

OPINION INDIVIDUELLE DE M. LE JUGE *AD HOC* COUVREUR

« Loyauté procédurale » — Ordonnance du 1^{er} décembre 2023 — Nouvelle demande en indication de mesures conservatoires — Requalification par la Cour — Effets procéduraux — Connexité avec la demande initiale — Réaffirmation de la première mesure originellement indiquée — Nouvelle mesure indiquée par la Cour — Sens et portée — Mesure se bornant à spécifier les implications de la mesure originelle dans les nouvelles circonstances de l'espèce — Respect des limites matérielles de la mesure originelle — Utilité — Caractère problématique des nouvelles mesures sollicitées par le demandeur.

I. ORDONNANCE DU 1^{er} DÉCEMBRE 2023 : RAPPEL

1. Comme je l'ai expliqué dans l'opinion que j'ai jointe à l'ordonnance du 1^{er} décembre 2023, afférente à la première demande en indication de mesures conservatoires du Guyana dans cette affaire, je considère que l'établissement de tout lien d'instance génère, à la charge des parties, un devoir de « loyauté procédurale », qui se traduit par une obligation immédiate et concrète de ne pas porter atteinte, *pendente lite*, aux droits en litige. Il y va d'un principe général de procédure directement issu du principe de bonne foi¹. Lorsque le différend qui fait l'objet de l'instance est de nature territoriale, cette obligation réclame le strict respect du *statu quo* territorial et implique le gel des prétentions sur le territoire en litige tout au long du procès².

2. Au terme de son ordonnance précitée, la Cour s'était contentée d'indiquer une mesure de *portée générale* réitérant, à titre de « précaution », une telle obligation compte tenu des circonstances spécifiques du cas d'espèce, marquées par un état de vive tension entre les Parties et d'inquiétude suscitée par certaines déclarations publiques émanant de divers organes de l'État défendeur³. La mesure indiquée se limitait ainsi à entendre prévenir « 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 »⁴. Couchée en des termes prudents et neutres, elle tendait exclu-

¹ Voir *Sentence arbitrale du 3 octobre 1899 (Guyana c. Venezuela), mesures conservatoires, ordonnance du 1^{er} décembre 2023, C.I.J. Recueil 2023 (II)*, opinion individuelle du juge *ad hoc* Couvreur, p. 676-677, par. 1.

² Voir *ibid.*, p. 676, par. 1.

³ Voir *ibid.*, p. 666, par. 36-37.

⁴ *Ibid.*, p. 668, par. 45, point 1.

SEPARATE OPINION OF JUDGE *AD HOC* COUVREUR

[Translation]

“Procedural loyalty” — Order of 1 December 2023 — New Request for the indication of provisional measures — Recharacterization by the Court — Procedural effects — Link to the initial Request — Reaffirmation of the first measure originally indicated — New measure indicated by the Court — Meaning and scope — Measure merely specifying the implications of the original measure in the new circumstances of the case — Respect for the material limits of the original measure — Utility — Problematic nature of the new measures requested by the Applicant.

I. ORDER OF 1 DECEMBER 2023: BACKGROUND

1. As I explained in the opinion which I appended to the Order of 1 December 2023 relating to Guyana’s first Request for the indication of provisional measures in this case, I consider that the establishment of any procedural relationship gives rise, for the parties, to a duty of “procedural loyalty”, which finds expression in an immediate and specific obligation not to prejudice the rights at issue *pendente lite*. This is a general procedural principle directly derived from the principle of good faith¹. When the dispute which has given rise to the proceedings is of a territorial nature, that obligation requires strict respect for the territorial status quo, and entails the freezing of claims to the territory in dispute throughout the proceedings².

2. At the end of the aforementioned Order, the Court confined itself to indicating a *general* measure reiterating that obligation as a “precaution”, given the particular circumstances of the case, which were characterized by strong tension between the Parties and concern caused by certain public statements made by various organs of the Respondent³. Thus, the measure indicated merely sought to prevent “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”⁴. Couched in cautious and neutral terms, it sought exclusively to

¹ See *Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela), Provisional Measures, Order of 1 December 2023, I.C.J. Reports 2023 (II)*, separate opinion of Judge *ad hoc* Couvreur, pp. 676-677, para. 1.

² See *ibid.*, p. 676, para. 1.

³ See *ibid.*, p. 666, paras. 36-37.

⁴ *Ibid.*, p. 668, para. 45, point 1.

sivement à protéger les droits *sub judice* des Parties et évitait soigneusement de préjuger de ces droits et, *a fortiori*, d'y porter atteinte. J'avais en conséquence estimé justifié de voter en faveur d'une telle mesure.

3. En revanche, la Cour avait refusé d'indiquer les mesures, sollicitées par l'État demandeur, qui tendaient à empêcher la tenue du référendum consultatif projeté par la défenderesse ou à interférer avec le libellé des questions sur lesquelles cette consultation devait porter⁵. J'avais soutenu cette approche en rappelant d'abord avec quelque détail, dans l'opinion susmentionnée, la portée et les effets du paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte («domaine réservé» des États), l'attitude traditionnelle de la Cour vis-à-vis des droits internes, ainsi que les relations qu'entretiennent les législations internes et la licéité internationale⁶, avant d'examiner la nature et l'objet du référendum contesté⁷. Et j'en avais conclu que la Cour était dépourvue de compétence pour indiquer des mesures touchant au «domaine réservé» de l'État défendeur⁸; que les mesures sollicitées par la demanderesse concernant le référendum en question n'entretenaient pas un lien de connexité suffisant avec ses droits considérés «plausibles» et étaient insusceptibles de protéger lesdits droits, dès lors que la tenue de ce référendum était en elle-même incapable d'affecter ceux-ci⁹; et que la seule organisation dudit référendum était encore moins à même de causer de façon imminente, à ces droits, un préjudice irréparable¹⁰.

II. NOUVELLE DEMANDE EN INDICATION DE MESURES CONSERVATOIRES ET REQUALIFICATION PAR LA COUR

4. Le 6 mars 2025, le Guyana a présenté une nouvelle «demande en indication de mesures conservatoires». La Cour, pour la première fois dans sa pratique, a *proprio motu* requalifié cet instrument en demande «tendant à la modification de l'ordonnance du 1^{er} décembre 2023», en dépit de l'intitulé qu'avait entendu lui attribuer le demandeur et de la référence qui y était faite, en premier lieu, aux articles 73 et 74 du Règlement, avant de viser, au surplus, son article 76¹¹. Semblable requalification ne constitue pas une opération de

⁵ Voir *ibid.*, p. 659-660, par. 11.

⁶ Voir *ibid.*, p. 678-685, par. 5-28.

⁷ Voir *ibid.*, p. 685-688, par. 29-32.

⁸ Voir *ibid.*, p. 690, par. 38.

⁹ Voir *ibid.*, p. 691-692, par. 42.

¹⁰ Voir *ibid.*, p. 693, par. 45.

¹¹ De fait, la Cour ne rend normalement une ordonnance acceptant ou rejetant la «modification» d'une ordonnance antérieure en indication de mesures conservatoires que lorsque la demande tend *expressément* à une telle «modification» et est fondée *exclusivement* sur l'article 76 du Règlement (avec parfois, pour les besoins de la cause, une mention additionnelle de l'article 75). Voir *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, demandes tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 8 mars 2011, ordonnance du 16 juillet 2013,

protect the Parties' rights *sub judice* and carefully avoided prejudging or, *a fortiori*, prejudicing those rights. Consequently, I found it justified to vote in favour of such a measure.

3. However, the Court declined to indicate the measures requested by the Applicant which sought to prevent the holding of the consultative referendum planned by the Respondent and to interfere with the wording of the questions to be included in that consultation⁵. I supported that approach by recalling first in some detail, in the aforementioned opinion, the scope and effects of Article 2, paragraph 7, of the Charter (the “*domaine réservé*” of States), the traditional attitude of the Court towards domestic law, and the relationship between domestic legislation and international lawfulness⁶, before examining the nature and object of the disputed referendum⁷. And I concluded that the Court lacked jurisdiction to indicate measures infringing on the “*domaine réservé*” of the Respondent⁸; that the measures requested by the Applicant concerning the referendum in question did not have a sufficiently close link to the rights deemed to be “plausible” and could not safeguard those rights, given that the holding of the referendum was in itself incapable of affecting them⁹; and that the mere organization of the referendum in question was even less capable of imminently causing irreparable prejudice to those rights¹⁰.

II. NEW REQUEST FOR THE INDICATION OF PROVISIONAL MEASURES AND RECHARACTERIZATION BY THE COURT

4. On 6 March 2025, Guyana filed a new “Request for the indication of provisional measures”. The Court, for the first time in its practice, recharacterized that instrument *proprio motu* as a request “for the modification of the Order of 1 December 2023”, despite the title intended by the Applicant and the reference made in the Request, first, to Articles 73 and 74 of the Rules, and then also to Article 76 thereof¹¹. Such a recharacterization is not an intervention of a purely formal or strictly ancillary

⁵ See *ibid.*, pp. 659-660, para. 11.

⁶ See *ibid.*, pp. 678-685, paras. 5-28.

⁷ See *ibid.*, pp. 685-688, paras. 29-32.

⁸ See *ibid.*, p. 690, para. 38.

⁹ See *ibid.*, pp. 691-692, para. 42.

¹⁰ See *ibid.*, p. 693, para. 45.

¹¹ In fact, the Court normally only makes an order accepting or rejecting a request for the “modification” of a previous order indicating provisional measures when the request *expressly* seeks such a “modification” and is based *exclusively* on Article 76 of the Rules (sometimes, if the case so requires, with an additional reference to Article 75). See *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)* and *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, *Requests for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 8 March 2011*, *Order of 16 July 2013*, *I.C.J. Reports 2013*, p. 230; *Application of the International Convention on the*

portée purement formelle ou de nature strictement ancillaire¹². En effet, des conséquences procédurales de quelque importance s'y attachent. Lorsque la Cour est saisie d'une demande en indication de mesures conservatoires sur le pied de l'article 73 de son Règlement, la tenue d'une «procédure orale» est *de droit*, comme il ressort à suffisance des termes clairs du paragraphe 3 de l'article 74 du Règlement: cette expression est d'ailleurs empruntée à l'article 43 du Statut, qui fait de la «procédure orale» une phase en principe *obligée* de la procédure devant la Cour¹³. En revanche, lorsque la Cour est saisie d'une demande de «modification» d'une ordonnance antérieure, elle dispose d'une plus grande marge de discrétion dans l'organisation de la procédure: le paragraphe 3 de l'article 76 du Règlement exige seulement, dans ce cas, qu'elle «donne aux parties la possibilité de présenter des *observations* à ce sujet» (les italiques sont de moi). La raison en est d'intelligence aisée: la tâche de la Cour est, dans cette hypothèse, regardée comme *a priori* plus «simple», puisque la Cour est appelée non pas à statuer *ex nihilo*, mais seulement à «adapter» une décision déjà prise à l'évolution des circonstances l'ayant dictée. La Cour peut alors décider, selon le contexte (proximité dans le temps de l'ordonnance antérieure, importance du changement de situation allégué, degré d'urgence, etc.), que ces «observations» prendront une forme écrite, comme en l'espèce¹⁴, ou orale, voire écrite *et orale*¹⁵; mais

C.I.J. Recueil 2013, p. 230; *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. 578, et [dans la même affaire] demande tendant à la modification de l'ordonnance du 22 février 2023 indiquant une mesure conservatoire, ordonnance du 6 juillet 2023, *C.I.J. Recueil 2023 (II)*, p. 403; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, *C.I.J. Recueil 2024 (II)*, p. 513, et [dans la même affaire] demande tendant à la modification de l'ordonnance du 28 mars 2024, ordonnance du 24 mai 2024, *C.I.J. Recueil 2024 (II)*, p. 649.

¹² Elle est, partant, l'apanage de la Cour dans sa composition *aux fins de l'affaire concernée*.

¹³ En l'espèce, le Guyana avait d'ailleurs expressément sollicité la tenue d'audiences au paragraphe 12 de sa nouvelle demande.

¹⁴ Cf. *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, *C.I.J. Recueil 2024 (II)*, p. 516-517, par. 9-10. L'indication selon laquelle la Cour entendra les parties «au moyen d'une procédure écrite» (paragraphe 14 de l'ordonnance de ce jour) est inusitée dans ce contexte et plutôt insolite eu égard aux termes mêmes de l'article 76, paragraphe 3, du Règlement; il est normalement fait recours à cette expression dans d'autres éventualités, à savoir celles où le Règlement stipule que la Cour prendra sa décision «après avoir *entendu* les parties» (les italiques sont de moi), comme c'est le cas au paragraphe 4 de son article 35, relatif aux contestations entourant la désignation d'un juge *ad hoc*, au paragraphe 2 de son article 56, concernant la production de «documents nouveaux» après la clôture de la procédure écrite ou au paragraphe 3 de son article 80, afférent à la recevabilité des demandes reconventionnelles comme telles.

¹⁵ Cf. *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande tendant à la modification de

nature¹². Indeed, it has procedural consequences of some importance. When the Court is seized of a request to indicate provisional measures on the basis of Article 73 of its Rules, the holding of “oral proceedings” is automatic, as is sufficiently evident from the clear wording of Article 74, paragraph 3, of the Rules: moreover, that phrase is borrowed from Article 43 of the Statute, which makes “oral proceedings” in principle an *obligatory* phase of the procedure before the Court¹³. However, when the Court is seized of a request for the “modification” of a previous order, it has greater discretion in the organization of the procedure: Article 76, paragraph 3, of the Rules merely requires, in that case, that it “shall afford the parties an opportunity of presenting their *observations* on the subject” (emphasis added). The reason is obvious: in such a case, the Court’s task is regarded as *a priori* more “simple”, since the Court is not required to decide *ex nihilo*, but merely to “adapt” a decision that has already been made to the change in circumstances warranting this adaptation. The Court may therefore decide, depending on the context (recency of the previous order, significance of the alleged change in the situation, degree of urgency, etc.), that such “observations” will be written, as in this case¹⁴, or oral, or even written *and oral*¹⁵; it goes without saying that whichever choice is made, the procedure organized, however brief, must be consistent with the requirements of a sound adminis-

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. 578, and [in that same case] Request for the Modification of the Order of 22 February 2023 Indicating a Provisional Measure, Order of 6 July 2023, I.C.J. Reports 2023 (II), p. 403; Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (II), p. 513, and [in that same case] Request for the Modification of the Order of 28 March 2024, Order of 24 May 2024, I.C.J. Reports 2024 (II), p. 649.

¹² It is, therefore, the prerogative of the Court in its composition *for the purposes of the case concerned*.

¹³ In this case, Guyana had moreover expressly requested that hearings be convened in paragraph 12 of its new Request.

¹⁴ Cf. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, I.C.J. Reports 2024 (II)*, pp. 516-517, paras. 9-10. The phrase indicating that the Court will hear the parties “by means of a written procedure” (present Order, para. 14) is unusual in this context and rather strange given the wording of Article 76, paragraph 3, of the Rules. That expression is normally used in other situations, namely when the Rules stipulate that the Court will decide “after *hearing* the parties” (emphasis added), as is the case in Article 35, paragraph 4, in the context of objections to the appointment of a judge *ad hoc*; Article 56, paragraph 2, concerning the production of “new documents” after the closure of the written proceedings; and Article 80, paragraph 3, relating to the admissibility of counter-claims as such.

¹⁵ Cf. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Modification of the*

il va de soi que, quel que soit le choix opéré, la procédure organisée, si sommaire soit-elle, doit être conforme aux exigences d'une bonne administration de la justice, et être pleinement respectueuse des principes d'égalité des parties et du contradictoire¹⁶.

III. RÉAFFIRMATION DE LA PREMIÈRE MESURE INDIQUÉE EN 2023 ET SPÉCIFICATION DE SES IMPLICATIONS DANS LES CIRCONSTANCES ACTUELLES

5. Quoi qu'il en soit, la décision de la Cour de céans de requalifier la nouvelle demande en indication de mesures conservatoires du Guyana témoinne du rapport étroit de connexité qu'elle y a aperçu avec la demande initiale. De fait, dans son ordonnance de ce jour, la Cour a commencé par réaffirmer la principale mesure qu'elle avait indiquée en 2023¹⁷. J'ai exposé suffisamment en détail, en son temps, les motifs, brièvement rappelés ci-avant, pour lesquels j'avais voté en faveur de cette mesure. Ces mêmes motifs sous-tendent mon vote d'aujourd'hui, même si je ne suis pas pleinement convaincu que le caractère itératoire de telles injonctions soit en définitive plus propre à accroître leur effectivité qu'à révéler quelque incertitude quant à celle-ci. Par ailleurs, la Cour a entendu, dans ladite ordonnance, *spécifier*, au regard des nouvelles préoccupations exprimées par le Guyana — liées à l'annonce de la tenue, par le Venezuela, d'élections « dans » le territoire en litige dès le 25 mai prochain —, la portée, à cet égard, de la première mesure réaffirmée, en indiquant une mesure supplémentaire qui demeure rigoureusement dans les limites matérielles de la première¹⁸. Il est indubitable que des *actes de contrainte*¹⁹ accomplis en exécution de la loi organique du 3 avril 2024 *sur* le territoire en litige, dans le cadre de l'organisation des

l'ordonnance du 28 mars 2024, ordonnance du 24 mai 2024, C.I.J. Recueil 2024 (II), p. 654, par. 15-16. Assez curieusement, cette ordonnance, qui ne se réfère, dans ses visas liminaires, qu'à l'article 76 du Règlement, justifie la tenue d'audiences par renvoi à l'article 74 du Règlement (ibid., par. 15).

¹⁶ Cela suppose notamment que chaque partie dispose d'un même nombre d'occasions de présenter ses vues, dans des délais consécutifs de même longueur, et que le schéma général adopté dans le Statut à cet effet, à savoir que le demandeur s'exprime en premier et le défendeur en dernier, soit dûment respecté. La procédure exceptionnellement suivie dans les affaires jointes de *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, sur laquelle les parties s'étaient d'ailleurs accordées, trouvait sa justification dans le fait que chacune d'elles avait successivement présenté une demande de modification de l'ordonnance du 8 mars 2011 (voir *demandes tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 8 mars 2011, ordonnance du 16 juillet 2013, C.I.J. Recueil 2013, p. 232, par. 9 et 11*).

¹⁷ Voir ordonnance, par. 46, point 1.

¹⁸ Voir *ibid.*, par. 32 et 42. Ainsi, même si, formellement, cette nouvelle décision « modifie » la précédente, puisqu'elle y apporte un ajout, celui-ci est de nature purement explicative et est dépourvu de tout caractère substantiellement novateur.

¹⁹ On connaît le fameux *dictum* de la Cour en l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, aux termes

tration of justice, and must fully respect the principles of equality between the parties and adversarial proceedings¹⁶.

III. REAFFIRMATION OF THE FIRST MEASURE INDICATED IN 2023 AND SPECIFICATION OF ITS IMPLICATIONS IN THE CURRENT CIRCUMSTANCES

5. In any event, the Court's decision to recharacterize Guyana's new Request for the indication of provisional measures demonstrates the close link that it has discerned to the initial Request. In fact, in today's Order, the Court begins by reaffirming the main measure that it had indicated in 2023¹⁷. At that time, I explained in ample detail the reasons, briefly recalled above, why I had voted in favour of that measure. Those same reasons underpin my vote today, even though I am not fully convinced that repeating such orders is ultimately more likely to increase their effectiveness than to betray a degree of uncertainty in that respect. In addition, the Court has sought in this Order to *specify*, in light of the new concerns expressed by Guyana — relating to the announcement of the holding, by Venezuela, of elections “in” the territory in dispute as early as 25 May 2025 — the scope, in that context, of the first measure thus reaffirmed, by indicating an additional measure which remains rigorously within the material limits of the first¹⁸. There is no doubt that *acts of coercion*¹⁹ carried out pursuant to the Organic Law of 3 April 2024 on the territory in dispute, as part of the organization of the planned elections, would “modify the situation . . . in [that] territory” and risk

Order of 28 March 2024, Order of 24 May 2024, I.C.J. Reports 2024 (II), p. 654, paras. 15-16. Curiously enough, this Order, which makes reference only to Article 76 of the Rules in its opening recitals, justifies the convening of hearings by referring to Article 74 of the Rules (*ibid.*, para. 15).

¹⁶ That means in particular that each party has the same number of opportunities to present its views, within consecutive time-limits of the same length, and that the general schema adopted in the Statute for that purpose, namely that the applicant pleads first and the respondent last, is duly respected. The procedure exceptionally followed in the joined cases concerning *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)* and *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, and moreover agreed between the parties, was justified by the fact that each party had successively filed a Request for the modification of the Order of 8 March 2011 (see *Requests for the Modification of the Order Indicating Provisional Measures of 8 March 2011, Order of 16 July 2013, I.C.J. Reports 2013*, p. 232, paras. 9 and 11).

¹⁷ See Order, para. 46 (1).

¹⁸ See *ibid.*, paras. 32 and 42. Thus, even though, formally, this new decision “modifies” the previous one, since it makes an addition to it, the latter is purely explanatory in nature and not substantially novel.

¹⁹ See the Court's famous dictum in the case concerning *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, according to which the

élections projetées, « modifierai[en]t la situation dans [ce] territoire » et risqueraient de causer aux droits « plausibles » de l'État demandeur un préjudice irréparable, avant que la Cour soit à même de se prononcer sur le fond. En l'absence de toute précision quant aux modalités de préparation et de déroulement du scrutin décidé, et sans que l'on puisse préjuger que pareils actes seraient posés²⁰, un tel rappel, à titre conservatoire, m'a semblé raisonnable. De surcroît, il ne m'a pas paru vain, la « nouvelle » mesure indiquée étant l'occasion d'explicitier en termes clairs la portée et les implications exactes de la mesure initiale (les actes concrets qu'elle couvre et ceux qu'elle *ne* couvre pas) dans le contexte particulier des élections annoncées. *Ubi claritas, ibi utilitas*. J'ai donc également voté en faveur des précisions apportées par cette « nouvelle » mesure, bien que je ne prétende pas qu'elle fût, en droit strict, indispensable, dès lors qu'elle était déjà contenue, *en substance*, dans la mesure indiquée en 2023. Il ressort en tout état de cause du libellé de ladite « nouvelle mesure » que celle-ci n'affecte en rien le « domaine réservé » du Venezuela et, notamment, l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles²¹, qu'il s'agisse de l'activité normative ayant conduit à l'adoption de la loi organique du 3 avril 2024 ou appelée à la développer, ou encore des mesures d'exécution de cette loi qui seraient prises *sur le territoire vénézuélien incontesté*, pourvu que celles-ci ne s'accompagnent pas d'actes de contrainte directe ou indirecte (coercition ou menace de coercition) *sur le territoire en litige*²². La « nouvelle » mesure indiquée par la Cour n'interdit pas

duquel le principe de non-intervention ou de non-ingérence dans les affaires d'un autre État s'applique *exclusivement aux actes de contrainte* :

« ce principe interdit à tout État ... d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. L'intervention interdite doit ... porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures. *L'intervention est illicite lorsque à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte. Cet élément de contrainte, constitutif de l'intervention prohibée et formant son essence même, est particulièrement évident dans le cas d'une intervention utilisant la force* » (fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 108, par. 205 ; les italiques sont de moi).

²⁰ Cf. par exemple *Plateau continental de la mer Égée (Grèce c. Turquie), mesures conservatoires, ordonnance du 11 septembre 1976, C.I.J. Recueil 1976, p. 13, par. 41*. On ne peut d'ailleurs ignorer, en l'espèce, que la loi organique du 3 avril 2024 stipule expressément, dans ses dispositions transitoires, que les élections concernant la « Guayana Esequiba » se dérouleront « conformément à l'Accord de Genève et au droit international », et que, « [j]usqu'à ce qu'une solution pratique et mutuellement acceptable soit trouvée avec la République coopérative du Guyana concernant le différend territorial, le siège des pouvoirs publics de l'État de Guayana Esequiba sera la ville de Tumeremo » (ma traduction), laquelle est indiscutablement située au Venezuela, dans l'État de Bolívar.

²¹ Voir *Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig, avis consultatif, 1932, C.P.J.I. série A/B n° 44, p. 25*.

²² Voir la note 19 ci-dessus.

causing irreparable prejudice to the Applicant's "plausible" rights before the Court is able to rule on the merits. In the absence of any details about the arrangements for the preparation and conduct of the planned elections, and without it being possible to prejudge whether such acts would be carried out²⁰, this reminder, as a form of interim protection, seemed reasonable to me. It also did not appear fruitless, since the "new" measure offered an opportunity to spell out clearly the scope and precise implications of the initial measure (the specific acts that it covers and those which it does *not* cover) in the particular context of the announced elections. *Ubi claritas, ibi utilitas*. I therefore also voted in favour of the clarifications provided by this "new" measure, although I do not claim that it was in strict law indispensable, since it was already contained, *in substance*, within the measure indicated in 2023. In any event, it is plain from the wording of the said "new measure" that it in no way affects Venezuela's "*domaine réservé*" or, in particular, the exercise of its constitutional prerogatives²¹, be it the normative activity which led to the adoption of the Organic Law of 3 April 2024 or which was intended to develop it, or any measures which might be taken to implement that Law *on undisputed Venezuelan territory*, provided that they are not accompanied by direct or indirect acts of coercion (or the threat thereof) *on the disputed territory*²². Nor does the "new" measure indicated by the Court prohibit the lawful exercise — that is to say, still without any

principle of non-intervention or non-interference in the affairs of another State applies *exclusively to acts of coercion*:

"the principle forbids all States . . . to intervene directly or indirectly in internal or external affairs of other States. A prohibited intervention must . . . be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. *Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones. The element of coercion, which defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force*" (*Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 108, para. 205; emphasis added).

²⁰ Cf. e.g. *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Interim Protection, Order of 11 September 1976, I.C.J. Reports 1976*, p. 13, para. 41. Moreover, in the present case we cannot disregard the fact that the Organic Law of 3 April 2024 expressly stipulates, in its transitional provisions, that the elections concerning "Guayana Esequiba" will be conducted "in accordance with the Geneva Agreement and international law"; and that "[u]ntil a practical and mutually acceptable solution is found with the Co-operative Republic of Guyana in respect of the territorial dispute, the seat of the public authorities of the State of Guayana Esequiba will be the town of Tumeremo" [*translation by the Registry*], which is indisputably located in Venezuela, in the State of Bolívar.

²¹ See *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory, Advisory Opinion, 1932, P.C.I.J., Series A/B, No. 44*, p. 25.

²² See note 19 above.

davantage l'exercice licite — c'est-à-dire toujours exempt de tout élément de contrainte — de la *compétence personnelle* de l'État vénézuélien *au-delà de ses frontières incontestées*²³.

IV. MESURES SOLLICITÉES PAR LE DEMANDEUR

6. Cela étant, je n'aurais pu souscrire à l'indication de la plupart des nouvelles mesures, très détaillées, sollicitées par le Guyana, qui, à mon sens, auraient, au contraire de celle décidée par la Cour, indûment empiété sur les droits reconnus au défendeur par le droit international, et méconnu les termes de l'article 41 du Statut.

7. Ainsi, la première de ces mesures tendait à faire interdire par la Cour la tenue, par le Venezuela, de *toute* 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 » (les italiques sont de moi). S'il paraît évident, une fois encore, qu'il y aurait lieu d'exclure toute organisation et toute tenue, par le défendeur, d'une quelconque élection *sur le territoire en litige et concernant celui-ci*, en accomplissant des actes de contrainte illicites sur ce territoire, il n'en irait pas nécessairement de même de la seule organisation et tenue, par le Venezuela, *sur le territoire incontestablement sien*, d'élections générales *englobant*, formellement, le territoire en litige. Une telle opération, pour regrettable qu'elle puisse apparaître dans le climat de tension qui prévaut entre les Parties — et alors que la Cour a enjoint à celles-ci, dans son ordonnance du 1^{er} décembre 2023, de s'abstenir de tout acte susceptible d'aggraver le différend —, pourrait en effet bien, *a priori*, être dépourvue, en elle-même, d'effets sur le territoire en litige et n'être, dans cette éventualité, guère susceptible, comme telle, de causer un quelconque dommage irréparable aux droits « plausibles » du demandeur; l'indication d'une mesure tendant à prohiber pareilles élections aurait risqué d'empiéter sur le « domaine réservé » du Venezuela, tout en se révélant impropre à protéger les droits « plausibles » du Guyana sur le territoire en litige. Au demeurant, interdire dans ce contexte, au moyen de mesures conservatoires, les *actes concrets* énumérés au premier alinéa du paragraphe 35 de la nouvelle demande du Guyana, n'aurait pas davantage été sans soulever des problèmes. Tout d'abord, il n'eût pas été certain que ces actes eussent pu, pris individuellement, et même collectivement, équivaloir à « tenir des élections » illicites *sur* le territoire en litige. Ensuite, dans le cas de la plupart d'entre eux, il n'eût pas été *a priori* exclu qu'ils pussent trouver un fondement juridique qui eût rendu impossible leur interdiction, même à titre conservatoire, par la Cour. Ainsi,

²³ Cf. par exemple le rapport définitif du professeur François Rigaux, avec projet de résolution, sur *Les limites fixées par le droit international à la compétence des États sur les personnes relevant de leur juridiction*, présenté à la session de Berlin de l'Institut de droit international (1999), *Annuaire de l'Institut de droit international (AIDI)*, vol. 68, t. I, p. 603 (en particulier le point I. 3).

element of coercion — of the *personal jurisdiction* of the State of Venezuela *beyond* its undisputed boundaries²³.

IV. MEASURES REQUESTED BY THE APPLICANT

6. Having said this, I would not have been able to support the indication of most of the new, very detailed measures requested by Guyana, which, in my view, unlike the one decided by the Court, would have unduly impinged on the Respondent's rights under international law and breached the terms of Article 41 of the Statute.

7. For instance, the first of those measures sought to have the Court prohibit Venezuela from conducting *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*” (emphasis added). Again, while it seems obvious that there might be good reason to prohibit the organization and conducting, by the Respondent, of any election whatsoever *on and in respect of the territory in dispute* by carrying out unlawful acts of coercion on that territory, the same would not necessarily apply to the mere organization and conducting, by Venezuela, *on territory which is indisputably its own*, of general elections which, formally, *encompass* the territory in dispute. As regrettable as it might appear in the prevailing climate of tension between the Parties — and bearing in mind that the Court urged them, in its Order of 1 December 2023, to refrain from any action which might aggravate the dispute — such an operation in itself may well, in theory, have no effect on the territory in dispute and, as such, could scarcely be capable of causing any irreparable prejudice whatsoever to the Applicant's “plausible” rights; indicating a measure seeking to prohibit such elections would have risked impinging on Venezuela's “*domaine réservé*”, while proving incapable of protecting Guyana's “plausible” rights on the territory in dispute. Moreover, in this context, prohibiting the *specific acts* listed in paragraph 35 (1) of Guyana's new Request by means of provisional measures would not have been unproblematic either. First, it would not have been certain that those acts, taken individually, and even collectively, could have been equivalent to “conduct[ing unlawful] election[s]” *on* the territory in dispute. Next, in the case of most of the acts, it is not impossible that a legal basis could have been identified which would have precluded the Court from prohibiting them, even provisionally. For example, it might seem excessive to seek to prevent *any extension* of “the right to vote in any Venezuelan election . . . to any

²³ Cf. e.g. the final report by Professor François Rigaux, with draft resolution, entitled *Les limites fixées par le droit international à la compétence des États sur les personnes relevant de leur juridiction*, presented at the Session of Berlin, Institut de droit international, *Annuaire de l'Institut de droit international (AIDI) (Yearbook of the Institute of International Law)*, 1999, Vol. 68 (1), p. 603 (in particular, point I. 3).

il pouvait paraître excessif de prétendre prévenir *toute extension* « à toute personne vivant [sur l]e territoire [en litige d'un] droit de vote à [toute] élection[] vénézuélienne[] », ne fût-ce que parce que certains de ces individus auraient pu posséder la nationalité vénézuélienne et être, en principe, en droit de participer à des élections se tenant au Venezuela. Il en eût été de même de l'interdiction de *toute* « distribution » de matériel électoral, physique ou électronique, à des *ressortissants vénézuéliens* établis sur le territoire en litige. Semblait également aller trop loin selon moi la mesure sollicitée aux fins de prohiber *tout* acte *tendant* à faire nommer ou élire, *même au Venezuela, tout* gouverneur ou conseil législatif en relation avec le territoire en litige : outre qu'une telle mesure aurait pu affecter un acte normatif hors de portée du droit international, elle eût ignoré que ce même droit international connaît depuis toujours, sans la condamner, la pratique consistant à constituer des gouvernements ou autres institutions *de facto* à l'étranger. Enfin, la mesure visant à empêcher *toute* communication *directe ou indirecte* entre le Venezuela et *tous* les individus résidant sur le territoire en litige, même vénézuéliens, au sujet de n'importe quelle élection prévue par le Venezuela, ayant un rapport avec le territoire en litige, m'est apparue aussi problématique que les précédentes : elle aurait de fait été susceptible de porter atteinte, notamment, à l'exercice, par cet État, de sa compétence personnelle.

8. La seconde mesure conservatoire sollicitée par le demandeur devait également, à mes yeux, être écartée car sa portée était potentiellement trop large et risquait de donner lieu à plus de difficultés qu'elle n'en eût résolu. En effet, que fallait-il entendre précisément par « 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 ... établie par la sentence arbitrale de 1899, notamment en incorporant la "Guayana Esequiba" dans son territoire » (les italiques sont de moi) ? Semblable mesure paraissait bien devoir inclure, parmi les actions susceptibles de poursuivre un tel but, un très large éventail d'actes, d'une nature extrêmement diverse, qui, avec la dose d'imagination nécessaire, auraient toujours quelque part été capables d'être placés dans la perspective — même fort éloignée — d'une « annexion », sans pour autant pouvoir effectivement porter atteinte au *statu quo* territorial. Ainsi en aurait-il été d'actes aussi dénués d'effets sur le territoire en litige que de simples déclarations politiques formulées au Venezuela ou de l'activité normative du défendeur sur son territoire incontesté, en ce compris la décision du législateur vénézuélien de situer la « Guayana Esequiba » sur la carte du Venezuela. Il n'est pas exceptionnel que des territoires en litige apparaissent inclus dans ceux des États en compétition sur les cartes qu'ils produisent, sans que le droit international puisse s'y opposer²⁴. Il échet d'ailleurs de rappeler que le Guyana avait déjà sollicité une mesure analogue en 2023, et que la Cour avait prudemment évité de l'indiquer.

²⁴ Tout autre est, à l'évidence, la question de la pertinence, dans la « sphère externe », de telles cartes, en particulier aux fins de fonder un titre territorial, qui relève, quant à elle, du seul droit international (voir, par exemple, à cet égard les célèbres paragraphes 54 à 56 de

individuals living within [the] territory [in dispute]”, if only because some of those individuals might have held Venezuelan nationality and, in principle, been entitled to participate in elections being conducted in Venezuela. The same would have applied to the prohibition of *any* distribution of electoral material, physical or electronic, to *Venezuelan nationals* established in the territory in dispute. In my view, the measure requested seeking to prohibit *any act purporting* to appoint or elect, *even in Venezuela, any* governor or legislative council in respect of the territory in dispute also seemed to go too far. Besides the fact that such a measure could have affected a normative act outside the scope of international law, it would have disregarded the fact that the same international law has long recognized, and has not condemned, the practice of forming governments or other institutions *de facto* abroad. Finally, the measure seeking to prevent *any direct or indirect* communication between Venezuela and *any* individuals residing in the territory in dispute, even Venezuelans, in regard to any election planned by Venezuela with a link to the territory in dispute, seemed to me to be equally problematic: it would in fact have been liable to interfere, in particular, with the exercise by that State of its personal jurisdiction.

8. The second provisional measure requested by the Applicant also had to be rejected, in my view, since its scope was potentially too broad and risked creating more problems than it would have solved. After all, what exactly does it mean to “refrain from taking *any* action *which purports to* annex *de jure* or *de facto* any territory on Guyana’s side of the . . . line established by the 1899 Arbitral Award, including by incorporating ‘Guayana Esequiba’ as part of Venezuela” (emphasis added)? Such a measure would certainly seem to comprise, amongst the actions capable of pursuing such an objective, a very wide range of acts, extremely varied in nature, which, with the necessary imagination, could always have been regarded in one way or another as seeking — even in the distant future — an “annexation”, without actually affecting the territorial status quo. This would have applied to acts as harmless for the territory in dispute as mere political statements made in Venezuela, or normative activity by the Respondent on its own undisputed territory, including the decision of the Venezuelan legislator to include “Guayana Esequiba” on the map of Venezuela. It is not unusual for territories in dispute to be included in the territories of competing States on the maps that they produce, with no possibility of objection under international law²⁴. Moreover, it is worth recalling that Guyana had already requested a similar measure in 2023, and that the Court had wisely declined to indicate it.

²⁴ Clearly, this is completely different from the question of the relevance, in the “external sphere”, of such maps, in particular for the purpose of establishing a territorial title, a matter which falls under international law alone (see, for example, in this context the well-known

9. Enfin, la troisième mesure sollicitée par le demandeur semblait à première vue similaire à celle déjà indiquée par la Cour dans son ordonnance du 1^{er} décembre 2023. En réalité, elle se voulait aller nettement plus loin, en interdisant *non seulement*, comme le faisait l'ordonnance de 2023, tout acte qui «*modifierait*» — effectivement — le *statu quo* territorial, mais *aussi* tout acte qui ne ferait que «*tendre à le modifier*», sans effet direct ni immédiat sur le territoire en litige. Pareille mesure eût été susceptible d'inclure, une nouvelle fois, des actes, par exemple purement normatifs, incapables d'affecter, comme tels, ce territoire, et n'eût guère été acceptable, pour les motifs déjà exposés à suffisance.

(Signé) Philippe COUVREUR.

l'arrêt de la chambre chargée de connaître du *Différend territorial (Burkina Faso/République du Mali)* (arrêt, *C.I.J. Recueil 1986*, p. 582-583)).

9. Finally, the third measure requested by the Applicant seemed at first sight to be similar to the one already indicated by the Court in its Order of 1 December 2023. In fact, it sought to go much further, by prohibiting *not only*, as in the 2023 Order, any act which “*would modify*” — in actual fact — the territorial status quo, but *also* any act which would merely “*seek to modify*” it, without there being any direct or immediate effect on the territory in dispute. Again, such a measure could have encompassed acts — purely normative acts, for example — which would in themselves be incapable of affecting that territory, and would hardly have been acceptable for the reasons already amply elucidated.

(Signed) Philippe COUVREUR.

paragraphs 54 to 56 of the Judgment of the Chamber formed to deal with the case concerning the *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1986*, pp. 582-583).