

## L'ordonnance sur les mesures conservatoires dans l'affaire Nicaragua c. Allemagne : un repli stratégique de la CIJ ?

Agatha Verdebout



26 septembre 2024





Crédit photo de couverture : Streets of Berlin, Manifestation propalestinienne à Berlin, le 4 novembre 2023, CC BY-SA 2.0, via [flickr](#).

\*\*\*

Les opinions émises dans cette publication n'engagent que leur auteur et ne constituent en rien une prise de position du GRIP.

Tous droits réservés. © Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité  
Mundo-madou - 7-8 Avenue des Arts - 1210 Saint-Josse-ten-Noode, Belgique  
Tél. : +32 (0) 473 982 8202 – [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org) – [www.grip.org](http://www.grip.org)  
Twitter : [@grip\\_org](#) -Facebook : GRIP.1979.

# L'ordonnance sur les mesures conservatoires dans l'affaire Nicaragua c. Allemagne : un repli stratégique de la CIJ ?

## Résumé

Le 1<sup>er</sup> mars 2024, le Nicaragua a déposé devant la Cour internationale de Justice (CIJ) une requête introductive d'instance contre l'Allemagne accompagnée d'une demande en indications de mesures conservatoires, parmi lesquelles se trouvaient la suspension immédiate des fournitures de matériel militaire allemand à Israël compte tenu du risque qu'il soit employé par Tsahal pour commettre des violations graves de droit international dans le Territoire palestinien occupé, en particulier dans la bande de Gaza. Le 30 avril 2024, la CIJ a rendu son ordonnance dans laquelle elle a rejeté l'ensemble des demandes du Nicaragua, ne considérant pas que les circonstances nécessitaient l'imposition de mesures conservatoires. Cette *note d'analyse* examine le contenu de cette ordonnance et expose la façon dont la décision de la Cour, et en particulier ses silences, peut se comprendre comme une forme de repli stratégique lui permettant de rester saisie de l'affaire. Cette Note commence par analyser la façon dont la CIJ a rejeté l'argument de l'Allemagne selon lequel elle était manifestement incompétente pour trancher ce différend si Israël n'y était pas partie. Elle discute, ensuite, des éléments sur lesquels la Cour s'est appuyée pour postuler la solidité du système allemand de contrôle des exportations de matériel militaire et de ce fait justifier qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la mise en place de mesures conservatoires. Enfin, elle revient sur le commentaire plus général que la CIJ fait au sujet des obligations incombant aux États exportateurs d'armes, et qui peut être lu comme un avertissement adressé à l'ensemble des États de la communauté internationale à faire preuve de vigilance dans le cadre de leurs politiques d'exportation de matériel militaire vers Israël.

## Abstract

### **The provisional measures order in Nicaragua v. Germany : a strategic retreat of the ICJ ?**

On 1 March 2024, Nicaragua filed an application instituting proceedings against Germany before the International Court of Justice (ICJ), together with a request for the indication of provisional measures, including the immediate suspension of supplies of German military equipment to Israel in view of the risk that it might be used by Tsahal to commit serious violations of international law in the Occupied Palestinian Territory, in particular in the Gaza Strip. On 30 April 2024, the ICJ issued its Order in which it rejected all of Nicaragua's claims, as it did not consider that the circumstances required the imposition of provisional measures. This note examines the content of that Order and sets out how the Court's decision, and in particular its silences, can be understood as a form of strategic retreat enabling it to remain seized of the case. This note begins by analyzing how the ICJ rejected Germany's argument that it was manifestly incompetent to decide this dispute if Israel was not a party to it. It then discusses the elements on which the Court drew on to postulate that the German system for controlling exports of military equipment was robust and thus justified its decision not to order provisional measures. Lastly, it returns to the ICJ's more general comment on the obligations of arms-exporting States, which can be read as a warning to all States in the international community to be vigilant in their policies of exporting military equipment to Israel.

## L'auteure

**Agatha Verdebout** est directrice adjointe et chargée de recherche au GRIP sein du pôle « Armement et désarmement ». Diplômée en droit et en relations internationales, elle est également titulaire d'un doctorat en droit international public (ULB, 2017). Son domaine d'expertise principal est le droit de la paix et de la sécurité internationale.

## Pour citer cette publication

Agatha Verdebout, « L'ordonnance sur les mesures conservatoires dans l'affaire Nicaragua c. Allemagne : un repli stratégique de la CIJ ? », *Note d'analyse du GRIP*, 26 septembre 2024.

## Introduction

Depuis que la Cour internationale de Justice (CIJ) a rendu son ordonnance sur les mesures conservatoires dans l'affaire relative à *l'Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* introduite par l'Afrique du Sud contre Israël, les pressions de la société civile afin que les États occidentaux mettent un terme à leurs exportations d'armes vers l'État hébreu se sont multipliées. Ainsi, à la suite d'une plainte introduite par trois ONG — *Oxfam Novib*, *PAX* et *The Rights Forum* —, la Cour d'appel de La Haye a ordonné aux Pays-Bas de cesser toute exportation et tout transit de pièce d'avions de combat F-35 vers Tsahal (l'armée de l'État d'Israël), estimant que ceux-ci s'inscrivent en violation de la Position commune 2008/944/PESC et du Traité sur le commerce des armes (TCA)<sup>1</sup>. Des recours ont également été introduits en Grande-Bretagne<sup>2</sup>, au Canada<sup>3</sup> et en France<sup>4</sup>. De même, le 23 février 2024, 30 experts de l'ONU ont appelé à l'établissement d'un embargo international, rappelant que « *tous les États doivent "garantir le respect" du droit international humanitaire<sup>5</sup>* » (DIH) et qu'ils « *doivent donc s'abstenir de transférer des armes ou des munitions — ou des pièces détachées — si l'on s'attend, compte tenu des faits ou des comportements passés, qu'elles soient utilisées pour violer le droit international<sup>6</sup>* ».

C'est dans ce contexte que, le 1<sup>er</sup> mars 2024, le Nicaragua a déposé une requête introductive d'instance contre l'Allemagne — deuxième fournisseur d'armes à Israël après les États-Unis — devant la CIJ. La requête nicaraguayenne s'articule autour de trois revendications principales. L'État d'Amérique centrale estime : premièrement, que l'Allemagne manque à son obligation de prévenir un génocide à Gaza et contribue même à sa commission ; deuxièmement, qu'elle viole les Conventions de Genève de 1949 ainsi que leurs deux Protocoles additionnels de 1977 ; et, troisièmement, qu'elle prête son aide et son assistance au maintien des situations illicites que sont l'occupation continue des territoires palestiniens, le régime d'apartheid et la négation du droit à l'autodétermination du peuple palestinien<sup>7</sup>. Si la Cour estimait avoir la compétence nécessaire pour trancher ce différend, il faudrait attendre encore plusieurs années avant qu'elle se prononce sur le fond de l'affaire.

---

<sup>1</sup> Cour d'appel de La Haye, [Oxfam Novib, PAX Nederland en The Rights Forum tegen de Staat der Nederlanden](#), affaire 200.336.130/01, Arrêt du 12 février 2024.

<sup>2</sup> ASKEW Joshua, « [Arms sales to Israel land UK government in court](#) », *Euronews*, 5 décembre 2023 ; ABDUL Geneva, « [High Court rejects legal challenge over UK arms sales to Israel](#) », *The Guardian*, 20 février 2024.

<sup>3</sup> SHANMUGATHAS Pitasanna, « [Lawsuit filed in Canada Federal Court over military exports to Israel](#) », *JURISTnews*, 5 mars 2024.

<sup>4</sup> LAVRILLEUX Ariane, « [Livraison d'armes à Israël : 11 ONG attaquent la France en justice](#) », *Disclose*, 12 avril 2024.

<sup>5</sup> Nations unies (NU), « [Territoires palestiniens occupés et Israël : le chef des droits de l'homme de l'ONU déplore l'impunité](#) », *ONU Info*, 23 février 2024.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé* (Nicaragua c. Allemagne), [Requête introductive d'instance](#), 1<sup>er</sup> mars 2024, § 3, p. 1.

La situation à Gaza exige, toutefois, des actions urgentes. C'est pourquoi le Nicaragua a inclus dans sa requête une demande en indication de mesures conservatoires, afin de figer la situation et d'éviter que des dommages irréparables soient causés en attendant l'arrêt définitif de la Cour<sup>8</sup>. Parmi ces mesures se trouvaient la suspension immédiate des fournitures de matériel militaire et la mise en œuvre d'assurances afin que les armes déjà livrées ne soient pas employées par Israël pour commettre des violations graves de droit international<sup>9</sup>.

Dans son ordonnance du 30 avril 2024, la Cour a rejeté par 15 voix contre une (celle du juge *ad hoc* Al-Khasawneh, nommé par la partie requérante) l'ensemble des demandes du Nicaragua estimant que les circonstances n'exigeaient pas pour l'instant l'imposition de mesures conservatoires<sup>10</sup>. En substance, elle a considéré que le système de contrôle des exportations allemand offrait suffisamment de garanties et que le type d'armes récemment livré à Israël ne permettait pas de penser que celles-ci seraient employées à Gaza. Autrement dit, le Nicaragua n'a pas réussi à convaincre les juges que Berlin manque de diligence lors de l'évaluation des demandes de licences d'exportation et que la poursuite des livraisons risque de causer un préjudice nécessitant la mise en place de mesures urgentes.

La décision de la Cour présente plusieurs faiblesses. Comme n'a pas manqué de le souligner Aoun Al-Khasawneh dans son opinion dissidente, l'ordonnance de la Cour (longue de neuf pages à peine) est « *un document inhabituel, plus remarquable pour ce qu'il ne contient pas que pour ce qu'il contient*<sup>11</sup> ». Ce constat est valable tant pour la façon dont la CIJ a traité les demandes du Nicaragua que pour la manière dont elle a abordé celle de l'Allemagne de voir l'affaire immédiatement rayée du rôle<sup>12</sup>. Les motivations de la Cour traduisent une prudence à l'égard des arguments invoqués par la partie requérante comme par la partie défenderesse. À première vue, ni l'une ni l'autre ne sort réellement « *vaincue* » ou « *victorieuse* » de l'ordonnance. Mais à y regarder de plus près, la décision de la Cour apparaît comme une façon d'indiquer des mesures conservatoires sans pour autant assumer entièrement cette position, du moins pas comme elle le fait habituellement.

Cette *note d'analyse* expose la façon dont la décision de la Cour, et en particulier ses silences, peut se comprendre comme une forme de repli stratégique lui permettant de rester saisie de l'affaire. Il s'agit, en somme, de replacer l'ordonnance dans une optique de temps long, projetée vers le futur et recontextualisée au regard des autres affaires impliquant Israël devant des juridictions internationales.

À cette fin, ce texte commence par revenir sur le principe dit de l'« *Or monétaire* » invoqué par l'Allemagne lors des plaidoiries orales et qui aurait pu pousser la CIJ à mettre, dès à présent, un

---

<sup>8</sup> [Statut de la Cour internationale de Justice](#) (CIJ), art. 41.

<sup>9</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Requête introductive d'instance](#), loc. cit., § 101, p. 32.

<sup>10</sup> CIJ, *Manquement allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé* (Nicaragua c. Allemagne), Mesures conservatoires, [Ordonnance du 30 avril 2024](#), § 26, p. 9.

<sup>11</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé* (Nicaragua c. Allemagne), Mesures conservatoires, Ordonnance du 30 avril 2024, [Opinion dissidente du Juge ad hoc Al-Khasawneh](#), §1, p.1.

<sup>12</sup> La radiation d'une affaire du rôle signifie la fin de la procédure devant la CIJ.

point d'arrêt à la procédure. Il s'intéresse ensuite à la façon dont le raisonnement de la Cour lui a permis de se retrancher derrière une apparente confiance dans la robustesse du système allemand de contrôle des exportations d'armes et d'équipements militaires, sans remettre en question son fonctionnement effectif en l'espèce. Elle montre enfin comment, nonobstant ces insuffisances, l'ordonnance peut être lue comme un avertissement adressé à l'ensemble des États de la communauté internationale à faire preuve de vigilance dans le cadre de leurs politiques d'exportation de matériel militaire.

## 1. La compétence *prima facie* de la CIJ et le principe de l'Ormonétaire : Israël comme partie indispensable au différend

La possibilité pour la CIJ d'indiquer des mesures conservatoires est prévue à l'article 41 de son Statut, lequel prévoit que celle-ci « *a le pouvoir d'indiquer, si elle estime que les circonstances l'exigent, quelles mesures conservatoires du droit de chacun doivent être prises à titre provisoire*<sup>13</sup> ». L'indication de mesures conservatoires peut être sollicitée par les parties au différend ou imposée à l'initiative de la Cour à n'importe quel stade de la procédure<sup>14</sup>. S'agissant d'une question urgente, elle acquiert une priorité sur toutes les autres affaires et procédures en cours<sup>15</sup>. Si elles interviennent par définition avant qu'une décision n'ait été rendue sur le fond, il est fréquent que la Cour soit amenée à se prononcer sur des demandes de mesures conservatoires avant même qu'elle n'ait eu l'occasion d'examiner si elle dispose de la compétence nécessaire pour connaître du litige. Dans cette situation, il est de la pratique de la CIJ de vérifier si elle possède une compétence dite « *prima facie* » (« *à première vue* »), c'est-à-dire si elle dispose d'une base juridique qui lui permettra vraisemblablement d'examiner le fond de l'affaire le moment venu<sup>16</sup>. Il s'agit d'une des cinq conditions cumulatives dont la Cour étudie généralement la présence lors de l'indication de mesures conservatoires, les quatre autres étant : la plausibilité des droits invoqués par le requérant ; un lien entre les mesures demandées et les droits dont la protection est sollicitée ; l'existence d'un risque de préjudice irréparable ; et l'urgence<sup>17</sup>.

Selon l'Allemagne, l'ensemble de ces éléments faisait défaut, la compétence *prima facie* de la Cour au premier chef. Dès le discours d'ouverture des plaidoiries orales, l'agente de l'Allemagne a en effet insisté sur le fait que les accusations portées contre son État « *dépendent d'une*

---

<sup>13</sup> [Statut de la Cour internationale de Justice](#), art. 41, § 1.

<sup>14</sup> [Règlement de la Cour internationale de Justice](#), art. 66 § 1 et 6.

<sup>15</sup> *Ibid.*, art. 66 § 2.

<sup>16</sup> CIJ, *Allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Ukraine c. Fédération de Russie), Mesures conservatoires, [Ordonnance du 16 mars 2022](#), p.10, §24.

<sup>17</sup> Les cinq conditions cumulatives pour l'indication de mesures conservatoires sont précisées dans la jurisprudence de la Cour. Voir notamment, CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Gambie c. Myanmar), Mesures conservatoires, [Ordonnance du 23 janvier 2020](#), §16, p.9, §§43-44, p.18 et §§64-65, p.21.

évaluation du comportement d'Israël, qui n'est pas partie à la présente procédure<sup>18</sup> ». Elle annonçait, ce faisant, que Berlin entendait se prévaloir du principe dit de l'« Or monétaire » — principe qui tire son nom d'un arrêt de la CIJ rendu en 1954 dans l'*Affaire de l'or monétaire pris à Rome en 1943*, qui a opposé l'Italie à la France, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Selon celui-ci, la Cour ne peut pas trancher un différend qui impliquerait qu'elle se prononce sur les droits et obligations d'un État tiers à l'instance qui n'a pas consenti à ce que la Cour les examine<sup>19</sup>. En l'espèce, les conseils de l'Allemagne ont argué que les allégations du Nicaragua supposaient que la Cour statue sur le fait de savoir si Israël commet un génocide, des crimes de guerre ainsi que d'autres violations graves de droit international à Gaza et en Palestine plus généralement<sup>20</sup>. Or, Israël n'est pas visé par la procédure engagée par Managua ni représenté dans ce cadre. Par prolongement, Berlin considérerait que la Cour ne pourra manifestement pas connaître de l'affaire sur le fond et devait la rayer dès à présent du rôle<sup>21</sup>.

La réponse de la Cour tient en trois phrases. Elle observe qu'« elle peut, en cas d'incompétence manifeste, rayer une affaire de son rôle au stade des mesures conservatoires », que « si tel n'est pas le cas, [elle] ne peut procéder à une telle radiation », et indique que « en la présente affaire, à défaut d'incompétence manifeste, la Cour ne saurait accéder à la demande de l'Allemagne<sup>22</sup> ». Cette démarche n'est pas usuelle. La Cour prend généralement beaucoup de soin à motiver ses décisions, en commençant par résumer les arguments des parties avant de se prononcer sur leurs mérites. Traditionnellement, elle aurait donc repris l'argument de l'Allemagne fondé sur le principe de l'Or monétaire et expliqué pourquoi elle estime que celui-ci ne lui suffit pas pour considérer qu'elle est « manifestement incompétente » pour trancher le différend porté devant elle par le Nicaragua.

Si elle n'a pas procédé de la sorte à cette occasion, c'est sans doute parce que la Cour aurait alors eu à traiter de plusieurs questions complexes, qui auraient plutôt leur place dans un arrêt sur les questions de compétence et de recevabilité que dans une ordonnance en indication de mesures conservatoires. C'est en effet la première fois que le principe de l'Or monétaire est explicitement invoqué à un stade aussi précoce de la procédure et ce alors qu'une certaine ambiguïté continue à entourer la question de savoir s'il s'agit d'une question de compétence à proprement parler ou de recevabilité — c'est-à-dire si ce principe constitue un obstacle à l'existence de la compétence de la CIJ ou plutôt à l'exercice de cette compétence. Pour le dire autrement, lorsqu'on étudie l'existence de la compétence de la CIJ, on se demande si les parties au différend ont bien consenti à la compétence de la Cour — par exemple en adhérant à un traité dont une clause le prévoit ou en faisant une déclaration reconnaissant la compétence de

---

<sup>18</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé* (Nicaragua c. Allemagne), Mesures conservatoires, [Audience du 9 avril 2024](#), Compte rendu 2024/16, p.12, §22.

<sup>19</sup> CIJ, *Or monétaire pris à Rome en 1943* (Italie c. France, Royaume-Uni et États-Unis), Exceptions préliminaires, [Arrêt du 15 juin 1954](#), pp.30-34.

<sup>20</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Audience du 9 avril 2024](#), *loc. cit.*, p.24-30, §§5-23.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 50., §6.

<sup>22</sup> CIJ, *Manquement allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Ordonnance du 30 avril 2024](#), *loc. cit.*, § 21, p. 7.

la Cour. Si la CIJ est compétente, on peut alors étudier la question de la *recevabilité*, c'est-à-dire se demander s'il existe un motif pour lequel la Cour ne devrait pas exercer cette compétence<sup>23</sup>.

Or, dans sa jurisprudence, la Cour a alternativement abordé le principe de l'Or monétaire sous un angle ou sous l'autre. Dans l'affaire susmentionnée de 1954 ainsi que dans l'*Affaire relative au Timor oriental* (Portugal c. Australie) — seul autre cas où l'application de ce principe a été admise, la Cour a traité ce principe afin de statuer sur la *recevabilité* de la requête, alors qu'elle avait déjà établi sa compétence<sup>24</sup>. Dans l'affaire sur l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Croatie c. Serbie), en revanche, elle l'a traité comme une question de *compétence* plutôt que de *recevabilité*<sup>25</sup>.

Les ambiguïtés n'en finissent pas là. Au stade des mesures conservatoires, la Cour a tantôt estimé qu'il suffisait qu'elle établisse sa compétence *prima facie*<sup>26</sup>, tantôt semble avoir examiné si elle pouvait aussi *prima facie* exercer cette compétence, c'est-à-dire si la requête qui avait introduit l'instance était bien *recevable*. Tel a notamment été le cas dans les affaires portant sur la Convention sur le génocide introduites par la Gambie contre le Myanmar en 2019 et par l'Afrique du Sud contre Israël en décembre 2023. La Cour s'est, en effet, penchée sur la question de savoir si les requérants, n'étant pas les victimes directes des violations alléguées de la Convention, disposaient de la qualité pour agir<sup>27</sup>, ce qui constitue une question de recevabilité et non de compétence. Avant 2019, elle s'en était pourtant plutôt tenue à une approche plus stricte, consistant simplement à vérifier l'existence d'une base juridique établissant que les parties à l'instance ont consenti à la compétence de la Cour, sans analyser si elle pourra vraisemblablement exercer cette compétence<sup>28</sup>.

Dans un article publié en amont de l'ordonnance du 30 avril 2024, Alexander Wentker et Robert Stendel — chercheurs à l'Institut Max Planck pour le droit public international et comparé — ont argué que la Cour pourrait aborder le principe de l'Or monétaire sans pour autant devoir trancher ces controverses. Après tout, dans les affaires Gambie contre Myanmar et Afrique du Sud contre Israël, les parties défenderesses (le Myanmar et Israël) avaient contesté l'intérêt des

<sup>23</sup> A ce sujet voir notamment : CIJ, *Sentence arbitrale du 3 octobre 1899* (Guyana c. Venezuela), Exception préliminaire, Arrêt du 6 avril 2023, [Opinion partiellement individuelle et partiellement dissidente de M. le juge ad hoc Couvreur](#), § 7-11, p. 3-5.

<sup>24</sup> CIJ, *Or monétaire pris à Rome en 1943*, [Arrêt du 15 juin 1954](#), *loc. cit.*, p. 33 ; CIJ, *Timor oriental* (Portugal c. Australie), [Arrêt du 30 juin 1995](#), § 35, p. 105.

<sup>25</sup> CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Croatie c. Serbie), Exceptions préliminaires, [Arrêt du 18 novembre 2008](#), § 116, pp. 45-46.

<sup>26</sup> Voir notamment : CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo* (Nouvelle requête : 2002) (RDC c. Rwanda), Mesures conservatoires, [Ordonnance du 10 juillet 2002](#), § 58, p. 26 ; CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis), mesures conservatoires, [Ordonnance du 10 avril 1984](#), § 24, p. 14.

<sup>27</sup> CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, [Ordonnance du 23 janvier 2020](#), *loc. cit.*, §§ 39-42, pp. 17-18 ; CIJ, *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](#), §§ 33-34, p. 12.

<sup>28</sup> Voir notamment : CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo* (Nouvelle requête : 2002), [Ordonnance du 10 juillet 2002](#), *loc. cit.*, § 58, p. 26 ; CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, [Ordonnance du 10 avril 1984](#), *loc. cit.*, § 24, p. 14.

parties requérantes (la Gambie et de l'Afrique du Sud) à demander à la CIJ de juger de violations alléguées de la Convention sur le génocide dont elles n'en étaient pas directement victimes. Bien que cette question semble relever de l'*admissibilité* des requêtes gambiennes et sud-africaines plutôt que de la *compétence* de la Cour à proprement parler, la CIJ l'avait quand même étudiée dès le stade des mesures conservatoires<sup>29</sup>.

Il existe néanmoins une différence de taille entre les arguments avancés dans ces deux affaires précédentes et ceux mis en avant par l'Allemagne. De fait, les obligations contenues dans la Convention sur le génocide sont considérées comme étant « *erga omnes* » (« à l'égard de tous »), c'est-à-dire que tous les États, même s'ils ne sont pas directement affectés par leur violation, ont un intérêt à agir pour en exiger leur respect. C'est un point qui fait largement consensus en droit international<sup>30</sup>. Il ne faisait donc pas de doute que la Gambie et l'Afrique du Sud avaient un intérêt et la qualité nécessaire pour agir devant la Cour. L'argument du Myanmar et d'Israël pouvait facilement et rapidement être écarté, y compris au stade des mesures conservatoires.

Par contraste, le principe de l'Or monétaire invoqué par l'Allemagne soulève des questions complexes. Il est possible, bien que pas manifeste, que celui-ci puisse faire obstacle à l'exercice par la CIJ de sa compétence. Bon gré mal gré, comme l'ont souligné les conseils de Berlin, « *la responsabilité d'un État pour violation de l'obligation de prévenir le génocide n'est susceptible d'être retenue que si un génocide a effectivement été commis*<sup>31</sup> ». D'un point de vue de la logique formelle, on ne peut reprocher à un État de ne pas avoir agi pour empêcher un crime alors que la question de savoir si ce crime s'est réalisé demeure incertaine. Cela ne signifie évidemment pas que l'obligation de prévention ne prend naissance qu'une fois que le crime a été commis ou a commencé à être commis. Comme l'a plusieurs fois rappelé la Cour, cette obligation se cristallise dès que l'État « *a connaissance, ou devrait normalement avoir connaissance, de l'existence d'un risque sérieux de commission d'un génocide*<sup>32</sup> ». À l'instar du juge *ad hoc* Al-Khasawneh, il pourrait être argué que la CIJ a déjà à l'époque déterminé qu'un tel risque existe

---

<sup>29</sup> WENTKER Alexander et STENDEL Robert, « [Conspicuously Absent : The Indispensable Third Party Principle at the ICJ in Nicaragua v Germany](#) », *Verfassungsblog*, 13 mars 2024.

<sup>30</sup> « *Les obligations des États envers la communauté internationale dans son ensemble [...] par leur nature même [...] concernent tous les États. Vu l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés. [...] Ces obligations découlent par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi [...] du génocide.* » voir CIJ, *Barcelona Traction, Light, and Power Company, Limited* (Belgique c. Espagne), Deuxième phase, [Arrêt du 5 février 1970](#), § 33-34, p. 32. Voir aussi : CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, [Ordonnance du 23 janvier 2020](#), loc. cit., § 39-42, pp. 17-18 ; CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza*, [Ordonnance du 26 janvier 2024](#), loc. cit., § 33, p. 12.

<sup>31</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Audience du 9 avril 2024](#), loc. cit., § 15, p. 27.

<sup>32</sup> CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), [Arrêt du 26 février 2007](#), § 431, p. 222 ; CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Croatie c. Serbie), [Arrêt du 3 février 2015](#), § 441, p. 128.

dans son ordonnance du 26 janvier 2024 dans l'affaire Afrique du Sud contre Israël<sup>33</sup>. Reste que cette détermination est préliminaire. C'est donc une chose de considérer qu'il existe plausiblement un risque de génocide à Gaza dans une procédure dirigée contre Israël, cela en est une autre d'en tirer des conséquences juridiques dans le cadre d'une tierce affaire.

Il faut, au surplus, tenir compte du contexte politique dans lequel la Cour est sollicitée. Les accusations de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre ont donné lieu à des réactions violentes de la part de l'État hébreu comme de certains de ses alliés<sup>34</sup>. Il se pourrait donc que la CIJ ait préféré agir avec prudence en esquivant une problématique qui aurait nécessité des développements et des précautions auxquels une demande en indication de mesures conservatoires se prête mal. Alors que les violations alléguées d'Israël font l'objet de plusieurs recours — la plainte de l'Afrique du Sud, mais aussi la demande d'avis consultatif sur les « *conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé* »<sup>35</sup> et les enquêtes de la Cour pénale internationale (CPI) — la CIJ semble avoir choisi de temporiser. Cet élément peut aussi expliquer le caractère assez superficiel de l'ordonnance qui postule la solidité du système allemand de contrôle des exportations de matériel militaire.

## 2. La « robustesse » du système allemand de contrôle des exportations de matériel militaire

Pour justifier du fait que les « *circonstances ne sont pas de nature à exiger* » l'imposition de mesures conservatoires, la Cour insiste sur le caractère « robuste »<sup>36</sup> du système allemand de contrôle des exportations de matériel militaire. Trois éléments interconnectés sont plus spécialement mis en exergue : le cadre législatif en vigueur, la diminution des exportations depuis la reprise des hostilités ouvertes entre Israël et le Hamas, et le type d'équipements envoyés.

---

<sup>33</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, Ordonnance du 30 avril 2024, [Opinion dissidente du Juge ad hoc Al-Khasawneh](#), loc. cit., p. 4. Voir aussi : Conseil des droits de l'homme des Nations unies, « [Anatomy of a Genocide — Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied by Israel since 1967, Francesca Albanese](#) », A/HCR/55/73, 25 mars 2024.

<sup>34</sup> Voir notamment EDWARDS Christian, « [Israel denies genocide accusations at top UN court, says war in Gaza is self-defense](#) », CNN, 12 janvier 2024 ; IMRAY Gerald, « [Genocide case against Israel : Where does the rest of the world stand on the momentous allegations ?](#) », AP News, 14 janvier 2024 ; Foreign, Commonwealth and Development Office of the United Kingdom, « [International Court of Justice interim ruling on South Africa vs Israel : FCDO statement](#) », communiqué de presse, 27 janvier 2024 ; MILLER Mathew, U.S Department of State Spokesperson, « [Department Press Briefing — March 27, 2024](#) », U.S Department of State, 27 mars 2024 ; United Nations, « [Speakers in Security Council Urge Israel to Stop Military Incursions into Rafah](#) », Security Council Meeting Coverage, SC/15701, 20 mai 2024.

<sup>35</sup> CIJ, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-est*, [Requête pour avis consultatif](#), 19 janvier 2023.

<sup>36</sup> Il s'agit du terme employé par les conseils de l'Allemagne lors des plaidoiries orales et repris par le juge Iwasawa dans son opinion individuelle.

La Cour commence, en effet, par observer que l'Allemagne est liée par le TCA et la Position commune 2008/944/PESC qui imposent tous deux de soumettre les exportations d'armes à des autorisations dont l'octroi doit être refusé lorsqu'il existe un risque « *substantiel* » ou « *prépondérant* » que celles-ci soient employées pour commettre des violations du DIH ou, plus généralement, des violations graves de droit international<sup>37</sup>. Elle note aussi que les ventes d'« *armes de guerre* » sont soumises à l'approbation préalable de deux ministères<sup>38</sup>. D'un point de vue factuel, la Cour relève enfin que « *la valeur des équipements pour lesquels des autorisations ont été accordées a nettement diminué depuis novembre 2023*<sup>39</sup> », que « *seules quatre autorisations pour "armes de guerre" ont été accordées depuis le 7 octobre 2023 : deux concernaient des munitions à fin d'entraînement, une des charges propulsives à des fins d'essai, et l'une l'exportation de 3000 armes antichars portables*<sup>40</sup> », et que l'Allemagne a indiquées que « *98 % des autorisations délivrées depuis le 7 octobre 2023 relevaient de la catégorie "autres matériels militaires"*<sup>41</sup> ».

Ce faisant, comme l'a souligné le juge *ad hoc* Al-Khasawneh, la Cour s'est « *fortement appuyée sur les déclarations de l'Allemagne*<sup>42</sup> », sans vraiment apporter d'éléments supplémentaires suggérant qu'elle ait examiné le fonctionnement du système allemand de contrôle des exportations au-delà de ce que prévoient les dispositions légales et des éléments empiriques fournis par le défendeur. Pourtant, comme la Cour le sait — puisque c'est sa raison d'être, le fait qu'un État soit partie à un traité ou ait inclus certaines obligations découlant du droit international dans sa législation interne ne constitue pas une garantie de leur respect. Le fait qu'une analyse de risque soit formellement conduite et fasse l'objet d'actualisation régulière afin de tenir compte de l'évolution de la situation sur le terrain ne signifie pas, non plus, que celles-ci soient nécessairement conduites de façon diligente. Si tel était le cas, les licences ne feraient jamais l'objet de suspensions ou d'annulations par les juridictions administratives des États parties au TCA ou liés par la Position commune 2008/944/PESC.

De même, les données empiriques présentées par l'Allemagne concernant le nombre de licences récemment octroyées, la diminution de la valeur totale du matériel envoyé et le type d'équipement exporté depuis le 7 octobre 2023 ne sont pas pleinement probantes. Dans sa présentation, la partie défenderesse suggère que ces données montrent que Berlin fait preuve de prudence dans le cadre de sa politique de transfert d'armes à Israël. Mais de nombreux autres facteurs explicatifs peuvent entrer en ligne de compte.

---

<sup>37</sup> [Traité sur le commerce des armes](#), adopté à New York le 2 avril 2013, entré en vigueur le 24 décembre 2014, art. 7 ; Conseil de l'Union européenne (UE), [Position commune définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires](#), 8 décembre 2009, art. 2.

<sup>38</sup> CIJ, *Manquement allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Ordonnance du 30 avril 2024](#), *loc. cit.*, § 17, p. 6.

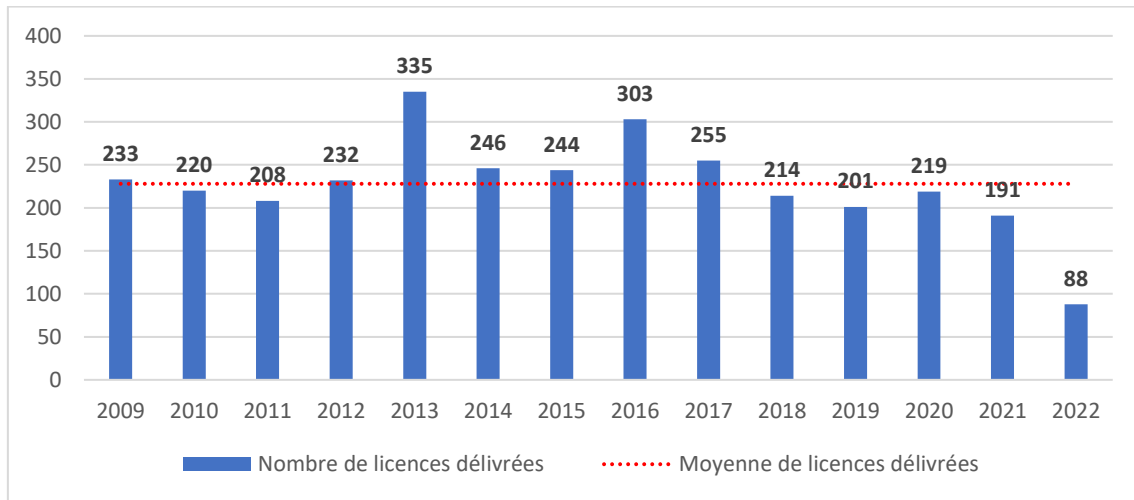
<sup>39</sup> *Ibid.*, § 18, p. 6.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibid.*, § 18, p. 7.

<sup>42</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, Ordonnance du 30 avril 2024, [Opinion dissidente du Juge ad hoc Al-Khasawneh](#), *loc. cit.*, § 5, p. 2.

**Graphique 1. Nombre de licences d'exportation délivrées par l'Allemagne à destination d'Israël (2009-2022)**



Source : GRIP, 2024, d'après COARM, 2011-2024.

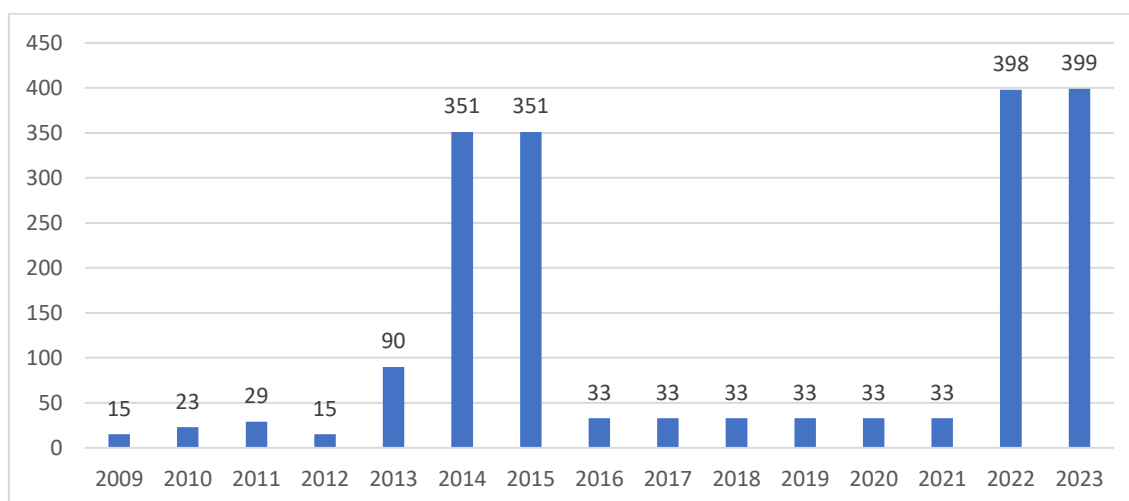
Pour ce qui touche à la quantité de licences délivrées depuis début octobre 2023, par exemple, celle-ci devrait être évaluée au regard du nombre de demandes reçues. Le commerce des armes ne suit pas des logiques de marchés linéaires : les requêtes d'autorisation d'exportation peuvent fluctuer d'une année, voire d'un mois, à l'autre suivant l'importance des contrats conclus, en cours ou terminés. Ainsi, à titre d'illustration, l'Allemagne a délivré 335 licences d'exportations d'armes à destination d'Israël en 2013 contre 88 en 2022 — la moyenne se situant à 228 autorisations par an sur la période 2009-2022 (voir Graphique 1). La baisse la plus importante au cours des dix dernières années concerne les biens de catégories ML9 (navires de guerre, matériel naval spécialisé, accessoires, composants et autres navires de surface) — 47 licences en 2015 contre 14 en 2022<sup>43</sup> — qu'on peut relier à la clôture du contrat d'achat de quatre frégates *MEKO PC-IN* conclu en 2015 avec *Blohm+Voss* (B+V)<sup>44</sup>. Ces données montrent aussi qu'aucune diminution substantielle du nombre de licences octroyées ne peut être observée dans la foulée de l'opération « Bordure Protectrice » de juillet-août 2014, au cours de laquelle plusieurs violations graves de DIH ont été documentées par les organisations présentes sur place<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Chiffres compilés depuis les rapports annuels du Groupe de travail sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM) du Conseil de l'Union européenne, disponibles ici : « [Rapports annuels du COARM](#) », GRIP, s. d.

<sup>44</sup> ESHel Tamir, « [Germany, Israel sign €430 million contract for 4 Meko class corvettes](#) », *Defense Update*, 11 mai 2015 ; « [Israel Signed a 430 Million Euros Contract with Germany for 4 TKMS MEKO Patrol Vessels](#) », *Army Recognition*, 12 mai 2015.

<sup>45</sup> Al-Haq, the Palestinian Center for Human Rights, Al Dameer Association for Human Rights and Al Mezan Center for Human Rights, « ["Operation Protective edge in Numbers". A statistical Report on Civilian Casualties and Destruction of Property by the Israeli Occupation Forces between 7 July and 26 August 2014](#) », 5 avril 2016.

**Graphique 2. Valeur TIV des systèmes d'armes majeurs livrés depuis l'Allemagne à Israël (2009-2022)**



Source : GRIP, 2024, d'après SIPRI, 2024.

Dans le même ordre d'idée, si l'Allemagne souligne que « *seules quatre licences pour "armes de guerre"* » ont été octroyées depuis début octobre 2023, elle ne donne pas d'information sur le nombre de licences en cours de validité. Lors de ses plaidoiries, elle n'a pas non plus indiqué avoir procédé à la suspension de licences ni avoir décidé de sursoir à l'octroi de nouvelles autorisations. Il est donc difficile de déterminer si la diminution de la valeur totale des biens expédiés en Israël depuis octobre 2023 est imputable à l'application d'un principe de précaution par les autorités compétentes ou est conjoncturelle. Tout comme les demandes de licences, la valeur des biens transférés varie en fonction des licences en cours d'exécution et du type de biens sur lesquels elles portent, mais aussi du stade d'exécution des contrats, des cadences de productions et des calendriers d'échelonnement des livraisons (voir Graphique 2). Au demeurant, la valeur des livraisons n'offre que peu de renseignements quant à la quantité, la nature et la « *dangerosité* » des équipements acheminés. Les munitions sont moins coûteuses que des systèmes d'armes majeurs, mais n'en sont pas moins susceptibles de faire l'objet de mésusages. Dit autrement, le type d'équipement importe plus que sa valeur monétaire.

À cet égard, comme déjà évoqué, l'Allemagne a insisté sur la distinction qu'elle opère entre les « *armes de guerre* » et les « *autres matériels militaires* », soulignant que 98 % des licences récemment délivrées relevaient de cette seconde catégorie et portent donc sur des biens peu susceptibles d'être employés pour commettre des violations graves de droit international<sup>46</sup>. Les « *armes de guerre* » correspondent aux « *objets, substances et organismes*<sup>47</sup> » énumérés à l'Annexe 1 de la Loi allemande sur le contrôle des armes de guerre — comme les missiles, les véhicules blindés, les avions de combat, les armes automatiques, plusieurs sortes de munitions

<sup>46</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Audience du 9 avril 2024](#), *loc. cit.*, § 19, p. 19 et § 37, p. 22.

<sup>47</sup> Ministère fédérale de la Justice de l'Allemagne, [Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes \(Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen\)](#), loi allemande sur le contrôle des armes de guerre promulguée le 20 avril 1961, §1., Annexe 1.

et de « *composants essentiels* ». Les biens repris sous cette dernière rubrique doivent, en particulier, être examinés attentivement. Il s'agit d'ogives, de fusées, de têtes chercheuses ainsi que certains types de sous-munition<sup>48</sup> ; autrement dit de composants de biens servant eux-mêmes directement à infliger la mort. Les pièces détachées nécessaires à l'assemblage et au bon fonctionnement de système d'armes majeurs — par exemple, un train d'atterrissage d'avion de combat ou des moteurs pour véhicules blindés — ne sont pas visées. Ils se retrouvent donc dans la catégorie résiduelle des « *autres matériels militaires* ». Pourtant, ils sont eux aussi indispensables : un avion sans train d'atterrissage ne pourra pas transporter et lancer de missiles, un tank sans moteur ou sans chenilles ne pourra pas faire l'objet d'un déploiement opérationnel.

En outre, le fait que 98 % des licences récemment délivrées ne portent pas sur des « *armes de guerre* », ne dit rien du type d'équipements effectivement livré, en ce compris sur base d'autorisations antérieures à la reprise des hostilités ouvertes — ce qui représenterait près de 80 % du volume des exportations de ces derniers mois selon les déclarations des conseils de la partie défenderesse<sup>49</sup>. Cette mention fait, au surplus, apparaître une forme de contradiction dans l'argumentation allemande : d'une part, elle invite à faire un lien entre la diminution de la valeur monétaire totale des biens livrés et l'application d'un principe de précaution et, d'autre part, elle semble présenter la poursuite de l'exécution d'anciennes licences comme non problématique. Or, les analyses de risque ne servent pas uniquement à accepter ou refuser une demande de licence ; elles peuvent aussi justifier leur suspension et/ou annulation<sup>50</sup>.

Les éléments présentés par l'Allemagne semblent, pour l'heure, avoir convaincu la majorité des juges que la situation n'exigeait pas l'indication de mesures urgentes, Berlin faisant preuve de diligence dans la conduite de ses affaires. Il faut également dire que si la Cour avait mené une analyse plus poussée tenant compte des dynamiques et des logiques propres au secteur industriel de la défense exposée ci-dessus, elle aurait été poussée à prendre ouvertement position quant à la qualification juridique des exactions commises sur place par Tsahal. En effet, si elle était parvenue à la conclusion que les armes allemandes pourraient être employées dans le cadre d'action de type offensive à Gaza, elle aurait dû examiner si des crimes graves de droit international sont vraisemblablement commis par Israël, ce qu'elle semble pour l'instant avoir préféré éviter pour les raisons déjà évoquées. Le caractère quelque peu superficiel des conclusions de la CIJ quant aux dynamiques d'exportation peut, dès lors, se comprendre comme une stratégie d'évitement. Elle n'a par ailleurs pas empêché les juges de lancer un avertissement clair à l'ensemble des États aux potentielles conséquences, y compris juridiques, de leurs comportements.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, Annexe 1 (Rubrique IX).

<sup>49</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Audience du 9 avril 2024](#), *loc. cit.*, § 23, p. 20.

<sup>50</sup> Voir notamment Traité sur le commerce des armes, art. 7 § 7.

### 3. Un avertissement adressé à tous les États poursuivant leurs exportations d'armes vers Israël

Avant de passer à l'énoncé du dispositif de l'ordonnance, la Cour opère un rappel très général des ordonnances du 26 janvier et du 28 mars 2024 rendues dans le cadre de l'affaire opposant l'Afrique du Sud à Israël<sup>51</sup>, ainsi que des obligations incombant aux États de faire respecter le DIH au titre de l'article 1<sup>er</sup> commun des Conventions de Genève et de mettre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition afin de prévenir des génocides tel que prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention sur le génocide<sup>52</sup>. Elle conclut sur ce point en déclarant que : « *la Cour estime particulièrement important de rappeler à tous les États les obligations internationales qui leur incombent en ce qui concerne le transfert d'armes à des parties à un conflit armé, afin d'éviter le risque que ces armes soient utilisées pour commettre des violations des conventions susmentionnées*<sup>53</sup> » et en insistant sur le fait que « *toutes ces obligations incombent à l'Allemagne en tant qu'État partie aux dites conventions lorsqu'elle fournit des armes à Israël*<sup>54</sup> ».

Dans son opinion dissidente, le juge *ad hoc* Al-Khasawneh a critiqué la Cour pour la « *platitudo* », le caractère « *minimaliste* » et relevant davantage du « *compromis et de l'oratio obliqua du discours politique* » que de la décision de justice de ce rappel alors qu'une des parties au conflit en question est suspectée de s'adonner à des actes constitutifs de génocide<sup>55</sup>. La portée de ce rappel est néanmoins loin d'être purement symbolique. Comme le souligne Stefan Talmon — professeur de droit international public à l'Université de Bonn — ainsi que Alexander Wentker et Robert Stendel, au travers de cette mention en apparence anodine, la Cour a fortement contraint la liberté d'action des États exportateurs<sup>56</sup>.

En effet, même si la Cour n'a pas formellement dit qu'il existait des risques sérieux que des crimes de guerre soient actuellement commis par l'armée israélienne dans la bande de Gaza, elle l'a fortement insinué. Renvoyant à ses ordonnances du 26 janvier et du 28 mars 2024, rendues dans le cadre de l'affaire introduite par l'Afrique du Sud, elle note ainsi que l'opération en cours a fait « *de très nombreux morts et blessés et causé la destruction massive d'habitations, le déplacement forcé de l'écrasante majorité de la population et des dommages considérables* ».

<sup>51</sup> CIJ, *Manquement allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Ordonnance du 30 avril 2024](#), *loc. cit.*, § 22, p. 8.

<sup>52</sup> *Ibid.*, § 23, p.8.

<sup>53</sup> *Ibid.*, § 24, p. 8.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, Ordonnance du 30 avril 2024, [Opinion dissidente du Juge ad hoc Al-Khasawneh](#), *loc. cit.*, § 3, p.1.

<sup>56</sup> TALMON Stefan, « [Why the Provisional Measures Order in Nicaragua v. Germany Severely Limits Germany's Ability to Transfer Arms to Israel](#) », *German Practice in International Law (GPIL)*, 2 mai 2024 ; WENTKER Alexander et STENDEL Robert, « [Taking the Road Less Travelled : The ICJ's Pragmatic Approach to Provisional Measures in Nicaragua v Germany](#) », *EJILTalk!*, 3 mai 2024.

aux infrastructures civiles<sup>57</sup> ». Elle évoque aussi les « conditions désastreuses dans lesquelles les palestiniens de la bande de Gaza, en particulier au vu des privations prolongées et généralisées de nourriture et d'autres produits de première nécessité<sup>58</sup> ». L'ensemble de ces faits sont susceptibles de constituer des violations graves de DIH et sont repris à l'article 8 du Statut de la CPI définissant les crimes de guerre<sup>59</sup>. En somme, comme l'écrivent Alexander Wentker et Robert Standel, tout en n'indiquant pas de mesures conservatoires, l'ordonnance « pèse [déjà] comme une épée de Damoclès sur les États qui apportent un soutien militaire à Israël<sup>60</sup> ».

Ceci devient d'autant plus clair lorsque l'ordonnance est mise en parallèle avec la déclaration du juge Tladi. Bien qu'elles ne fassent pas partie de l'ordonnance — elles ont donc une valeur doctrinale plutôt que jurisprudentielle — ces déclarations permettent aux juges de clarifier individuellement leurs positions, leur interprétation des raisons qui ont poussé la Cour à adopter une approche plutôt qu'une autre, ou encore de revenir sur des éléments qu'ils estiment importants. Le juge Tladi indique notamment que : « à mon avis, toute exportation d'équipement militaire vers Israël, à la lumière des preuves apportées dans le cadre de la présente procédure et de la présente ordonnance, priverait l'Allemagne de moyen de défense quant à sa responsabilité si un génocide ou des violations graves de droit international humanitaire venaient à être constatés<sup>61</sup> ». Il ajoute également que : « je veux dire par là que, compte tenu de la procédure et du rappel par la Cour aux États, en particulier l'Allemagne, de leurs obligations internationales en matière de transferts d'armes, dans les circonstances actuelles, l'Allemagne pourra difficilement faire valoir qu'elle n'était pas consciente du risque<sup>62</sup> ».

Enfin, toujours dans cet esprit de mise en garde, il faut souligner que l'ordonnance précise que « les circonstances, telles qu'elles se présentent actuellement à elle, ne sont pas de nature à exiger l'exercice de son pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires<sup>63</sup> ». Autrement dit, elle se réserve le droit de réexaminer la situation si de nouveaux éléments justifiant l'imposition de mesures conservatoires se présentent.

---

<sup>57</sup> CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza*, [Ordonnance du 26 janvier 2024](#), loc. cit., §46, p.15 ; CIJ, *Manquement allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé* (Nicaragua c. Allemagne), Mesures conservatoires, [Ordonnance du 30 avril 2024](#), loc. cit., § 22, p. 8.

<sup>58</sup> CIJ, *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 28 mars 2024](#), §18, p.6. ; CIJ, *Manquement allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Ordonnance du 30 avril 2024](#), loc. cit., § 22, p. 8.

<sup>59</sup> [Statut de Rome de la Cour pénale Internationale \(CPI\)](#), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002, Art. 8 § 2.

<sup>60</sup> WENTKER Alexander et STENDEL Robert, « [Taking the Road Less Travelled](#) », loc. cit.

<sup>61</sup> CIJ, *Affaire Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé* (Nicaragua c. Allemagne), Mesures conservatoires, [Ordonnance du 30 avril 2024](#), [Déclaration de M. le juge Tladi](#), § 1, p. 1.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> CIJ, *Manquement allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé*, [Ordonnance du 30 avril 2024](#), loc. cit., § 13, p. 5 et § 26, p. 9.

## Conclusion

Le 6 mai 2024, après avoir appelé près d'un demi-million de personnes à évacuer la zone, Tsahal a lancé son offensive sur Rafah marquant un nouveau tournant dans la guerre en cours et entraînant une nouvelle vague d'indignation internationale. L'Union européenne, mais aussi le Secrétaire général des NU, ont demandé que cette opération soit stoppée, rappelant à Israël son devoir d'agir dans le respect du DIH et d'assurer la sécurité des civils<sup>64</sup>.

Plusieurs pays avaient, en outre, indiqué qu'une offensive sur le sud de la bande de Gaza constituerait une ligne rouge qui les pousserait à fortement revisiter leur politique d'exportation de matériel militaire vers Israël. En février, le gouvernement britannique avait, par exemple, annoncé qu'il envisagerait de suspendre les licences en cas d'extension des opérations terrestres<sup>65</sup>. Il est finalement revenu sur ces affirmations dans le courant du mois de mai, estimant qu'« *annoncer aujourd'hui que nous allons modifier notre approche en matière d'exportation d'armes renforcerait le Hamas et rendrait la conclusion d'un accord sur les otages moins probable*<sup>66</sup> ». Aux États-Unis également, plusieurs hauts responsables du département d'État ont émis des doutes quant aux assurances fournies par les autorités israéliennes concernant l'emploi des armes américaines dans la bande de Gaza, poussant la Maison-Blanche à suspendre la livraison d'environ 3 500 bombes face à la probable offensive sur Rafah<sup>67</sup>. Une semaine plus tard, toutefois, l'administration Biden notifiait au Congrès l'envoi d'un nouveau lot d'armes (parmi lesquelles des munitions pour chars d'assaut, des véhicules tactiques et des mortiers) pour un montant estimé à un milliard USD à Israël<sup>68</sup>. L'Allemagne avait également déjà exprimé sa préoccupation en février, soulignant qu'une « *offensive de l'armée israélienne à Rafah serait une catastrophe humanitaire [...] que les habitants de Gaza ne peuvent s'évaporer dans la nature*<sup>69</sup> ». Berlin a depuis réitéré ses appels en faveur d'un cessez-le-feu humanitaire et pour la réouverture des points frontières de Rafah et Kerem Shalom<sup>70</sup>. Pour l'instant, elle n'a

<sup>64</sup> Service européen pour l'action extérieure (SEAE), « [Gaza : Statement by the High Representative on Israel's operation in Rafah](#) », *Déclarations*, 15 mai 2024 ; ONU Info, « [Gaza : les déplacements de Rafah pourraient aggraver des niveaux de faim déjà catastrophiques, selon l'ONU](#) », 14 mai 2024.

<sup>65</sup> WINTOUR Patrick, « [UK to consider suspending arms exports to Israel if Rafah offensive goes ahead](#) », *The Guardian*, 21 février 2024.

<sup>66</sup> FRANCIS Sam, « [UK ban on selling arms to Israel would strengthen Hamas, says Cameron](#) », *BBC*, 12 mai 2024 ; BLOOM Dan, « [UK won't follow US in halting arms to Israel if it invades Rafah](#) », *Politico*, 9 mai 2024.

<sup>67</sup> YOUSSEF Nancy A. et MALSIN Jared, « [U.S. Delays Sending Precision Weapons to Israel](#) », *The Wall Street Journal*, 6 mai 2024 ; LIPTAK Kevin, « [Biden says he will stop sending bombs and artillery shells to Israel if it launches major invasion of Rafah](#) », *CNN Politics*, 7 mai 2024 ; « [Guerre Israël-Hamas : les États-Unis ont suspendu une livraison de bombes à l'État hébreu, selon un haut responsable de l'administration Biden](#) », *Le Monde*, 8 mai 2024.

<sup>68</sup> YOUSSEF Nancy A. et MALSIN Jared, « [Biden Moves Forward on \\$1 billion in New Arms for Israel](#) », *Wall Street Journal*, 14 mai 2024.

<sup>69</sup> BLEIKER Carla, « [Rafah offensive : Us, Germany warn against Israel's plans](#) », *Deutsch Welle*, 19 février 2024.

<sup>70</sup> « [Germany condemns major Rafah offensive, calls on Israel to open border crossing](#) », *Middle East Eye*, 7 mai 2024.

cependant pas communiqué quant à l'impact que ceci aura sur ses exportations d'armes vers Israël.

Les événements à Rafah ont aussi entraîné une accélération des procédures au niveau des juridictions internationales. Le 20 mai, le procureur de la CPI a annoncé le dépôt de requêtes auprès de la Chambre préliminaire I en vue de l'émission de mandats d'arrêt internationaux en lien avec la situation dans l'État de Palestine<sup>71</sup>. Benyamin Netanyahu et son ministre de la Défense, Yoav Gallant, sont concernés. Le bureau du procureur estime, en effet, avoir de « *bonnes raisons de penser* » que la responsabilité pénale internationale de ces derniers peut être engagée pour des crimes de guerre (le fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, de cause intentionnellement de grandes souffrances, l'homicide intentionnel, le fait de diriger des attaques contre la population civile) et des crimes contre l'humanité (extermination, persécution et d'autres actes inhumains)<sup>72</sup>.

Du côté de la CIJ, l'Afrique du Sud a introduit le 10 mai une troisième demande de mesures conservatoires dans l'affaire l'opposant à Israël sur *l'Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza*, invitant la Cour à faire « *plus que réaffirmer*<sup>73</sup> » le devoir d'Israël de se conformer à ses obligations internationales en ordonnant cette fois un véritable cessez-le-feu. Le 28 mai, la CIJ a rendu son ordonnance sur cette troisième demande de mesures conservatoires dans laquelle elle prescrit, par treize voix contre deux, à l'État d'Israël « *d'arrêter 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*<sup>74</sup> ». Entre le 5 avril et le 12 septembre 2024, sept États – la Colombie<sup>75</sup>, la

---

<sup>71</sup> CPI, « [Déclaration du Procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC : dépôt de requêtes aux fins de délivrance de mandats d'arrêt concernant la situation dans l'État de Palestine](#) », 20 mai 2024.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> CIJ, *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 urgente tendant à la modification et à l'indication de mesures conservatoires conformément à l'article 41 du Statut de la Cour internationale de Justice et aux articles 75 et 76 du Règlement de la Cour internationale de Justice](#), 10 mai 2024, § 33, p. 12.

<sup>74</sup> CIJ, *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 28 mai 2024](#), §57 (2, a), p.15.

<sup>75</sup> CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* (Afrique du Sud c. Israël), [Déclaration d'intervention de la République de Colombie](#), 5 avril 2024.

Libye<sup>76</sup>, le Mexique<sup>77</sup>, la Palestine<sup>78</sup>, l'Espagne<sup>79</sup>, la Turquie<sup>80</sup> et le Chili<sup>81</sup> – ont par ailleurs déposé une déclaration d'intervention dans cette affaire, afin de devenir partie à l'instance.

Sans lien direct avec la guerre à Gaza, la CIJ a rendu le 19 juillet un avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*. Cet avis avait été demandé par l'Assemblée générale des Nations unies le 30 décembre 2022, bien avant les événements du 7 octobre 2023 et les opérations militaires israéliennes à Gaza qui l'ont suivi. Dans son avis, la CIJ conclut que la présence d'Israël est « *illicite* » dans « *l'intégralité du territoire palestinien occupé par Israël en 1967*<sup>82</sup> ». Concernant les obligations des autres États, la Cour considère qu'ils sont « *tenus de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette présence*<sup>83</sup> ». Le 18 septembre, l'Assemblée générale des Nations unies adopte une résolution (par 124 voix pour, 14 contre et 43 abstentions) reprenant cette formule et « *demande également à tous les États [...] conformément aux obligations que leur impose le droit international* » de « *prendre des mesures pour mettre fin à [...] la fourniture ou au transfert d'armes, de munitions et de matériel connexe à Israël, Puissance occupante, dans tous les cas où il y aurait des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils pourraient être utilisés dans le Territoire palestinien occupé*<sup>84</sup> ».

Dans ce contexte, il reste à voir si le Nicaragua suivra l'exemple de l'Afrique du Sud et décidera de soumettre une seconde demande en indication de mesures conservatoires devant la CIJ afin que l'Allemagne suspende ses livraisons d'armes à l'État hébreu et la suite que la Cour pourra y réserver compte tenu de ces derniers développements.

<sup>76</sup> CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* (Afrique du Sud c. Israël), [Déclaration d'intervention de l'État de Libye](#), 10 mai 2024..

<sup>77</sup> CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* (Afrique du Sud c. Israël), [Déclaration d'intervention des États unis du Mexique](#), 24 mai 2024.

<sup>78</sup> CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* (Afrique du Sud c. Israël), [Requête à fin d'intervention et déclaration d'intervention de l'État de Palestine](#), 31 mai 2024.

<sup>79</sup> CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* (Afrique du Sud c. Israël), [Déclaration d'intervention de l'Espagne](#), 28 juin 2024.

<sup>80</sup> CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* (Afrique du Sud c. Israël), [Déclaration d'intervention de la Türkiye](#), 7 août 2024.

<sup>81</sup> CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* (Afrique du Sud c. Israël), [Déclaration d'intervention du Chili](#), 12 septembre 2024.

<sup>82</sup> CIJ, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, [Avis consultatif du 19 juillet 2024](#), § 261-262, p. 72.

<sup>83</sup> *Ibid.*, § 279, p. 76.

<sup>84</sup> Assemblée générale des Nations unies, « [Résolution ES-10/24 : Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de l'illicéité de la présence d'Israël dans le Territoire palestinien occupé](#) », A/RES/ES-10/24, 18 septembre 2024, §5(b).



Fondé à Bruxelles en 1979, le GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) s'est développé dans le contexte particulier de la Guerre froide, ses premiers travaux portant sur les rapports de forces Est-Ouest. Durant les années 1980, le GRIP s'est surtout fait connaître par ses analyses et dossiers d'information concernant la course aux armements, ses mécanismes et ses enjeux. Après la chute du mur de Berlin en 1989, prenant acte du nouvel environnement géostratégique, le GRIP a orienté ses travaux sur les questions de sécurité au sens large et a acquis une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, réglementations et contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques. En éclairant citoyens et décideurs sur des problèmes complexes, le GRIP entend contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr. Plus précisément, l'objectif du GRIP est de travailler en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements.

## 5 BONNES RAISONS DE SOUTENIR LE GRIP

Le GRIP a pour mission d'étudier les conflits et les conditions de la paix. Il le fait dans l'optique de donner aux citoyens, à la société civile et aux élus accès à des analyses indépendantes permettant aux décideurs comme au grand public de renforcer leurs capacités critiques face à des enjeux complexes où s'entremêlent des intérêts politiques et économiques et des conceptions normatives et éthiques parfois contradictoires. En faisant un don au GRIP, vous participez au renforcement de ses moyens et œuvrez à :

- Développer une recherche indépendante sur la paix ;
- Consolider les capacités en tant que force de proposition auprès des décideurs politiques ;
- Garantir l'accès en langue française à une recherche rigoureuse et accessible au public ;
- Former une relève à qui il incombera de relever les défis de demain ;
- Préserver l'activité *Édition* du GRIP qui permet de mettre de l'avant les combats des acteurs au service de la paix qu'ils soient journalistes, médecins ou militants des droits de la personne.

Le GRIP ne saurait accomplir efficacement sa mission d'information et de sensibilisation du public sans le soutien de donateurs motivés par la défense de la paix comme bien commun. En soutenant le GRIP, vous contribuez au renforcement d'une recherche indépendante et de qualité au service de la société civile sur de nombreux sujets sensibles relatifs aux droits humains, aux libertés fondamentales ou encore à la sécurité des personnes. Vous permettez aussi aux chercheurs du GRIP de s'investir dans la formation d'une relève étudiante, en fournissant un encadrement propice à la transmission des savoirs et des compétences nécessaires à l'analyse critique des enjeux de société.

Rejoignez-nous sur [grip.org](http://grip.org).

GROUPE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA PAIX

467 Chaussée de Louvain

B-1030 Bruxelles

Tél. : +32 (0) 473 982 820

Site Internet : [grip.org](http://grip.org)