par exemple, *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I), p. 226, par. 65*).

65. Le pouvoir de la Cour d'indiquer des mesures conservatoires n'est toutefois exercé que s'il y a urgence, c'est-à-dire s'il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits revendiqués avant que la Cour ne rende sa décision définitive. La condition d'urgence est remplie dès lors que les actes susceptibles de causer un préjudice irréparable peuvent « intervenir à tout moment » avant que la Cour ne se prononce de manière définitive en l'affaire (voir, par exemple, *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I), p. 227, par. 66*). La Cour doit donc rechercher si pareil risque existe à ce stade de la procédure.

66. La Cour n'a pas, aux fins de sa décision sur la demande en indication de mesures conservatoires, à établir l'existence de manquements aux obligations de la convention contre la torture, mais doit déterminer si les circonstances exigent l'indication de telles mesures à l'effet de protéger les droits découlant de cet instrument. Elle n'est pas habilitée, à ce stade, à conclure de façon définitive sur les faits, et sa décision sur la demande en indication de mesures conservatoires laisse intact le droit de chacune des Parties de faire valoir à cet égard ses moyens au fond.

* *

- 18 -

67. Les demandeurs affirment que la Syrie a commis des actes de torture et soumis les détenus à d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants à très grande échelle depuis au moins 2011, et qu'elle ne manifeste aucune intention de cesser ou de prévenir les violations. Ils se réfèrent à cet égard à différents rapports émanant de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, établie par une résolution du Conseil des droits de l'homme en 2011 (ci-après la « Commission d'enquête » ou la « Commission »). Les États demandeurs soutiennent que ces violations causent un préjudice irréparable à leur droit de demander que la Syrie s'acquitte de ses obligations. Ils arguent en outre que chaque nouvel acte constitutif de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants commis par la Syrie entraîne un préjudice irréparable pour chacune des victimes. Ils soulignent que la Cour a jugé opportun d'indiquer des mesures conservatoires lorsque des violations avaient déjà eu lieu et qu'il n'était « pas inconcevable » qu'elles pussent se reproduire.

68. Les États demandeurs soutiennent en outre que, au vu des violations continues, l'urgence des mesures conservatoires sollicitées n'a jamais cessé d'exister, depuis qu'ils ont invoqué la responsabilité de la Syrie à raison de violations de la convention contre la torture et tenté de régler le différend par voie de négociation et d'arbitrage, et persiste à ce jour.

*

69. Dans sa lettre du 10 octobre 2023, la Syrie affirme, pour sa part, qu'il n'y a pas urgence dans la présente affaire, parce qu'il n'existe aucun risque réel et imminent « auquel il doit être remédié immédiatement ». Elle soutient, en particulier, que l'« exposé des faits » présenté par les demandeurs se rapporte à la période comprise entre 2011 et 2014, ce qui ne satisfait pas à la condition d'urgence. Elle soutient également que le fait que les demandeurs n'aient pas donné suite à sa demande tendant à se voir soumettre des cas concrets de torture susceptibles de faire l'objet d'une enquête ni à sa proposition de tenir une nouvelle réunion sur le fond du différend atteste de l'absence d'urgence.

* *

70. Ayant déjà conclu à la plausibilité des droits invoqués par les États demandeurs et à l'existence d'un lien entre ces droits et certaines des mesures conservatoires sollicitées, la Cour recherchera à présent si un préjudice irréparable pourrait être causé à ces droits et s'il y a urgence, c'est-à-dire s'il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé à ces droits avant qu'elle ne rende sa décision définitive.

71. La Cour estime que les personnes soumises à la torture ou à d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui causent sévices et détresse psychologique, sont exposées à un risque grave de préjudice irréparable (voir *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Arménie c. Azerbaïdjan), mesures conservatoires, ordonnance du 7 décembre 2021, C.I.J. Recueil 2021, p. 389, par. 82*). Au vu de la relation entre les droits de telles personnes et les droits des États parties à la convention (voir ci-dessus le paragraphe 57), il s'ensuit qu'un préjudice irréparable risque également d'être causé aux droits invoqués par les demandeurs.

- 19 -

72. Dans la présente espèce, les éléments d'information versés au dossier comprennent différents rapports établis par la Commission d'enquête. La Cour note que celle-ci, dans son rapport en date du 11 mars 2021, a constaté que « [l]e recours à la détention arbitraire, à la torture et aux mauvais traitements, y compris par la violence sexuelle, et la pratique des disparitions involontaires ou forcées et des exécutions sommaires [avaie]nt été un trait saillant du conflit jusqu'[alors] », et que

« [l]a constance des violations et atteintes commises, en particulier par les autorités de la République arabe syrienne, et la quantité d'informations communiquées par la Commission ... et par d'autres parties [faisaie]nt qu'il [était] impossible de prétendre que ces faits [avaie]nt été perpétrés à l'insu des chaînes de commandement concernées ».

La Commission indiquait, en conclusion, que « [l]es rescapés décriv[ai]ent des exécutions et des décès dus à la négligence et à des conditions de détention effroyables, ce qui laiss[ait] penser que les personnes toujours détenues au secret risqu[ai]ent de mourir lentement si elles n[']étaie]nt pas libérées rapidement ». La Commission a en outre souligné, dans plusieurs rapports, le caractère systématique des actes de torture et autres actes constitutifs de peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants commis dans les lieux de détention administrés par les autorités syriennes, qui entraînent la mort de nombreux détenus.

73. La Cour note que, dans sa résolution 77/230 du 15 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a « [d]éplor[é] et condamn[é] dans les termes les plus énergiques la poursuite des violations flagrantes généralisées et systématiques des droits humains et des libertés fondamentales » en Syrie, et notamment « la torture, les violences sexuelles et fondées sur le genre systématiques, dont les viols dans les centres de détention, les mauvais traitements, d'autres violations des droits humains et atteintes à ces droits, y compris à l'égard des femmes et des enfants ». De même, la Cour prend note du rapport daté du 7 février 2023, dans lequel la Commission d'enquête a indiqué qu'elle

« a[vait] des motifs raisonnables de croire que les ... meurtres, [l]es actes de torture et [l]es mauvais traitements contre des détenus, y compris le recours à des pratiques donnant lieu à des décès en détention, ainsi que les détentions arbitraires et les disparitions forcées, s[']étaie]nt poursuivis »,

et qu'elle « a[vait] continué de recueillir des informations sur les violations généralisées des droits de l'homme et du droit humanitaire commises dans tout le pays ». Dans son rapport daté du 10 juillet 2023, la Commission d'enquête a établi que la torture et d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants perduraient dans les lieux de détention du gouvernement, soulignant que

« l'implication continue de multiples acteurs étatiques, y compris les directions du renseignement, la police, l'armée et les instances judiciaires, dans [les] actes [de torture, viols et violences sexuelles, disparitions forcées, meurtres, actes d'extermination, emprisonnements et autres actes inhumains commis dans le cadre de la détention], conjuguée au fait que les membres des services de renseignement et de sécurité n[']étaie]nt jamais appelés à rendre des comptes, indiqu[ait] que l'attaque dirigée contre la population civile continu[ait] d'être généralisée et systématique, et menée en exécution de la politique gouvernementale ».

Dans son tout récent rapport du 14 août 2023, la Commission d'enquête a indiqué qu'elle « a[vait] des motifs raisonnables de croire que les ... actes de torture et ... mauvais traitements ... s[']étaie]nt poursuivis ».

74. La Cour relève en outre que, dans son rapport du 8 mars 2018, la Commission d'enquête s'est penchée sur la question des violences sexuelles et fondées sur le genre, et a constaté que, en détention comme ailleurs, ces violences dirigées contre les femmes, les filles, les hommes et les garçons constituent un problème persistant en Syrie depuis le soulèvement de 2011. S'agissant des violences hors détention, la Commission a établi que

« [I]es membres des forces gouvernementales et des milices associées soumett[ai]ent les femmes et les filles, et occasionnellement les hommes, à des viols et sévices sexuels lors des opérations sur le terrain et des descentes visant à arrêter des manifestants et des sympathisants supposés de l'opposition, ainsi qu'aux postes de contrôle ».

La Commission a recueilli des preuves de viols de femmes et de filles, ainsi que d'hommes, en détention. Ayant été priée, par le Conseil des droits de l'homme, de compléter les informations fournies dans ce rapport de 2018, la Commission a, dans un nouveau rapport établi en février 2023, constaté que les violences sexuelles infligées dans les centres de détention du gouvernement « continu[ai]ent d'être commises dans tout le pays ».

75. La Cour est d'avis que, à la lumière de ce qui précède, il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits invoqués par les États demandeurs avant qu'elle ne rende sa décision définitive.

V. CONCLUSION ET MESURES À ADOPTER

76. La Cour conclut de l'ensemble des considérations qui précèdent que les conditions requises pour l'indication de mesures conservatoires sont réunies. Il y a donc lieu pour elle d'indiquer, dans l'attente de sa décision définitive, certaines mesures visant à protéger les droits revendiqués par les États demandeurs, tels qu'ils sont exposés ci-dessus (voir le paragraphe 58).

77. La Cour rappelle que, lorsqu'une demande en indication de mesures conservatoires lui est présentée, elle a le pouvoir, en vertu de son Statut, d'indiquer des mesures totalement ou partiellement différentes de celles qui sont sollicitées. Le paragraphe 2 de l'article 75 de son Règlement mentionne expressément ce pouvoir, qu'elle a déjà exercé en plusieurs occasions par le passé (voir, par exemple, *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I)*, p. 229, par. 79).

78. En la présente espèce, ayant examiné le libellé des mesures conservatoires sollicitées par les États demandeurs ainsi que les circonstances de l'affaire, la Cour estime que les mesures à indiquer n'ont pas à être identiques à celles qui sont sollicitées.

79. La Cour est d'avis que, dans l'attente de la décision définitive qu'elle rendra en l'affaire, la Syrie doit, conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention contre la torture, prendre toutes les mesures en son pouvoir afin de prévenir les actes de torture et autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de veiller à ce qu'aucun de ses représentants, ni aucune organisation ou personne qui pourrait se trouver sous son contrôle, son autorité ou son influence ne commette d'actes de torture ou d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

- 21 -

80. La Cour est également d'avis que la Syrie doit prendre des mesures effectives pour prévenir la destruction et assurer la conservation de tous les éléments de preuve relatifs aux allégations d'actes entrant dans le champ d'application de la convention contre la torture, notamment les dossiers médicaux, examens médico-légaux et autres documents concernant des blessures et des décès.

*

* *

81. La Cour rappelle que ses ordonnances indiquant des mesures conservatoires au titre de l'article 41 du Statut ont un caractère obligatoire et créent donc des obligations juridiques internationales pour toute partie à laquelle ces mesures sont adressées (*Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I), p. 230, par. 84*).

*

* *

82. La Cour réaffirme que la décision rendue en la présente procédure ne préjuge en rien la question de sa compétence pour connaître du fond de l'affaire, ni aucune question relative à la recevabilité de la requête ou au fond lui-même. Cette décision laisse intact le droit des Gouvernements du Canada, des Pays-Bas et de la Syrie de faire valoir leurs moyens à cet égard.

*

* *

83. Par ces motifs,

LA COUR,

Indique les mesures conservatoires suivantes :

1) Par treize voix contre deux,

La République arabe syrienne doit, conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, prendre toutes les mesures en son pouvoir afin de prévenir les actes de torture et autres actes constitutifs de

- 22 -

peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de veiller à ce qu'aucun de ses représentants, ni aucune organisation ou personne qui pourrait se trouver sous son contrôle, son autorité ou son influence ne commette d'actes de torture ou d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;

POUR : M^{me} Donoghue, *présidente* ; MM. Tomka, Abraham, Bennouna, Yusuf, M^{me} Sebutinde, MM. Bhandari, Robinson, Salam, Iwasawa, Nolte, M^{me} Charlesworth, M. Brant, *juges* ;

CONTRE : M. Gevorgian, *vice-président* ; M^{me} Xue, *juge* ;

2) Par treize voix contre deux,

La République arabe syrienne doit prendre des mesures effectives pour prévenir la destruction et assurer la conservation de tous les éléments de preuve relatifs aux allégations d'actes entrant dans le champ d'application de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

POUR : M^{me} Donoghue, *présidente* ; MM. Tomka, Abraham, Bennouna, Yusuf, M^{me} Sebutinde, MM. Bhandari, Robinson, Salam, Iwasawa, Nolte, M^{me} Charlesworth, M. Brant, *juges* ;

CONTRE : M. Gevorgian, *vice-président* ; M^{me} Xue, *juge*.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le seize novembre deux mille vingt-trois, en quatre exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis respectivement au Gouvernement du Canada, au Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et au Gouvernement de la République arabe syrienne.

(Signé) La présidente,
Joan E. DONOGHUE.

(Signé) Le greffier,
Philippe GAUTIER.

- 23 -

M. le vice-président GEVORGIAN joint à l'ordonnance l'exposé de son opinion dissidente ;
M^{me} la juge XUE joint une déclaration à l'ordonnance.

(Paraphé) J.E.D.

(Paraphé) Ph. G.
