

## DECLARATION OF JUDGE NOLTE

1. The circumstances of this case are heartbreaking. On 7 October 2023, persons associated with Hamas attacked Israel from the Gaza Strip. They committed atrocities during which more than 1,000 Israelis were killed and over 200 were taken hostage. Rockets continue to be fired into Israel. Israel has responded with a military operation in the Gaza Strip, as a result of which thousands of Palestinian civilians have been killed and wounded, a large majority of the Palestinians living in the Gaza Strip have been displaced, and a large percentage of all buildings for a population of some 2 million people have been destroyed (see paragraph 13 of the Order)<sup>1</sup>. This apocalyptic situation arises from a very complicated political and historical context. Many people around the world hold widely divergent views about who is responsible for the current situation, about various aspects of the larger conflict, and what needs to be done to resolve them.

## I.

2. The Court can play only a limited role in the present proceedings. South Africa has brought its Application against Israel based on the Genocide Convention alone. This means that the case concerns, first, only alleged violations of the Genocide Convention and, second, only alleged violations by Israel of that Convention. Thus, the case does not concern possible violations of other rules of international law, such as war crimes, and it does not concern possible violations of the Genocide Convention by persons associated with Hamas. While these limitations may be unsatisfactory, the Court is bound to respect them. I would like to recall, however, that persons associated with Hamas remain responsible for any acts of genocide that they may have committed. Also, both Israel and persons associated with Hamas

---

<sup>1</sup> See United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Hostilities in the Gaza Strip and Israel — reported impact, Day 107” (22 January 2024), available at: <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-reported-impact-day-107>. It should be noted that the United Nations adds a disclaimer which reads as follows:

“The UN has so far not been able to produce independent, comprehensive, and verified casualty figures; the current numbers have been provided by the Ministry of Health or the Government Media Office in Gaza and the Israeli authorities and await further verification. Other yet-to-be verified figures are also sourced.”

## DÉCLARATION DE M. LE JUGE NOLTE

*[Traduction]*

1. Les circonstances de la présente affaire sont tragiques. Le 7 octobre 2023, des personnes liées au Hamas ont attaqué Israël depuis la bande de Gaza. Elles ont commis des atrocités au cours desquelles plus de 1 000 Israéliens ont été tués et plus de 200, pris en otage. Des roquettes continuent d'être tirées sur Israël. Celui-ci a riposté en lançant dans la bande de Gaza une opération militaire qui a tué et blessé des milliers de civils palestiniens, causé le déplacement d'une grande partie de la population de la bande de Gaza, et détruit une proportion importante des bâtiments où résidaient quelque 2 millions d'habitants (voir le paragraphe 13 de l'ordonnance)<sup>1</sup>. Cette situation apocalyptique s'inscrit dans un contexte politique et historique d'une grande complexité, et les opinions divergent grandement à travers le monde sur la question de savoir qui est responsable de la situation actuelle, ainsi que sur les différents aspects du conflit dans son ensemble et les solutions à y apporter.

### I.

2. Le rôle de la Cour en l'espèce ne peut être que limité. L'Afrique du Sud a introduit sa requête contre Israël sur le seul fondement de la convention sur le génocide. Cela signifie que l'affaire non seulement ne concerne que des violations alléguées de la convention sur le génocide, mais encore qu'elle ne concerne que des violations de la convention imputées à Israël. La présente affaire ne porte donc pas sur d'éventuelles violations d'autres règles de droit international, tels des crimes de guerre, ni sur d'éventuelles violations de la convention sur le génocide commises par des personnes liées au Hamas. Si ces limites sont regrettables, la Cour est néanmoins tenue de les respecter. Cela dit, je tiens à rappeler que les personnes liées au Hamas demeurent responsables des actes de génocide qu'elles ont pu commettre. De même, Israël

<sup>1</sup> Voir United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), «Hostilities in the Gaza Strip and Israel — reported impact, Day 107», 22 January 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-reported-impact-day-107>. Il convient de noter que ce document de l'Organisation des Nations Unies comporte la note d'avertissement suivante :

«L'ONU n'a jusqu'à présent pas été en mesure d'établir un bilan indépendant, complet et vérifié des victimes; les chiffres actuels sont fournis par le ministère de la santé ou le service de presse gouvernemental de Gaza et les autorités israéliennes, et nécessitent de plus amples vérifications. Des chiffres d'autres sources, qui doivent encore être vérifiés, sont également recueillis.»

remain legally responsible for any possible breaches by them of other rules of international law, including international humanitarian law. Any such responsibility can and should be determined through other legal procedures.

3. The Genocide Convention of 1948 is a very special treaty. It was concluded in 1948 in the wake of the Holocaust committed by Nazi Germany against the Jewish people in Europe. In its preamble, the Convention recognizes that “genocide is a crime under international law, contrary to the spirit and aims of the United Nations and condemned by the civilized world”, and it expresses the commitment of humanity “to liberate mankind from such an odious scourge”. For this purpose, Article II of the Convention legally defines the crime of genocide as specific acts “committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such”. I can understand that Israel, which was established in 1948 as a homeland offering protection to the Jewish people, including against another genocide, strongly rejects allegations that it has now violated the Genocide Convention.

4. However, the Court cannot dismiss South Africa’s Application on this ground. By acceding to the Genocide Convention, Israel has accepted the jurisdiction of the Court under Article IX thereof in

“[d]isputes between the Contracting Parties relating to the interpretation, application or fulfilment of the present Convention, including those relating to the responsibility of a State for genocide or for any of the other acts enumerated in article III”.

5. The Court is not asked, in the present phase of the proceedings, to determine whether South Africa’s allegations of genocide are well founded. At this stage, the Court may only examine whether the circumstances of the present case, as they have been presented to the Court, justify the ordering (“indication”) of provisional measures to protect rights under the Genocide Convention which are at risk of being violated before the decision on the merits is rendered. For this examination, the Court need not address many well-known and controversial questions, such as those relating to the right to self-defence and the right of self-determination of peoples, or regarding territorial status. The Court must remain conscious that the Genocide Convention is not designed to regulate armed conflicts as such, even if they are conducted with an excessive use of force and result in mass casualties.

6. The limited scope of the present phase of the proceeding requires a summary assessment by the Court of certain widely divergent claims by the Parties. It is regrettable how much the Parties talked past each other during the oral proceedings. South Africa hardly mentioned the attack of 7 October 2023 and the ensuing massacre; Israel barely mentioned the United Nations reports on the humanitarian situation in the Gaza Strip. South Africa hardly mentioned the efforts by Israel to evacuate the civilian

et les personnes liées au Hamas demeurent responsables, au regard du droit, de toute violation d'autres règles de droit international, notamment du droit international humanitaire, auxquelles ils se livreraient. Une telle responsabilité peut et doit être déterminée au moyen d'autres procédures judiciaires.

3. La convention sur le génocide de 1948 est un traité bien particulier. Elle a été conclue en 1948 au lendemain de l'Holocauste commis par l'Allemagne nazie en Europe. Son préambule énonce que «le génocide est un crime de droit des gens, en contradiction avec l'esprit et les fins des Nations Unies et que le monde civilisé condamne», et exprime l'engagement de «libérer l'humanité d'un fléau aussi odieux». À cette fin, l'article II de la convention définit juridiquement le crime de génocide comme un ensemble d'actes spécifiques «commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel». Je conçois fort bien que l'État d'Israël, établi en 1948 comme une terre d'asile devant accueillir le peuple juif pour le protéger, notamment contre un nouveau génocide, s'oppose vivement aux allégations selon lesquelles il violerait aujourd'hui la convention.

4. La Cour ne pouvait cependant rejeter la requête de l'Afrique du Sud sur ce fondement. En adhérant à la convention sur le génocide, Israël a accepté la compétence conférée à la Cour par l'article IX de celle-ci pour connaître des

«différends entre les Parties contractantes relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la ... Convention, y compris ceux relatifs à la responsabilité d'un État en matière de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III».

5. Dans la présente phase de la procédure, la Cour n'était pas appelée à déterminer si les allégations de génocide formulées par l'Afrique du Sud étaient fondées. Elle ne pouvait, à ce stade, qu'apprécier si les circonstances de l'espèce, telles qu'elles lui étaient présentées, justifiaient d'ordonner (ou d'«indiquer») des mesures conservatoires afin de protéger des droits découlant de la convention sur le génocide qui risquaient d'être violés avant qu'elle ne rende sa décision sur le fond. Elle n'avait pas, aux fins de cet examen, à s'intéresser à un certain nombre de questions bien connues et controversées, telles que celles relatives au droit de légitime défense et au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou encore au statut territorial. Il lui fallait garder à l'esprit que la convention sur le génocide n'a pas vocation à régir les conflits armés en tant que tels, même lorsqu'ils s'accompagnent d'un usage excessif de la force et entraînent un nombre considérable de victimes.

6. La portée limitée de la présente phase de la procédure exigeait une appréciation sommaire par la Cour de certaines des prétentions, très divergentes, formulées par l'une et l'autre des Parties. Ces dernières se sont malheureusement livrées à un dialogue de sourds lors des audiences. L'Afrique du Sud a à peine évoqué l'attaque du 7 octobre 2023 et le massacre qui a suivi, tandis qu'Israël a pratiquement passé sous silence les rapports de l'Organisation des Nations Unies sur la situation humanitaire dans la bande

population from areas of hostilities; Israel did not satisfactorily address highly problematic forms of speech by some of its officials, including members of its military.

7. Facing the widely divergent presentations of the Parties, the Court needs to apply the existing legal standards. The present case is not the first in which a State has asked the Court to indicate provisional measures based on the Genocide Convention. The Court has already indicated such measures more than once, including in 2020 in the case between The Gambia and Myanmar. As extraordinary as the present case may be, the Court has the means to deal with it: its own jurisprudence. The present Order applies the standards developed in that jurisprudence, without, however, identifying relevant differences between this case and previous cases before the Court and specifying the relative importance of certain factors. I therefore wish to explain why I voted in favour of the Order.

## II.

8. It is important to bear in mind that “the essential characteristic of genocide”, distinguishing it from other criminal acts (e.g. crimes against humanity and war crimes), is the existence of an “intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such”<sup>2</sup>. The Court has established a high threshold for the definite determination of genocidal intent at the stage of the merits. In the absence of a “general plan to this effect”, the “intent to destroy, in whole or in part, a protected group” can only be inferred from “a pattern of conduct” if this is the “only reasonable inference that can be drawn” therefrom<sup>3</sup>.

9. At this stage of the proceedings, the Court is not called upon to determine definitively whether there have been violations of the rights under the Genocide Convention which South Africa wishes to see protected, but only whether these rights are “plausible” and whether there is a “real and imminent risk of irreparable injury” to them before the Court renders its judgment on the merits<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Judgment, I.C.J. Reports 2015 (I), pp. 62 and 64, paras. 132 and 138-139.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 67, para. 148; see also *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), pp. 196-197, para. 373.

<sup>4</sup> *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. 27-28, paras. 74-75.

de Gaza. De même, l'Afrique du Sud n'a à peu près rien dit des efforts déployés par Israël pour évacuer la population civile des zones d'hostilités, et Israël n'a, quant à lui, pas véritablement traité les propos extrêmement problématiques tenus par certains de ses responsables, notamment au sein de ses forces armées.

7. Face aux présentations radicalement divergentes de l'une et l'autre des Parties, la Cour doit appliquer les normes juridiques existantes. Ce n'est pas la première fois qu'elle est priée par un État d'indiquer des mesures conservatoires sur le fondement de la convention sur le génocide, et elle a déjà, à plusieurs reprises, donné suite à une telle demande, notamment en 2020, en l'affaire qui a opposé la Gambie et le Myanmar. Aussi extraordinaire la présente affaire soit-elle, la Cour dispose des moyens nécessaires pour en connaître : sa propre jurisprudence. La présente ordonnance applique les normes élaborées dans le cadre de cette jurisprudence, sans toutefois établir les différences notables qui existent entre la présente affaire et celles dont a été saisie la Cour par le passé, ni préciser l'importance relative de certains facteurs. C'est pourquoi j'ai tenu à expliquer les raisons pour lesquelles j'ai voté en faveur des mesures indiquées.

## II.

8. Il convient de garder à l'esprit que « la composante propre du génocide », qui distingue celui-ci d'autres actes criminels (par exemple, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre), est l'existence d'une « intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel »<sup>2</sup>. La Cour a établi des critères exigeants pour pouvoir conclure formellement, au stade du fond, à l'existence d'une intention génocidaire. En l'absence de « plan général tendant à cette fin », l'« intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe protégé » ne peut se déduire de la « ligne de conduite » que si c'est la « seule déduction raisonnable qui puisse être faite » des actes en question<sup>3</sup>.

9. Au stade actuel de la procédure, la Cour n'était pas appelée à se prononcer de manière définitive sur l'existence de violations des droits découlant de la convention sur le génocide que l'Afrique du Sud souhaitait voir protégés, mais seulement sur le caractère « plausible » de ces droits et sur la question de savoir s'il y avait un « risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable » leur soit causé avant qu'elle ne rende sa décision au fond<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (I), p. 62 et 64, par. 132 et 138-139.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 67, par. 148 ; voir également *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. 196-197, par. 373.

<sup>4</sup> *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. 27-28, par. 74-75.

10. The jurisprudence of the Court is not entirely clear as to what “plausibility” entails<sup>5</sup>. Recent jurisprudence suggests that any request for the indication of provisional measures must provide some level of evidence supporting its allegations<sup>6</sup>, including indications for the presence of any essential mental elements<sup>7</sup>. In the present Order, the Court has noted the importance of the specific genocidal intent without, however, specifying its plausibility in the present case (see paragraphs 44 and 78).

11. Given the crucial role of genocidal intent for rights under the Genocide Convention and for the distinction between genocidal acts and other criminal acts, the plausibility of this mental element is, in my view, indispensable at the provisional measures stage of proceedings involving allegations of genocide. This is confirmed by the Court’s Order of 23 January 2020 in *The Gambia v. Myanmar*. It is true that the Court stated in paragraph 56 of that Order that

“[i]n view of the function of provisional measures, which is to protect the respective rights of either party pending its final decision, the Court does not consider that the exceptional gravity of the allegations is a decisive factor warranting, as argued by Myanmar, the determination, at the present stage of the proceedings, of the existence of a genocidal intent. In the Court’s view, all the facts and circumstances mentioned above (see paragraphs 53-55) are sufficient to conclude that the rights . . . are plausible.” (*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. 23, para. 56.)

12. However, this does not preclude that such intent must be shown to be plausible under the circumstances. Indeed, the same paragraph 56 confirms that the Order must be read as being based on the facts and circumstances referred to in the preceding paragraphs. There, the Court considered detailed reports by the Independent International Fact-Finding Mission on

---

<sup>5</sup> K. Oellers-Frahm and A. Zimmermann, “Article 41”, in A. Zimmermann et al., *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (3rd ed.), Oxford University Press, 2019, pp. 1157-1158.

<sup>6</sup> *Jadhav (India v. Pakistan), Provisional Measures, Order of 18 May 2017, I.C.J. Reports 2017*, pp. 242-243, para. 45; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018 (II)*, p. 427, para. 54.

<sup>7</sup> See *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 19 April 2017, I.C.J. Reports 2017*, pp. 131-132, paras. 75-76.

10. La jurisprudence de la Cour ne définit pas de manière précise ce que recouvre la notion de «plausibilité»<sup>5</sup>. Des décisions récentes donnent à croire que toute demande en indication de mesures conservatoires doit satisfaire à un certain niveau de preuve, pour ce qui est des allégations qu'elle contient<sup>6</sup>, et notamment fournir des indices de la présence des éléments moraux essentiels<sup>7</sup>. Dans la présente ordonnance, la Cour a noté l'importance de l'intention génocidaire spécifique sans toutefois s'intéresser à la plausibilité de celle-ci en l'espèce (voir les paragraphes 44 et 78).

11. Compte tenu du rôle crucial de l'intention génocidaire aux fins des droits découlant de la convention sur le génocide et de la distinction entre les actes génocidaires et les autres crimes, la plausibilité de cet élément moral constitue, selon moi, un aspect indispensable au stade des mesures conservatoires dans les affaires relatives à des allégations de génocide. C'est ce que confirme l'ordonnance rendue par la Cour le 23 janvier 2020 en l'affaire *Gambie c. Myanmar*. Il est vrai que celle-ci a, au paragraphe 56 de cette ordonnance, indiqué ce qui suit :

«Compte tenu de la fonction des mesures conservatoires, qui est de protéger les droits de chacune des parties en attendant qu'elle rende sa décision définitive, la Cour ne considère pas que l'exceptionnelle gravité des allégations formulées soit un élément décisif justifiant, comme le soutient le Myanmar, d'établir, à ce stade de la procédure, l'existence d'une intention génocidaire. De l'avis de la Cour, l'ensemble des faits et circonstances mentionnés ci-dessus (voir les paragraphes 53-55) suffisent pour conclure que les droits ... sont plausibles.» (*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. 23, par. 56.*)

12. Cela ne change toutefois rien au fait que la plausibilité d'une telle intention doit être démontrée dans les circonstances de l'espèce. En effet, ce même paragraphe 56 confirme que l'ordonnance doit se lire à la lumière des faits et des circonstances dont il est question aux paragraphes précédents, dans lesquels la Cour a pris en considération des rapports détaillés de la

---

<sup>5</sup> K. Oellers-Frahm et A. Zimmermann, «Article 41», dans A. Zimmermann *et al.*, *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (3<sup>e</sup> éd.), Oxford University Press, 2019, p. 1157-1158.

<sup>6</sup> *Jadhav (Inde c. Pakistan), mesures conservatoires, ordonnance du 18 mai 2017, C.I.J. Recueil 2017, p. 242-243, par. 45; Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis), mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, C.I.J. Recueil 2018 (II), p. 427, par. 54.*

<sup>7</sup> Voir *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 19 avril 2017, C.I.J. Recueil 2017, p. 131-132, par. 75-76.*



Myanmar<sup>8</sup>. Each of these reports examines at length — and eventually declares plausible — the existence of genocidal intent<sup>9</sup>. In paragraph 55 of the above-mentioned Order, the Court explicitly takes note of the conclusion drawn in the reports that “on reasonable grounds . . . the factors allowing the inference of genocidal intent [were] present”. It was based on these findings regarding genocidal intent that the Court considered the rights under the Genocide Convention to be plausible. The Order of 23 January 2020 thus confirms that the existence of genocidal intent must be plausible for the indication of provisional measures based on the Genocide Convention.

13. Bearing these considerations in mind, I am not persuaded that South Africa has plausibly shown that the military operation undertaken by Israel, as such, is being pursued with genocidal intent. The evidence provided by South Africa regarding the Israeli military operation differs fundamentally from that contained in the reports by the United Nations fact-finding mission on Myanmar’s so-called “clearance operation” in 2016 and 2017 which led the Court to adopt its Order of 23 January 2020 in *The Gambia v. Myanmar*. These reports provided detailed indications of the involvement of military and security forces in atrocities committed against the Rohingya group<sup>10</sup>. Having considered various other possible inferences from the available information, in particular security considerations<sup>11</sup>, the report found that “[t]he actions of those who orchestrated the attacks on the Rohingya read as a veritable check-list [of genocidal intent]”, concluding “on reasonable grounds, that the factors allowing the inference

---

<sup>8</sup> *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. 22, para. 55, citing United Nations, Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, UN doc. A/HRC/39/64, 12 September 2018; United Nations, Report of the Detailed Findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, UN doc. A/HRC/39/CRP.2, 17 September 2018; and United Nations, Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, UN doc. A/HRC/42/50, 8 August 2019.

<sup>9</sup> See United Nations, Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, UN doc. A/HRC/39/64, 12 September 2018, paras. 84-87; United Nations, Report of the Detailed Findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, UN doc. A/HRC/39/CRP.2, 17 September 2018, paras. 1411-1441; United Nations, Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, UN doc. A/HRC/42/50, 8 August 2019, para. 90. See further Report of the Independent International Fact-Finding Mission, UN doc. A/HRC/42/CRP.5, 16 September 2019, paras. 220-225, and 238, which was cited in other paragraphs of the Order.

<sup>10</sup> UN doc. A/HRC/39/CRP.2, 17 September 2018, paras. 1394-1395 and 1406.

<sup>11</sup> *Ibid.*, paras. 1434-1438.

mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar<sup>8</sup>. Dans chacun de ces rapports, la mission a longuement examiné — et a, *in fine*, déclaré plausible — l'existence d'une intention génocidaire<sup>9</sup>. Au paragraphe 55 de l'ordonnance précitée, la Cour note explicitement que, dans ses rapports, la mission a conclu qu'elle avait « des motifs raisonnables de penser que les éléments permettant de déduire l'existence d'une intention génocidaire [étaient] réunis ». C'est sur la base de cette conclusion concernant l'intention génocidaire que la Cour a considéré que les droits revendiqués au titre de la convention sur le génocide étaient plausibles. L'ordonnance du 23 janvier 2020 confirme donc que l'existence de l'intention génocidaire doit être plausible pour que des mesures conservatoires sollicitées sur le fondement de la convention sur le génocide puissent être indiquées.

13. Compte tenu de ce qui précède, je ne suis pas persuadé que l'Afrique du Sud ait démontré de façon plausible que l'opération militaire mise en œuvre par Israël était, en tant que telle, sous-tendue par une intention génocidaire. Les éléments de preuve qu'elle a produits concernant cette opération militaire diffèrent fondamentalement de ceux contenus dans les rapports de la mission internationale indépendante d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies relative à l'opération dite « de nettoyage » menée en 2016 et 2017, sur lesquels la Cour s'est appuyée pour rendre son ordonnance du 23 janvier 2020 en l'affaire *Gambie c. Myanmar*. Ces rapports fournissaient des indications détaillées sur le rôle joué par les forces militaires et de sécurité dans les atrocités commises contre le groupe des Rohingya<sup>10</sup>. Ayant examiné différentes autres déductions raisonnables qui pouvaient être faites des informations présentées, en particulier des considérations de sécurité<sup>11</sup>, la mission a constaté, dans son rapport, que « [c]eux qui [avaient] orchestré

---

<sup>8</sup> *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. 22, par. 55, citant Nations Unies, rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, doc. A/HRC/39/64, 12 septembre 2018; Nations Unies, rapport portant constatations détaillées de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, doc. A/HRC/39/CRP.2, 17 septembre 2018; et Nations Unies, rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, doc. A/HRC/42/50, 8 août 2019.

<sup>9</sup> Voir rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits, Nations Unies, doc. A/HRC/39/64, 12 septembre 2018, par. 84-87; Nations Unies, doc. A/HRC/39/CRP.2, 17 septembre 2018, par. 1411-1441; Nations Unies, doc. A/HRC/42/50, 8 août 2019, par. 90. Voir autre rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits, Nations Unies, doc. A/HRC/42/CRP.5, 16 septembre 2019, par. 220-225 et 238, auquel il est fait référence dans d'autres paragraphes de l'ordonnance.

<sup>10</sup> Nations Unies, doc. A/HRC/39/CRP.2, 17 septembre 2018, par. 1394-1395 et 1406.

<sup>11</sup> *Ibid.*, par. 1434-1438.

of genocidal intent are present”<sup>12</sup>. Based on this information, the Court considered that, under the circumstances, the rights of the Rohingya group deriving from Article II (a) to (d) of the Genocide Convention, as alleged by The Gambia, were plausible.

14. The information provided by South Africa regarding Israel’s military operation is not comparable to the evidence before the Court in *The Gambia v. Myanmar* in 2020. While the Applicant cannot now be expected to provide the Court with detailed reports of an international fact-finding mission, it is not sufficient for South Africa to point to the terrible death and destruction that Israel’s military operation has brought about and is continuing to bring about. The Applicant must be expected to engage not only with the stated purpose of the operation, namely to “destroy Hamas” and to liberate the hostages, but also with other manifest circumstances, such as the calls to the civilian population to evacuate, an official policy and orders to soldiers not to target civilians, the way in which the opposing forces are confronting each other on the ground, as well as the enabling of the delivery of a certain amount of humanitarian aid, all of which may give rise to other plausible inferences from an alleged “pattern of conduct” than genocidal intent. Rather, these measures by Israel, while not conclusive, make it at least plausible that its military operation is not being conducted with genocidal intent. South Africa has not called these underlying circumstances into question and has, in my view, not sufficiently engaged with their implications for the plausibility of the rights of Palestinians in the Gaza Strip deriving from the Genocide Convention.

15. Even though I do not find it plausible that the military operation is being conducted with genocidal intent, I voted in favour of the measures indicated by the Court. To indicate those measures, it is not necessary for the Court to find that the military operation as such implicates plausible rights of Palestinians in the Gaza Strip. My decision to vote in favour of the measures indicated rests on the plausible claim by South Africa that certain statements by Israeli State officials, including members of its military, give rise to a real and imminent risk of irreparable prejudice to the rights of Palestinians under the Genocide Convention (see paragraphs 50-52 of the Order). At the present stage of the proceedings, it is not necessary to determine whether such statements should be characterized as acts of “[d]irect and public incitement to commit genocide” within the meaning of Article III (c) of the Genocide Convention. It is true that some of these statements can be read as referring exclusively to Hamas and other armed groups in the

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, paras. 1440-1441.

les attaques contre les Rohingya sembl[ai]ent avoir agi en suivant scrupuleusement une liste préétablie [concernant l'intention génocidaire]», concluant qu'elle avait «des motifs raisonnables de penser que les éléments permettant de déduire l'existence d'une intention génocidaire [étaient] réunis»<sup>12</sup>. Sur la base de ces informations, la Cour a estimé que, au vu des circonstances, les droits du groupe des Rohingya découlant des *litt. a) à d)* de l'article II de la convention sur le génocide, tels qu'allégués par la Gambie, étaient plausibles.

14. Les renseignements fournis par l'Afrique du Sud au sujet de l'opération militaire d'Israël ne sont pas comparables aux éléments de preuve présentés à la Cour en 2020 en l'affaire *Gambie c. Myanmar*. Si l'on ne devait pas s'attendre à ce qu'elle fournisse dès à présent à la Cour des rapports détaillés émanant d'une mission internationale d'établissement des faits, l'Afrique du Sud ne pouvait, pour autant, se contenter d'invoquer l'horreur des pertes en vies humaines et des destructions qui avaient été causées par l'opération militaire d'Israël et continuaient de l'être. Elle aurait dû traiter non seulement l'objectif annoncé de l'opération, à savoir la «destruction du Hamas» et la libération des otages, mais aussi d'autres faits manifestes, tels les alertes invitant la population civile à évacuer, la politique officielle et les ordres adressés aux soldats consistant à ne pas cibler les civils, la manière dont les forces en présence s'affrontaient sur le terrain, ou encore le fait de permettre l'acheminement d'une certaine quantité d'aide humanitaire, autant d'éléments qui pouvaient conduire à faire de la «ligne de conduite» alléguée d'autres déductions plausibles que l'intention génocidaire. En effet, ces mesures mises en œuvre par Israël, bien qu'elles ne soient pas déterminantes, rendaient au moins plausible l'idée que l'opération militaire n'était pas sous-tendue par une intention génocidaire. L'Afrique du Sud n'a pas pris en considération ces circonstances sous-jacentes et ne s'est, selon moi, pas suffisamment penchée sur ce qui en découle pour la plausibilité des droits des Palestiniens de la bande de Gaza au regard de la convention sur le génocide.

15. Même s'il ne me semblait pas plausible que l'opération militaire fût sous-tendue par une intention génocidaire, j'ai voté en faveur des mesures indiquées par la Cour. Celle-ci n'était nullement tenue, pour indiquer ces mesures, de conclure que l'opération militaire mettait en question, en tant que telle, des droits plausibles des Palestiniens de la bande de Gaza. Ma décision de voter en faveur des mesures indiquées repose sur l'affirmation plausible de l'Afrique du Sud, selon laquelle certaines déclarations émanant de représentants de l'État israélien, dont des membres de son armée, donnaient lieu à un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable fût causé aux droits garantis aux Palestiniens par la convention sur le génocide (voir les paragraphes 50-52 de l'ordonnance). À ce stade de la procédure, il n'était pas nécessaire de déterminer si de telles déclarations devaient être qualifiées d'«incitation directe et publique à commettre le génocide» au sens de la *litt. c)* de l'article III de la convention sur le génocide. Ces déclarations, si

<sup>12</sup> *Ibid.*, par. 1440-1441.

Gaza Strip. However, these statements are at least highly ambiguous in their use of dehumanizing and indiscriminate language against Palestinians in the Gaza Strip as a group. Since they were made by high-ranking officials, who thereby also addressed soldiers involved in hostilities in the Gaza Strip, I cannot plausibly exclude that such statements contribute to a potential failure by Israel to prevent and punish acts of public and direct incitement to genocide. Indeed, South Africa has provided evidence, not contradicted by Israel, that inflammatory parts of relevant statements have been echoed in a threatening way by members of the Israeli armed forces<sup>13</sup>. This confirms that such statements may contribute to a “serious risk” that acts of genocide other than direct and public incitement may be committed, giving rise to Israel’s obligation to prevent genocide<sup>14</sup>.

16. Statements by Israel and by United Nations agencies regarding the access of Palestinians in the Gaza Strip to adequate food, water and other forms of humanitarian assistance differ significantly<sup>15</sup>. United Nations agencies claim that there is a desperate lack of food and other goods necessary for the survival of the population<sup>16</sup>. Their statements raise the question whether the Israeli authorities are unjustifiably restricting the delivery of food and other necessary goods to the entire civilian population in the Gaza Strip, or at least to substantial parts of the population<sup>17</sup>. Under the circumstances and at the provisional measures stage, I think that weight must be given to the respective assessments of United Nations agencies regarding the circumstances of the existentially threatening situation of the group of Palestinians in the Gaza Strip. I have therefore also voted in favour of measure (4).

---

<sup>13</sup> CR 2024/1, p. 36, para. 21 (Ngcukaitobi).

<sup>14</sup> See *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), pp. 221-222, para. 431.

<sup>15</sup> CR 2024/2, p. 32, para. 41 (Shaw); pp. 46-49, paras. 51-77 (Raguan); pp. 50-52, paras. 9-13 (Sender); Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Co-ordinator, Mr Martin Griffiths’ briefing to the UN Security Council on the humanitarian situation in Israel and the Occupied Palestinian Territory, 12 January 2024; UN News, “Humanitarian aid”, 11 January 2024, available at: <https://news.un.org/en/story/2024/01/1145422>.

<sup>16</sup> Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council invoking Article 99 of the United Nations Charter, 6 December 2023, available at: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_letter\\_of\\_6\\_december\\_gaza.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_letter_of_6_december_gaza.pdf).

<sup>17</sup> Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Co-ordinator, Mr Martin Griffiths’ briefing to the UN Security Council on the humanitarian situation in Israel and the Occupied Palestinian Territory, 12 January 2024; UN News, “Humanitarian aid”, 11 January 2024, available at: <https://news.un.org/en/story/2024/01/1145422>.

elles peuvent effectivement, pour certaines d'entre elles, s'interpréter comme renvoyant exclusivement au Hamas et à d'autres groupes armés de la bande de Gaza, sont toutefois au moins extrêmement ambiguës dans l'utilisation qui y est faite de termes déshumanisants et indifférenciés à l'égard des Palestiniens de la bande de Gaza en tant que groupe. Étant donné qu'elles émanaient de hauts responsables et s'adressaient donc aussi aux soldats participant aux hostilités dans la bande de Gaza, je ne peux exclure de manière plausible qu'elles aient pu s'inscrire dans un possible manquement d'Israël à l'obligation qu'il avait de prévenir et de punir des actes d'incitation directe et publique à commettre le génocide. En effet, l'Afrique du Sud a produit des éléments, qu'Israël n'a pas contestés, prouvant que des passages incendiaires de ces déclarations avaient été repris sous forme de menaces par des membres des forces armées israéliennes<sup>13</sup>. Cela confirme que de telles déclarations pouvaient contribuer à un «risque grave» que fussent commis d'autres actes de génocide que l'incitation directe et publique, mettant en jeu l'obligation d'Israël de prévenir le génocide<sup>14</sup>.

16. Les déclarations d'Israël et des organismes des Nations Unies concernant l'accès adéquat des Palestiniens de la bande de Gaza à l'eau et à la nourriture et à d'autres formes d'aide humanitaire diffèrent sensiblement<sup>15</sup>. Les organismes de l'ONU ont affirmé que la nourriture et les autres biens nécessaires à la survie de la population faisaient cruellement défaut<sup>16</sup>, ce qui soulève la question de savoir si les autorités israéliennes entravent de manière injustifiée la fourniture de la nourriture et d'autres biens nécessaires à la population civile de Gaza dans son ensemble, ou au moins à une partie importante de celle-ci<sup>17</sup>. Dans ce contexte et au stade des mesures conservatoires, il y avait lieu, selon moi, d'accorder du poids à l'appréciation faite par les divers organismes de l'ONU concernant les circonstances menaçant l'existence du groupe des Palestiniens de la bande de Gaza. En conséquence, j'ai aussi voté en faveur de la quatrième mesure.

<sup>13</sup> CR 2024/1, p. 36, par. 21 (Ngcukaitobi).

<sup>14</sup> Voir *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. 221-222, par. 431.

<sup>15</sup> CR 2024/2, p. 32, par. 41 (Shaw); p. 46-49, par. 51-77 (Raguan); p. 50-52, par. 9-13 (Sender); Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Co-ordinator, Mr Martin Griffiths' briefing to the UN Security Council on the humanitarian situation in Israel and the Occupied Palestinian Territory, 12 janvier 2024; ONU Info, «Humanitarian aid», 11 janvier 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2024/01/1145422>.

<sup>16</sup> Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council invoking Article 99 of the United Nations Charter, 6 décembre 2023, accessible à l'adresse suivante : [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_letter\\_of\\_6\\_december\\_gaza.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_letter_of_6_december_gaza.pdf).

<sup>17</sup> Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Co-ordinator, Mr Martin Griffiths' briefing to the UN Security Council on the humanitarian situation in Israel and the Occupied Palestinian Territory, 12 janvier 2024; ONU Info, «Humanitarian aid», 11 janvier 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2024/01/1145422>.

## III.

17. South Africa has, in my view, shown that some, but not all, of the rights which it has alleged are plausible at the present preliminary stage of the proceedings (see paragraph 54 of the Order). I view the measures indicated by the Court today as responding to certain plausible risks for the rights of Palestinians in the Gaza Strip deriving from the Genocide Convention, and as reminding Israel of its obligations under that Convention.

*(Signed)* Georg NOLTE.

---

## III.

17. Je suis d'avis que l'Afrique du Sud a démontré la plausibilité, à ce stade préliminaire de la procédure, d'une partie, et non de la totalité, des droits qu'elle alléguait (voir le paragraphe 54 de l'ordonnance). Par les mesures qu'elle a indiquées, la Cour a aujourd'hui, selon moi, répondu à certains risques plausibles qui pesaient sur les droits des Palestiniens de la bande de Gaza au titre de la convention sur le génocide, et rappelé à Israël ses obligations au regard de cet instrument.

(Signé) Georg NOLTE.

---