

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

« Loyauté procédurale » — Ordonnance du 1<sup>er</sup> 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<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2023 : RAPPEL

1. Comme je l'ai expliqué dans l'opinion que j'ai jointe à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> 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 foi<sup>1</sup>. 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 procès<sup>2</sup>.

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 défendeur<sup>3</sup>. 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 »<sup>4</sup>. Couchée en des termes prudents et neutres, elle tendait exclusivement 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 porter<sup>5</sup>. 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 internationale<sup>6</sup>, avant d'examiner la nature et l'objet du référendum contesté<sup>7</sup>. Et j'en avais conclu que la Cour était dépourvue de compétence pour indiquer des mesures

---

<sup>1</sup> Voir *C.I.J. Recueil 2023 (II)*, p. 676-677, par. 1.

<sup>2</sup> Voir *ibid.*, p. 676, par. 1.

<sup>3</sup> Voir *ibid.*, p. 666, par. 36-37.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 668, par. 45, point 1.

<sup>5</sup> Voir *ibid.*, p. 659-660, par. 11.

<sup>6</sup> Voir *ibid.*, p. 678-685, par. 5-28.

<sup>7</sup> Voir *ibid.*, p. 685-688, par. 29-32.

touchant au « domaine réservé » de l'État défendeur<sup>8</sup> ; 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-ci<sup>9</sup> ; et que la seule organisation dudit référendum était encore moins à même de causer de façon imminente, à ces droits, un préjudice irréparable<sup>10</sup>.

## 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<sup>er</sup> 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 76<sup>11</sup>. Semblable requalification ne constitue pas une opération de portée purement formelle ou de nature strictement ancillaire<sup>12</sup>. 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 Cour<sup>13</sup>. 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 n'est pas appelée 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

---

<sup>8</sup> Voir *ibid.*, p. 690, par. 38.

<sup>9</sup> Voir *ibid.*, p. 691-692, par. 42.

<sup>10</sup> Voir *ibid.*, p. 693, par. 45.

<sup>11</sup> 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)/Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, ordonnance du 16 juillet 2013, mesures conservatoires, 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 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 du 26 janvier 2024 indiquant des mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024 et demande tendant à la modification de l'ordonnance du 28 mars 2024, ordonnance du 24 mai 2024.

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

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

forme écrite, comme en l'espèce<sup>14</sup> ou orale, voire écrite *et* orale<sup>15</sup> ; mais 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 contradictoire<sup>16</sup>.

### 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 témoigne 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 2023<sup>17</sup>. 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 première<sup>18</sup>. Il est indubitable que des *actes de contrainte*<sup>19</sup> accomplis en exécution de la loi organique du 3 avril 2024

---

<sup>14</sup> 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 du 26 janvier 2024 indiquant des mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024, 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, 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.

<sup>15</sup> 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 du 28 mars 2024, ordonnance du 24 mai 2024, 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.

<sup>16</sup> 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, 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 de la *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 *ordonnance du 16 juillet 2013, mesures conservatoires, C.I.J. Recueil 2013*, p. 232, par. 9 et 11).

<sup>17</sup> Voir le paragraphe 46, point 1, de l'ordonnance.

<sup>18</sup> Voir les paragraphes 32 et 42 de l'ordonnance de ce jour. 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.

<sup>19</sup> 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 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 lorsqu'à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte. Cet élément de contrainte, constitutif de l'intervention 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).

sur le territoire en litige, dans le cadre de l'organisation des 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 posés<sup>20</sup>, 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 constitutionnelles<sup>21</sup>, 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*<sup>22</sup>. La « nouvelle » mesure indiquée par la Cour n'interdit pas 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<sup>23</sup>.

#### 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 « *sur ou concernant* toute partie du territoire situé du côté guyanais de la ligne frontière fixée par la sentence arbitrale de 1899 » (italiques et soulignement ajoutés). S'il paraît évident, une fois encore, qu'il y aurait lieu d'exclure toute organisation et 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<sup>er</sup> 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,

---

<sup>20</sup> Cf. par exemple *Plateau continental de la mer Égée*, 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.

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

<sup>22</sup> Voir la note 19 ci-dessus.

<sup>23</sup> 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), *AIDI*, vol. 68, t. I, p. 603 (en particulier le point I. 3).

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 paragraphe 35 1) 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, il pouvait paraître excessif de prétendre prévenir *toute extension* « à toute personne vivant sur [le] territoire [en litige d']un droit de vote à [toute] électio[n] vénézuélienn[e] », 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 de *toute* action *tendant* à annexer *de jure* ou *de facto* tout territoire situé du côté guyanais de la ligne ... établie par la sentence arbitrale de 1899, notamment en incorporant la "Guayana Esequiba" au Venezuela » (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 *status 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 opposer<sup>24</sup>. 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.

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<sup>er</sup> 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 *status quo* territorial, mais *aussi* tout acte qui ne ferait

---

<sup>24</sup> Toute 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 l'arrêt de la Chambre chargée de connaître du *Différend territorial (Burkina Faso/République du Mali)*, C.I.J. Recueil 1986, p. 582-583).

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.

---