

## DECLARATION OF JUDGE NOLTE

*Function of the International Court of Justice — Conditions for the modification of provisional measures — Extraordinary situation resulting from the Israeli military offensive in Rafah.*

1. More than seven months after the attack by Hamas against Israel on 7 October 2023 and the start of the Israeli military operation in response, the situation in the Gaza Strip remains catastrophic. As there is still no sign of a political solution, the Court has been approached once again by South Africa. Within five months, the Court has been called upon to indicate provisional measures four times. It has indicated provisional measures twice and refused to do so once<sup>1</sup>.

2. The Court can play only a limited role in resolving the situation. It must be careful not to overstep the limits of what it can and should do. The Court must be guided by the mandate conferred on it by the Charter of the United Nations<sup>2</sup>, its Statute<sup>3</sup> and the Genocide Convention<sup>4</sup>. More than ever, it is important not to lose sight of the Court's basic function:

“the Court as the principal judicial organ of the United Nations . . . acts only on the basis of the law, independently of all outside influence or interventions whatsoever, in the exercise of the judicial function entrusted to it alone by the Charter and its Statute. A court functioning as a court of law can act in no other way.”<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, p. 3; Decision of the Court on South Africa's request for additional provisional measures, Press Release No. 2024/16, 16 February 2024; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, p. 513.

<sup>2</sup> Hereinafter the “United Nations Charter”.

<sup>3</sup> Hereinafter the “ICJ Statute” or the “Statute”.

<sup>4</sup> Hereinafter the “Genocide Convention”.

<sup>5</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p. 23, para. 29.

## DÉCLARATION DE M. LE JUGE NOLTE

[Traduction]

*Fonction de la Cour internationale de Justice — Conditions requises pour la modification de mesures conservatoires — Situation extraordinaire résultant de l'offensive militaire israélienne à Rafah.*

1. Plus de sept mois après l'attaque commise par le Hamas contre Israël le 7 octobre 2023 et le début de la riposte militaire israélienne, la situation dans la bande de Gaza demeure catastrophique. En l'absence de toute perspective de solution politique, l'Afrique du Sud a une fois de plus sollicité la Cour. Celle-ci a été priée à quatre reprises, en l'espace de cinq mois, d'indiquer des mesures conservatoires, ce qu'elle a fait deux fois et a refusé de faire une fois<sup>1</sup>.

2. La Cour ne peut jouer qu'un rôle limité dans la résolution de la situation. Elle doit se garder d'outrepasser les limites de ce qu'elle peut et doit faire, et s'en tenir au mandat que lui confie la Charte des Nations Unies<sup>2</sup>, son Statut<sup>3</sup> et la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide<sup>4</sup>. Il est plus important que jamais de ne pas perdre de vue la fonction fondamentale de la Cour, laquelle, en sa qualité de

«organe judiciaire principal des Nations Unies, ... ne se prononce que sur la base du droit, indépendamment de toute influence ou de toute intervention de la part de quiconque, dans l'exercice de la fonction juridictionnelle confiée à elle seule par la Charte et par son Statut. Une cour, remplissant une fonction de cour de justice, ne saurait agir d'une autre manière.»<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), p. 3 ; décision de la Cour sur la demande en indication de mesures additionnelles présentée par l'Afrique du Sud, communiqué de presse n° 2024/16, 16 février 2024 ; Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), p. 513.

<sup>2</sup> Ci-après la «Charte».

<sup>3</sup> Ci-après le «Statut».

<sup>4</sup> Ci-après la «convention sur le génocide» ou la «convention».

<sup>5</sup> Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 23, par. 29.

3. With this in mind, it was only after considerable hesitation that I voted in favour of the present Order. I can only outline briefly the reasons for my hesitation and my ultimate support for the Order.

#### CONDITIONS FOR THE MODIFICATION OF PROVISIONAL MEASURES

4. Article 76, paragraph 1, of the Rules of Court provides that “the Court may . . . modify any decision concerning provisional measures if, in its opinion, some change in the situation justifies such . . . modification”.

5. For the Court to modify provisional measures pursuant to Article 76, paragraph 1, three conditions must be met<sup>6</sup>. First, the Court must ascertain whether “the situation that warranted the indication of certain provisional measures . . . has changed since that time”<sup>7</sup>. Secondly, it must consider whether the “the provisional measures indicated . . . do not fully address the consequences arising from the changes in the situation”<sup>8</sup> and thus justify a modification. Finally, the Court “must . . . satisfy itself that the general conditions laid down in Article 41 of the Statute of the Court are met in the current situation”<sup>9</sup>.

6. As to the first condition, it is not obvious that the current military offensive in Rafah constitutes “some change in the situation” not previously considered. Indeed, the Court has already referred to the deteriorating situation in Rafah in its letter to the Parties of 16 February 2024<sup>10</sup> and in its Order of 28 March 2024<sup>11</sup>. In particular, in its letter of 16 February, the Court assessed the risk resulting from military activity in Rafah at a time when a

<sup>6</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, p. 518, para. 14; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 7 December 2021, Order of 12 October 2022, I.C.J. Reports 2022 (II)*, p. 581, para. 12.

<sup>7</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, p. 518, para. 14.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 520, para. 23.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Decision of the Court on South Africa’s request for additional provisional measures, Press Release No. 2024/16, 16 February 2024.

<sup>11</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, pp. 516, 519 and 526, paras. 6-7, 18 and 46.

3. Dans ce contexte, ce n'est qu'après une longue hésitation que j'ai voté la présente ordonnance. Je me bornerai ici à exposer succinctement les raisons de cette hésitation et celles qui m'ont finalement conduit à souscrire à l'ordonnance.

#### CONDITIONS REQUISES POUR LA MODIFICATION DE MESURES CONSERVATOIRES

4. Le paragraphe 1 de l'article 76 du Règlement de la Cour dispose que celle-ci «peut ... modifier toute décision concernant des mesures conservatoires si un changement dans la situation lui paraît justifier que cette décision soit ... modifiée».

5. Pour que la Cour modifie des mesures conservatoires en application du paragraphe 1 de l'article 76, trois conditions doivent être remplies<sup>6</sup>. Premièrement, la Cour doit rechercher si «la situation qui a motivé l'indication de certaines mesures conservatoires ... a depuis lors changé»<sup>7</sup>. Deuxièmement, elle doit déterminer si «les mesures conservatoires indiquées ... ne couvrent pas intégralement les conséquences découlant des changements dans la situation»<sup>8</sup>, ce qui justifierait une modification. Enfin, elle doit «s'assurer qu'il est, dans la situation actuelle, satisfait aux conditions générales prévues à l'article 41 de son Statut»<sup>9</sup>.

6. S'agissant de la première condition, il n'est pas évident que l'offensive militaire actuellement menée à Rafah constitue un «changement dans la situation» qui n'aurait pas été pris en considération auparavant. De fait, la Cour a déjà évoqué la détérioration de la situation à Rafah dans la lettre qu'elle a adressée aux Parties le 16 février 2024<sup>10</sup> et dans son ordonnance du 28 mars 2024<sup>11</sup>. Dans sa lettre du 16 février, la Cour a notamment analysé le

<sup>6</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), p. 518, par. 14; Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Arménie c. Azerbaïdjan), demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 7 décembre 2021, ordonnance du 12 octobre 2022, C.I.J. Recueil 2022 (II), p. 581, par. 12.*

<sup>7</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), p. 518, par. 14.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 520, par. 23.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Décision de la Cour sur la demande en indication de mesures additionnelles présentée par l'Afrique du Sud, communiqué de presse n° 2024/16, 16 février 2024.

<sup>11</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), p. 516, 519 et 526, par. 6-7, 18 et 46.*

very large number of internally displaced Palestinians were already present in Rafah and when there also appeared to be no other safe areas to go to<sup>12</sup>. Thus, as horrifying as the situation is and remains, it was essentially the same situation with which the Court was confronted when it was seized of similar requests in January, February and March. One may therefore doubt whether there is indeed “some change in the situation”, in the sense of Article 76, paragraph 1, of the Rules of Court.

7. It is equally doubtful that the second condition is met. When the Court considered the situation in Rafah in February and March 2024, it estimated that the measures it had indicated on 26 January 2024 were sufficient to address the possibility of a military operation by the Israeli armed forces in Rafah<sup>13</sup>.

8. I remain of the view that the Court should not set “problematic precedent[s]” that “would consist in signaling to the parties in this and other cases that the Court considers that the threshold for modifying, adding or specifying a provisional measure is low”<sup>14</sup>. The Court should also avoid the risk of prejudicing a finding on the merits that an order has been violated. Moreover, the “purpose of a modification of provisional measures is not normally the implementation of provisional measures already indicated”<sup>15</sup>.

9. This latter concern manifestly arises in the present case. South Africa has openly stated that it expects the Court to act in order to render its own previous Orders “effective”, to prevent them from becoming “worthless” and to step in for the United Nations Security Council and General Assembly, which, according to South Africa, are not fulfilling their mandate in the present case<sup>16</sup>.

10. The Security Council of the United Nations has the “primary responsibility for the maintenance of international peace and security” (United

<sup>12</sup> Decision of the Court on South Africa’s request for additional provisional measures, Press Release No. 2024/16, 16 February 2024:

“The Court notes that the most recent developments in the Gaza Strip, and in Rafah in particular, ‘would exponentially increase what is already a humanitarian nightmare with untold regional consequences’, as stated by the United Nations Secretary-General (Remarks to the General Assembly on priorities for 2024 (7 Feb. 2024)).

This perilous situation demands immediate and effective implementation of the provisional measures indicated by the Court in its Order of 26 January 2024, which are applicable throughout the Gaza Strip, including in Rafah, and does not demand the indication of additional provisional measures.”

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, separate opinion of Judge Nolte, p. 541, para. 5.

<sup>15</sup> See *ibid.*, p. 540, paras. 3 and 5.

<sup>16</sup> CR 2024/27, p. 13, paras. 4-5 (Lowe) and p. 61, paras. 24-25 (Ní Ghrálaigh).

risque créé par l'activité militaire à Rafah alors que de très nombreux Palestiniens déplacés s'y trouvaient déjà et qu'il ne semblait y avoir aucune autre zone sûre où se réfugier<sup>12</sup>. Par conséquent, aussi effroyable que la situation puisse être et demeurer, elle est essentiellement identique à celle que la Cour a examinée lorsqu'elle a été saisie de demandes semblables en janvier, février et mars. Dès lors, il est permis de douter qu'«un changement dans la situation» au sens du paragraphe 1 de l'article 76 du Règlement se soit effectivement produit.

7. Il n'est pas non plus certain que la deuxième condition soit remplie. Lorsque la Cour a examiné la situation à Rafah aux mois de février et mars 2024, elle a estimé que les mesures qu'elle avait indiquées le 26 janvier 2024 étaient suffisantes pour tenir compte de l'éventualité d'une opération militaire des forces armées israéliennes à Rafah<sup>13</sup>.

8. Je reste d'avis que la Cour ne devrait pas créer de «précédent[s] problématique[s]» qui consisteraient à «laisser croire aux parties à la présente affaire, ainsi qu'à d'autres, que la Cour considère que les conditions à remplir pour qu'une mesure conservatoire puisse être modifiée, complétée ou précisée sont peu exigeantes»<sup>14</sup>. La Cour ne doit pas non plus risquer de préjuger une décision sur le fond quant à la violation d'une ordonnance. En outre, la «modification de mesures conservatoires n'a normalement pas pour objet la mise en œuvre de mesures déjà indiquées»<sup>15</sup>.

9. Cette dernière considération est manifestement en cause en l'espèce. L'Afrique du Sud a ouvertement déclaré qu'elle escomptait que la Cour s'assurerait que ses précédentes ordonnances soient «effectives», éviterait qu'elles deviennent «inutiles» et suppléerait le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies, qui, selon la demanderesse, ne s'acquittent pas de leur mandat en la présente affaire<sup>16</sup>.

10. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a la «responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales» (Charte des

<sup>12</sup> Décision de la Cour sur la demande en indication de mesures additionnelles présentée par l'Afrique du Sud, communiqué de presse n° 2024/16, 16 février 2024 :

«La Cour note que les événements intervenus tout récemment dans la bande de Gaza, et en particulier à Rafah, «entraîneraient une aggravation exponentielle de ce qui est d'ores et déjà un cauchemar humanitaire aux conséquences régionales insondables», ainsi que l'a indiqué le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (Remarks to the General Assembly on priorities for 2024 (7 février 2024)).

Cette situation alarmante exige la mise en œuvre immédiate et effective des mesures conservatoires indiquées par la Cour dans son ordonnance du 26 janvier 2024, lesquelles sont applicables à l'ensemble de la bande de Gaza, y compris à Rafah ; elle ne nécessite pas l'indication de mesures additionnelles.»

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), opinion individuelle du juge Nolte, p. 541, par. 5.

<sup>15</sup> Voir *ibid.*, p. 540, par. 3 et 5.

<sup>16</sup> CR 2024/27, p. 13, par. 4-5 (Lowe), et p. 61, par. 24-25 (Ní Ghrádaigh).

Nations Charter, Art. 24, para. 1). It is the Security Council that shall “decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security” (*ibid.*, Art. 39), and thus to prevent the violation of related rules of international law, including those arising from the Genocide Convention.

11. This does not mean that the responsibility of the Security Council is exclusive<sup>17</sup>. As the “principal judicial organ of the United Nations (United Nations Charter, Art. 92), the Court is tasked with contributing to the maintenance of international peace and security through the judicial settlement of legal disputes (*ibid.*, Art. 33, para. 1). However, “[t]he Council has functions of a political nature assigned to it, whereas the Court exercises purely judicial functions”<sup>18</sup>. The Security Council and the Court “therefore perform their separate but complementary functions with respect to the same events”<sup>19</sup>. In the present case, the Court’s jurisdiction is limited to the Genocide Convention. In contrast to the Security Council, it is not tasked with the monitoring or enforcement of the Genocide Convention, but only with the settlement of disputes over the “interpretation, application or fulfilment” of that Convention<sup>20</sup>. Its incidental jurisdiction under Article 41 of the Statute does not transform the Court into a monitoring body or even an enforcement organ.

#### SPECIFICATION OF THE COURT’S PREVIOUS ORDERS IN THE PRESENT CASE

12. Does this mean that the Court could not, or should not, have rendered the present Order? Article 76, paragraph 1, does not explicitly address the question whether the Court may indicate new measures when it anticipated a certain contingency in the abstract in its original order, but when specific subsequent circumstances raise questions as to how the original measure should be interpreted.

13. Article 76, paragraph 1, of the Rules of Court is not formulated in strict terms. The Court may modify an order “if, *in its opinion*, some change in the situation justifies such revocation or modification” [emphasis added]. With this self-imposed rule<sup>21</sup>, the Court has given itself a guideline rather than a strict limitation on the exercise of its power under Article 41 of its Statute. In any event, Article 76, paragraph 1, of the Rules of Court cannot be read as

<sup>17</sup> *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1962, p. 163.

<sup>18</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment*, I.C.J. Reports 1984, p. 435, para. 95.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> See Articles VIII and IX of the 1948 Genocide Convention.

<sup>21</sup> See Article 30, paragraph 1, of the Statute.

Nations Unies, art. 24, par. 1). C'est lui qui «décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales» (*ibid.*, art. 39), et donc pour empêcher la violation de règles connexes du droit international, y compris celles qui découlent de la convention sur le génocide.

11. La responsabilité du Conseil de sécurité n'est pas pour autant exclusive<sup>17</sup>. En tant qu'«organe judiciaire principal des Nations Unies» (Charte, art. 92), la Cour est chargée de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales en procédant au règlement judiciaire de différends d'ordre juridique (*ibid.*, art. 33, par. 1). En revanche, le Conseil «a des attributions politiques» tandis que «la Cour exerce des fonctions purement judiciaires»<sup>18</sup>. Ainsi, ces deux organes «s'acquitt[nt] de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements»<sup>19</sup>. En la présente affaire, la compétence de la Cour est limitée à la convention sur le génocide. Contrairement au Conseil de sécurité, la Cour n'est pas chargée du contrôle ni de la mise en œuvre de la convention, mais seulement du règlement des différends relatifs à «l'interprétation, l'application ou l'exécution» de cet instrument<sup>20</sup>. La compétence incidente qu'elle tire de l'article 41 de son Statut ne fait pas de la Cour un organe de contrôle ou d'application.

#### PRÉCISION DES ORDONNANCES PRÉCÉDENTES DE LA COUR EN LA PRÉSENTE AFFAIRE

12. Est-ce à dire que la Cour ne pouvait pas ou ne devait pas rendre la présente ordonnance? Le paragraphe 1 de l'article 76 du Règlement ne traite pas explicitement de la question de savoir si, dans le cas où elle aurait prévu un certain risque *in abstracto* dans sa première ordonnance, la Cour pourrait indiquer de nouvelles mesures si des circonstances particulières suscitaient ultérieurement des interrogations quant à l'interprétation à donner à la mesure initiale.

13. Le paragraphe 1 de l'article 76 du Règlement n'est pas libellé dans des termes stricts. La Cour peut modifier une ordonnance «si un changement dans la situation *lui paraît* justifier que cette décision soit rapportée ou modifiée» [les italiques sont de moi]. Cette règle que la Cour s'est elle-même imposée<sup>21</sup> est une ligne directrice et non une limite stricte à l'exercice du pouvoir que lui confère l'article 41 de son Statut. En tout état de cause, le

<sup>17</sup> *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 163.*

<sup>18</sup> *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 435, par. 95.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Voir les articles VIII et IX de la convention sur le génocide de 1948.

<sup>21</sup> Voir l'article 30, paragraphe 1, du Statut.

limiting the Court's power under Article 41 of its Statute. The Court is inherently competent under this provision to interpret, and thus to specify (or clarify), the measures it has previously indicated to ensure the sound administration of justice<sup>22</sup>.

14. Every specification (clarification) requires a modification of the terms of the original order, even if its substance remains the same. The Court's power to interpret and thus to specify the terms suggests that "some change in the situation" may also consist of subsequent developments which the Court had generally anticipated as a possibility, but with respect to which significant uncertainties arise as to how the previous order applies to them.

15. Of course, the possibility that new developments may give rise to more specific provisional measures risks encouraging parties to come back to the Court unnecessarily, for political purposes. While the Court should remain vigilant not to allow much room for repeated requests of this kind, I now recognize that it cannot be excluded that there may be situations in which, "in its opinion", a specification of a previous order is exceptionally warranted<sup>23</sup>.

16. In the present case, I agree that the extraordinarily dramatic humanitarian situation in and around Rafah, resulting from the Israeli military offensive which started on 7 May 2024, and the lack of clarity concerning what Israel calls "designated humanitarian areas" justify a specification of the existing measures of 26 January and 28 March 2024, according to which

"[t]he State of Israel shall 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"<sup>24</sup>;

and

"[t]he State of Israel shall . . . [t]ake all necessary and effective measures to ensure, without delay, in full co-operation with the United Nations, the unhindered provision at scale by all concerned of urgently needed basic services and humanitarian assistance, including food, water, electricity, fuel, shelter, clothing, hygiene and sanitation requirements, as

<sup>22</sup> See *mutatis mutandis*, *Mavrommatis Palestine Concessions*, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2, p. 16.

<sup>23</sup> See *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip* (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (I), separate opinion of Judge Nolte, p. 541, para. 5.

<sup>24</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip* (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, I.C.J. Reports 2024 (I), p. 31, para. 86 (4).

paragraphe 1 de l'article 76 du Règlement ne saurait être interprété comme limitant le pouvoir que la Cour tient de l'article 41 de son Statut. En vertu de cette disposition, la Cour est intrinsèquement compétente pour interpréter, et donc préciser (ou clarifier), les mesures qu'elle a précédemment indiquées afin de garantir la bonne administration de la justice<sup>22</sup>.

14. Toute précision (ou clarification) nécessite une modification des termes de l'ordonnance initiale, même si le fond reste le même. Il semble que le pouvoir qu'a la Cour d'interpréter et donc de préciser ces termes signifie que par «un changement dans la situation» on peut aussi entendre des faits nouveaux ultérieurs dont la Cour avait envisagé l'éventualité de manière générale, mais qui soulèvent de fortes incertitudes quant à la façon dont s'y applique l'ordonnance précédente.

15. Bien sûr, la possibilité que des faits nouveaux donnent lieu à l'indication de mesures conservatoires plus précises risque d'encourager les parties à revenir inutilement devant la Cour pour des raisons politiques. Si la Cour doit veiller à ne pas laisser la porte grande ouverte à des demandes répétées de ce type, j'admets à présent que l'on ne peut exclure que, dans certaines situations, il «lui parai[sse]» exceptionnellement justifié de préciser une ordonnance précédente<sup>23</sup>.

16. En l'espèce, je concours à dire que le drame humanitaire absolu qui se déroule à Rafah et aux alentours en conséquence de l'offensive militaire israélienne lancée le 7 mai 2024, ainsi que le manque de clarté concernant ce qu'Israël appelle des «zones humanitaires désignées», justifie une précision des mesures indiquées les 26 janvier et 28 mars 2024, par lesquelles la Cour a prescrit à l'État d'Israël de

«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»<sup>24</sup>;

et de

«[p]rendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'Organisation des Nations Unies, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, notamment la nourriture, l'eau, l'électricité,

<sup>22</sup> Voir, *mutatis mutandis*, *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 16.

<sup>23</sup> Voir *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), opinion individuelle du juge Nolte, p. 541, par. 5.

<sup>24</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), p. 31, par. 86, point 4.

well as medical supplies and medical care to Palestinians throughout Gaza, including by increasing the capacity and number of land crossing points and maintaining them open for as long as necessary”<sup>25</sup>.

In my view, the first measure indicated today specifies these previous measures by stating that

“[t]he State of Israel shall . . . [i]mmediately halt its military offensive, and any other action in the Rafah Governorate, which may inflict on the Palestinian group in Gaza conditions of life that could bring about its physical destruction in whole or in part”.

17. To arrive at this specification, it is not necessary to find that it is plausible that the current military offensive in Rafah, or the military operation in the Gaza Strip more generally, as such is being pursued with genocidal intent. Indeed, I remain unconvinced that the evidence presented to the Court provides plausible indications that the military operation undertaken by Israel as such is being pursued with genocidal intent<sup>26</sup>.

18. The reason for today’s measure is, in my view, that Israel has not sufficiently demonstrated that it can “enable the provision of urgently needed basic services and humanitarian assistance to address the adverse conditions of life faced by Palestinians” without limiting its current military offensive in Rafah (see, in particular, paragraph 46 of the Order).

19. To find that Israel’s “obligation to prevent, and the corresponding duty to act”<sup>27</sup>, plausibly exist, it is not necessary to find that Israel has violated its obligations under the Genocide Convention. For the obligation of prevention under the Genocide Convention to arise, a serious risk of conduct falling within the scope of Article III of the Genocide Convention and the knowledge of a State of such a risk is sufficient<sup>28</sup>. At the present stage of provisional measures, it is sufficient that a risk of conduct falling within the scope of Article III of the Genocide Convention and the knowledge of Israel of such a risk is plausible.

20. Based on the information before the Court, I consider that this is the case for three reasons.

<sup>25</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, p. 527, para. 51 (2) (a).

<sup>26</sup> See *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, declaration of Judge Nolte, pp. 59-60, para. 13.

<sup>27</sup> *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>28</sup> *Ibid.*

le combustible, les abris, les vêtements, les produits et installations d'hygiène et d'assainissement, ainsi que le matériel et les soins médicaux, aux Palestiniens de l'ensemble de la bande de Gaza, en particulier en accroissant la capacité et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire»<sup>25</sup>.

De mon point de vue, la première mesure indiquée aujourd'hui précise ces mesures précédentes en prescrivant à l'État d'Israël de

«[a]rrêter immédiatement son offensive militaire, et toute autre action menée dans le gouvernorat de Rafah, qui serait susceptible de soumettre le groupe des Palestiniens de Gaza à des conditions d'existence capables d'entraîner sa destruction physique totale ou partielle».

17. Pour formuler cette précision, il n'est pas nécessaire de juger plausible que l'offensive militaire actuelle à Rafah, ou plus généralement l'opération militaire dans la bande de Gaza, soit menée avec une intention génocidaire. Je ne suis toujours pas convaincu, en effet, que les éléments de preuve présentés à la Cour fournissent des indices plausibles portant à croire qu'Israël conduit cette opération militaire avec une telle intention<sup>26</sup>.

18. La raison d'être de la mesure indiquée aujourd'hui est, de mon point de vue, qu'Israël n'a pas suffisamment démontré qu'il peut «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» sans limiter l'offensive militaire qu'il mène actuellement à Rafah (voir, en particulier, le paragraphe 46 de l'ordonnance).

19. Pour juger plausible qu'Israël soit tenu par «l'obligation de prévention et le devoir d'agir qui en est le corollaire»<sup>27</sup>, il n'est pas nécessaire de conclure qu'il a manqué à ses obligations au regard de la convention sur le génocide. Pour que prenne naissance l'obligation de prévention découlant de la convention, il suffit qu'il existe un risque sérieux qu'un fait entrant dans le champ d'application de l'article III de cet instrument soit commis et qu'un État ait connaissance de ce risque<sup>28</sup>. Au stade actuel des mesures conservatoires, il suffit que soient plausibles le risque qu'un fait entrant dans le champ dudit article soit commis et la connaissance de ce risque par Israël.

20. Sur la base des informations dont dispose la Cour, je considère que tel est le cas pour trois raisons.

<sup>25</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), p. 527, par. 51, point 2, al. a).*

<sup>26</sup> Voir *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), déclaration du juge Nolte, p. 59-60, par. 13.*

<sup>27</sup> *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>28</sup> *Ibid.*

First, the situation in the areas to which Palestinians are fleeing remains highly precarious. I recognize that Israel has submitted a response to the question put to it regarding the conditions prevailing in the designated humanitarian areas, in which it has demonstrated substantial efforts to mitigate the humanitarian situation resulting from its military offensive in Rafah<sup>29</sup>. However, even by Israel's own account, the dwellings, including tents, available and set up in the designated humanitarian areas are clearly insufficient for sheltering the hundreds of thousands of Palestinians who have been called by Israel to leave Rafah or who have been prompted by the current military offensive to flee<sup>30</sup>. I take seriously Israel's assertion that the people arriving in the designated humanitarian areas, including in Al-Mawasi, have sufficient water at their disposal<sup>31</sup>, and I note that Israel has made efforts to enable humanitarian organizations to deliver sufficient food, water, and other basic humanitarian necessities, including through a newly established pier<sup>32</sup>. However, the various recent statements by representatives of different United Nations agencies and other international organizations which are quoted in South Africa's response leave me with strong doubts as to whether Israel is able and willing to simultaneously conduct its current military offensive in Rafah and ensure the most basic conditions for the survival of Palestinians who have arrived, and who are expected to arrive, in the designated humanitarian areas, including the delivery of sufficient food and other basic humanitarian necessities<sup>33</sup>.

21. I also have serious doubts whether Israel's public commitment and its efforts to enable the delivery of food and other humanitarian goods can give the Court enough confidence to assume that "urgently needed basic services and humanitarian assistance" will sustainably be provided in time to the people who have left and will leave Rafah, and to those who remain there despite the ongoing military offensive. My doubts that Israel will follow up on its public commitments result not least from the repeated interruptions of humanitarian aid deliveries by private Israeli citizens, which the police and the military have not prevented<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> See the response of Israel to the question posed by Judge Nolte, 18 May 2024.

<sup>30</sup> *Ibid.*, paras. 26-31.

<sup>31</sup> *Ibid.*, paras. 22-25.

<sup>32</sup> *Ibid.*, para. 14.

<sup>33</sup> See written comments of South Africa on the reply by Israel to the question posed by Judge Nolte, 20 May 2024.

<sup>34</sup> Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General of 14 May 2024, (<https://press.un.org/en/2024/db240514.doc.htm>); Eden Solomon, Josh Breiner and Bar Peleg, "Two Trucks with Humanitarian Aid Bound for Gaza Set on Fire in the West Bank", *Haaretz*, 14 May 2024, <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-05-14/ty-article/premium/two-trucks-with-humanitarian-aid-bound-for-gaza-set-on-fire-in-the-west-bank/0000018f-75f7-ddbe-addf-77ff80bb0000>; see also Lorenzo Tondo and Quique Kierszenbaum, "Israeli soldiers and police tipping off groups that attack Gaza aid trucks", *The Guardian*, 21 May 2024, <https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/21/israeli-soldiers-and-police-tipping-off-groups-that-attack-gaza-aid-trucks>; Felix Pope, "Activists who attacked Gaza

Premièrement, la situation reste très précaire dans les zones vers lesquelles fuient les Palestiniens. Je note qu'Israël, en réponse à la question qui lui a été posée concernant la situation dans les zones humanitaires désignées, a rendu compte des efforts considérables qu'il déployait pour atténuer les conséquences humanitaires de son offensive militaire à Rafah<sup>29</sup>. Cependant, du propre aveu d'Israël, les abris — notamment des tentes — disponibles et mis en place dans les zones humanitaires désignées sont clairement insuffisants pour héberger les centaines de milliers de Palestiniens qu'Israël a exhortés à quitter Rafah ou que l'offensive militaire en cours a incités à fuir<sup>30</sup>. Je prends au sérieux l'affirmation d'Israël selon laquelle les personnes qui arrivent dans ces zones, y compris à Al-Mawasi, ont accès à des quantités d'eau suffisantes<sup>31</sup>, et je prends note des efforts consentis par Israël pour permettre aux organisations humanitaires d'acheminer suffisamment de nourriture, d'eau et d'autres produits de première nécessité, notamment grâce à la jetée nouvellement construite<sup>32</sup>. Toutefois, les déclarations récentes de représentants de différents organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales qui sont citées dans la réponse de l'Afrique du Sud me laissent très dubitatif quant à la capacité et à la volonté d'Israël de mener son offensive militaire actuelle à Rafah tout en garantissant simultanément les conditions les plus élémentaires de survie, notamment par la fourniture d'une quantité suffisante de nourriture et d'autres produits de première nécessité, aux Palestiniens qui sont arrivés ou qui devraient arriver dans les zones humanitaires désignées<sup>33</sup>.

21. Je doute en outre fortement que l'engagement public pris par Israël et les efforts qu'il déploie pour permettre l'acheminement de nourriture et d'autres articles humanitaires soient suffisants pour convaincre la Cour que les «services de base et ... l'aide humanitaire requis de toute urgence» seront fournis durablement et en temps utile aux personnes qui ont quitté et quitteront Rafah, ainsi qu'à celles qui y restent malgré l'offensive militaire en cours. Je doute qu'Israël honore les engagements qu'il a pris publiquement, notamment parce que des citoyens israéliens ont plusieurs fois interrompu la livraison d'aide humanitaire sans que la police ou l'armée les en empêchent<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Voir la réponse d'Israël à la question que lui a posée le juge Nolte, 18 mai 2024.

<sup>30</sup> *Ibid.*, par. 26-31.

<sup>31</sup> *Ibid.*, par. 22-25.

<sup>32</sup> *Ibid.*, par. 14.

<sup>33</sup> Voir les observations écrites de l'Afrique du Sud sur la réponse d'Israël à la question que lui a posée le juge Nolte, 20 mai 2024.

<sup>34</sup> Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General of 14 May 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://press.un.org/en/2024/db240514.doc.htm>; Eden Solomon, Josh Breiner et Bar Peleg, «Two Trucks with Humanitarian Aid Bound for Gaza Set on Fire in the West Bank», *Haaretz*, 14 mai 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-05-14/ty-article/premium/two-trucks-with-humanitarian-aid-bound-for-gaza-set-on-fire-in-the-west-bank/0000018f-75f7-ddbe-addf-77ff80bb0000>; voir aussi Lorenzo Tondo et Quique Kierszenbaum, «Israeli soldiers and police tipping off groups that attack Gaza aid trucks», *The Guardian*, 21 mai 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/21/israeli-soldiers->

22. Finally, and relatedly, I am concerned by reports about continuing significant incendiary public speech in Israel, including by senior Israeli officials. When the Court adopted its first Order on 26 January 2024, I wrote separately 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>35</sup>. Unfortunately, significant incendiary speech has continued and, in some cases, has even been accompanied by open support for denying humanitarian aid and assistance to the population in Gaza.

23. I am not referring to speech which can be interpreted as only being directed against Hamas, but, for example, to a statement by the Israeli Minister of Finance, Mr Bezalel Smotrich — a member of the Security Cabinet — who reportedly stated at the end of April 2024: “There are no half measures. [] Rafah, Deir al-Balah, Nuseirat — total annihilation”<sup>36</sup>; and to a statement by the Vice Chair of the international arm of the ruling Likud Party of 3 May 2024 on Israeli television, who reportedly declared: “I think we needed to invade Rafah yesterday . . . There are no uninvolved . . . [We] need to go in and kill and kill and kill”<sup>37</sup>. Even if those statements come from persons who do not have immediate responsibility for Israel’s conduct in Gaza, they are at least serious indications of a volatile political context, which gives rise to doubts as to whether the State of Israel will uphold its public commitments regarding the delivery of humanitarian aid and assistance to the Palestinians in Gaza, particularly those who have fled, and will continue to flee, to Rafah. My concerns are reinforced by reports about utterances by senior Israeli officials publicly opposing the delivery of humanitarian aid by international organizations and openly supporting attacks on aid trucks destined for Gaza<sup>38</sup>. In this regard, I note that the Minister of National Security, Mr Itamar Ben Gvir, when asked about recent attacks in Israel on

---

aid truck claim Israeli police tipped them off”, *The Jewish Chronicle*, 21 May 2024, available at: <https://www.thejc.com/news/israel/activists-who-attacked-gaza-aid-claim-israeli-police-tipped-them-off-ohrioh5q>.

<sup>35</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, declaration of Judge Nolte, p. 61, para. 15.

<sup>36</sup> “Israel’s Far-right Minister Smotrich Calls for ‘No Half Measures’ in the ‘Total Annihilation’ of Gaza”, *Haaretz*, 30 April 2024, <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-04-30/ty-article/premium/smotrich-calls-for-no-half-measures-in-the-total-annihilation-of-gaza/0000018f-2f4c-d9c3-abcf-7f7d25460000>.

<sup>37</sup> Mohammad Alsaafin, “It’s Clearer Than Ever: Israel’s War Has Failed Catastrophically”, *The Nation*, 9 May 2024, <https://www.thenation.com/article/archive/rafah-invasion-israel-failure/>.

<sup>38</sup> N. Zilber, “Israel calls UN a ‘terror organisation’ as tensions escalate over Gaza war”, *The Financial Times*, 15 May 2024, <https://www.ft.com/content/f0945f3c-e4ab-4c04-8ele-1e6f8397cb2c>; see also “‘Why Are My Cops Here?’ Itamar Ben-Gvir Rages at Israel’s

22. Enfin, dans le même ordre d'idées, je m'inquiète des graves propos incendiaires qui continueraient d'être tenus publiquement en Israël, notamment par de hauts responsables israéliens. Quand la Cour a rendu sa première ordonnance, le 26 janvier 2024, j'ai écrit 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>35</sup>. Malheureusement, ce type de propos incendiaires n'a pas cessé, s'accompagnant même dans certains cas de discours ouvertement favorables à ce que la population de Gaza soit privée d'aide et d'assistance humanitaires.

23. Je ne fais pas ici référence à des propos pouvant être interprétés comme visant seulement le Hamas, mais, par exemple, à cette déclaration qu'aurait faite le ministre des finances d'Israël, M. Bezalel Smotrich, membre du cabinet de sécurité, à la fin du mois d'avril 2024 : «Il n'y a pas de demi-mesures. [] Rafah, Deir al-Balah, Nuseirat : annihilation totale»<sup>36</sup> ; ainsi qu'à cette déclaration qu'aurait faite à la télévision israélienne, le 3 mai 2024, le vice-président de la branche internationale du Likoud, parti au pouvoir : «Je crois que nous aurions dû envahir Rafah hier... Il n'y a pas d'innocents... Il [nous] faut y aller et tuer, tuer, tuer»<sup>37</sup>. Même si ces déclarations émanent de personnes qui ne sont pas immédiatement responsables du comportement d'Israël à Gaza, elles dénotent clairement, à tout le moins, un contexte politique explosif qui suscite des doutes quant à la concrétisation des engagements publics de l'État d'Israël en ce qui concerne la fourniture d'aide et d'assistance humanitaires aux Palestiniens de Gaza, en particulier à ceux qui se sont réfugiés à Rafah ou s'y réfugieront. Je suis d'autant plus inquiet que de hauts responsables israéliens se seraient publiquement opposés à la livraison d'aide humanitaire par des organisations internationales et auraient ouvertement cautionné les attaques commises contre des camions d'aide humanitaire destinée à Gaza<sup>38</sup>. À cet égard, je relève que le ministre

---

and-police-tipping-off-groups-that-attack-gaza-aid-trucks ; Felix Pope, « Activists who attacked Gaza aid truck claim Israeli police tipped them off », *The Jewish Chronicle*, 21 mai 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.thejc.com/news/israel/activists-who-attacked-gaza-aid-claim-israeli-police-tipped-them-off-ohrioh5q>.

<sup>35</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), déclaration du juge Nolte, p. 61, par. 15.

<sup>36</sup> « Israel's Far-right Minister Smotrich Calls for "No Half Measures" in the "Total Annihilation" of Gaza », *Haaretz*, 30 avril 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-04-30/ty-article/premium/smotrich-calls-for-no-half-measures-in-the-total-annihilation-of-gaza/0000018f-2f4c-d9c3-abcf-7f7d25460000>.

<sup>37</sup> Mohammad Alsaafin, « It's Clearer Than Ever: Israel's War Has Failed Catastrophically », *The Nation*, 9 mai 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.thenation.com/article/archive/rafah-invasion-israel-failure/>.

<sup>38</sup> N. Zilber, « Israel calls UN a "terror organisation" as tensions escalate over Gaza war », *The Financial Times*, 15 mai 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ft.com/content/f0945f3c-e4ab-4c04-8e1e-1e6f8397cb2c> ; voir aussi « "Why Are My Cops Here?"

humanitarian convoys, reportedly stated that “it’s the cabinet that should be topping the trucks”<sup>39</sup>.

24. Based on this information, I am of the view that statements made by high-ranking Israeli officials, interrupted, and delayed, deliveries of humanitarian aid and assistance, and the still highly precarious situation in Al-Mawasi and other evacuation areas, contribute to a risk for access to humanitarian aid urgently needed to ensure the survival of the Palestinian people in Gaza<sup>40</sup>.

25. For this reason, I considered it justified that the Court specify that the Orders indicated on 26 January and 28 March 2024 limit the current military offensive in Rafah as far as it could endanger the rights of the Palestinian people under the Genocide Convention, notably their access to basic humanitarian needs. The Court’s Order does not address military operations outside Rafah and the measure obliging Israel to halt the current military offensive in Rafah is conditioned by the need to prevent “conditions of life that could bring about [the] physical destruction in whole or in part” of the Palestinian group in Gaza. Thus, this measure does not concern other actions of Israel which do not give rise to such a risk.

## CONCLUSION

26. I understand that, in the present case, the Court has exercised its discretion under Article 41 of its Statute and Article 76 of the Rules of Court in order to specify general measures indicated on 26 January and 28 March 2024, with a view to providing more guidance for the specific situation resulting from the current offensive by Israel in Rafah. While I maintain my general concerns regarding the risk of the Court overstepping its mandate under the Genocide Convention and its own Statute by being drawn into implementing its own orders<sup>41</sup>, I ultimately decided to agree to

---

Police Chief for Protecting Gaza Aid Convoys”, *Haaretz*, 20 May 2024, available at: <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-05-20/ty-article/.premium/itamar-ben-gvir-rages-at-israels-police-chief-for-protecting-gaza-aid-convoys/0000018f-91ed-d17a-a9df-91fd3b670000>.

<sup>39</sup> “Ben Gvir: The cabinet should be stopping Gaza aid trucks — not protesters”, *The Times of Israel*, 19 May 2024, [https://www.timesofisrael.com/liveblog\\_entry/ben-gvir-the-cabinet-should-be-stopping-gaza-aid-trucks-not-protesters/](https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/ben-gvir-the-cabinet-should-be-stopping-gaza-aid-trucks-not-protesters/).

<sup>40</sup> See in particular Article II (c) of the Genocide Convention.

<sup>41</sup> See *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (I), separate opinion of Judge Nolte, p. 540, para. 3.

de la sécurité nationale, M. Itamar Ben Gvir, interrogé sur les récentes attaques commises contre des convois humanitaires en Israël, aurait répondu : « [C]’est le cabinet qui devrait arrêter les camions »<sup>39</sup>.

24. Sur la base de ces informations, j’estime que les déclarations faites par de hauts responsables israéliens, l’interruption ou le retardement des livraisons d’aide et d’assistance humanitaires, ainsi que la situation toujours très précaire à Al-Mawasi et dans d’autres zones d’évacuation, concourent à compromettre l’accès à l’aide humanitaire requise de toute urgence pour garantir la survie de la population palestinienne de Gaza<sup>40</sup>.

25. Pour cette raison, j’ai estimé qu’il était justifié que la Cour précise que les ordonnances rendues les 26 janvier et 28 mars 2024 limitent l’offensive militaire actuellement menée à Rafah dans la mesure où celle-ci pourrait porter atteinte aux droits que le peuple palestinien tient de la convention sur le génocide, notamment celui de satisfaire ses besoins humanitaires fondamentaux. L’ordonnance de la Cour ne vise pas les opérations militaires menées hors de Rafah, et la mesure qui impose à Israël d’arrêter son offensive militaire actuelle à Rafah est subordonnée à la nécessité d’empêcher que ne prévalent des « conditions d’existence capables d’entraîner [la] destruction physique totale ou partielle » du groupe des Palestiniens de Gaza. Cette mesure ne concerne donc pas les autres actes d’Israël qui n’impliquent pas un tel risque.

## CONCLUSION

26. Je comprends que la Cour, en l’espèce, ait exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confèrent l’article 41 de son Statut et l’article 76 de son Règlement de préciser les mesures d’ordre général indiquées les 26 janvier et 28 mars 2024, afin de fournir davantage d’orientations adaptées à la situation particulière causée par l’offensive menée actuellement par Israël à Rafah. Bien que mes préoccupations générales restent entières concernant le risque que la Cour outre passe le mandat qu’elle tient de la convention sur le génocide et de son Statut en se laissant convaincre de faire appliquer ses propres ordonnances<sup>41</sup>,

---

Itamar Ben-Gvir Rages at Israel’s Police Chief for Protecting Gaza Aid Convoys», *Haaretz*, 20 mai 2024, accessible à l’adresse suivante : <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-05-20/ty-article/.premium/itamar-ben-gvir-rages-at-israels-police-chief-for-protecting-gaza-aid-convoys/0000018f-91ed-d17a-a9df-91fd3b670000>.

<sup>39</sup> « Ben Gvir: The cabinet should be stopping Gaza aid trucks — not protesters », *The Times of Israel*, 19 mai 2024, accessible à l’adresse suivante : [https://www.timesofisrael.com/liveblog\\_entry/ben-gvir-the-cabinet-should-be-stopping-gaza-aid-trucks-not-protesters/](https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/ben-gvir-the-cabinet-should-be-stopping-gaza-aid-trucks-not-protesters/).

<sup>40</sup> Voir, en particulier, l’article II, alinéa c) de la convention sur le génocide.

<sup>41</sup> Voir *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande tendant à la modification de l’ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), opinion individuelle du juge Nolte, p. 540, par. 3.

this measure, which is justified by the extraordinary situation resulting from the Israeli military offensive in Rafah which started on 7 May 2024.

*(Signed)* Georg NOLTE.

---

j'ai finalement décidé de souscrire à cette mesure, qui se justifie par la situation extraordinaire résultant de l'offensive militaire engagée par Israël à Rafah le 7 mai 2024.

*(Signé)* Georg NOLTE.

---