

## DISSENTING OPINION OF JUDGE SEBUTINDE

*In my respectful dissenting opinion the dispute between the State of Israel and the people of Palestine is essentially and historically a political one, calling for a diplomatic or negotiated settlement, and for the implementation in good faith of all relevant Security Council resolutions by all parties concerned, with a view to finding a permanent solution whereby the Israeli and Palestinian peoples can peacefully coexist — It is not a legal dispute susceptible of judicial settlement by the Court — Some of the preconditions for the indication of provisional measures have not been met — South Africa has not demonstrated, even on a prima facie basis, that the acts allegedly committed by Israel and of which the Applicant complains, were committed with the necessary genocidal intent, and that as a result, they are capable of falling within the scope of the Genocide Convention — Similarly, since the acts allegedly committed by Israel were not accompanied by a genocidal intent, the Applicant has not demonstrated that the rights it asserts and for which it seeks protection through the indication of provisional measures are plausible under the Genocide Convention — The provisional measures indicated by the Court in this Order are not warranted.*

### I. INTRODUCTION: CONTEXT

#### *A. Limited Scope of the Provisional Measures Order*

1. Given the unprecedented global interest and public scrutiny in this case, as can be gathered from, *inter alia*, media reports and global demonstrations, the reader of the present Order must be cautious not to assume or conclude that, by indicating provisional measures, the Court has already made a determination that the State of Israel (“Israel”) has actually violated its obligations under the Genocide Convention. This is certainly not the case at this stage of the proceedings, since such a finding could only be made at the stage of the examination of the merits in this case (see Order, para. 30). Nor must one assume that the Court has definitively determined whether the rights that the Republic of South Africa (hereinafter “South Africa”) asserts, and for which the Applicant seeks protection *pendente lite*, actually exist. At this stage, the Court is only concerned with the preservation through the indication of provisional measures of those rights that the Court may

OPINION DISSIDENTE DE M<sup>me</sup> LA JUGE SEBUTINDE

[Traduction]

*Différend entre l'État d'Israël et le peuple de Palestine étant selon moi fondamentalement et historiquement un différend d'ordre politique, qui nécessite un règlement diplomatique ou négocié, ainsi que la mise en œuvre de bonne foi, par l'ensemble des parties concernées, de toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité en vue de trouver une solution permanente permettant aux peuples israélien et palestinien de coexister pacifiquement — Il ne s'agit pas d'un différend d'ordre juridique susceptible de faire l'objet d'un règlement judiciaire par la Cour — Certaines des conditions préalables requises pour indiquer des mesures conservatoires n'ayant pas été réunies — Afrique du Sud n'ayant pas établi, même prima facie, que les actes commis, selon elle, par Israël, et dont elle tirait grief, étaient sous-tendus par l'intention génocidaire requise et, partant, susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention sur le génocide — Afrique du Sud n'ayant pas non plus établi, puisque les actes prétendument commis par Israël ne s'accompagnaient pas d'une intention génocidaire, que les droits qu'elle revendiquait et dont elle cherchait à obtenir la protection par l'indication de mesures conservatoires étaient plausibles au regard de la convention sur le génocide — Mesures conservatoires indiquées par la Cour dans la présente ordonnance n'étant pas justifiées.*

## I. INTRODUCTION: CONTEXTE

*A. Portée limitée de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires*

1. Étant donné l'intérêt et l'attention publique sans précédent que la présente affaire a suscités, comme en témoignent, entre autres, les comptes rendus des médias et les manifestations organisées partout dans le monde, il importe de se garder de supposer ou de déduire, à la lecture de la présente ordonnance, que la Cour, en indiquant des mesures conservatoires, a déjà conclu que l'État d'Israël (ci-après, « Israël ») avait effectivement manqué aux obligations lui incombant au titre de la convention sur le génocide. Tel n'est assurément pas le cas à ce stade de la procédure, puisque pareille conclusion ne pourrait être formulée qu'au stade de l'examen de l'affaire au fond (voir ordonnance, par. 30). Il ne faut pas non plus présumer que la Cour a tranché de façon définitive le point de savoir si les droits revendiqués par la République sud-africaine (ci-après, l'« Afrique du Sud »), et dont elle cherchait à obtenir la protection *pendente lite*, existaient effectivement. À ce

subsequently adjudge to belong to either Party, pending its final decision in the case (see Order, paras. 35-36). In this regard, the Court has stated as follows:

“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 the Genocide Convention, but to determine whether the circumstances require the indication of provisional measures for the protection of rights under this instrument. [The Court] 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.” (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Provisional Measures, Order of 23 January 2020, I.C.J. Reports 2020*, pp. 24-25, para. 66.)

2. Similarly, one should not make the mistaken assumption that the Court has already determined that it has jurisdiction to entertain South Africa’s claims on the merits or that it has already found those claims to be admissible. Both of those issues are to be determined at a later phase of the case, after South Africa and Israel have each had an opportunity to submit arguments in relation thereto (see Order, para. 84).

*B. The Court’s Jurisdiction Is Limited to the Genocide Convention and Does Not Extend to Grave Breaches of International Humanitarian Law*

3. In its Application instituting proceedings before the Court, South Africa invoked, as a basis for the Court’s jurisdiction, Article IX of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (“Genocide Convention”) and Article 36, paragraph (1), of the Statute of the Court. Both South Africa and Israel are parties to the Genocide Convention, without reservation (see Order, para. 18). Accordingly, for the purposes of the provisional measures Order, the Court’s prima facie jurisdiction is limited to the Genocide Convention and does not extend to alleged breaches of international humanitarian law (“IHL”). Thus, while it is not inconceivable that grave violations of international humanitarian law amounting to war crimes or crimes against humanity could have been committed against the civilian populations both in Israel and in Gaza (a matter over which the Court has no jurisdiction in the present case), such grave violations do not, in and of themselves, constitute “acts of genocide” as defined in Article II of the Genocide Convention, unless it can be demonstrated that they were committed “with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such”.

stade, la Cour s'est uniquement préoccupée de sauvegarder, par l'indication de mesures conservatoires, et dans l'attente de sa décision définitive en l'affaire, les droits qu'elle pourrait ultérieurement reconnaître à l'une ou l'autre des Parties (voir ordonnance, par. 35-36). À cet égard, elle a souligné que

« [elle] n'a[vait] pas, aux fins de sa décision sur la demande en indication de mesures conservatoires, à établir l'existence de violations de la convention sur le génocide, mais d[eva]it déterminer si les circonstances exige[aie]nt l'indication de telles mesures à l'effet de protéger certains droits conférés par 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. » (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Gambie c. Myanmar), mesures conservatoires, ordonnance du 23 janvier 2020, C.I.J. Recueil 2020, p. 24-25, par. 66*)

2. De même, il serait erroné de présumer que la Cour a déjà déterminé qu'elle avait compétence pour connaître des demandes de l'Afrique du Sud sur le fond et a déjà conclu à la recevabilité de celles-ci. Ces deux questions doivent être tranchées à un stade ultérieur de l'affaire, après que l'Afrique du Sud et Israël auront chacun eu la possibilité de faire valoir leurs moyens en ces matières (voir ordonnance, par. 84).

*B. La compétence de la Cour était limitée aux demandes relevant de la convention sur le génocide et ne s'étendait pas aux violations graves du droit international humanitaire*

3. Dans sa requête introductive d'instance, l'Afrique du Sud a invoqué, comme base de compétence de la Cour, l'article IX de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (ci-après, la « convention sur le génocide »), ainsi que le paragraphe 1 de l'article 36 du Statut de la Cour. L'Afrique du Sud et Israël sont tous deux parties à la convention sur le génocide et ni l'une ni l'autre n'a formulé de réserve à cet instrument (voir ordonnance, par. 18). Par conséquent, aux fins de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires, la compétence *prima facie* de la Cour était limitée aux demandes relevant de la convention sur le génocide et ne s'étendait pas aux violations alléguées du droit international humanitaire. Ainsi, s'il n'est pas inconcevable que des violations graves du droit international humanitaire constitutives de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité puissent avoir été commises contre les populations civiles tant en Israël qu'à Gaza (question qui ne relève pas de la compétence de la Cour en la présente espèce), de telles violations graves ne constituent toutefois pas, en soi, des « actes de génocide » tels que définis à l'article II de la convention sur le génocide, à moins qu'il puisse être démontré qu'elles ont été commises « dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel ».

*C. The Controversy between Israel and Palestine  
Is Historically a Political One*

4. Furthermore, I am also strongly of the view that the controversy or dispute between the State of Israel and the people of Palestine is essentially and historically a *political or territorial* (and, I dare say, ideological) one. It calls not only for a diplomatic or negotiated settlement, but also for the implementation in good faith of all relevant Security Council resolutions by all parties concerned, with a view to finding a permanent solution whereby the Israeli and Palestinian peoples can peacefully coexist. It is my considered opinion that the dispute or controversy is not a legal one calling for judicial settlement by the International Court of Justice. Unfortunately, the failure, reluctance or inability of States to resolve political controversies such as this one through effective diplomacy or negotiations may sometimes lead them to resort to a pretextual invocation of treaties like the Genocide Convention, in a desperate bid to force a case into the context of such a treaty, in order to foster its judicial settlement: rather like the proverbial “Cinderella’s glass slipper”. In my view, the present case falls in this category, and it is precisely for this, and other reasons articulated in this dissenting opinion, that I have voted against the provisional measures indicated by the Court in operative paragraph 86 of this Order. An appreciation of the historical controversy between the State of Israel and the people of Palestine is a necessary prerequisite to appreciating the context in which the Court is seised with the present case.

## II. POLITICAL CONTEXT OF THE ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT

5. The United Nations has been heavily involved in the Israeli-Palestinian conflict throughout its history. In 1947, only two years after the founding of the United Nations, the General Assembly recommended a plan of partition regarding the government of the Mandate of Palestine. That plan provided for the creation of two independent States — one Jewish and one Arab — in recognition of the dual rights of self-determination by the Jewish and Arab inhabitants of the land (General Assembly resolution 181 (II) of 29 November 1947). This laid the foundation for the creation of the State of Israel in May 1948. Unfortunately, the rejection of the partition plan by certain Arab leaders and the outbreak of war in 1948 prevented the realization of the laudable goal of two States for two peoples. Since that time, and in particular since the Israeli seizure of the West Bank and Gaza Strip in the 1967 Arab-Israeli war, the United Nations has remained seised of the conflict.

6. In 1967, the Security Council in its resolution 242 affirmed that “the establishment of a just and lasting peace in the Middle East” required the

*C. Le désaccord entre Israël et la Palestine  
est, depuis toujours, d'ordre politique*

4. Je suis de surcroît fermement convaincue que le désaccord ou différend qui oppose l'État d'Israël au peuple de Palestine est, fondamentalement et historiquement, d'ordre *politique ou territorial* (et, oserais-je dire, idéologique). Il exige non seulement un règlement diplomatique ou négocié, mais également la mise en œuvre de bonne foi, par l'ensemble des parties concernées, de toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en vue de trouver une solution permanente permettant aux peuples israélien et palestinien de coexister pacifiquement. Tout bien considéré, on n'est pas ici, selon moi, en présence d'un différend ou d'un désaccord d'ordre juridique appelant un règlement judiciaire de la Cour. Lorsque les États se refusent, répugnent ou ne parviennent pas à régler un désaccord politique tel que celui-ci par des moyens diplomatiques ou des négociations efficaces, ils en viennent parfois malheureusement à invoquer le prétexte d'un traité tel que la convention sur le génocide, dans le champ duquel ils tentent de faire entrer le différend — comme dans le soulier de verre de Cendrillon — afin d'en obtenir le règlement par la voie judiciaire. La présente affaire me semble s'inscrire dans ce schéma, et c'est précisément pour cette raison, ainsi que d'autres, exposées dans la présente opinion dissidente, que j'ai voté contre les mesures conservatoires indiquées par la Cour dans le dispositif (par. 86) de l'ordonnance. Il est indispensable d'avoir à l'esprit le désaccord historique qui oppose l'État d'Israël et le peuple de Palestine pour comprendre le contexte dans lequel la Cour a été saisie de la présente affaire.

## II. CONTEXTE POLITIQUE DU CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN

5. L'Organisation des Nations Unies (ONU) s'est, depuis toujours, résolument engagée en faveur du règlement du conflit israélo-palestinien. En 1947, deux ans seulement après la création de l'ONU, l'Assemblée générale recommandait un plan de partage concernant le gouvernement de la Palestine sous mandat. Ce plan prévoyait la création de deux États indépendants — l'un juif, l'autre arabe — en reconnaissance du droit à l'autodétermination qu'avaient respectivement les habitants juifs et les habitants arabes du territoire (résolution 181 (II) adoptée le 29 novembre 1947 par l'Assemblée générale). C'est sur cette base que l'État d'Israël était créé en mai 1948. Le rejet du plan de partage par certains dirigeants arabes et le déclenchement de la guerre en 1948 devaient malheureusement empêcher la réalisation de l'objectif louable de création de deux États pour deux peuples. Depuis lors, et en particulier après l'annexion par Israël de la Cisjordanie et de la bande de Gaza lors de la guerre arabo-israélienne de 1967, l'ONU n'a jamais cessé de se préoccuper du conflit.

6. En 1967, le Conseil de sécurité a affirmé, dans sa résolution 242, que « l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient » exigeait que

fulfilment of the two interdependent conditions of Israeli withdrawal from territories it had seized in the conflict and recognition of Israel's sovereignty, territorial integrity and "right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force" (Security Council resolution 242 of 22 November 1967). In 1973, in resolution 338, which called for a ceasefire in the 1973 Arab-Israeli war, the Security Council again decided that "immediately and concurrently with the ceasefire, negotiations shall start between the parties concerned under appropriate auspices aimed at establishing a just and durable peace in the Middle East" (Security Council resolution 338 of 22 October 1973). This emphasis on the importance of the Israeli-Palestinian and broader Arab-Israeli peace process was subsequently affirmed by the General Assembly, which has emphasized the need to achieve a "just and comprehensive settlement of the Arab-Israeli conflict" (General Assembly resolution 47/64 (D) of 11 December 1992).

7. The international community's focus on encouraging negotiation between the parties has borne fruit, including the 1979 peace treaty between Israel and Egypt and 1994 peace agreement between Israel and Jordan. Most notably, the 1993 Oslo Accords resulted in the recognition by the Palestinian Liberation Organization ("PLO") of the State of Israel and the recognition by Israel of the PLO as the representative of the Palestinian people. The Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, signed by representatives of both parties, endorsed the framework set out in Security Council resolutions 242 and 338 and expressed the parties' agreement on the need to

"put an end to decades of confrontation and conflict, recognize their mutual legitimate and political rights, and strive to live in peaceful coexistence and mutual dignity and security and achieve a just, lasting and comprehensive peace settlement and historic reconciliation through the agreed political process" (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 13 September 1993).

Although the Oslo Accords have not yet been fully implemented, they continue to bind the parties concerned and to provide a framework for allocating responsibilities between Israeli and Palestinian authorities and informing future negotiations.

8. Since that time, the United Nations has repeatedly affirmed the need for negotiations aimed at achieving a two-State solution and resolving the dispute between Israel and Palestine. In 2003, the Security Council, in resolution 1515, "[e]ndorse[d] the Quartet Performance-based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict" (the Quartet was composed of representatives of the United States, European

fussent réunies deux conditions interdépendantes, à savoir le retrait d'Israël des territoires confisqués par ce dernier lors du conflit et la reconnaissance de sa souveraineté et de son intégrité territoriale, ainsi que de son « droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force » (résolution 242 adoptée le 22 novembre 1967 par le Conseil de sécurité). Dans la résolution 338 qu'il a adoptée, pour demander un cessez-le-feu, dans le contexte de la guerre arabo-israélienne de 1973, le Conseil de sécurité a de nouveau décidé que, « immédiatement et en même temps que le cessez-le-feu, des négociations commencer[ai]ent entre les parties en cause sous les auspices appropriés en vue d'instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient » (résolution 338 adoptée le 22 octobre 1973 par le Conseil de sécurité). L'accent ainsi mis sur l'importance du processus de paix israélo-palestinien et, plus largement, arabo-israélien, a par la suite été confirmé par l'Assemblée générale, qui a souligné la nécessité de parvenir à un « règlement juste et global du conflit arabo-israélien » (résolution 47/64 D) adoptée le 11 décembre 1992 par l'Assemblée générale).

7. Les efforts déployés par la communauté internationale pour encourager les négociations entre les parties ont porté leurs fruits, aboutissant notamment à la signature du traité de paix de 1979 entre Israël et l'Égypte et d'un accord de paix entre Israël et la Jordanie en 1994. Tout particulièrement, les accords d'Oslo de 1993 ont permis la reconnaissance de l'État d'Israël par l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et la reconnaissance par Israël de l'OLP en tant que représentante du peuple palestinien. La déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, signée par les représentants des deux parties, entérinait le cadre défini par le Conseil de sécurité dans ses résolutions 242 et 338, et exprimait l'entente entre les parties sur la nécessité de

« mettre fin à des décennies d'affrontement et de conflit, de reconnaître leurs droits légitimes et politiques mutuels, et de s'efforcer de vivre dans la coexistence pacifique et la dignité et la sécurité mutuelles et de parvenir à un règlement de paix juste, durable et global ainsi qu'à une réconciliation historique par le biais du processus politique convenu » (déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, 13 septembre 1993).

Bien qu'ils n'aient pas encore été pleinement mis en œuvre, les accords d'Oslo continuent de lier les parties concernées et de fournir un cadre aux fins de la répartition des responsabilités entre les autorités israéliennes et les autorités palestiniennes, et dans l'intérêt des négociations à venir.

8. Depuis, l'ONU a à maintes reprises réaffirmé la nécessité que des négociations soient tenues en vue de parvenir à une solution à deux États et de régler le différend entre Israël et la Palestine. En 2003, le Conseil de sécurité a, dans la résolution 1515, « [a]pprouv[é] la Feuille de route axée sur les résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États, établie par le Quatuor » (le quatuor était composé de

Union, Russian Federation and United Nations) (Security Council resolution 1515 of 19 November 2003). In that resolution, the Security Council “[c]all[ed] on the parties to fulfil their obligations under the Roadmap in cooperation with the Quartet and to achieve the vision of two States living side by side in peace and security” (*ibid.*). Similarly, the Security Council in 2008 declared its support for negotiations between the parties and “support[ed] the parties’ agreed principles for the bilateral negotiating process and their determined efforts to reach their goal of concluding a peace treaty resolving all outstanding issues” (Security Council resolution 1850 of 16 December 2008). In 2016, the Security Council again recalled both parties’ obligations and

“[c]all[ed] upon all parties to continue, in the interest of the promotion of peace and security, to exert collective efforts to launch credible negotiations on all final status issues in the Middle East peace process” (Security Council resolution 2334 of 23 December 2016).

In this regard, the Security Council

“[u]rg[ed] . . . the intensification and acceleration of international and regional diplomatic efforts and support aimed at achieving without delay a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East” (*ibid.*).

9. The General Assembly has likewise regularly recalled the Oslo Accords and the Quartet Roadmap in its resolutions regarding the Israeli-Palestinian Conflict. For example, the General Assembly has:

“[r]eiterate[d] its call for the achievement, without delay, of a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East on the basis of the relevant United Nations resolutions, including Security Council resolution 2334 (2016), the Madrid terms of reference, including the principle of land for peace, the Arab Peace Initiative and the Quartet road map, and an end to the Israeli occupation that began in 1967, including of East Jerusalem, and reaffirms in this regard its unwavering support, in accordance with international law, for the two-State solution of Israel and Palestine, living side by side in peace and security within recognized borders, based on the pre-1967 borders” (see General Assembly resolution 77/25 of 30 November 2022; General Assembly resolution 76/10 of 1 December 2021; General Assembly resolution 75/22 of 2 December 2020).

10. Finally, the Court has itself previously pronounced on the importance of continued negotiations. In its Advisory Opinion on the *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, the Court explained:

représentants des États-Unis d'Amérique, de l'Union européenne, de la Fédération de Russie et de l'ONU) (résolution 1515 adoptée le 19 novembre 2003 par le Conseil de sécurité). Dans cette résolution, le Conseil de sécurité « [d]emand[ait] aux parties de s'acquitter des obligations qui leur incomb[ai]ent en vertu de la Feuille de route, en coopération avec le Quatuor, et de concrétiser la vision de deux États vivant côte à côte dans la paix et la sécurité » (*ibid.*). De même, le Conseil de sécurité a, en 2008, exprimé son soutien en faveur des négociations entre les parties et « [a]ppu[yé] les principes convenus par [elles] pour le processus de négociations bilatérales et leurs efforts résolus visant à atteindre l'objectif de la conclusion d'un traité de paix qui résoudrait toutes les questions non réglées » (résolution 1850 adoptée le 16 décembre 2008 par le Conseil de sécurité). En 2016, il a de nouveau rappelé les obligations incombant aux deux parties et

« [i]nvit[é] toutes les parties à continuer, dans l'intérêt de la promotion de la paix et de la sécurité, de déployer collectivement des efforts pour engager des négociations crédibles sur toutes les questions relatives au statut final dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient » (résolution 2334 adoptée le 23 décembre 2016 par le Conseil de sécurité).

À cet égard, il a

« [p]réconis[é] vivement ... l'intensification et l'accélération des efforts diplomatiques entrepris et de l'appui apporté aux niveaux international et régional en vue de parvenir sans tarder à une paix globale, juste et durable au Moyen-Orient » (*ibid.*).

9. De même, l'Assemblée générale a régulièrement rappelé les accords d'Oslo et la feuille de route du quatuor dans ses résolutions relatives au conflit israélo-palestinien. Elle a ainsi

« [d]emand[é] de nouveau qu'une paix globale, juste et durable [fût] instaurée sans délai au Moyen-Orient sur le fondement des résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, notamment la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité, du mandat de la Conférence de Madrid, y compris le principe de l'échange de territoires contre la paix, de l'Initiative de paix arabe et de la feuille de route du Quatuor, et qu'il [fût] mis fin à l'occupation israélienne qui a[vait] commencé en 1967, y compris à Jérusalem-Est, et, [a] à cet égard, réaffirm[é] son appui indéfectible, conforme au droit international, au règlement prévoyant deux États, Israël et la Palestine, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité, à l'intérieur de frontières reconnues sur la base de celles d'avant 1967 » (voir résolutions 77/25 du 30 novembre 2022, 76/10 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 et 75/22 du 2 décembre 2020, adoptées par l'Assemblée générale).

10. Enfin, la Cour s'est elle-même prononcée par le passé sur l'importance de la poursuite des négociations. Dans l'avis consultatif qu'elle a donné sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, elle a exposé ce qui suit :

“Since 1947, the year when General Assembly resolution 181 (II) was adopted and the Mandate for Palestine was terminated, there has been a succession of armed conflicts, acts of indiscriminate violence and repressive measures on the former mandated territory. The Court would emphasize that both Israel and Palestine are under an obligation scrupulously to observe the rules of international humanitarian law, one of the paramount purposes of which is to protect civilian life. Illegal actions and unilateral decisions have been taken on all sides, whereas, in the Court’s view, this tragic situation can be brought to an end only through implementation in good faith of all relevant Security Council resolutions, in particular resolutions 242 (1967) and 338 (1973). The ‘Roadmap’ approved by Security Council resolution 1515 (2003) represents the most recent of efforts to initiate negotiations to this end. The Court considers that it has a duty to draw the attention of the General Assembly, to which the present Opinion is addressed, to the need for these efforts to be encouraged with a view to achieving as soon as possible, on the basis of international law, a negotiated solution to the outstanding problems and the establishment of a Palestinian State, existing side by side with Israel and its other neighbours, with peace and security for all in the region.” (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, pp. 200-201, para. 162.)

11. As can be seen from the above history, it is clear that a permanent solution to the Israeli-Palestinian conflict can only result from good faith negotiations between Israeli and Palestinian representatives working towards the achievement of a just and sustainable two-State solution. A solution cannot be imposed from outside, much less through judicial settlement. This context must be kept in mind in assessing South Africa’s Application and Request for the indication of provisional measures.

### III. THE EVENTS OF 7 OCTOBER 2023

12. On 7 October 2023, thousands of members of the Harakat al-Muqawama al-Islamiya (“Islamic Resistance Movement” or “Hamas”), a Palestinian Sunni Islamic political and military organization governing the Gaza Strip, invaded the territory of the State of Israel under cover of thousands of rockets fired indiscriminately into Israel and committed massacres, mutilations, rapes and abductions of hundreds of Israeli civilians, including men, women and children. (Israel reports that over 1,200 people were murdered that day, more than 5,500 maimed, and over 240 hostages abducted, including infants, entire families, the elderly, the disabled, as well as Holocaust survivors.) According to Israel, most of the hostages remain in captivity or

« Depuis 1947, année de l'adoption de la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale et de la fin du mandat pour la Palestine, se sont multipliés sur le territoire de l'ancien mandat les conflits armés, les actes de violence indiscriminés et les mesures de répression. La Cour relèvera qu'aussi bien Israël que la Palestine ont l'obligation de respecter de manière scrupuleuse le droit international humanitaire, dont l'un des buts principaux est de protéger la vie des personnes civiles. Des actions illicites ont été menées et des décisions unilatérales ont été prises par les uns et par les autres alors que, de l'avis de la Cour, seule la mise en œuvre de bonne foi de toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en particulier les résolutions 242 (1967) et 338 (1973), est susceptible de mettre un terme à cette situation tragique. La "feuille de route" approuvée par la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité constitue l'effort le plus récent en vue de provoquer des négociations à cette fin. La Cour croit de son devoir d'appeler l'attention de l'Assemblée générale, à laquelle cet avis est destiné, sur la nécessité d'encourager ces efforts en vue d'aboutir le plus tôt possible, sur la base du droit international, à une solution négociée des problèmes pendants et à la constitution d'un État palestinien vivant côte à côte avec Israël et ses autres voisins, et d'assurer à chacun dans la région paix et sécurité. » (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 200-201, par. 162.)

11. Il apparaît clairement, à la lumière du rappel historique exposé ci-dessus, qu'une solution permanente au conflit israélo-palestinien ne peut résulter que de négociations de bonne foi menées par des représentants israéliens et palestiniens déterminés à parvenir à un règlement juste et durable prévoyant deux États. Elle ne saurait être imposée par des tiers, et moins encore par voie de règlement judiciaire. Il convenait de garder ce contexte à l'esprit aux fins de l'examen de la requête et de la demande en indication de mesures conservatoires de l'Afrique du Sud.

### III. LES ÉVÉNEMENTS DU 7 OCTOBRE 2023

12. Le 7 octobre 2023, des milliers de membres du Harakat al-Muqawama al-Islamiya (« mouvement de la résistance islamique » ou « Hamas »), organisation sunnite palestinienne, constituée d'une branche politique et d'une branche armée, qui gouverne à Gaza, sont entrés sur le territoire de l'État d'Israël, accompagnés de milliers de roquettes tirées sans discernement sur Israël, et ont massacré, mutilé, violé et enlevé des centaines de civils israéliens, hommes, femmes et enfants. (Israël indique que, ce jour-là, plus de 1 200 personnes ont été assassinées, plus de 5 500 ont été mutilées, et plus de 240 ont été prises en otage et enlevées, parmi lesquelles des nourrissons, des familles entières, des personnes âgées, des handicapés, ainsi que des resca-

are simply unaccounted for and many have been tortured, sexually abused, starved or killed while in captivity.

13. Soon after the 7 October attack, Israel, in exercise of what it describes as “its right to defend itself”, launched a “military operation” into the Gaza Strip whose objective was, *first*, to defeat Hamas and its network and, *secondly*, to rescue the Israeli hostages. South Africa claims that as a result of the armed conflict that ensued between Israel and Hamas over the past 11 weeks, 1.9 million Palestinians living in Gaza (85 per cent of the population) have been internally displaced; over 22,000 Palestinians, including over 7,729 children, have been killed; over 7,780 are missing and/or presumed dead under the rubble; over 55,243 are severely injured or have suffered mental harm; and vast areas of Gaza, including entire neighbourhoods have been destroyed including 355,000 homes, places of worship, cemeteries, cultural and archaeological sites, hospitals and other critical infrastructure.

14. On 28 December 2023, South Africa filed an Application with the Registry instituting proceedings against Israel concerning alleged violations of the Genocide Convention. South Africa alleges that the acts taken by Israel against the Palestinian people in the wake of the attacks in Israel of 7 October 2023 are genocidal in character because “they are intended to bring about the destruction of a substantial part of the Palestinian national, racial and ethnical group, that being the part of the Palestinian group in the Gaza Strip” (Application, para. 1). In South Africa’s view, Israel has violated its obligations under the Genocide Convention in several respects, including by failing to prevent genocide; committing genocide; and failing to prevent or punish the direct and public incitement to genocide. The requests of South Africa are accurately rehearsed in paragraph 2 of the Order.

15. In addition to the Application, South Africa has requested that the Court indicate provisional measures. The provisional measures requested by the Applicant at the end of its oral observations are accurately rehearsed in paragraph 11 of the Order. For its part, Israel, whilst acknowledging that the events of 7 October 2023 and the ensuing war between Hamas and Israel have wracked untold suffering on innocent Israeli and Palestinian civilians, including unprecedented loss of life, protests the Applicant’s description of Israel’s conduct during this war as “genocide”. Israel argues that not every conflict is genocidal, nor does the threat or use of force necessarily constitute an act of genocide within the meaning of Article II of the Genocide Convention. Israel maintains that, in view of the ongoing threat, brutality and lawlessness of Hamas that it continues to face, it has an inherent and legitimate duty to protect the Israeli people and territory, in accordance with international humanitarian law, from attack by an armed group or groups

pés de l'Holocauste). Selon Israël, les otages sont, pour la plupart, toujours retenus captifs, voire sont portés disparus, et beaucoup ont été torturés, ont subi des violences sexuelles et des privations de nourriture, ou ont été tués en captivité.

13. Peu après l'attaque du 7 octobre, Israël, exerçant ce qu'il appelle « son droit de se défendre », a lancé une « opération militaire » dans la bande de Gaza, dont l'objectif était, *d'une part*, de vaincre le Hamas et son réseau, et, *d'autre part*, de porter secours aux otages israéliens. L'Afrique du Sud soutient que le conflit armé qui a suivi entre Israël et le Hamas au cours des 11 dernières semaines a entraîné le déplacement à l'intérieur du territoire de 1,9 million de Palestiniens vivant à Gaza (85 % de la population), tué plus de 22 000 Palestiniens, dont 7 729 enfants, auxquels s'ajoutent plus de 7 780 personnes portées disparues ou présumées mortes sous les décombres, grièvement blessé ou soumis à des atteintes à l'intégrité mentale plus de 55 243 personnes, et causé la destruction de vastes zones et de quartiers entiers de Gaza, et notamment de 355 000 maisons, lieux de culte, cimetières, sites culturels et archéologiques, hôpitaux et autres infrastructures essentielles.

14. Le 28 décembre 2023, l'Afrique du Sud a déposé au Greffe une requête introductive d'instance contre Israël concernant des violations alléguées de la convention sur le génocide. Elle soutenait que les actes commis par Israël contre le peuple palestinien à la suite des attaques menées sur son territoire le 7 octobre 2023 revêtaient un caractère génocidaire en ce qu'« ils vis[ai]ent à entraîner la destruction d'une partie importante du groupe national, racial et ethnique des Palestiniens, celle qui vit dans la bande de Gaza » (requête, par. 1). Selon la demanderesse, Israël avait forfait aux obligations lui incombant au regard de la convention sur le génocide à plusieurs égards, notamment en manquant de prévenir le génocide, en commettant le génocide, et en manquant de prévenir et de punir l'incitation directe et publique à commettre le génocide. Le texte des demandes de l'Afrique du Sud est reproduit au paragraphe 2 de l'ordonnance.

15. Parallèlement à la requête, l'Afrique du Sud a prié la Cour d'indiquer des mesures conservatoires. Le texte des mesures conservatoires demandées par l'Afrique du Sud au terme de ses plaidoiries est reproduit au paragraphe 11 de l'ordonnance. Pour sa part, Israël, tout en reconnaissant que les événements du 7 octobre 2023 et la guerre qui a suivi entre le Hamas et lui-même ont infligé des souffrances indicibles à des civils israéliens et palestiniens innocents, notamment des pertes en vies humaines sans précédent, a contesté le terme « génocide » employé par la demanderesse pour qualifier son comportement pendant cette guerre. Pour le défendeur, tous les conflits ne sont pas génocidaires, et la menace ou l'emploi de la force ne constitue pas nécessairement un acte de génocide au sens de l'article II de la convention. Israël a affirmé que, continuant de subir les menaces, brutalités et actes illicites du Hamas, il avait le devoir naturel et légitime de protéger son peuple et son territoire, en accord avec le droit international humani-

that have openly declared their intention to annihilate the Jewish State. In Israel's view, South Africa's present request for the indication of provisional measures is tantamount to an attempt to deny Israel its ability to meet its legal obligation to defend its citizens, rescue its hostages still in Hamas custody and to enable the over 110,000 internally displaced Israelis to safely return to their homes. In its oral observations, Israel requests the Court to reject South Africa's Request for the indication of provisional measures and to remove the case from the General List.

#### IV. SOME OF THE CONDITIONS FOR THE INDICATION OF PROVISIONAL MEASURES HAVE NOT BEEN MET

16. The Court has, through its jurisprudence, progressively developed legal standards or criteria to determine whether it should exercise its power under Article 41 of its Statute to indicate provisional measures. In the present case, the Court should determine (1) whether it has *prima facie* jurisdiction to entertain the alleged dispute between the Parties (*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. 24; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Provisional Measures, Order of 23 January 2020, I.C.J. Reports 2020*, pp. 9-17, paras. 16-42); (2) whether the rights asserted by South Africa are plausible and have a link with the requested measures (*Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Provisional Measures, Order of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018 (II)*, p. 638, para. 53); and (3) whether the situation is urgent and presents a risk of irreparable prejudice to the rights asserted (*ibid.*, pp. 645-646, paras. 77-78).

##### *A. There Are No Indicators of a Genocidal Intent on the Part of Israel*

17. I am not convinced that all the above criteria for the indication of provisional measures have been met in the present case. In particular, South Africa has not demonstrated, even on a *prima facie* basis, that the acts allegedly committed by Israel, and of which the Applicant complains, were committed with the necessary genocidal intent and that, as a result, they are capable of falling within the scope of the Genocide Convention. Similarly, when it comes to the rights that the Applicant asserts and for which South Africa seeks protection through the indication of provisional measures, there is no indication that the acts allegedly committed by Israel were accompa-

taire, des attaques d'un ou de plusieurs groupes armés ayant ouvertement déclaré leur intention de détruire l'État juif. Selon Israël, la demande en indication de mesures conservatoires soumise par l'Afrique du Sud revenait à chercher à le priver de sa capacité de s'acquitter de son obligation juridique de défendre ses citoyens, de secourir ses otages toujours détenus par le Hamas et de permettre à plus de 110 000 Israéliens déplacés dans le pays de rentrer chez eux en toute sécurité. Dans ses plaidoiries, Israël a prié la Cour de rejeter la demande en indication de mesures conservatoires de l'Afrique du Sud et de rayer l'affaire de son rôle.

#### IV. CERTAINES DES CONDITIONS REQUISES POUR INDIQUER DES MESURES CONSERVATOIRES N'ÉTAIENT PAS RÉUNIES

16. La Cour a, au fil de sa jurisprudence, établi des normes ou critères juridiques pour déterminer si elle doit, dans un cas donné, exercer le pouvoir que lui confère l'article 41 de son Statut d'indiquer des mesures conservatoires. Dans la présente affaire, elle devait établir 1) si elle avait compétence *prima facie* pour connaître du différend allégué entre les Parties (*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. 24; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Gambie c. Myanmar), mesures conservatoires, ordonnance du 23 janvier 2020, C.I.J. Recueil 2020*, p. 9-17, par. 16-42); 2) si les droits revendiqués par l'Afrique du Sud étaient plausibles et avaient un lien avec les mesures demandées (*Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 3 octobre 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II)*, p. 638, par. 53); et 3) si la situation revêtait un caractère d'urgence et présentait un risque qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits allégués (*ibid.*, p. 645-646, par. 77-78).

##### *A. Absence d'indicateurs d'une intention génocidaire de la part d'Israël*

17. Je ne suis pas convaincue qu'il ait été satisfait à l'ensemble des conditions requises pour indiquer des mesures conservatoires, telles que rappelées ci-dessus, en la présente affaire. En particulier, l'Afrique du Sud n'a pas démontré, même *prima facie*, que les actes commis, selon elle, par Israël, et dont elle tirait grief, étaient sous-tendus par l'intention génocidaire requise et, par conséquent, qu'ils étaient susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention sur le génocide. De même, en ce qui concerne les droits que l'Afrique du Sud a revendiqués et qu'elle a cherché à voir protéger par l'indication de mesures conservatoires, rien n'indiquait que les actes prétendument

nied by a genocidal intent and that, as a result, the rights asserted by the Applicant are plausible under the Genocide Convention. What distinguishes the crime of genocide from other grave violations of international human rights law (including those enumerated in Article II, paragraphs (a) to (d), of the Genocide Convention) is the existence of the “intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such”. Accordingly, the acts complained of by South Africa, as well as the rights correlated to those acts, can only be capable of “falling within the scope of the said Convention” if a genocidal intent is present, otherwise such acts simply constitute grave violations of international humanitarian law and not genocide as such.

18. Thus, even at this preliminary stage of provisional measures, the Court should have examined the evidence put before it to determine whether there are indicators of a genocidal intent (even if it is not the only inference to be drawn from the available evidence at this stage), in order for the Court to conclude that the acts complained of by the Applicant are, *prima facie*, capable of falling within the scope of the Genocide Convention. Similarly, for purposes of determining plausibility of rights, it is not sufficient for the Court to only look at allegations of the grave breaches enumerated in paragraphs (a) to (d) of Article II of the Convention. The rights must be shown to plausibly derive from the Genocide Convention.

19. In the present case, South Africa claims that at least some of the acts it has complained of are capable of falling within the scope of the Genocide Convention. These include (1) the killing of Palestinians in Gaza (in violation of Article II (a)); (2) causing serious bodily or mental harm to the Palestinians in Gaza (in violation of Article II (b)); (3) deliberately inflicting upon the Palestinians in Gaza conditions of life calculated to bring about their physical destruction as a group, in whole or in part (in violation of Article II (c)); and (4) imposing measures intended to prevent births within the group (in violation of Article II (d)). South Africa further claims that Israel has employed methods of war that continue to target infrastructure essential for survival and that have resulted in the destruction of the Palestinian people as a group, including by depriving them of food, water, medical care, shelter, clothing, lack of hygiene, systematic expulsion from homes or displacement (in violation of Article II (c)) (see Application, paras. 125-127). South Africa also claims that certain Israeli officials and politicians have, through their statements, publicly incited the Israel Defense Forces (“IDF”) to commit genocide (in violation of Article III (c)) and that Israel has failed to punish those responsible for the above violations. To demonstrate a genocidal intent, South Africa referred to the “systematic manner” in which Israel’s military operation in Gaza is carried out, resulting in the acts enumerated in Article II of the Convention, as well as to statements of various Israeli officials and politicians that, in the Applicant’s view, communicate

commis par Israël s'accompagnaient d'une intention génocidaire, et que, partant, les droits invoqués par la demanderesse étaient plausibles au regard de la convention sur le génocide. Ce qui distingue le crime de génocide (y compris les actes visés aux *litt. a)* à *d)* de l'article II de la convention sur le génocide) d'autres violations graves du droit international des droits de l'homme, c'est l'existence de l'« intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel ». Par conséquent, les actes dont l'Afrique du Sud tirait grief, ainsi que les droits qui s'y rapportaient, ne pouvaient être susceptibles d'« entrer dans les prévisions de ladite convention » que s'il existait une intention génocidaire, faute de quoi ils constituaient simplement des violations graves du droit international humanitaire et non un génocide en tant que tel.

18. Ainsi, même à ce stade préliminaire des mesures conservatoires, la Cour aurait dû examiner les éléments de preuve qui lui avaient été soumis pour déterminer s'il existait des indicateurs d'une intention génocidaire (quand bien même pareille conclusion ne serait pas, à ce stade, la seule qui pût être tirée des éléments de preuve versés au dossier), pour pouvoir conclure que les actes dont la demanderesse tirait grief étaient, *prima facie*, susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention sur le génocide. De même, pour parvenir à une conclusion sur la plausibilité des droits, la Cour ne pouvait s'en tenir à l'examen des allégations concernant les violations graves énumérées aux *litt. a)* à *d)* de l'article II de la convention. Il était nécessaire d'établir que les droits découlaient de façon plausible de la convention.

19. En la présente espèce, l'Afrique du Sud a soutenu qu'au moins certains des actes dont elle tirait grief étaient susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention sur le génocide, à savoir notamment 1) le meurtre de Palestiniens de Gaza (en violation de la *litt. a)* de l'article II); 2) les atteintes graves à l'intégrité physique ou mentale des Palestiniens de Gaza (en violation de la *litt. b)* de l'article II); 3) la soumission intentionnelle des Palestiniens de Gaza à des conditions d'existence devant entraîner leur destruction physique, totale ou partielle, en tant que groupe (en violation de la *litt. c)* de l'article II); et 4) l'imposition de mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe (en violation de la *litt. d)* de l'article II). L'Afrique du Sud a en outre affirmé qu'Israël avait recours à des méthodes de guerre qui continuaient de cibler des infrastructures essentielles à la survie et entraînaient la destruction du peuple palestinien en tant que groupe, notamment par la privation de nourriture, d'eau, de soins médicaux, de logements et de vêtements, le manque d'hygiène, l'expulsion systématique des logements ou le déplacement (en violation de la *litt. c)* de l'article II) (voir requête, par. 125-127). Elle a en outre avancé que certains responsables et représentants politiques israéliens avaient, par leurs déclarations, publiquement incité les forces de défense israéliennes à commettre le génocide (en violation de la *litt. c)* de l'article III) et qu'Israël n'avait pas puni les personnes responsables des violations susmentionnées. Pour démontrer l'intention génocidaire, l'Afrique du Sud a invoqué la « manière systématique » dont les opérations militaires

State policy of Israel and contain genocidal rhetoric against Palestinians in Gaza, including statements by the Israeli Prime Minister, the Deputy Speaker of the Israeli Parliament (Knesset), the Defense Minister, the Minister of Energy and Infrastructure, the Heritage Minister, the President and the Minister for National Security.

20. Israel contests that it is committing acts of genocide in Gaza or that it has a specific intent to destroy, in whole or in part, the Palestinian people, as such. Israel emphasized that its war is not against the Palestinian people as such, but rather is against Hamas, the terrorist organization in control of Gaza that is bent on annihilating the State of Israel. Israel states that the sole objectives of its military operation in Gaza are the rescue of Israeli hostages abducted on 7 October 2023 and the protection of the Israeli people from displacement and from any future attacks by Hamas, including by neutralizing Hamas' command structures and machinery. The Respondent further argues that any genocidal intent alleged by the Applicant is negated by (1) Israel's restricted and targeted attacks of legitimate military targets in Gaza; (2) its mitigation of civilian harm by warning them through leaflets, radio messages and telephone calls of impending attacks; and (3) its facilitation of humanitarian assistance. Israel also argues that the statements relied upon by South Africa as containing genocidal rhetoric were all taken out of context and in fact were made in reference to Hamas, not the Palestinian people as such. Moreover, Israel argued that any other persons who might have made statements containing genocidal rhetoric were completely outside the policy and decision-making processes of the State of Israel.

21. As stated above, the tragic events of 7 October 2023 as well as the ensuing war in Gaza are symptoms of a more deeply engrained political controversy between the State of Israel and the people of Palestine. Having examined the evidence put forward by each of the Parties, I am not convinced that a prima facie showing of a genocidal intent, by way of indicators, has been made out against Israel. The war was not started by Israel but rather by Hamas who attacked Israel on 7 October 2023 thereby sparking off the military operation in Israel's defence and in a bid to rescue its hostages. I also must agree that any "genocidal intent" alleged by the Applicant is negated by (1) Israel's restricted and targeted attacks of legitimate military targets in Gaza; (2) its mitigation of civilian harm by warning them through leaflets, radio messages and telephone calls of impending attacks; and (3) its facilitation of humanitarian assistance. A careful examination of Israel's war policy and of the full statements of the responsible government officials

israéliennes étaient menées à Gaza, donnant lieu aux actes visés à l'article II de la convention, ainsi que des déclarations formulées par divers responsables et représentants politiques israéliens qui, de l'avis de la demanderesse, étaient l'expression de la politique de l'État d'Israël et le reflet d'une rhétorique génocidaire contre les Palestiniens de Gaza, notamment celles du premier ministre israélien, du vice-président du Parlement israélien (la Knesset), du ministre de la défense, du ministre de l'énergie et des infrastructures, du ministre du patrimoine, du président d'Israël et du ministre de la sécurité nationale.

20. Israël a contesté les accusations selon lesquelles il commettait des actes de génocide à Gaza ou avait l'intention spécifique de détruire, en tout ou en partie, le peuple palestinien en tant que tel. Il a fait valoir que la guerre qu'il menait était non pas dirigée contre le peuple palestinien lui-même, mais contre le Hamas, organisation terroriste au pouvoir à Gaza qui est déterminée à anéantir l'État d'Israël. Son opération militaire à Gaza avait, selon lui, pour seuls objectifs de secourir les Israéliens pris en otage le 7 octobre 2023 et de protéger son peuple contre les déplacements et contre toutes nouvelles attaques auxquelles pourrait se livrer le Hamas, notamment en neutralisant les structures de commandement et le fonctionnement de l'organisation. Le défendeur a en outre soutenu que toute intention génocidaire alléguée par la demanderesse était contredite par 1) le fait qu'il menait des attaques restreintes et ciblées sur des objectifs militaires légitimes à Gaza; 2) le fait qu'il limitait les dommages causés aux civils en avertissant la population, à l'aide de tracts, de messages radio et d'appels téléphoniques, d'une attaque imminente; et 3) le fait qu'il facilitait l'aide humanitaire. Israël a en outre avancé que les déclarations dont l'Afrique du Sud affirmait qu'elles véhiculaient une rhétorique génocidaire avaient toutes été sorties de leur contexte et visaient en réalité le Hamas, et non le peuple palestinien comme tel, ajoutant que les autres personnes ayant pu faire des déclarations reflétant un discours génocidaire étaient totalement étrangères aux processus d'élaboration des politiques et de prise des décisions de l'État d'Israël.

21. Ainsi que cela a été exposé ci-dessus, les événements tragiques du 7 octobre 2023 ainsi que la guerre qui a suivi à Gaza sont les symptômes d'un désaccord politique plus profondément enraciné entre l'État d'Israël et le peuple de Palestine. Ayant examiné les éléments de preuve soumis par chacune des Parties, je ne suis pas convaincue qu'une intention génocidaire ait été démontrée *prima facie*, à l'aide d'indicateurs, contre Israël. C'est non pas lui qui a commencé la guerre, mais le Hamas, qui l'a attaqué le 7 octobre 2023, déclenchant ainsi l'opération militaire lancée par Israël pour se défendre et tenter de porter secours à ses otages. En outre, je ne peux que souscrire à l'idée que toute «intention génocidaire» alléguée par la demanderesse était contredite par 1) le fait qu'Israël menait des attaques restreintes et ciblées sur des objectifs militaires légitimes à Gaza; 2) le fait qu'il limitait les dommages causés aux civils en avertissant la population, à l'aide de tracts, de messages radio et d'appels téléphoniques, d'une attaque immi-

further demonstrates the absence of a genocidal intent. Here I must hasten to add that Israel is expected to conduct its military operation in accordance with international humanitarian law but violations of IHL cannot be the subject of these proceedings which are purely pursuant to the Genocide Convention. Unfortunately, the scale of suffering and death experienced in Gaza is exacerbated not by genocidal intent, but rather by several factors, including the tactics of the Hamas organization itself which often entails its forces embedding amongst the civilian population and installations, rendering them vulnerable to legitimate military attack.

22. Regarding the statements of Israeli top officials and politicians that South Africa cited as containing genocidal rhetoric, a careful examination of those statements, read in their proper and full context, shows that South Africa has either placed the quotations out of context or simply misunderstood the statements of those officials. The vast majority of the statements referred to the destruction of Hamas and not the Palestinian people as such. Certain renegade statements by officials who are not charged with prosecuting Israel's military operations were subsequently highly criticized by the Israeli Government itself. More importantly, the official war policy of the Israeli Government, as presented to the Court, contains no indicators of a genocidal intent. In my assessment, there are also no indicators of incitement to commit genocide.

23. In sum, I am not convinced that the acts complained of by the Applicant are capable of falling within the scope of the Genocide Convention, in particular because it has not been shown, even on a prima facie basis, that Israel's conduct in Gaza is accompanied by the necessary genocidal intent. Furthermore, the rights asserted by South Africa are not plausible and the Court should not order the provisional measures requested. But in light of the Court's Order, I will proceed to consider the other criteria required for the indication of provisional measures. This brings me to another criterion which I also find has not been met, namely that there is no link between the rights asserted by South Africa and the provisional measures sought.

*B. There Is No Link between the Asserted Rights  
and the Provisional Measures Requested by South Africa*

24. The next issue is the link between the asserted rights and the measures requested. South Africa has requested the Court to indicate nine types of measures: The requested measures can be divided into several categories.

nente ; et 3) le fait qu'il facilitait l'aide humanitaire. Examinés attentivement, la politique de guerre d'Israël et le texte intégral des déclarations des responsables israéliens attestaient eux aussi l'absence d'intention génocidaire. Je tiens à préciser immédiatement sur ce point que, si Israël était tenu de mener son opération militaire conformément au droit international humanitaire, les violations du droit international humanitaire ne pouvaient toutefois être l'objet de la présente procédure, qui relève exclusivement de la convention sur le génocide. L'ampleur des souffrances et des pertes en vies humaines causées à Gaza est malheureusement aggravée non pas par une intention génocidaire, mais par plusieurs facteurs, au rang desquels la tactique du Hamas lui-même, consistant souvent à infiltrer la population et les installations civiles, qui se trouvent ainsi exposées aux attaques militaires légitimes.

22. En ce qui concerne les déclarations de hauts responsables et représentants israéliens dont l'Afrique du Sud affirme qu'elles contiennent une rhétorique génocidaire, un examen attentif de celles-ci, dans leur contexte exact et entier, montre que l'Afrique du Sud a utilisé des citations sorties de leur contexte ou a simplement mal compris les propos des représentants en question. La grande majorité de ces déclarations faisaient référence à la destruction du Hamas et non à celle du peuple palestinien en tant que tel. Certaines déclarations faites à titre personnel par des responsables qui n'étaient pas chargés de mener les opérations militaires d'Israël ont par la suite suscité les plus vives critiques du Gouvernement israélien lui-même. Plus important encore, la politique de guerre officielle du Gouvernement israélien, telle qu'elle a été présentée à la Cour, ne contenait aucun indicateur d'une intention génocidaire. À mon sens, il n'existait pas non plus d'indicateur d'une incitation à commettre le génocide.

23. En résumé, je ne suis pas convaincue que les actes dont le demandeur tirait grief étaient susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention sur le génocide, en particulier parce qu'il n'a pas été démontré, même *prima facie*, que le comportement d'Israël à Gaza s'accompagnait de l'intention génocidaire requise. De surcroît, les droits revendiqués par l'Afrique du Sud n'étaient pas plausibles et la Cour n'aurait pas dû indiquer les mesures conservatoires demandées. Toutefois, au vu de l'ordonnance rendue par la Cour, je tiens à examiner ci-après l'ensemble des critères requis pour indiquer des mesures conservatoires, ce qui m'amène à une autre condition à laquelle il n'était, selon moi, pas non plus satisfait, soit l'existence nécessaire d'un lien entre les droits revendiqués par l'Afrique du Sud et les mesures conservatoires sollicitées.

*B. Absence de lien entre les droits revendiqués  
et les mesures conservatoires demandées par l'Afrique du Sud*

24. La question suivante est celle du lien entre les droits revendiqués et les mesures sollicitées. L'Afrique du Sud a demandé à la Cour d'indiquer neuf mesures, qui peuvent être regroupées en plusieurs catégories.

### 1. *First and second measures*

25. The first and second requested measures concern Israel’s ongoing military operations in Gaza. They would not merely require Israel to cease all alleged acts of genocide under Article II and III of the Convention — but would require the suspension of all military operations in Gaza, regardless of whether Hamas, an organization not party to these proceedings, continues to attack Israel or continues to hold Israeli hostages. In this respect, Israel would be required to unilaterally cease hostilities, a prospect I consider unrealistic. These two requested measures appear overly broad and are not clearly linked with the rights asserted by South Africa. Israel is currently engaged in an armed conflict with Hamas in response to the Hamas attack on Israeli military and civilian targets on 7 October 2023. Israeli military operations that target members of Hamas and other armed groups operating in Gaza — as opposed to conduct intended to cause harm to the civilian populace of Gaza — would not appear to fall within the scope of Israel’s obligations under the Genocide Convention. This is particularly the case for Israeli military operations that comply with international humanitarian law. Accordingly, the first and second measures do not appear to have a sufficient link with the asserted rights. A rejection of the first and second requested measures would be consistent with the Court’s approach in *Bosnia v. Serbia* and *The Gambia v. Myanmar*, where the Court indicated provisional measures but, in doing so, did not bar either Serbia or Myanmar from continuing their military operations more generally (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*, *Provisional Measures, Order of 8 April 1993*, *I.C.J. Reports 1993*, p. 24, para. 52; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, *Provisional Measures, Order of 23 January 2020*, *I.C.J. Reports 2020*, p. 30, para. 86). The measures indicated were restricted to the commission of acts of genocide.

### 2. *Third measure*

26. Although the Applicant requests this measure to apply to both Parties, it is not clear how South Africa, which is not a party to the conflict in Gaza, would contribute to preserving the rights of Palestinians in Gaza, much less “prevent genocide”. In reality this measure would apply only to Israel. That said, to require Israel to “take all reasonable measures within their powers to prevent genocide” in Gaza would simply be to repeat the obligation already incumbent upon Israel and any other State party under the Genocide Convention. This measure appears to be redundant.

### 1. Première et deuxième mesures

25. Les première et deuxième mesures demandées concernaient les opérations militaires israéliennes en cours à Gaza. Elles consistaient à prescrire à Israël non seulement de mettre fin à tous les actes de génocide qui lui étaient reprochés au regard des articles II et III de la convention, mais également à suspendre toutes ses opérations militaires à Gaza, sans tenir compte de la question de savoir si le Hamas, organisation qui n'est pas partie à la présente procédure, continuait de l'attaquer ou maintenait des otages israéliens en captivité. Ainsi, il était demandé à Israël de cesser unilatéralement les hostilités, ce qui, à mon sens, était irréaliste. Ces deux mesures étaient selon moi trop vagues et dépourvues de lien clair avec les droits revendiqués par l'Afrique du Sud. Israël est actuellement engagé dans un conflit armé avec le Hamas, provoqué par l'attaque menée par ce dernier contre des cibles militaires et civiles israéliennes le 7 octobre 2023. Les opérations militaires israéliennes, qui visent des membres du Hamas et d'autres groupes armés opérant à Gaza — et se distinguent d'actions destinées à causer des dommages à la population civile de Gaza —, n'entrent pas, selon moi, dans le champ des obligations incombant à Israël au regard de la convention sur le génocide. Tel est le cas, en particulier, des opérations militaires israéliennes qui respectent le droit international humanitaire. Par conséquent, les première et deuxième mesures ne présentaient pas, à mon avis, un lien suffisant avec les droits revendiqués. Le rejet de ces deux mesures est conforme à l'approche suivie par la Cour dans les affaires *Bosnie c. Serbie et Gambie c. Myanmar*, où elle a indiqué des mesures conservatoires sans toutefois interdire, ce faisant, ni à la Serbie ni au Myanmar de poursuivre, plus généralement, leurs opérations militaires (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie (Serbie et Monténégro))*, mesures conservatoires, ordonnance du 8 avril 1993, C.I.J. Recueil 1993, p. 24, par. 52 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Gambie c. Myanmar)*, mesures conservatoires, ordonnance du 23 janvier 2020, C.I.J. Recueil 2020, p. 30, par. 86). Les mesures indiquées étaient limitées à la commission d'actes de génocide.

### 2. Troisième mesure

26. L'Afrique du Sud a demandé que cette mesure s'applique aux deux Parties, mais on voit mal comment, étant donné qu'elle n'est pas partie au conflit à Gaza, elle pourrait contribuer à la protection des droits des Palestiniens de Gaza, et encore moins «prévenir le génocide». En réalité, cette mesure ne s'appliquait qu'à Israël. De surcroît, prescrire à ce dernier de «prendre ... toutes les mesures raisonnables en [son] pouvoir pour prévenir le génocide» à Gaza revenait simplement à répéter l'obligation lui incombant déjà, comme à tout autre État partie, au regard de la convention sur le génocide. Cette mesure était donc, semble-t-il, superflue.

### 3. *Fourth and fifth measures*

27. The fourth requested measure requires Israel to refrain from specific actions that South Africa considers to be linked with its obligation to desist from committing any of the acts referred to in Article II, paragraphs (a) to (d) of the Convention. In my view, this measure, like the first and second, in effect requires Israel to unilaterally stop hostilities with Hamas, which is the only way of guaranteeing that none of the acts stipulated take place. However, as previously stated, this measure, when removed from the requirement of a genocidal intent, merely amounts to a requirement for Israel to abide by IHL, rather than by its obligations under the Genocide Convention. Similarly, the fifth measure, which requires Israel to refrain from deliberately inflicting on Palestinians in Gaza conditions of life calculated to bring about their destruction in whole or in part, outside the context of the requirement of a genocidal intent, is tantamount to requiring Israel to comply with its obligations under IHL, rather than under the Genocide Convention. Thus, while the expulsion and forced displacement of Palestinians in Gaza from their homes could amount to violations of IHL, the Court has previously determined in the *Bosnia Genocide* case that such conduct does not, as such, constitute genocide. The Court explained that

“[n]either the intent, as a matter of policy, to render an area ‘ethnically homogeneous’, nor the operations that may be carried out to implement such policy, can *as such* be designated as genocide: the intent that characterizes genocide is ‘to destroy, in whole or in part’ a particular group, and deportation or displacement of the members of a group, even if effected by force, is not necessarily equivalent to destruction of that group, nor is such destruction an automatic consequence of the displacement” (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007 (I), p. 123, para. 190).

However, such forced displacement, or other forms of “ethnic cleansing” may constitute genocide if intended to bring about the physical destruction of the group.

28. Similarly, the deprivation of necessary humanitarian supplies would only constitute genocide if taken with the requisite special intent. As discussed above, I do not consider that such special intent exists in this case. Therefore, such a measure is not warranted. The third component of the fifth measure refers to “the destruction of Palestinian life in Gaza”. This requested measure is extremely vague and would appear to essentially fall within the requirement for Israel to refrain from deliberately inflicting conditions of life calculated to bring about the physical destruction of the Palestinian

### 3. Quatrième et cinquième mesures

27. La quatrième mesure demandée consistait à prescrire à Israël de s'abstenir d'entreprendre des actes particuliers que l'Afrique du Sud estimait relever de l'obligation de celui-ci de s'abstenir de commettre l'un quelconque des actes visés aux *litt. a) à d)* de l'article II de la convention. À mon sens, cette mesure, comme la première et la deuxième, imposait de fait à Israël de cesser unilatéralement les hostilités avec le Hamas, seul moyen de garantir qu'aucun des actes visés ne fût commis. Toutefois, comme je l'ai déjà dit, cette mesure, lorsqu'elle est éloignée de l'intention génocidaire requise, revient à exiger simplement d'Israël qu'il se conforme au droit international humanitaire, et non aux obligations lui incombant au regard de la convention sur le génocide. De même, la cinquième mesure, qui imposait à Israël de s'abstenir de soumettre intentionnellement les Palestiniens de Gaza à des conditions d'existence devant entraîner leur destruction totale ou partielle, revient, lorsqu'elle ne s'inscrit pas dans le contexte de l'intention génocidaire requise, à exiger d'Israël qu'il respecte ses obligations au regard du droit international humanitaire, et non de la convention sur le génocide. Ainsi, l'expulsion des Palestiniens de Gaza de leurs foyers et le déplacement forcé de cette population pourraient constituer des violations du droit international humanitaire, mais, comme la Cour l'a déjà établi dans l'affaire *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*, pareils actes ne sont pas, en tant que tels, constitutifs de génocide. La Cour a exposé ce qui suit :

«Ni l'intention, sous forme d'une politique visant à rendre une zone "ethniquement homogène", ni les opérations qui pourraient être menées pour mettre en œuvre pareille politique ne peuvent, *en tant que telles*, être désignées par le terme de génocide: l'intention qui caractérise le génocide vise à "détruire, en tout ou en partie" un groupe particulier; la déportation ou le déplacement de membres appartenant à un groupe, même par la force, n'équivaut pas nécessairement à la destruction dudit groupe, et une telle destruction ne résulte pas non plus automatiquement du déplacement forcé.» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (I), p. 123, par. 190.)

Un tel déplacement forcé ou d'autres formes de «nettoyage ethnique» peuvent toutefois être constitutifs de génocide s'ils visent à entraîner la destruction physique du groupe.

28. De même, la privation des fournitures humanitaires nécessaires ne serait constitutive de génocide que si elle s'accompagnait de l'intention spécifique requise. Ainsi que je l'ai exposé ci-dessus, je suis d'avis que cette intention spécifique n'existait pas en la présente espèce. Une telle mesure n'était donc pas justifiée. Au troisième point de la cinquième mesure, il est fait mention d'actes consistant à «détruire la vie palestinienne à Gaza». Cette mesure, extrêmement vague, est, me semble-t-il, largement comprise dans celle qui vise à prescrire à Israël de s'abstenir de soumettre intention-

population of Gaza. It is therefore unclear what would be accomplished by separately indicating this measure. Accordingly, the fourth and fifth measures appear not to be linked to the rights asserted by the Applicant under the Genocide Convention.

#### 4. Sixth measure

29. The sixth measure is written in such a way that it simply repeats the prohibitions mentioned in the fourth and fifth measures and is therefore not linked to rights asserted by South Africa.

#### 5. Seventh measure

30. The seventh requested measure relates to the preservation of evidence. Although the Court found the existence of such a link with respect to a similar measure requested and indicated in *The Gambia v. Myanmar (Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Provisional Measures, Order of 23 January 2020, I.C.J. Reports 2020, p. 24, para. 61)*, in the present case there is no evidentiary basis for concluding that Israel is engaged in the deliberate destruction of evidence relating to genocide. Moreover, to the extent the requested measure concerns the requirement that Israel allow fact-finding missions and other bodies access to Gaza, it would appear to go beyond Israel's obligations under the Genocide Convention. As part of its duties to the Court and to South Africa, Israel may only be required to preserve evidence *under its control*. However, a requirement to allow access to Gaza by third parties does not appear linked with South Africa's asserted rights. Notably, the Court rejected a similar request for access by independent monitoring mechanisms made by Canada and the Netherlands in *Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic), Provisional Measures, Order of 16 November 2023, I.C.J. Reports 2023 (II), p. 592, para. 13, and pp. 611-612, para. 83*.

#### 6. Eighth and ninth measures

31. With respect to the eighth and ninth requested measures, as previously noted by the Court:

“the question of their link with the rights for which [the Applicant] seeks protection does not arise, in so far as such measures would be directed

nellement la population palestinienne de Gaza à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique. On voit donc mal ce qu'aurait apporté l'indication de cette mesure distincte. Il semblerait par conséquent que les quatrième et cinquième mesures étaient sans lien avec les droits revendiqués par le demandeur au titre de la convention sur le génocide.

#### 4. Sixième mesure

29. La sixième mesure, telle que rédigée, ne faisait que répéter les interdictions sollicitées dans les quatrième et cinquième mesures, et n'était donc pas liée aux droits revendiqués par l'Afrique du Sud.

#### 5. Septième mesure

30. La septième mesure demandée concernait la conservation des éléments de preuve. Si la Cour a, à propos d'une mesure similaire qui avait été demandée en l'affaire *Gambie c. Myanmar*, constaté l'existence du lien nécessaire et décidé d'indiquer ladite mesure dans l'ordonnance qu'elle a rendue dans cette instance (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Gambie c. Myanmar), mesures conservatoires, ordonnance du 23 janvier 2020, C.I.J. Recueil 2020, p. 24, par. 61*), rien ne permettait toutefois, en la présente espèce, de conclure qu'Israël se fût délibérément livré à la destruction d'éléments de preuve relatifs au génocide. De surcroît, la mesure demandée, qui consistait à prescrire à celui-ci d'autoriser des missions d'établissement des faits et d'autres organismes à *accéder à Gaza*, semblait aller au-delà des obligations lui incombant au regard de la convention sur le génocide. La mesure de conservation susceptible d'être imposée à Israël au titre de ses obligations envers la Cour et l'Afrique du Sud ne pouvait concerner que les éléments de preuve se trouvant *sous son contrôle*. Une obligation d'autoriser l'accès à Gaza à des tiers ne semble en revanche pas liée aux droits revendiqués par l'Afrique du Sud. Il convient de noter que, dans l'ordonnance qu'elle a rendue en l'affaire *Canada et Pays-Bas c. République arabe syrienne*, la Cour a rejeté une demande similaire, concernant l'accès aux mécanismes de contrôle indépendants, présentée par les États demandeurs (*Application de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Canada et Pays-Bas c. République arabe syrienne), mesures conservatoires, ordonnance du 16 novembre 2023, C.I.J. Recueil 2023 (II), p. 592, par. 13, et p. 611-612, par. 83*).

#### 6. Huitième et neuvième mesures

31. En ce qui concerne les huitième et neuvième mesures, et pour reprendre des termes déjà employés par la Cour,

« la question de leur lien avec les droits que [la demanderesse] cherch[ait] à protéger ne se pos[ait] pas puisqu'elles viseraient à prévenir tout acte

at preventing any action which may aggravate or extend the existing dispute or render it more difficult to resolve, and at providing information on the compliance by the Parties with any specific provisional measure indicated by the Court”.

As previously observed, this case is complicated by the fact that in the context of an ongoing war with Hamas, which is not a party to these proceedings, it would be unrealistic to put limitations upon one of the belligerent parties but not the other. Israel would justifiably assert its right to defend itself from Hamas, which would most probably “aggravate the situation in Gaza”. For all the above reasons, I am of the view that the provisional measures requested by South Africa do not appear to have a link with South Africa’s asserted rights, and that this criterion for the indication of provisional measures is also not met.

32. In conclusion, I am not convinced that the rights asserted by South Africa are plausible under the Genocide Convention, in so far as the acts complained of by the Applicant do not appear to fall within the scope of that Convention. While those acts may amount to grave violations of IHL, they are *prima facie*, not accompanied by the necessary genocidal intent. I also am of the view that the provisional measures requested by South Africa and not linked to the asserted rights. However, I would also like to express my opinion regarding the provisional measures actually indicated by the Court, which in my view are also unwarranted for the reasons stated in this dissenting opinion.

#### V. THE PROVISIONAL MEASURES INDICATED BY THE COURT ARE NOT WARRANTED

33. In my view, the *first measure* obligating Israel to “take all measures within its power to prevent the commission of all acts within the scope of Article II of [the Genocide] Convention” effectively mirrors the obligation already incumbent upon Israel under Articles I and II of the Genocide Convention and is therefore redundant. The *second measure* obligating Israel to ensure “with immediate effect that its military does not commit any acts described in point 1 above” also seems redundant as it is either already covered under the first measure or is a mirror of the obligation already incumbent upon Israel under Articles I and II of the Genocide Convention. The *third measure* obligating Israel to “take all measures within its power to prevent and punish the direct and public incitement to commit genocide” also mirrors the obligation already incumbent upon Israel under Articles I and III of the Genocide Convention and is therefore redundant. The *fourth measure* obligating Israel to

susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend existant ou d'en rendre le règlement plus difficile, ainsi qu'à fournir des informations sur la mise en œuvre par les Parties de toute mesure conservatoire spécifique qui pourrait être indiquée par la Cour».

Comme je l'ai fait observer précédemment, la présente affaire est compliquée par le fait que, dans le contexte d'une guerre en cours avec le Hamas, qui n'est pas partie à l'instance, il serait irréaliste d'imposer des limites à l'une des parties belligérantes et pas à l'autre. Israël aurait toutes les raisons d'invoquer son droit de se défendre contre le Hamas, ce qui «aggraverait» très probablement «la situation à Gaza». Pour toutes ces raisons, je suis d'avis qu'il ne semblait exister aucun lien entre les mesures conservatoires demandées par l'Afrique du Sud et les droits qu'elle revendiquait, et que les mesures conservatoires ne pouvaient donc être indiquées, cette condition nécessaire n'étant pas remplie.

32. En conclusion, je ne suis pas convaincue que les droits revendiqués par l'Afrique du Sud étaient plausibles au regard de la convention sur le génocide, dans la mesure où les actes dont le demandeur tirait grief ne semblaient pas entrer dans les prévisions de la convention. Bien qu'ils puissent constituer des violations graves du droit international humanitaire, ces actes n'étaient pas, *prima facie*, sous-tendus par l'intention génocidaire requise. J'estime en outre que les mesures conservatoires demandées par l'Afrique du Sud n'étaient pas liées aux droits revendiqués. Je tiens toutefois à présenter ma position sur les mesures conservatoires que la Cour a effectivement indiquées, qui, à mon sens, étaient elles aussi injustifiées, pour les raisons exposées dans la présente opinion dissidente.

#### V. LES MESURES CONSERVATOIRES INDIQUÉES PAR LA COUR N'ÉTAIENT PAS JUSTIFIÉES

33. À mon avis, la *première mesure*, prescrivant à Israël de «prendre toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir la commission ... de tout acte entrant dans le champ d'application de l'article II de la convention», reflète, de fait, l'obligation qui incombe déjà à Israël au titre des articles premier et II de la convention sur le génocide, et elle est donc superflue. La *deuxième mesure*, selon laquelle Israël doit veiller, «avec effet immédiat, à ce que son armée ne commette aucun des actes visés au point 1 ci-dessus», semble également superflue en ce qu'elle est déjà couverte par la première mesure ou bien reflète l'obligation qui incombe par ailleurs à Israël au titre des articles premier et II de la convention sur le génocide. De même, la *troisième mesure*, qui impose à Israël de «prendre toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir et punir l'incitation directe et publique à commettre le génocide», reflète l'obligation lui incombant déjà au titre des articles premier et III de la convention, et est donc superflue. La *quatrième mesure*, prévoyant qu'Israël doit

“take immediate and effective measures to enable the provision of urgently needed basic services and humanitarian assistance to address the adverse conditions of life faced by Palestinians in the Gaza Strip”

has no link with any of the rights purportedly claimed under the Genocide Convention. In other words, under that Convention, a State party has no duty to provide or to enable the provision of, humanitarian assistance, as such. There may be an equivalent duty under IHL but not the Genocide Convention. Besides, there is evidence before the Court that the provision of humanitarian assistance is already taking place with the involvement of Israel and other international organizations, notwithstanding the continuing military operation. The evidence also points to an improvement in the provision of basic needs in the affected areas. This measure too seems unnecessary in the circumstances. Regarding the *fifth measure* obligating Israel to

“take effective measures to prevent the destruction and ensure the preservation of evidence related to allegations of acts within the scope of Articles II and III of the [Genocide] Convention”,

there does not seem to be any evidentiary basis for assuming that Israel is engaged in the deliberate destruction of evidence as such. Any destruction of infrastructure is not attributable to the deliberate efforts of Israel to destroy evidence but rather to the exigencies of an ongoing conflict with Hamas, which is not a party to these proceedings. It is difficult to envisage how one of the belligerent parties can be expected to unilaterally “prevent the destruction . . . of evidence” while leaving the other one free to carry on unabated. Finally, in respect of the *sixth measure*, given that the other measures are not warranted, there is no reason for Israel to be required to “submit a report to the Court on all measures taken to give effect to th[e] Order”.

34. Lastly, a word about the Israeli hostages that remain in the custody of their captors and their families. I join the majority in expressing the Court’s grave concern about the fate of the hostages (including children, babies, women, the elderly and sometimes entire families) still held in custody by Hamas and other armed groups following the attack on Israel of 7 October 2023, and in calling for their “immediate and unconditional release” (See Order, para. 85). I would only add the following observation. In its Request for provisional measures, South Africa emphasized that both Parties to these proceedings have a duty to act in accordance with their obligations under the Genocide Convention in relation to the situation in Gaza, leaving one wondering what positive contribution the Applicant could make towards

«prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza»,

n'a aucun lien avec l'un quelconque des droits revendiqués au titre de la convention sur le génocide. En d'autres termes, la convention n'impose pas à un État partie l'obligation, en tant que telle, de fournir ou de permettre que soit fournie l'aide humanitaire. Une obligation équivalente existe sans doute en droit international humanitaire, mais la convention sur le génocide ne prévoit rien de tel. De plus, des éléments de preuve soumis à la Cour ont établi que l'aide humanitaire était déjà fournie, avec le concours d'Israël et d'organisations internationales, nonobstant la poursuite de l'opération militaire. Les éléments de preuve semblaient en outre indiquer une amélioration dans la prise en charge des besoins essentiels dans les zones concernées. Dans ces conditions, cette mesure était elle aussi, à mon sens, inutile. En ce qui concerne la *cinquième mesure*, qui prescrit à Israël de

«prendre des mesures effectives pour prévenir la destruction et assurer la conservation des éléments de preuve relatifs aux allégations d'actes entrant dans le champ d'application des articles II et III de la convention [sur le génocide]»,

rien, selon moi, ne permettait de supposer qu'Israël se fût livré à la destruction délibérée d'éléments de preuve en tant que tels. Les destructions d'infrastructures sont imputables non pas à une tentative délibérée d'Israël de détruire des éléments de preuve, mais aux impératifs d'un conflit en cours avec le Hamas, qui n'est pas partie à la présente instance. On voit mal comment l'une des parties belligérantes peut se voir imposer l'obligation unilatérale de «prévenir la destruction ... des éléments de preuve», tandis que l'autre serait libre de poursuivre sans relâche ses activités. S'agissant, enfin, de la *sixième mesure*, il n'y avait aucune raison, puisque les autres mesures n'étaient pas justifiées, de prescrire à Israël de «soumettre à la Cour un rapport sur l'ensemble des mesures qu'il aura[it] prises pour donner effet à l[']ordonnance».

34. Je tiens, pour finir, à dire quelques mots au sujet des otages israéliens toujours captifs, ainsi que de leurs familles. Je m'associe à la majorité pour exprimer les graves préoccupations de la Cour concernant le sort de ces otages (parmi lesquels se trouvent des enfants, des nourrissons, des femmes, des personnes âgées et parfois des familles entières) retenus par le Hamas et d'autres groupes armés depuis l'attaque menée en Israël le 7 octobre 2023, et pour demander leur «libération immédiate et inconditionnelle» (voir ordonnance, par. 85). Je souhaite néanmoins ajouter l'observation suivante. Dans sa demande en indication de mesures conservatoires, l'Afrique du Sud a souligné que les deux Parties à la présente procédure avaient le devoir d'agir conformément aux obligations leur incombant au titre de la convention sur

defusing the ongoing conflict there. During the oral proceedings in the present case, it was brought to the attention of the Court that South Africa, and in particular certain organs of government, have enjoyed and continue to enjoy a cordial relationship with the leadership of Hamas. If that is the case, then one would encourage South Africa as a party to these proceedings and to the Genocide Convention, to use whatever influence they might wield, to try and persuade Hamas to immediately and unconditionally release the remaining hostages, as a goodwill gesture. I have no doubt that such a gesture of goodwill would go a very long way in defusing the current conflict in Gaza.

## VI. CONCLUSION

35. For all the above reasons, I do not believe that the provisional measures indicated by the Court in this Order are warranted and have accordingly voted against them. I reiterate that in my respectful opinion the dispute between the State of Israel and the people of Palestine is essentially and historically a political one, calling for a diplomatic or negotiated settlement, and for the implementation in good faith of all relevant Security Council resolutions by all parties concerned, with a view to finding a permanent solution whereby the Israeli and Palestinian peoples can peacefully coexist.

*(Signed)* Julia SEBUTINDE.

---

le génocide en ce qui concerne la situation à Gaza. Cela amène à se demander de quelle manière la demanderesse pourrait contribuer positivement aux efforts tendant à désamorcer le conflit en cours dans la région. Pendant la procédure orale en la présente affaire, il a été porté à l'attention de la Cour que l'Afrique du Sud, et en particulier certains organes de son gouvernement, avait entretenu et continuait d'entretenir des relations cordiales avec les dirigeants du Hamas. Compte tenu de cet élément, l'Afrique du Sud aurait pu être encouragée, en tant que partie à la présente procédure et à la convention sur le génocide, à user de toute son influence afin de tenter de persuader le Hamas de libérer immédiatement et sans condition les otages toujours retenus, pour faire la preuve de sa bonne volonté. Je ne doute pas qu'un tel geste contribuerait grandement à désamorcer le conflit actuel à Gaza.

## VI. CONCLUSION

35. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, j'estime que les mesures indiquées par la Cour dans la présente ordonnance n'étaient pas justifiées et j'ai par conséquent voté contre elles. Je réaffirme que le différend qui oppose l'État d'Israël au peuple de Palestine est, selon moi, fondamentalement et historiquement un différend d'ordre politique, qui nécessite un règlement diplomatique ou négocié, ainsi que la mise en œuvre de bonne foi, par l'ensemble des parties concernées, de toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en vue de trouver une solution permanente permettant aux peuples israélien et palestinien de coexister pacifiquement.

*(Signé)* Julia SEBUTINDE.

---