

Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé (Nicaragua c. Allemagne)

Mesures conservatoires, 9 avril 2024

Professeur Paolo Palchetti - Absence d'un risque réel et imminent de préjudice irréparable
(20 minutes)

I. Il n'y a aucun risque imminent de préjudice découlant du comportement de l'Allemagne

1. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Juges, c'est pour moi un honneur de me présenter devant vous au nom de la République fédérale d'Allemagne.
2. La Cour indique des mesures conservatoires s'il existe « un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits revendiqués ».¹
3. Le Nicaragua n'a pas démontré que le comportement de l'Allemagne faisait courir un tel risque aux droits en litige. Ses avocats n'ont rien dit sur ce point, qui est pourtant crucial. Ils ont surtout insisté sur la situation tragique qui existe actuellement à Gaza² et sur les deux ordonnances que vous avez rendues en janvier et mars 2024 dans l'affaire opposant l'Afrique du Sud et Israël.³
4. Une chose doit être claire d'emblée : aucune de ces ordonnances ne peut être utilisée pour démontrer l'existence d'un risque imminent imputable à l'Allemagne.

¹ *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnance du 26 janvier 2024, par. 61. Voir aussi *Sentence arbitrale du 3 octobre 1899 (Guyana c. Venezuela)*, ordonnance du 1er décembre 2023, par. 28 ; *Application de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Canada et Pays-Bas c. République arabe syrienne)*, ordonnance du 16 novembre 2023, par. 65 ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Arménie c. Azerbaïdjan)*, ordonnance du 17 novembre 2023, par. 48 ; *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022, p. 226, par. 66.

² CR 2024/15, p. 57 (Argüello Gómez).

³ *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnances du 26 janvier 2024 et du 28 mars 2024. CR 2024/15, p. 24 (Müller).

5. Dans vos ordonnances, vous avez certes reconnu que la situation à Gaza est telle qu'il existe un risque réel et imminent pour les droits des Palestiniens. Mais le risque dont il est question dans vos ordonnances est celui qui découle du comportement d'Israël. Votre conclusion repose uniquement sur la prise en considération du comportement d'Israël.
6. Or, ce dont il est question dans la présente affaire, c'est le comportement de l'Allemagne. C'est à partir de son comportement que l'existence d'un risque imminent doit être établi.
7. Ce que disent vos ordonnances clairement, c'est que la situation humanitaire qui règne dans la bande de Gaza est « catastrophique ». ⁴ L'Allemagne en a bien conscience. Ses hauts responsables politiques ont déclaré à maintes reprises leur bouleversement face aux souffrances de la population civile de Gaza. En tant que membre de la communauté internationale, l'Allemagne s'est fermement employée à faire en sorte que ces souffrances cessent. Elle a insisté sur la nécessité que le droit international soit respecté et elle a pris des mesures concrètes visant à répondre aux préoccupations internationales.
8. Ces mesures ne montrent pas seulement que les contestations portées par le Nicaragua dans sa requête sont dénuées de tout fondement juridique. Elles montrent aussi – et c'est le point que j'entends développer ce matin – l'absence d'un risque imminent de préjudice imputable à l'Allemagne.
9. Dans le temps qu'il reste à ma disposition, je m'occuperai tout d'abord des mesures en matière d'assistance militaire. Je passerai ensuite à l'aide humanitaire.

II. Absence d'un risque imminent de préjudice par rapport à l'assistance militaire

10. Le Nicaragua invite la Cour à indiquer une mesure – c'est la mesure n. 1 – enjoignant à l'Allemagne de « immediately suspend its aid to Israel, in particular its military assistance ». ⁵

⁴ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnance du 28 mars 2024, par. 30.

⁵ CR 2024/15, p. 58 (Argüello Gómez).

11. Dans sa demande en indication de mesures conservatoires, le Nicaragua justifiait cette mesure en faisant référence exclusivement à la situation dans la Bande de Gaza.⁶ Hier, le Nicaragua a modifié sa position : il ne s'agit plus seulement de la Bande de Gaza mais du génocide plausible et d'autres violations graves « occurring in the Gaza Strip, as well as in other parts of Palestine ».⁷ Le Nicaragua n'a pas expliqué les raisons de ce changement. Il n'a pas précisé s'il existait des faits nouveaux nécessitant l'examen de la situation dans les territoires palestiniens en-dehors de Gaza, et n'a pas non plus fourni d'informations détaillées à ce sujet. Sa stratégie consiste à lancer des accusations sans préciser les faits ni fournir de preuves.
12. C'est cette même approche qui sous-tend la mesure n°2. Elle vise à imposer à l'Allemagne une obligation de vigilance par rapport aux armes déjà livrées à Israël. Or, le Nicaragua n'indique pas comment l'Allemagne pourrait concrètement exercer cette vigilance.
13. L'agent du Nicaragua a précisé hier que cette mesure « requires Germany to use whatever legal or contractual powers, and whatever influence it has over Israel ».⁸ S'il est question d'exercer une influence sur Israël, le Nicaragua peut être rassuré. Comme il le sait bien, les plus hautes autorités de l'Etat allemand ont demandé à plusieurs reprises à Israël d'accepter une pause humanitaire et d'assurer le respect du droit international humanitaire. Une mesure de la Cour en ce sens n'est ni nécessaire ni urgente.
14. En réalité, pour que la Cour indique les mesures n. 1 et 2, il aurait fallu que le Nicaragua fournisse des preuves crédibles démontrant qu'il existe un risque imminent que l'Allemagne, intentionnellement, en connaissance de cause ou sans faire preuve de la diligence requise, aide militairement Israël à commettre des violations graves du droit international.
15. Le Nicaragua n'a pas fourni ces preuves. En fait, il ne le peut tout simplement pas, et ce pour une raison essentielle.

⁶ Requête introductive d'instance et demande en indication de mesures conservatoires, par. 101.

⁷ CR 2024/15, p. 58 (Argüello Gómez).

⁸ Ibid., p. 56.

16. Le droit allemand et la pratique administrative allemande subordonnent la concession des licences d'exportation d'armements et d'autres équipements militaires à des conditions très strictes, qui vont bien au-delà de ce qui est demandé par le droit international.
17. Je n'ai pas l'intention de répéter ce qui a été déjà dit sur ce point par les professeurs Tams et Peters. Je me bornerai à observer qu'il est difficile de comprendre comment le Nicaragua peut affirmer que sa demande actuelle est urgente, alors que le droit allemand impose depuis longtemps des conditions très strictes visant à prévenir tout risque, y compris celui évoqué par l'État demandeur.
18. Cela est d'autant plus vrai que le respect de ces conditions strictes est surveillé tout au long de la procédure d'instruction des demandes de licence. Permettez-moi d'en exposer deux traits essentiels, qui montreront le contrôle extrêmement minutieux qui est exercé sur chacune d'entre elles.
19. Le premier aspect concerne le nombre d'autorités qui participent à la procédure. Comme l'ont fait remarquer les professeurs Tams et Peters, l'autorisation d'exporter des armes de guerre nécessite l'intervention de plusieurs ministères. Au sein de chaque ministère, des experts préparent un projet d'avis sur l'attribution ou non de la licence. Cette évaluation est finalisée par des hauts fonctionnaires ministériels. Bref, une licence ne sera approuvée que si le gouvernement allemand dans son ensemble - c'est-à-dire tous les ministères concernés - convient que les conditions d'exportation sont remplies.
20. Le deuxième aspect concerne l'objet du contrôle. Celui-ci porte, tout d'abord, sur la nature du matériel militaire en question, et en particulier sur le risque d'utilisation abusive qu'il présente. Il y a ici un point sur lequel je voudrais insister : de nombreux articles militaires relevant de la catégorie « autres équipements militaires », et dont l'exportation est soumise à autorisation en vertu de la législation allemande, ne présentent aucun risque de ce type. C'est d'ailleurs également le cas de certains articles classés comme armes de guerre.
21. Naturellement, la situation du pays de destination est elle aussi examinée de près. Chaque demande de licence est soumise au service des exportations étrangères du ministère

fédéral des Affaires étrangères, qui s'appuie systématiquement sur l'expertise de spécialistes du pays en question avant de délivrer son avis.

22. Je devrais, à ce stade, vous exposer comment ce régime et cette procédure ont été mis en œuvre par rapport à l'exportation d'armes et d'autres équipements militaires vers Israël. Il ne m'est toutefois pas nécessaire de m'attarder sur ce point. Le professeur Tams vous a déjà montré le nombre et le contenu des licences accordées dans ce contexte.
23. Le cadre qu'il vous a montré est suffisamment précis. Le droit allemand impose de tenir compte de l'évolution de la situation sur le terrain. C'est la ligne de conduite que les autorités allemandes ont tenue par rapport à la situation à Gaza.
24. Pour vous convaincre qu'il existe un risque imminent de préjudice, le Nicaragua cherche de concentrer votre attention sur le nombre des licences qui ont été accordées par l'Allemagne dans les semaines suivant immédiatement le 7 octobre 2023. Il prétend que les exportations d'armes vers Israël ont continué d'augmenter dans les mois suivants. Le professeur Pellet l'a dit explicitement : « les ventes d'armes n'ont pas cessé, elles se sont amplifiées très considérablement ».⁹
25. Cette affirmation déforme la réalité. Le professeur Tams vous a exposé les données réelles. [SLIDE 36 ON] Vous avez déjà vu ce graphique. Si je vous le présente à nouveau, c'est parce qu'il illustre très clairement que les allégations du Nicaragua sont dépourvues de fondement. Ce qui s'est passé est le contraire de ce que le Nicaragua vous a dit hier..
26. Je n'ai pas besoin de m'attarder sur les raisons qui ont conduit l'Allemagne, en octobre 2023, à réaffirmer son engagement pour la sécurité d'Israël. [SLIDE 36 OFF → 37] Et ce d'autant plus que la question qui doit nous intéresser ici, c'est d'établir s'il existe un risque imminent qui peut justifier l'indication de mesures conservatoire.
27. Or, on ne peut pas sérieusement prétendre se fonder sur la situation existant en octobre 2023 pour prouver l'existence d'un tel risque – qui plus est en faisant abstraction du comportement allemand depuis octobre. Ce risque ne peut être établi que sur la base de la situation qui existe aujourd'hui – avril 2024.

⁹ CR 2024/15, p. 42 (Pellet).

28. Je le redis : la situation actuelle est claire. Le droit allemand impose des conditions strictes aux exportation d'armements. Ce droit a été appliqué, et continuera d'être appliqué de manière rigoureuse par les autorités allemandes, y compris s'agissant d'Israël.
29. Dans sa jurisprudence la Cour a déjà tenu compte de garanties de droit interne pour exclure l'existence d'un risque imminent de préjudice.¹⁰ Dans la présente affaire, la Cour peut faire confiance aussi bien au droit allemand qu'à la pratique continue des autorités qui sont chargées de l'appliquer : les conditions très sévères qu'ils imposent suffisent pour prévenir le risque de préjudice aux droits en cause en cette affaire.

III. Absence d'un risque imminent de préjudice par rapport à l'aide humanitaire

30. J'en viens à l'aide humanitaire. La mesure conservatoire n. 3 sollicitée par le Nicaragua prévoit que « Germany must resume its support and financing of UNRWA in respect to its operations in Gaza ». ¹¹ L'Allemagne – c'est l'argument du Nicaragua – en suspendant le financement de l'UNRWA, ferait courir un risque imminent de préjudice au droit des Palestiniens de Gaza à recevoir une aide humanitaire.
31. L'accusation portée par le Nicaragua est totalement infondée et de mauvaise foi. L'Allemagne n'a violé aucune obligation et n'a pas non plus créé, par son comportement, un risque imminent de préjudice irréparable. Je vais vous le démontrer en trois temps.
32. Premièrement, vous avez entendu parler ce matin de la variété des efforts fournis par l'Allemagne en matière d'assistance humanitaire : comme l'a montré le professeur Tams, cette aide n'a jamais été interrompue, elle se poursuit activement encore aujourd'hui, et l'Allemagne n'a jamais manifesté l'intention de l'interrompre. Cette circonstance est, en soi, suffisante pour se convaincre de l'absence d'un risque imminent imputable à l'Allemagne.
33. Le Nicaragua évite de prendre en considération ces initiatives. Il se concentre uniquement sur la suspension des versements à l'UNRWA. Il est évident, pourtant, que

¹⁰ *Certaines procédures pénales engagées en France (République du Congo c. France)*, mesure conservatoire, ordonnance du 17 juin 2003, C.I. J. Recueil 2003, p. 110, par. 33-35.

¹¹ CR 2024/15, p. 59 (Argüello Gómez).

le financement de l'UNRWA n'est pas la seule forme possible d'aide humanitaire. Un État ne peut pas être tenu pour responsable d'un risque immédiat de préjudice s'il fournit une assistance humanitaire à la population par d'autres moyens.

34. Ma deuxième observation est que le Nicaragua part d'un présupposé erroné. Ce n'est pas faute de financement que l'aide humanitaire n'arrive pas à la population palestinienne. Le vrai problème, ce sont les restrictions à l'entrée et à la distribution de l'aide humanitaire. Comme vous l'avez reconnu, « il est urgent d'augmenter la capacité et le nombre de points de passage terrestres permettant d'entrer dans Gaza » [« there is an urgent need to increase the capacity and number of open land crossing points into Gaza »].¹²
35. Dans ces circonstances, il est inutile d'insister sur la suspension du financement de l'UNRWA. Il est clair également que si les restrictions à l'entrée et à la distribution de l'aide humanitaire font courir un risque imminent aux droits des Palestiniens à Gaza, ce risque n'est pas imputable à l'Allemagne, qui n'a évidemment aucun contrôle sur le territoire et a insisté à plusieurs reprises auprès d'Israël, y compris au plus haut niveau, pour que l'entrée de l'aide humanitaire soit facilitée.
36. Ma dernière observation concerne la position de l'Allemagne à l'égard de l'UNRWA. Même si l'on acceptait de se concentrer uniquement sur la décision d'en suspendre le financement, cela ne suffirait pas à conclure qu'il existe un risque imminent de préjudice.
37. Premièrement, la décision de suspendre provisoirement le financement de l'UNRWA n'a eu aucun effet immédiat sur son activité. En effet, selon le plan de financement préétabli, aucun nouveau versement ne devait être effectué par l'Allemagne dans les semaines qui ont suivi le 27 janvier 2024.
38. Deuxièmement, tout en étant consciente de la nécessité de clarifier les graves allégations formulées à l'encontre de quelques membres du personnel de l'UNRWA, l'Allemagne a continué à reconnaître le rôle important de l'agence à Gaza. En témoigne le soutien allemand apporté aux initiatives visant à financer le travail de l'organisation, y compris le

¹² *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnance du 28 mars 2024, par. 35.

soutien au versement, le 1^{er} mars 2024, de 50 millions d'euros par l'Union européenne, dont l'Allemagne est le premier contributeur financier.

39. Troisièmement, malgré les difficultés que la suspension du financement a pu créer pour l'organisation, il n'y a aucun risque immédiat qu'elle cesse ses activités à Gaza. Le Commissaire général de l'UNRWA, Philippe Lazzarini, a reconnu, fin mars, que l'organisation dispose de fonds pour fonctionner jusqu'à la fin du mois de mai.¹³ De plus, certains États ont décidé de reprendre leur financement. L'Allemagne a elle-même annoncé depuis lors un financement de 45 millions d'euros destiné au travail régional de l'UNRWA en Jordanie, au Liban, en Syrie et en Cisjordanie.¹⁴

IV. Conclusion

40. J'en viens à mes conclusions. Pour que la Cour indique des mesures conservatoires, il doit y avoir un risque réel et imminent de préjudice irréparable, et ce risque doit être apprécié par rapport au comportement de l'Allemagne. Sans cela, rien ne justifie de telles mesures ni en matière d'assistance militaire ni en matière d'aide humanitaire. Par conséquent, la Cour doit refuser d'indiquer les mesures demandées par le Nicaragua.
41. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Juges, je vous remercie de votre attention et je vous prie, Monsieur le Président, de bien vouloir donner la parole à l'agent de l'Allemagne, Madame Tania von Uslar-Gleichen.

¹³ V. Reuters, UN Palestinian refugee agency says it has funds to operate until end-May, 26 March 2024 (<https://www.reuters.com/world/middle-east/un-palestinian-refugee-agency-says-it-has-funds-run-operations-until-end-may-2024-03-26/>).

¹⁴ V. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/unrwa/2650306> (25 mars 2024).