

JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES XUE,
BHANDARI AND NOLTE

1. We voted against the provisional measure in the second operative paragraph of the present Order for an important procedural reason. In substance, we agree that Venezuela must “refrain from conducting elections, or preparing to conduct elections, in the territory in dispute”, as indicated in the second operative paragraph. However, this measure is, in our view, already included in the previous Order of the Court of 1 December 2023. It is neither necessary nor prudent for the Court to “specify” the scope of that Order by setting out a separate new measure.

2. On 30 October 2023, Guyana submitted a Request for the indication of provisional measures, seeking, *inter alia*, that the Court order Venezuela to refrain from proceeding with a “consultative referendum” scheduled for 3 December 2023.

3. On 1 December 2023, the Court unanimously concluded that the conditions for the indication of provisional measures were met and indicated two broad measures:

- “(1) Pending a final decision in the case, the Bolivarian Republic of Venezuela shall refrain from taking any action which would modify the situation that currently prevails in the territory in dispute, whereby the Co-operative Republic of Guyana administers and exercises control over that area; [and]
- (2) Both Parties shall refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve.” (*Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela), Provisional Measures, Order of 1 December 2023, I.C.J. Reports 2023 (II)*, p. 668, para. 45.)

4. By these measures, the Court requires the Parties to refrain from “any action” that would alter the status quo in the disputed territory or exacerbate the dispute before the Court.

5. Article 76, paragraph 1, of the Rules of Court gives the Court the power to “revoke or modify any decision concerning provisional measures if, in its opinion, some change in the situation justifies such revocation or modification”. The Court must also examine whether the existing provisional measures fully address the consequences arising from the “change in the situation” (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment*

OPINION DISSIDENTE COMMUNE DE M^{me} LA JUGE XUE
ET DE MM. LES JUGES BHANDARI ET NOLTE

[Traduction]

1. Nous avons voté contre la mesure conservatoire énoncée au deuxième point du dispositif de la présente ordonnance pour un motif d'ordre procédural important. En fait, nous convenons que le Venezuela doit «s'abstenir de tenir des élections, ou de préparer la tenue d'élections, dans le territoire en litige», comme il est prescrit dans ce point, mais, selon nous, cette mesure était déjà incluse dans la précédente ordonnance rendue par la Cour le 1^{er} décembre 2023. Il n'est ni nécessaire ni prudent de la part de la Cour d'«apport[er] des précisions» sur la portée de cette ordonnance en énonçant une nouvelle mesure distincte.

2. Le 30 octobre 2023, le Guyana a présenté une demande en indication de mesures conservatoires, par laquelle il priait notamment la Cour d'ordonner au Venezuela de s'abstenir de procéder au «référendum consultatif» prévu pour le 3 décembre 2023.

3. Le 1^{er} décembre 2023, la Cour a conclu à l'unanimité que les conditions requises pour l'indication de mesures conservatoires étaient réunies et a prescrit deux mesures générales :

- «1) Dans l'attente d'une décision définitive en l'affaire, la République bolivarienne du Venezuela doit s'abstenir d'entreprendre toute action qui modifierait la situation prévalant dans le territoire en litige, à savoir que celui-ci est administré et contrôlé par la République coopérative du Guyana; [et]
- 2) Les deux Parties doivent s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour est saisie ou d'en rendre le règlement plus difficile.» (*Sentence arbitrale du 3 octobre 1899 (Guyana c. Venezuela), mesures conservatoires, ordonnance du 1^{er} décembre 2023, C.I.J. Recueil 2023 (II), p. 668, par. 45.*)

4. Par ces mesures, la Cour exigeait des Parties qu'elles s'abstiennent de «toute action» qui modifierait le *statu quo* dans le territoire en litige ou qui exacerberait le différend dont elle est saisie.

5. Le paragraphe 1 de l'article 76 du Règlement de la Cour confère à celle-ci le pouvoir de «rapporter ou modifier toute décision concernant des mesures conservatoires si un changement dans la situation lui paraît justifier que cette décision soit rapportée ou modifiée». La Cour doit alors également déterminer si les mesures conservatoires existantes couvrent intégralement les conséquences découlant des «changements dans la situation» (*Appli-*

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 (II), p. 520, para. 23).

6. On 6 March 2025, Guyana submitted a new Request for the indication of provisional measures, asking the Court to indicate the following measures, *inter alia*:

“1. Venezuela shall not conduct any election in, or in respect of, any part of the territory on Guyana’s side of the boundary line as established by the 1899 Arbitral Award . . .

2. Venezuela shall refrain from taking any action which purports to annex *de jure* or *de facto* any territory on Guyana’s side of the boundary line established by the 1899 Arbitral Award, including by incorporating ‘Guayana Esequiba’ as part of Venezuela.

3. Venezuela shall refrain from taking any action which would seek to modify the situation that currently prevails in the territory in dispute, whereby Guyana administers and exercises control over that area.”

7. In our view, the Order of 1 December 2023 *fully* and *clearly* addresses the concerns raised by Guyana in its new Request of 6 March 2025, as well as the consequences arising from Venezuela’s actions in so far as they may impact the status quo in the disputed territory. Under these circumstances, we are of the view that a modification of the existing provisional measures is not called for. The situation as it presents itself today, including the changes identified by the Court, is already covered by the Court’s Order of 1 December 2023 (see paragraph 30 of the present Order). This is acknowledged by the Court when it characterizes the new provisional measure as “specifying the scope” of the previous Order (*ibid.*, para. 41). When the measures in the previous Order clearly address the current situation, we wonder what legal purpose this new provisional measure could serve.

8. We are of the view that the Court should have followed the approach it took in the case concerning *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, where it reaffirmed the existing provisional measures rather than issuing a new Order on provisional measures.

9. In that case, the Court rejected the request for the modification of its previous Order and emphasized the ongoing necessity for effective implementation of the provisional measures indicated. It stated that:

“the tenuous situation between the Parties confirms the need for effective implementation of the measures indicated in its Order of 7 Decem-

cation 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 (II), p. 520, par. 23).

6. Le 6 mars 2025, le Guyana a présenté une nouvelle demande en indication de mesures conservatoires, par laquelle il priait la Cour d'indiquer notamment les mesures suivantes :

« 1. Le Venezuela doit s'abstenir de tenir la moindre élection dans ou concernant toute partie du territoire situé du côté guyanien de la ligne frontière, telle qu'établie par la sentence arbitrale de 1899...

2. Le Venezuela doit s'abstenir d'entreprendre toute action par laquelle il entendrait annexer *de jure* ou *de facto* tout territoire situé du côté guyanien de la ligne frontière établie par la sentence arbitrale de 1899, notamment en incorporant la "Guayana Esequiba" dans son territoire.

3. Le Venezuela doit s'abstenir d'entreprendre toute action qui viserait à modifier la situation prévalant dans le territoire en litige, à savoir que celui-ci est administré et contrôlé par le Guyana. »

7. Selon nous, l'ordonnance du 1^{er} décembre 2023 couvre *intégralement et clairement* les préoccupations soulevées par le Guyana dans sa nouvelle demande du 6 mars 2025, ainsi que les conséquences découlant des actions du Venezuela qui pourraient avoir une incidence sur le *statu quo* dans le territoire en litige. Dans ces conditions, nous sommes d'avis qu'il n'y avait pas lieu de modifier les mesures conservatoires existantes. La situation telle qu'elle se présente aujourd'hui, y compris les changements constatés par la Cour, est déjà couverte par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2023 (voir le paragraphe 30 de la présente ordonnance). La Cour en convient quand elle explique que la nouvelle mesure conservatoire «apport[e] des précisions ... quant à [l]a portée» de l'ordonnance précédente (*ibid.*, par. 41). Dès lors que les mesures précédemment indiquées couvrent clairement la situation actuelle, nous nous demandons quel peut être l'objet juridique de cette nouvelle mesure conservatoire.

8. Nous estimons que la Cour aurait dû suivre la même approche que celle qu'elle avait adoptée dans l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Arménie c. Azerbaïdjan)*, dans laquelle elle a réaffirmé les mesures existantes plutôt que de rendre une nouvelle ordonnance en indication de mesures conservatoires.

9. Dans cette affaire, la Cour a rejeté la demande de modification de son ordonnance précédente et insisté sur la nécessité de continuer à mettre effectivement en œuvre les mesures conservatoires indiquées. Elle a déclaré ce qui suit :

«[L]a précarité de la situation entre les Parties confirme que les mesures indiquées dans [l']ordonnance du 7 décembre 2021 doivent

ber 2021. In these circumstances, the Court finds it necessary to reaffirm the measures indicated in its Order of 7 December 2021, in particular the requirement that both Parties ‘shall refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve’” (*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. 583, para. 21).

10. In our considered view, the Court should have concluded that there has been no change in the situation that would justify a modification within the meaning of Article 76, paragraph 1, of the Rules of Court, and that Venezuela remains bound by the provisional measures indicated in the Court’s Order of 1 December 2023.

11. We believe that the Court should exercise its power to “specify the scope” of its previous provisional measures only when a change in the situation gives rise to serious doubts as to whether its previous provisional measures are applicable to or sufficient to address the new situation. In the present circumstances, this is certainly not the case.

12. By unnecessarily “specifying the scope” of its previous provisional measures, the Court may weaken the authority of its orders and parties may be encouraged to submit repeated requests for the modification of provisional measures. Moreover, the Court should not appear to be engaging in the enforcement of the provisional measures it has indicated, which is not its task, or even prematurely suggesting that those measures have been violated, which it should not do at this stage of the procedure (see paragraph 45 of the Order). We do not believe that the approach of the Court in the present Order serves the sound administration of justice. In our view, more self-restraint on the part of the Court would have been warranted.

(Signed) XUE Hanqin.

(Signed) Dalveer BHANDARI.

(Signed) Georg NOLTE.

effectivement être mises en œuvre. Dans ces conditions, [la Cour] juge nécessaire de réaffirmer lesdites mesures, en particulier celle enjoignant aux deux Parties de “s’abstenir de tout acte qui risquerait d’aggraver ou d’étendre le différend dont [elle] est saisie ou d’en rendre le règlement plus difficile”» (*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. 583, par. 21*).

10. Nous estimons, tout bien considéré, que la Cour aurait dû conclure qu’il ne s’est produit aucun changement dans la situation qui justifierait une modification au sens du paragraphe 1 de l’article 76 du Règlement et que le Venezuela reste tenu de respecter les mesures conservatoires indiquées dans l’ordonnance du 1^{er} décembre 2023.

11. Nous sommes d’avis que la Cour ne devrait exercer son pouvoir d’«apport[er] des précisions» sur «la portée» de mesures conservatoires précédemment indiquées que si un changement dans la situation fait naître de sérieux doutes sur l’applicabilité ou l’adéquation desdites mesures à la nouvelle situation. Or, ce n’est certainement pas le cas en l’espèce.

12. En «apportant des précisions» non nécessaires sur «la portée» de précédentes mesures conservatoires, la Cour risque d’affaiblir l’autorité de ses ordonnances et d’inciter les parties à déposer des demandes répétées de modification de ces mesures. En outre, il ne convient pas que la Cour donne l’impression qu’elle s’emploie à faire respecter les mesures conservatoires qu’elle indique, ce qui n’est pas son rôle, ou même qu’elle semble suggérer de manière prématurée que ces mesures n’ont pas été respectées, ce qu’elle ne devrait pas faire à ce stade de la procédure (voir le paragraphe 45 de l’ordonnance). Nous ne pensons pas que l’approche suivie par la Cour dans la présente ordonnance aille dans le sens d’une bonne administration de la justice. Selon nous, il aurait fallu que la Cour fasse preuve d’une plus grande retenue.

(Signé) XUE Hanqin.

(Signé) Dalveer BHANDARI.

(Signé) Georg NOLTE.
