

INTRODUCTORY NOTE TO ARBITRAL AWARD OF OCT. 3, 1899 (GUY. v. VENEZ.)
(PROVISIONAL MEASURES) (I.C.J.)

BY CALLISTA HARRIS*
[December 1, 2023]

Introduction

On December 1, 2023, the International Court of Justice (ICJ) delivered a unanimous order on provisional measures in *Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela)* (Provisional Measures Order).¹ The ICJ indicated two provisional measures. It ordered first that, pending a final decision in the case, Venezuela shall refrain from taking any action that would modify the situation that currently prevails in the relevant disputed territory (the current situation being that Guyana administers and exercises control over the territory) and, second, that both states shall refrain from any action that might aggravate or extend the dispute before the ICJ.²

Background

The proceedings were commenced by Guyana against Venezuela on March 29, 2018. The dispute between the states concerns the validity of an 1899 award rendered in an arbitration between the United Kingdom (in respect of its then-colony British Guiana) and Venezuela (Award),³ and a related sovereignty dispute over an area with large offshore oil reserves, referred to as Essequibo by Guyana and Guayana Esequiba by Venezuela.⁴ In the 1899 Award, the arbitral tribunal granted the disputed territory to the United Kingdom.⁵ However, since 1962, Venezuela has disputed the validity of the tribunal's Award⁶ on the basis of a memorandum written by the secretary of the tribunal, Severo Mallet-Prevost, and published posthumously.⁷

Venezuela initially decided not to participate in the proceedings before the ICJ. On June 19, 2018, the ICJ determined that the question of its jurisdiction should be separately determined before any proceedings on the merits and, on December 18, 2020, partially upheld its jurisdiction to entertain Guyana's application (2020 Judgment).⁸

On June 7, 2022, Venezuela filed preliminary objections to the admissibility of Guyana's application. The ICJ dismissed those preliminary objections on April 6, 2023 (2023 Judgment).⁹

On October 30, 2023, Guyana filed its request for the indication of provisional measures. The impetus for Guyana's request was a list of five questions published by the National Electoral Council of Venezuela on October 20, 2023, which was to be put to a referendum on December 3, 2023. The fifth of those questions was: "Do you agree with the creation of the Guayana Esequiba State and that an accelerated and comprehensive plan be developed for the present and future population of that territory, including . . . consequently incorporating that State into the map of Venezuelan territory?"¹⁰

Guyana asked the ICJ to indicate a range of provisional measures. In particular, it requested orders that Venezuela: (i) "shall not proceed with the Consultative Referendum" (the first requested measure); and (ii) "shall not take any actions that are intended to prepare or allow the exercise of sovereignty or *de facto* control over any territory that was awarded to British Guiana in the 1899 Arbitral Award" (the fourth requested measure). In addition, Guyana sought an order that Venezuela shall refrain from any action that might aggravate or extend the dispute before the ICJ (the fifth requested measure).¹¹

The Provisional Measures Order

In its Provisional Measures Order, the ICJ applied the well-established conditions for the indication of provisional measures. First, the Court noted that it may only indicate provisional measures if the jurisdictional basis invoked by the applicant appears, *prima facie*, to afford a basis on which its jurisdiction could be founded. Given the findings made by the ICJ in its 2020 and 2023 Judgments, this condition was met.¹²

Second, the ICJ recalled that it may only exercise its power to indicate provisional measures: (i) if it is satisfied that the rights asserted by Guyana in the main proceedings are at least plausible; and (ii) if a link exists between those rights and the provisional measures being requested. Regarding the former requirement, the ICJ held that, because

*Dr. Callista Harris is a barrister at 7 Wentworth Selborne in Sydney, Australia.

the disputed territory was awarded to Guyana in the 1899 Award, Guyana's "right to sovereignty over the territory in question" was plausible. Regarding the latter requirement, the ICJ only considered one of the measures sought by Guyana, the fourth requested measure (seeking to restrain actions by Venezuela intended to prepare or allow the exercise of sovereignty or *de facto* control over the disputed territory). The ICJ held that "this measure is aimed at protecting Guyana's right which the Court has found plausible"—that is, Guyana's right to sovereignty over the disputed territory.¹³

Third, the ICJ recalled that it has the power to indicate provisional measures when irreparable prejudice could be caused to rights which are the subject of the main proceedings, but that it will only exercise that power if there is urgency, meaning a real and imminent risk that irreparable prejudice will be caused to those rights before the ICJ gives its final decision. With reference to the fifth question that was to be put to a referendum, and statements that had been made by Venezuela, the ICJ held that there was a "serious risk of Venezuela *acquiring and exercising control and administration* of the territory in dispute in the present case," and thus that there was a risk of irreparable prejudice to Guyana's right to sovereignty over the disputed territory. The ICJ also held that there was urgency in light of Venezuela's "expressed readiness to take action with regard to the territory in dispute in these proceedings at any moment following the referendum."¹⁴

After finding that the conditions for the indication of provisional measures were met, the ICJ observed that it has the power to indicate measures other than those requested and that it would do so in the present case. The ICJ did not indicate the first requested measure (to the effect that Venezuela shall not proceed with the referendum) and did not explain its reasons for not doing so. The ICJ indicated a modified form of the fourth requested measure. Guyana had requested an order that Venezuela shall refrain from taking "actions that are intended to prepare or allow the exercise of sovereignty or *de facto* control over" the disputed territory. In contrast, the ICJ ordered that Venezuela shall refrain from taking "any action which would modify the situation that currently prevails in" the disputed territory, which it described as being that Guyana "administers and exercises control over that area." The ICJ also ordered both states to refrain from action that might aggravate or extend the dispute.¹⁵

Comment

Like the 2020 and 2023 judgments,¹⁶ the Court's Provisional Measures Order raises a number of interesting issues of procedural law; in particular, how the condition of irreparable prejudice is applied in sovereignty disputes. In finding that a risk of irreparable prejudice to the rights the subject of the main proceedings was made out in the present case, the ICJ departed from its previous jurisprudence.

It is uncontroversial that sovereignty over territory cannot be acquired by force.¹⁷ Thus, from a legal perspective, and contrary to the ICJ's conclusion, Venezuela "acquiring and exercising control and administration" of the disputed territory could *not* irreparably prejudice Guyana's right to sovereignty over the disputed territory. This is recognized in particular in the provisional measures order made by the Permanent Court of International Justice (PCIJ) in *Legal Status of South-Eastern Territory of Greenland*, which concerned a sovereignty dispute between Norway and Denmark. The PCIJ declined to indicate the provisional measures sought by Norway or provisional measures *proprio motu*. After noting that the alleged rights in issue in the proceedings were "such sovereign rights as the Court might, in giving judgment on the merits, recognize as appertaining to one or other of the Parties," the PCIJ explained that "even 'measures calculated to change the legal status of the territory' could not . . . affect the value of such alleged rights, once the Court in its judgment on the merits had recognized them as appertaining to one or other of the Parties, and as, in any case, the consequences of such measures would not, in point of fact, be irreparable."¹⁸

In concluding that Venezuela "acquiring and exercising control and administration" of the disputed territory would pose a risk of irreparable prejudice to Guyana's right to sovereignty over the territory, the ICJ appears to have approached the issue of irreparable prejudice from a *practical*, rather than a purely legal, perspective and influenced by considerations of compliance. Indeed, in her Declaration, Judge Sebutinde mentioned that Venezuela's foreshadowed acts would "prove difficult to reverse even with a Judgment of the Court."¹⁹ In this respect, the Provisional Measures Order appears to reflect a shift in the ICJ's approach to assessing irreparable prejudice in relation to sovereignty disputes.

Subsequent to the Provisional Measures Order, Venezuela held the referendum and then took various measures, including the President of Venezuela ordering a law to be drafted recognizing the state of Guayana Esequiba and ordering a special military unit to be created for the region.²⁰ Guyana condemned those measures (but not the referendum itself) as violations of the Provisional Measures Order.²¹ On December 14, 2023, the presidents of the two states met and signed a joint declaration in which they agreed, *inter alia*, that they will not threaten or use force against one another and that they will refrain from escalating, by words or deeds, the disagreements between them.²² Notwithstanding that, on April 3, 2024, the president of Venezuela promulgated a law creating the state of Guayana Esequiba, which was also condemned by Guyana as a violation of the Provisional Measures Order.²³ The written phase of the substantive proceedings before the ICJ continues.²⁴

ENDNOTES

- 1 Arbitral Award of 3 October 1899 (Guy. v. Venez.), Preliminary Measures Order, (Dec. 1, 2023), <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/171/171-20231201-ord-01-00-en.pdf> [hereinafter December 2023 Order].
- 2 *Id.* ¶ 45.
- 3 Award regarding the Boundary between the Colony of British Guiana and the United States of Venezuela, R.I.A.A., vol. XXVIII (Oct. 3, 1899), pp. 331–40.
- 4 See Arbitral Award of 3 October 1899 (Guy. v. Venez.), Judgment on Jurisdiction, 2020 I.C.J. Rep. (Dec. 18), 462 ¶ 19(1)–(2) [hereinafter December 2020 Judgment]. For a figure showing the disputed territory, see IBRU Centre for Borders Research, “Venezuela Calls for Talks with Guyana over Border Dispute” (Sept. 28, 2021), <https://www.durham.ac.uk/research/institutes-and-centres/ibru-borders-research/news-and-events/boundary-news/venezuela-calls-for-talks-with-guyana-over-border-dispute/>.
- 5 December 2023 Order, ¶ 13.
- 6 *Id.* ¶ 14.
- 7 “Memorandum Left with Judge Schoenrich Not to be Made Public Except at His Discretion after My Death” (1949) 43(3) A.J.I.L. 528–30.
- 8 December 2020 Judgment, 460 ¶¶ 5–6; 493 ¶ 138.
- 9 Arbitral Award of 3 October 1899 (Guy. v. Venez.), Judgment, (Apr. 6, 2023), ¶¶ 15, 108(2), <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/171/171-20230406-JUD-01-00-EN.pdf>.
- 10 December 2023 Order, ¶¶ 7, 15.
- 11 *Id.* ¶ 11.
- 12 *Id.* ¶¶ 17–18.
- 13 *Id.* ¶¶ 19–20, 23, 25.
- 14 *Id.* ¶¶ 27–28, 34, 36–37 (emphasis added).
- 15 *Id.* ¶¶ 39–41, 43, 45.
- 16 See also Brendan Plant, *Introductory Note to Arbitral Award of Oct. 3, 1899 (Guy. v. Venez.) (Decision on Jurisdiction)* (I.C.J.), 60 I.L.M. 1112-5 (2021); Bertrand Ramcharan, *Introductory Note to Arbitral Award of Oct. 3, 1899 (Guy. v. Venez.) (Preliminary Objections)* (I.C.J.), 63 I.L.M. 149–51 (2024).
- 17 See, e.g., Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Advisory Opinion, (July 19, 2024), ¶ 175.
- 18 Legal Status of the South-Eastern Territory of Greenland, 1932, P.C.I.J., Series A/B, No. 48, p. 288. See also *id.*, pp. 285, 287. Cf., e.g., Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria, Provisional Measures Order, 1996 I.C.J. Rep. (Mar. 15) 22–23, ¶¶ 40, 42; Delimitation of the Maritime Boundary in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d’Ivoire), Provisional Measures Order of Apr. 25, 2015, ITLOS Rep. 161 ¶ 74; 163–64 ¶¶ 88–91, 96.
- 19 December 2023 Order, Declaration of Judge Sebutinde, ¶ 6.
- 20 Luke Taylor, *Guyana appeals to US and UN as Maduro advances annexation of territory*, THE GUARDIAN (Dec. 7, 2023), <https://www.theguardian.com/world/2023/dec/06/venezuela-annex-guyana-maduro>.
- 21 Identical letters dated 6 December 2023 from the Permanent Representative of the Co-operative Republic of Guyana to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, U.N. Doc. S/2023/961 (Dec. 6, 2023).
- 22 Press Release, The Agency for Public Information, Saint Vincent and the Grenadines, Venezuela & Guyana sign joint peace Declaration of Argyle (Dec. 15, 2023), https://www.gov.vc/images/pdf_documents/NEWS_RELEASE_Venezuela_and_Guyana_sign_joint_peace_Declaration_of_Argyle.pdf.
- 23 Letter dated 5 April 2024 from the Permanent Representative of Guyana to the United Nations addressed to the President of the Security Council, U.N. Doc. S/2024/295 (Apr. 5, 2024).
- 24 See, e.g., Arbitral Award of 3 October 1899 (Guy. v. Venez.), Order, (June 14, 2024), <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/171/171-20240614-ord-01-00-en.pdf>.

ARBITRAL AWARD OF OCT. 3, 1899 (GUY. V. VENEZ.) (PROVISIONAL MEASURES) (I.C.J.)*
[December 1, 2023]

1^{er} DÉCEMBRE 2023
ORDONNANCE

SENTENCE ARBITRALE DU 3 OCTOBRE 1899
(GUYANA c. VENEZUELA)

ARBITRAL AWARD OF 3 OCTOBER 1899
(GUYANA v. VENEZUELA)

1 DECEMBER 2023
ORDER

*This text was reproduced and reformatted from the text available at the ICJ website (visited July 24, 2024), <https://www.icj-cij.org/case/171>.

TABLE OF CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>
CHRONOLOGY OF THE PROCEDURE	[1-12]
I. INTRODUCTION	[13-16]
II. JURISDICTION	[17-18]
III. THE RIGHTS WHOSE PROTECTION IS SOUGHT AND THE LINK BETWEEN SUCH RIGHTS AND THE MEASURES REQUESTED	[19-26]
IV. RISK OF IRREPARABLE PREJUDICE AND URGENCY	[27-37]
V. CONCLUSION AND MEASURES TO BE ADOPTED	[38-44]
OPERATIVE CLAUSE	[45]

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 2023

2023
1 December
General List
No. 171

1 December 2023

ARBITRAL AWARD OF 3 OCTOBER 1899 (GUYANA v. VENEZUELA)

REQUEST FOR THE INDICATION OF PROVISIONAL MEASURES

ORDER

Present: President DONOGHUE; Vice-President GEVORGIAN; Judges ABRAHAM, BENNOUNA, YUSUF, XUE, SEBUTINDE, BHANDARI, ROBINSON, SALAM, IWASAWA, NOLTE, BRANT;
Judges ad hoc WOLFRUM, COUVREUR; *Registrar* GAUTIER.

The International Court of Justice,
Composed as above,

After deliberation,

Having regard to Articles 41 and 48 of the Statute of the Court and Articles 73, 74 and 75 of the Rules of Court,

Makes the following Order:

1. By an Application filed in the Registry of the Court on 29 March 2018, the Government of the Co-operative Republic of Guyana (hereinafter “Guyana”) instituted proceedings against the Bolivarian Republic of Venezuela (hereinafter “Venezuela”) with respect to a dispute concerning “the legal validity and binding effect of the Award regarding the Boundary between the Colony of British Guiana and the United States of Venezuela, of 3 October 1899”.
2. In its Application, Guyana sought to found the jurisdiction of the Court, under Article 36, paragraph 1, of the Statute of the Court, on Article IV, paragraph 2, of the “Agreement to Resolve the Controversy between Venezuela and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland over the Frontier between Venezuela and British Guiana” signed at Geneva on 17 February 1966 (hereinafter the “Geneva Agreement”).
3. On 18 June 2018, Venezuela submitted a letter to the Court asserting that the Court manifestly lacked jurisdiction and stating that it had thus decided not to participate in the proceedings.
4. By an Order dated 19 June 2018, the Court held, pursuant to Article 79, paragraph 2, of the Rules of Court of 14 April 1978 as amended on 1 February 2001, that, in the circumstances of the case, it was necessary first of all to

resolve the question of its jurisdiction, and that this question should accordingly be separately determined before any proceedings on the merits.

5. By a Judgment dated 18 December 2020 (hereinafter the “2020 Judgment”), the Court found:

- (1) that it has jurisdiction to entertain the Application filed by the Co-operative Republic of Guyana on 29 March 2018 in so far as it concerns the validity of the Arbitral Award of 3 October 1899 and the related question of the definitive settlement of the land boundary dispute between the Co-operative Republic of Guyana and the Bolivarian Republic of Venezuela; [and]
- (2) that it does not have jurisdiction to entertain the claims of the Co-operative Republic of Guyana arising from events that occurred after the signature of the Geneva Agreement” (*Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 2020*, p. 493, para. 138).

6. On 7 June 2022, within the time-limit prescribed by Article 79*bis*, paragraph 1, of the Rules of Court, Venezuela raised preliminary objections which it characterized as objections to the admissibility of the Application. By a Judgment dated 6 April 2023 (hereinafter the “2023 Judgment”), the Court, which understood Venezuela to be making in substance only a single preliminary objection, rejected that objection and found that it could adjudicate upon the merits of the claims of Guyana, in so far as they fell within the scope of the first subparagraph of the operative clause of the 2020 Judgment (see paragraph 5 above).

7. On 30 October 2023, Guyana, referring to Article 41 of the Statute and Articles 73 and 74 of the Rules of Court, filed a Request for the indication of provisional measures. In its Request, Guyana states that “[o]n 23 October 2023, the Government of Venezuela, through its National Electoral Council, published a list of five questions that it plans to put before the Venezuelan people in a . . . ‘Consultative Referendum’ on 3 December 2023”. According to the Applicant, the purpose of these questions, which are set out at paragraph 15 below, is

“to obtain responses that would support Venezuela’s decision to abandon these proceedings, and to resort instead to unilateral measures to ‘resolve’ the controversy with Guyana by formally annexing and integrating into Venezuela all of the territory at issue in these proceedings, which comprises more than two-thirds of Guyana”.

8. At the end of its Request, Guyana asks the Court to indicate the following provisional measures:

1. Venezuela shall not proceed with the Consultative Referendum planned for 3 December 2023 in its present form;
2. In particular, Venezuela shall not include the First, Third or Fifth questions in the Consultative Referendum;
3. Nor shall Venezuela include within the ‘Consultative Referendum’ planned, or any other public referendum, any question encroaching upon the legal issues to be determined by the Court in its Judgment on the Merits, including (but not limited to):
 - (a) the legal validity and binding effect of the 1899 Award;
 - (b) sovereignty over the territory between the Essequibo River, and the boundary established by the 1899 Award and the 1905 Agreement; and
 - (c) the purported creation of the State of ‘*Guayana Esequiba*’ and any associated measures, including the granting of Venezuelan citizenship and national identity cards.
4. Venezuela shall not take any actions that are intended to prepare or allow the exercise of sovereignty or *de facto* control over any territory that was awarded to British Guiana in the 1899 Arbitral Award.
5. Venezuela shall refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve.”

9. By letters dated 10 November 2023, the Registrar informed the Parties that the Court had identified certain issues on which, pursuant to Article 62, paragraph 1, of its Rules, it wished to obtain further information from each Party during its respective single round of oral argument. The following list of questions was attached to the Registrar's letter:

1. The resolution of the National Electoral Council of Venezuela that is annexed to Guyana's Request (Annex 1) is, by its own terms, remitted to the Constitutional Chamber of the Supreme Tribunal of Justice so that the latter may pronounce on the constitutionality of the five questions to be asked in the Consultative Referendum. Has the Constitutional Chamber of the Supreme Tribunal of Justice pronounced on this matter and, if so, what was its pronouncement and when was it issued?
2. Will the Consultative Referendum be held on 3 December 2023, as envisaged in the Resolution of the National Electoral Council? If not, has another date been set?
3. What is the legal effect, under Venezuelan law, of the Consultative Referendum? In particular, are the answers to the questions binding on the executive and legislative authorities of Venezuela?

10. At the public hearings held on 14 and 15 November 2023, oral observations on the Request for the indication of provisional measures filed by Guyana were presented by:

On behalf of Guyana: Hon. Carl B. Greenidge,
Mr Paul S. Reichler,
Mr Alain Pellet.

On behalf of Venezuela: HE Ms Delcy Rodríguez,
Mr Makane Moïse Mbengue,
HE Mr Samuel Reinaldo Moncada Acosta.

11. At the end of its oral observations, Guyana asked the Court to indicate the following provisional measures:

“Having regard to the facts and law set out in its Request for Provisional Measures and its argument during the oral proceedings, the Co-operative Republic of Guyana respectfully submits that the Court should indicate the following provisional measures, which would remain in effect until the issuance of the Court's Judgment on the Merits:

1. Venezuela shall not proceed with the Consultative Referendum planned for 3 December 2023 in its present form;
2. In particular, Venezuela shall not include the First, Third or Fifth questions in the Consultative Referendum;
3. Nor shall Venezuela include within the ‘Consultative Referendum’ planned, or any other public referendum, any question encroaching upon the legal issues to be determined by the Court in its Judgment on the Merits, including (but not limited to):
 - (a) the legal validity and binding effect of the 1899 Award;
 - (b) sovereignty over the territory between the Essequibo River, and the boundary established by the 1899 Award and the 1905 Agreement; and
 - (c) the purported creation of the State of ‘*Guayana Esequiba*’ and any associated measures, including the granting of Venezuelan citizenship and national identity cards.
4. Venezuela shall not take any actions that are intended to prepare or allow the exercise of sovereignty or *de facto* control over any territory that was awarded to British Guiana in the 1899 Arbitral Award.

5. Venezuela shall refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve.”
12. At the end of its oral observations, Venezuela made the following request:
- “For the reasons explained during these hearings, the Bolivarian Republic of Venezuela asks the Court to reject the request for provisional measures filed by the Co-operative Republic of Guyana.”

*

* *

I. INTRODUCTION

13. The Court has set out, in its two Judgments in the present case, the general background and context of the dispute (see *Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela)*, *Jurisdiction of the Court, Judgment*, I.C.J. Reports 2020, pp. 464-471, paras. 29-60; *Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela)*, *Preliminary Objection, Judgment of 6 April 2023*, paras. 28-52). The dispute between Guyana and Venezuela dates back to a series of events that took place during the second half of the nineteenth century, when Guyana was still a British colony, known as British Guiana. At that time, the United Kingdom and Venezuela both claimed the territory located between the mouth of the Essequibo River in the east and the Orinoco River in the west. In 1897, an arbitral tribunal was established to settle the boundary between British Guiana and Venezuela. In its Award rendered on 3 October 1899 (hereinafter the “1899 Award”), the arbitral tribunal granted the entire mouth of the Orinoco River and the land on either side to Venezuela; it granted to the United Kingdom (in respect of British Guiana) the land to the east extending to the Essequibo River. Between November 1900 and June 1904, a joint Anglo-Venezuelan commission demarcated the boundary established by the 1899 Award. On 10 January 1905, after the boundary had been demarcated, the British and Venezuelan commissioners produced an official boundary map and signed an agreement accepting, *inter alia*, that the co-ordinates of the points listed were correct.

14. On 14 February 1962, Venezuela informed the Secretary-General of the United Nations that it considered there to be a dispute between itself and the United Kingdom “concerning the demarcation of the frontier between Venezuela and British Guiana”. The Government of the United Kingdom, for its part, asserted on 13 November 1962 that “the Western boundary of British Guiana with Venezuela [had been] finally settled by the award which the arbitral tribunal [had] announced on 3 October 1899”, and that it did not “agree that there [could] be any dispute over the question settled by the award”. After various attempts to resolve the matter failed, the representatives of the United Kingdom, Venezuela and British Guiana signed the Geneva Agreement on 17 February 1966. On 26 May 1966, Guyana, having attained independence, became a party to the Geneva Agreement. Attempts were made in the ensuing decades to resolve the dispute through different means of settlement envisaged in the Geneva Agreement, all of which failed, leading the Secretary-General of the United Nations, in January 2018, under the Geneva Agreement, to choose the Court as the means to resolve the dispute. Guyana filed its Application in the Registry of the Court on 29 March 2018 (see paragraph 1 above).

15. On 20 October 2023, the National Electoral Council of Venezuela published a list of five questions to be put before the Venezuelan people in a consultative referendum on 3 December 2023. The relevant resolution of the National Electoral Council reads as follows:

“[T]he National Electoral Council . . .

RESOLVES:

FIRSTLY: To announce to the Venezuelan people, whose sovereignty is inalienable, in accordance with Article 5 of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, the questions to be asked in the Consultative Referendum in defence of Guayana Esequiba, so that the will of the people may be expressed on the third (3rd) day of December 2023; those questions being as follows:

FIRST: Do you agree to reject by all means, in accordance with the Law, the line fraudulently imposed by the 1899 Paris Arbitral Award, that seeks to dispossess us of our Guayana Esequiba?

SECOND: Do you support the 1966 Geneva Agreement as the only valid legal instrument to reach a practical and satisfactory solution for Venezuela and Guyana to their dispute over the Guayana Esequiba territory?

THIRD: Do you agree with Venezuela's historic position of not recognizing the Jurisdiction of the International Court of Justice to resolve the territorial dispute over Guayana Esequiba?

FOURTH: Do you agree to oppose, by all means, in accordance with the Law, Guyana's claim to unilaterally have at its disposal a sea yet to be delimited, illegally and in violation of international law?

FIFTH: Do you agree with the creation of the Guayana Esequiba State and that an accelerated and comprehensive plan be developed for the present and future population of that territory, including, *inter alia*, the granting of Venezuelan citizenship and identity cards, in accordance with the Geneva Agreement and International Law, consequently incorporating that State into the map of Venezuelan territory?

SECONDLY: To refer this Resolution to the Constitutional Chamber of the Supreme Tribunal of Justice, so that it may rule on the constitutionality of the five (5) questions to be asked in the Consultative Referendum." [Translation by the Court.]

16. On 30 October 2023, Guyana filed the present Request for the indication of provisional measures.

II. JURISDICTION

17. The Court may indicate provisional measures only if the provisions relied on by the applicant appear, at least *prima facie*, to afford a basis on which its jurisdiction could be founded (see, for example, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, pp. 217-218, para. 24).

18. In the present case, the Court has already found, in its 2020 Judgment, that it has jurisdiction to entertain the Application filed by Guyana on 29 March 2018 in so far as it concerns the validity of the 1899 Award and the related question of the definitive settlement of the land boundary dispute between Guyana and Venezuela (see paragraph 5 above). The Court further recalls that, in its 2023 Judgment (see paragraph 6 above), it found that it could adjudicate upon the merits of the claims of Guyana, in so far as they fell within the scope of the first subparagraph of the operative clause of the 2020 Judgment. The Court will now proceed to consider the other requirements for the indication of provisional measures.

III. THE RIGHTS WHOSE PROTECTION IS SOUGHT AND THE LINK BETWEEN SUCH RIGHTS AND THE MEASURES REQUESTED

19. The power of the Court to indicate provisional measures under Article 41 of the Statute has as its object the preservation of the respective rights claimed by the parties in a case, pending its decision on the merits thereof. It follows that the Court must be concerned to preserve by such measures the rights which may subsequently be adjudged by it to belong to either party. Therefore, the Court may exercise this power only if it is satisfied that the rights asserted by the party requesting provisional measures are at least plausible (see, for example, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 223, para. 50).

20. At this stage of the proceedings, however, the Court is not called upon to determine definitively whether the rights which Guyana wishes to see protected exist; it need only decide whether the rights claimed by Guyana on the merits, and for which it is seeking protection, are plausible. Moreover, a link must exist between the rights whose protection is sought and the provisional measures being requested (*Allegations of Genocide under the Convention on*

the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I), p. 224, para. 51).

* *

21. Guyana contends that it seeks the preservation and protection of its right to the territory awarded to it by the 1899 Award, pending the Court's determination of the validity of that Award, and to the integrity of its territory, or, alternatively, its right to the settlement by the Court of the land boundary between Guyana and Venezuela. It submits that its rights are directly threatened by Venezuela's planned referendum and anticipated incorporation of Guyana's Essequibo region into Venezuela in accordance with the Venezuelan people's "inevitable" response to the question regarding "the creation of the Guayana Esequiba State" (see paragraph 15 above). It further submits that its rights as identified above are plausible at the current stage of the proceedings and that any other conclusion would prejudice the outcome of this case on the merits.

22. Venezuela, for its part, states that the rights asserted by Guyana are not plausible.

* *

23. The Court recalls its finding in the 2020 Judgment that a land boundary dispute exists between the Parties. It further observes that the territory which forms the object of that dispute was awarded to British Guiana in the 1899 Award (see paragraph 13 above). For these reasons, the Court considers that Guyana's right to sovereignty over the territory in question is plausible.

* *

24. The Court now turns to the requirement of a link between the right claimed by Guyana that the Court has found to be plausible and the provisional measures requested. It notes that neither Party has directly addressed this question.

25. The Court observes that one of the provisional measures requested by Guyana seeks to ensure that Venezuela does not "take any actions that are intended to prepare or allow for the exercise of sovereignty or *de facto* control over any territory that was awarded to British Guiana in the 1899 Award" (see paragraph 11 above). The Court considers that this measure is aimed at protecting Guyana's right which the Court has found plausible (see paragraph 23 above).

26. The Court concludes, therefore, that a link exists between the right claimed by Guyana that the Court has found to be plausible and the above-mentioned requested provisional measure.

IV. RISK OF IRREPARABLE PREJUDICE AND URGENCY

27. The Court, pursuant to Article 41 of its Statute, has the power to indicate provisional measures when irreparable prejudice could be caused to rights which are the subject of judicial proceedings or when the alleged disregard of such rights may entail irreparable consequences (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I), p. 226, para. 65).*

28. However, the power of the Court to indicate provisional measures will be exercised only if there is urgency, in the sense that there is a real and imminent risk that irreparable prejudice will be caused to the rights claimed before the Court gives its final decision. The condition of urgency is met when the acts susceptible of causing irreparable prejudice can "occur at any moment" before the Court makes a final decision on the case (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I), p. 227, para. 66).* The Court must therefore consider whether such a risk exists at this stage of the proceedings.

29. The Court is not called upon, for the purposes of its decision on the request for the indication of provisional measures, to reach a decision on either Party's position on the merits, but to determine whether the circumstances require the indication of provisional measures for the protection of the right found to be plausible. It cannot at this stage make definitive findings of fact, and the right of each Party to submit arguments in respect of the merits remains unaffected by the Court's decision on the request for the indication of provisional measures.

* *

30. Guyana submits that, if Venezuela proceeds with its scheduled referendum, the "inevitable" affirmative response to the fifth question (see paragraph 15 above) would lead Venezuela to annex the Essequibo region and to grant Venezuelan citizenship to its inhabitants, causing irreparable harm to Guyana's rights. In Guyana's view, even a judgment of the Court on the merits upholding the validity of the 1899 Award or settling the boundary dispute in a manner that leaves all or part of the Essequibo region under Guyana's sovereignty might not be sufficient to protect Guyana's rights if Venezuela has already annexed that territory. For Guyana, this is a "particularly exemplary" situation in which the rights of the party requesting provisional measures are "irremediably threatened" and must be preserved pursuant to Article 41, paragraph 1, of the Statute.

31. Guyana argues that the need for provisional measures could not be more urgent since Venezuela's referendum is scheduled to take place on 3 December 2023. Guyana asserts that urgency is further demonstrated by the public statements of Venezuela's highest civilian and military leaders indicating that Venezuela's armed forces are ready and determined to "recover our Guayana Esequiba".

*

32. Venezuela asserts that holding a consultative referendum is an exercise of sovereignty and that "[n]one of the outcomes of the referendum will have any adverse impact on Guyana's alleged title over the disputed territory and even less create a risk of irreparable harm to Guyana". It adds that its decision to call a consultative referendum was made known to Guyana over two years ago.

* *

33. Having previously determined that Guyana's right to sovereignty over the territory awarded to British Guiana by the 1899 Award is plausible, and that there is a link between this right and one of the provisional measures requested (see paragraphs 23 and 26 above), the Court now turns to the questions of whether irreparable prejudice could be caused to this right and whether there is urgency, in the sense that there is a real and imminent risk that irreparable prejudice will be caused to this right before the Court gives its final decision.

34. The Court recalls that the fifth question of the referendum refers explicitly to the "creation of the Guayana Esequiba State", as well as "an accelerated and comprehensive plan [to] be developed" for the "granting of Venezuelan citizenship and identity cards" to the population of that territory, consequently incorporating the "[Guayana Esequiba] State into the map of Venezuelan territory" (see paragraph 15 above).

35. The Court further observes that Venezuela's Supreme Tribunal of Justice has confirmed the constitutionality of the questions to be posed in the referendum.

36. The Court notes that Venezuela stated during the oral proceedings that it "will not turn its back on what the people decide in the referendum" of 3 December 2023. On 24 October 2023, the President of Venezuela, Mr Nicolás Maduro Moros, publicly stated that the referendum "is the first time that all arguments — political, diplomatic, legal, historic, territorial — are given to our people so that we take a collective decision as a country" [*translation by the Court*]. Other official statements suggest that Venezuela is taking steps with a view towards acquiring control over and administering the territory in dispute. For instance, on 6 November 2023, the Minister of Defence of Venezuela, General Vladimir Padrino López, made an appeal to "go to combat" with reference to the territory in question.

Furthermore, Venezuelan military officials announced that Venezuela is taking concrete measures to build an airstrip to serve as a “logistical support point for the integral development of the Essequibo”.

37. The Court considers that, in light of the strong tension that currently characterizes the relations between the Parties, the circumstances described above present a serious risk of Venezuela acquiring and exercising control and administration of the territory in dispute in the present case. It therefore concludes that there is a risk of irreparable prejudice to the right claimed by Guyana in the present proceedings that the Court has found plausible (see paragraph 23 above). The Court further considers that Venezuela’s expressed readiness to take action with regard to the territory in dispute in these proceedings at any moment following the referendum scheduled for 3 December 2023 demonstrates that there is urgency, in the sense that there is a real and imminent risk of irreparable prejudice to Guyana’s plausible right before the Court gives its final decision.

V. CONCLUSION AND MEASURES TO BE ADOPTED

38. The Court concludes from all of the above considerations that the conditions for the indication of provisional measures are met. It is therefore necessary, pending its final decision, for the Court to indicate certain measures in order to protect the plausible right claimed by Guyana, as identified above (see paragraph 23).

39. The Court recalls that it has the power, under its Statute, when a request for provisional measures has been made, to indicate measures that are, in whole or in part, other than those requested. Article 75, paragraph 2, of the Rules of Court specifically refers to this power of the Court. The Court has already exercised this power on several occasions in the past (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 229, para. 79).

40. In the present case, having considered the terms of the provisional measures requested by Guyana and the circumstances of the case, the Court finds that the measures to be indicated need not be identical to those requested.

41. The Court observes that the situation that currently prevails in the territory in dispute is that Guyana administers and exercises control over that area. The Court considers that, pending the final decision in the case, Venezuela must refrain from taking any action which would modify that situation.

42. The Court emphasizes that the question of the validity of the 1899 Award and the related question of the definitive settlement of the land boundary dispute between Guyana and Venezuela are matters for the Court to decide at the merits stage.

43. The Court recalls that Guyana has requested it to indicate measures aimed at ensuring the non-aggravation of the dispute with Venezuela. When indicating provisional measures for the purpose of preserving specific rights, the Court may also indicate provisional measures with a view to preventing the aggravation or extension of a dispute whenever it considers that the circumstances so require (see *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, pp. 229-230, para. 82). In the current case, having considered all the circumstances, in addition to the specific measure it has decided to take, the Court deems it necessary to indicate an additional measure directed to both Parties and aimed at ensuring the non-aggravation of the dispute between them.

*

* *

44. The Court recalls that its orders indicating provisional measures under Article 41 of the Statute have binding effect and thus create international legal obligations for any party to whom the provisional measures are addressed (*Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022 (I)*, p. 230, para. 84).

*

* *

45. For these reasons,

THE COURT,

Indicates the following provisional measures:

(1) Unanimously,

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;

(2) Unanimously,

Both Parties shall refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve.

Done in French and in English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this first day of December, two thousand and twenty-three, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Government of the Co-operative Republic of Guyana and the Government of the Bolivarian Republic of Venezuela, respectively.

(Signed) Joan E. DONOGHUE,
President.

(Signed) Philippe GAUTIER,
Registrar.

Judge SEBUTINDE appends a declaration to the Order of the Court; Judge ROBINSON appends a separate opinion to the Order of the Court; Judge *ad hoc* COUVREUR appends a separate opinion to the Order of the Court.

(Initialed) J.E.D.

(Initialed) Ph.G.

DECLARATION OF JUDGE SEBUTINDE

Guyana has two plausible rights that arise out of the Application it has filed, both of which should be recognized and preserved by the provisional measures indicated by the Court — The status quo that should be maintained between the Parties is that Guyana currently exercises sovereignty over the disputed territory. It does not simply exercise administration and control over that territory — That is the status quo that the provisional measures indicated by the Court should seek to preserve, by requiring Venezuela not to take any action likely to jeopardize or modify Guyana’s exercise of sovereignty over the disputed territory.

I. INTRODUCTION

1. I have voted with the majority, in favour of the Order on the Request for the indication of provisional measures submitted by the Co-operative Republic of Guyana (“Guyana”) because I agree that Guyana has plausible rights that are at risk of irreparable prejudice if Venezuela goes ahead to unilaterally implement the measures or policies implicit in its planned referendum due to take place imminently, on 3 December 2023, and that therefore Guyana’s rights should be preserved by the indication of provisional measures pending the final decision of the Court in this case. I am of the view however, that, regrettably, the two provisional measures indicated by the Court do not go far enough in protecting the plausible rights of Guyana. My views on the issue are articulated in this declaration.

2. It will be recalled that on 29 March 2018, Guyana filed an Application before the Court instituting proceedings against the Bolivarian Republic of Venezuela (hereinafter “Venezuela”), wherein Guyana requested the Court “to confirm the legal validity and binding effect of the Award regarding the Boundary between the Colony of British Guiana and the United States of Venezuela, of 3 October 1899” (“1899 Award”). According to Guyana, that Award was “a full, perfect, and final settlement” of all questions relating to determining the boundary line between the colony of British Guiana and Venezuela (Application of Guyana, paras. 1 and 2).

II. THE RIGHTS OF GUYANA FOR WHICH IT SEEKS PRESERVATION

3. In its Judgment on jurisdiction dated 18 December 2020 (the “2020 Judgment”) the Court identified “the subject-matter of the controversy” which the Parties agreed to settle through the mechanisms established under the Geneva Agreement signed by the Parties on 17 February 1966, as “concern[ing] the question of the validity of the 1899 Award, as well as its legal implications for the boundary line between Guyana and Venezuela” (*Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 2020*, paras. 66 and 129). The Court then went on to find that it has jurisdiction *ratione materiae* to entertain the Application filed by Guyana “in so far as it concerns the validity of the Arbitral Award of 3 October 1899 and the related question of the definitive settlement of the land boundary dispute” between Guyana and Venezuela (*ibid.*, para. 138 (1)).

4. In its Request for the indication of provisional measures, Guyana seeks the preservation and protection of not only its right to sovereignty over the territory awarded to it by the 1899 Award and to the integrity of its territory, pending the Court’s determination of the validity of that Award, but also of its right, in the alternative, to settlement by the Court of the land boundary between Guyana and Venezuela (Request of Guyana, para. 9). In my view, both the above-stated rights are “plausible” within the meaning contemplated by the Court’s settled jurisprudence, and the Court should have recognized them both as such. In my opinion, by recognizing only one of those rights as “plausible”, the Court does not go far enough (see Order, para. 23).

5. Similarly, I am of the view that a link exists between each of Guyana’s rights described above and at least some of the provisional measures requested, in particular the fourth measure which states that “Venezuela shall not take any actions that are intended to prepare or allow the exercise of sovereignty or *de facto* control over any territory that was awarded to British Guiana in the 1899 Arbitral Award”.

III. IRREPARABLE PREJUDICE AND URGENCY

6. I am also of the view that the conditions of urgency and irreparable prejudice are met with regard to both of Guyana's asserted rights described above, and that the Order of the Court should have reflected this with respect to both those rights. Regrettably it does not. In considering whether the conditions of urgency and irreparable prejudice have been met, the Court takes into account the statements of high-ranking Venezuelan officials, on the basis of which statements the Order states as follows:

“The Court considers that, in light of the strong tension that currently characterizes the relations between the Parties, the circumstances described above present a serious risk of Venezuela acquiring and exercising control and administration of the territory in dispute in the present case. It therefore concludes that there is a risk of irreparable prejudice to the right claimed by Guyana in the present proceedings that the Court has found plausible . . .” (See Order, para. 37.)

In my opinion, the above is an understatement of the likely consequences of Venezuela's planned policies with respect to the disputed territory. What Venezuela seeks to achieve through its planned referendum and its aftermath, as evidenced by the statements of its high-ranking officials, is more than simply “acquiring and exercising control and administration” of the territory at issue. Venezuela clearly plans to take steps to exercise sovereignty over that territory, for example by “the creation of [a] Guayana Esequiba State” over the disputed territory and incorporating it into the map of Venezuela, as well as the granting of Venezuelan citizenship and identity cards to the population of that territory. Considering that this is territory over which Guyana and its predecessors have exercised sovereignty for over two centuries, these threatened unilateral acts by Venezuela would be tantamount to *de facto* annexation, a situation that would not only prejudice Guyana's rights described above but would also prove difficult to reverse even with a Judgment of the Court. In this regard, I am of the view that the Order does not fully or accurately describe the status quo between the Parties as relates to the disputed territory, which the Order then requires Venezuela not to “modify” pending the final decision in this case (see Order, paras. 41 and 45 (1)). The Applicant does not simply “exercise administration and control” over that territory. The status quo that should be maintained between the Parties is that Guyana currently exercises sovereignty over the disputed territory. That is the status quo that the provisional measures indicated by the Court should seek to preserve, by requiring Venezuela not to take any action likely to jeopardize or modify Guyana's exercise of sovereignty over the disputed territory. Regrettably, the first provisional measure indicated by the Court is, in my view, not strong enough. I would have preferred to see instead of the first provisional measure indicated in paragraph 45 (1), a provisional measure crafted more along the lines of that requested by Guyana in its own fourth measure, for example, that,

“Pending a final decision in the case, the Bolivarian Republic of Venezuela shall refrain from taking any actions that are intended to prepare or allow it to exercise sovereignty or *de facto* control over the territory that was awarded to British Guyana in the 1899 Arbitral Award.”

(Signed) Julia SEBUTINDE.

SEPARATE OPINION OF JUDGE ROBINSON

Mischaracterization of Guyana's extant sovereignty over the disputed territory as control and administration — Serious risk of Venezuela acquiring the territory in dispute in the present case in order to exercise sovereignty.

1. While I agree with the grant of provisional measures to Guyana, I disagree with the Court's reasoning in certain parts of the Order as well as the formulation of the first provisional measure set out in operative paragraph 45 of the Order.
2. It is surprising that paragraph 41 of the Order reads: "The Court observes that the situation that currently prevails in the territory in dispute is that Guyana administers and exercises control over that area."
3. It is surprising because the situation in Guyana today is the same situation that has prevailed since 1899, when, as stated in paragraph 23 of the Order, "the territory which forms the object of that dispute was awarded to British Guiana in the 1899 Award".
4. Thus, from that time to 1966, British Guiana exercised sovereignty over the disputed territory and, from 1966 to the present time, independent Guyana has exercised sovereignty over the disputed territory. The dispute between Guyana and Venezuela does not alter the factual situation that since 1966 Guyana has exercised sovereignty over the disputed territory. Consequently, instead of observing that today Guyana administers and exercises control over the disputed territory, the Court ought to have observed that today Guyana administers and exercises sovereignty over the disputed territory.
5. Regrettably, the *dispositif* in paragraph 45 (1) repeats the above-mentioned formulation, by ordering Venezuela to "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".
6. The failure to acknowledge that Guyana currently exercises sovereignty over the disputed area does a disservice to Guyana. It is difficult to understand the Court's restraint in acknowledging that position, particularly since the provisional measures Order cannot affect the merits of the case. This is made clear in paragraph 42 of the Order where "[t]he Court emphasizes that the question of the validity of the 1899 Award and the related question of the definitive settlement of the land boundary dispute between Guyana and Venezuela are matters for the Court to decide at the merits stage".
7. The reasoning of the Court is also questionable in its assessment of Venezuela's ambition in respect of the disputed territory. The fact is that Venezuela has objected to Guyana's exercise of sovereignty over the disputed territory; it has questioned this exercise and clearly desires to replace Guyana's exercise of sovereignty over the disputed territory with its own exercise of sovereignty. This plan is clear from the evidence the Court cites in paragraphs 34 to 36 of the Order.
8. In paragraph 34, the Court cites the following evidentiary features of the fifth question of the referendum: first, it notes that the fifth question has an explicit reference to the "creation of the Guayana Esequiba State". There could hardly be any clearer indication of Venezuela's plan to exercise sovereignty over the disputed area. The proposed creation of this State must be considered with another aspect of the fifth question which seeks the agreement of the Venezuelan people with the incorporation of a Guayana Esequiba State into Venezuela. When these two elements are considered together, it becomes clear that the Venezuelan intention is to annex and incorporate the disputed territory as part of Venezuela — revealing that the ultimate plan of Venezuela is to exercise sovereignty, and not just control, over the disputed territory. Secondly, the Court cites the reference in the fifth question to "'an accelerated and comprehensive plan [to] be developed' for the 'granting of Venezuelan citizenship and identity cards' to the population of that territory". This is another indication that Venezuela intends to exercise not just control, but sovereignty, over the disputed territory. The grant of citizenship by a State is an exercise of sovereignty, and not just control, over its territory. It should be noted that the radical consequence of this plan is that Venezuelan citizenship would more than likely be foisted on the Guyanese population in the disputed territory. However, the strongest indication of Venezuela's sovereign intent is the fifth question's reference to "consequently incorporating the '[Guayana Esequiba] State into the map of the Venezuelan territory'". Again, this is very strong evidence of Venezuela's intent to exercise

sovereignty, and not just control, over the disputed territory by annexing it and making it a part of Venezuela. Why would Venezuela create this new Guayana Esequiba State and incorporate it into its territory, if it did not intend to exercise sovereignty over it? It is improbable that Venezuela would exercise sovereignty over all its territory except for the new State of Guayana Esequiba, over which it would merely exercise control.

9. In paragraph 36, the Court refers to Venezuela's statement during the oral proceedings that it "will not turn its back on what the people decide in the referendum" of 3 December 2023. We have already seen that an affirmative answer to the fifth question in the referendum demonstrates Venezuela's intent to annex the Guayana Esequiba State and exercise sovereignty over it. Therefore, the statement serves to confirm and buttress the Venezuelan plan to exercise sovereignty over the disputed territory.

10. In paragraph 36, the Court also refers to statements indicating that Venezuela was "taking steps with a view towards acquiring control over and administering the territory in dispute". It cites, as an example, the appeal to the armed forces to "'go to combat' with reference to the territory in question", made by the Minister of Defence, General Vladimir Padrino López, on 6 November 2023. Again, this is an indication that Venezuela was aiming to exercise not merely control, but sovereignty, over the disputed territory. This conclusion is reinforced by the fact that the statement was made just two weeks after the publication of the referendum's list of questions on 23 October 2023. The General would therefore have had in mind the fifth question put to the people of Venezuela, asking whether they agreed to the creation of a Guayana Esequiba State and its consequent incorporation into Venezuela. The International Court of Justice, like any other court of law, is able to draw reasonable inferences from facts. In the context in which this statement was made, it is entirely reasonable to infer that Venezuela intended to exercise not just control, but sovereignty, over the disputed territory. Here, the Court can draw the reasonable inference that the Minister of Defence is urging the Venezuela's armed forces to go to war over the disputed territory so that Venezuela could gain, not just control, but sovereignty, over that territory. It would be unsafe for the Court to dismiss the General's statement as mere rhetoric. The Court further refers to a statement made in the oral proceedings by Guyana that Venezuelan military officials announced that Venezuela was taking concrete measures to build an airstrip to serve as a "logistical support point for the integral development of the Essequibo". Again, in the light of the fifth question in the referendum, asking whether the Venezuelan people agreed with the creation of a Guayana Esequiba State and the incorporation of that State into Venezuela, it is entirely reasonable to infer that Venezuela planned to utilize the airstrip as part of its strategy to engage in activities that would lead to its exercise of sovereignty over the disputed territory.

11. Having regard to the strong indicia of Venezuela's intent to exercise sovereignty over the disputed territory, it is difficult to understand why the Court concludes in paragraph 37 of the Order that "the circumstances described above present a serious risk of Venezuela acquiring and exercising control and administration of the territory in dispute in the present case". In light of the foregoing, the Court ought to have concluded that the circumstances, described above, present a serious risk of Venezuela acquiring and exercising sovereignty over the territory at issue in the present case.

(Signed) Patrick L. ROBINSON.

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

« Loyauté procédurale » — Principe de bonne foi — Obligation générale de ne pas porter atteinte, pendente lite, aux droits en litige — Situation de vive tension entre les Parties — Mesures conservatoires réitérant une telle obligation générale à titre de précaution — Mesures sollicitées par le demandeur tendant à affecter la tenue du référendum projeté par le défendeur — Considérations liminaires — « Domaine réservé » — La Cour et le droit interne — Législations nationales et licéité internationale — Référendum convoqué et questions posées — Conditions traditionnellement posées à l'indication de mesures conservatoires — Compétence *prima facie* pour connaître du fond et compétence à l'effet d'indiquer certaines mesures — Nécessaire respect, par la Cour, de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte dans l'exercice des pouvoirs à elle conférés par l'article 41 du Statut — « Plausibilité » des droits invoqués au fond et lien de connexité suffisant entre ces droits et les mesures conservatoires sollicitées — Absence d'un tel lien lorsque les mesures demandées ne sont pas de nature à protéger les droits en question car l'objet desdites mesures est incapable d'affecter ces droits — Risque réel et imminent de préjudice irréparable aux droits considérés plausibles — Acte interne de souveraineté non assorti de mesures d'application capables d'affecter la « sphère externe » insusceptible de constituer ou de créer per se un tel risque.

1. J'ai voté pour l'ordonnance de la Cour car c'est, selon moi, un principe général que le lien d'instance qui s'établit entre les parties et le juge, et entre les parties elles-mêmes, par référence au juge, génère à leur endroit, aussitôt le procès engagé, un devoir de « loyauté procédurale »¹ qui trouve son expression concrète dans une obligation générale de ne pas porter atteinte, *pendente lite*, aux droits en litige. Lorsqu'il y va de droits territoriaux, le « gel » des prétentions et le *statu quo* des situations en sont le nécessaire corollaire. La préservation de ces droits, en l'état, tout au long de l'instance, est décisive pour que la décision que le juge est ultimement appelé à prendre sur ceux-ci ne soit pas dépourvue d'effectivité². Ce principe fondamental, également protecteur de tous les droits en cause, est garant de l'intégrité du procès et de la bonne administration de la justice. Émanation du principe de la bonne foi, il détermine, implicitement mais nécessairement, la conduite de toute partie au procès, du fait même de l'être. L'obligation correspondante mise à sa charge est immédiate. Ainsi a-t-on pu affirmer que l'introduction de l'instance ferait, en elle-même, office de mesure conservatoire³. Les mesures indiquées par la Cour en l'espèce ne font que réitérer, sous une forme quelque peu plus précise, et adaptée aux circonstances telles que perçues par elle, cette obligation générale préexistante⁴. Face à une situation de tension croissante et passablement préoccupante entre les Parties, la Cour, exerçant les responsabilités que lui confère l'article 41 de son Statut, a estimé de son devoir d'indiquer des mesures de « précaution », destinées exclusivement à sauvegarder leurs droits *sub judice*, sans nullement en préjuger ni, *a fortiori*, y porter atteinte.

2. Si j'adhère donc à ce rappel d'une obligation inhérente à la qualité de partie, je n'aurais en revanche pu souscrire à l'indication de l'une quelconque des mesures sollicitées par le demandeur à l'effet de prévenir la tenue du référendum convoqué par les autorités vénézuéliennes ou d'obtenir que fût modifié le libellé des questions qu'elles ont prévu de poser, même si je reconnais que l'exercice discrétionnaire, par le défendeur, de ses prérogatives constitutionnelles n'est pas insusceptible, dans le contexte actuel, d'influer négativement sur les relations entre les Parties et, partant, d'affecter la sérénité de la procédure en cours.

3. La Cour a choisi de ne pas indiquer de telles mesures. Je n'en crois pas moins utile d'exposer brièvement les motifs pour lesquels, à mon sens, elle a bien fait.

4. Je commencerai par formuler quelques considérations liminaires ayant successivement trait au « domaine réservé » des États, à l'attitude traditionnelle de la Cour vis-à-vis du droit interne des États, aux relations qu'entretiennent les législations internes et la licéité internationale et, enfin, au référendum envisagé.

5. Je passerai ensuite à l'examen des trois conditions auxquelles l'indication de telles mesures conservatoires aurait dû satisfaire, selon la jurisprudence bien établie de la Cour.

I. Considérations liminaires

A. LE DOMAINE RÉSERVÉ

6. Les trois premières mesures conservatoires dont le Guyana sollicitait l'indication étaient à vrai dire sans précédent en ce qu'elles invitaient la Cour à interférer directement, et en profondeur, avec l'exercice, par les autorités compétentes d'un État souverain, de prérogatives constitutionnelles essentielles. Une telle demande ne pouvait manquer d'évoquer, quasi instantanément, la question du « domaine réservé », sans surprise mentionnée à l'audience⁵.

7. Les internationalistes contemporains montrent assez communément quelque inconfort lorsque est invoqué le « domaine réservé ». Non seulement la notion, ou plutôt son contenu matériel, leur paraît-il souvent incertain, mais ils éprouvent parfois, au-delà, une manière de gêne quand un État s'en prévaut, comme s'il s'agissait d'un acte socialement peu séant dans une communauté internationale supposée être de plus en plus intégrée et solidaire, où les intérêts égoïstes des États individuels doivent nécessairement s'effacer devant ceux, supérieurs, de la collectivité. Certes, l'invocation du « domaine réservé » n'a pas toujours été exempte d'abus, mais cela ne signifie à l'évidence pas que la notion appartienne au passé. Il suffit, à titre d'exemple, de se reporter aux déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour aujourd'hui en vigueur, pour constater que le recours au « domaine réservé » est encore bien présent dans la pratique des États⁶.

8. Il est à peine besoin de rappeler ici la teneur du paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte, dont le libellé est familier :

« Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les *Nations Unies* à intervenir dans des affaires qui relèvent *essentiellement* de la *compétence nationale* d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une *procédure de règlement* aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII. »⁷

9. On est frappé par les termes relativement larges de la définition du « domaine réservé » des États dans cette disposition, en particulier si on les compare à ceux du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations : 1) ils concernent désormais *tous* les organes de l'Organisation, y compris la Cour (et plus seulement le Conseil); 2) ils visent toutes les affaires relevant « *essentiellement* » de la compétence des Membres, et plus seulement celles relevant « *exclusivement* » de leur compétence nationale; et 3) ils ne font plus référence à la nécessité de se reporter *au droit international* pour déterminer quelles sont les matières soumises à cette compétence. La volonté des rédacteurs de la Charte d'élargir la portée de la « compétence nationale » des États Membres face aux pouvoirs de l'Organisation ressort très clairement des travaux préparatoires de cette disposition⁸.

10. En même temps, il est bien connu que la notion de « domaine réservé » a fait l'objet d'interprétations progressivement plus restrictives depuis 1945, notamment dans la doctrine⁹. Ainsi, celle-ci met aujourd'hui fréquemment en doute la théorie du « domaine réservé par nature », selon laquelle certaines matières échapperaient en toutes circonstances et de manière permanente à l'emprise du droit international, eu égard à leur relation étroite avec « l'existence même » de l'État¹⁰. Cette doctrine souligne qu'il n'est en effet guère possible de déterminer *a priori* et de façon précise et immuable toutes les matières qui appartiendraient au « domaine réservé » de l'État, et que l'étendue de ce domaine se réduit nécessairement à mesure que le droit international étend son champ d'application à des matières traditionnellement regardées comme en faisant partie¹¹.

11. Il n'y a là en réalité rien de neuf, la CPJI ayant déjà elle-même, dès 1923, affirmé, dans un *obiter* célèbre, que « la question de savoir si une certaine matière entre ou n'entre pas dans le domaine exclusif d'un État est essentiellement relative et dépend du "développement des rapports internationaux" »¹². C'est ainsi que, fort heureusement, la pratique de l'Organisation des Nations Unies et de ses États Membres a permis d'« extraire » de la compétence nationale exclusive de ces États des questions d'intérêt collectif aussi majeures que celles touchant au respect des droits de l'homme ou à la décolonisation.

12. Cela étant, il est un autre *obiter* de la Cour permanente qui, *mutatis mutandis*, garde aujourd'hui, au-delà de la référence aux termes spécifiques du Pacte, sa valeur générale :

« Sans [la] réserve [de l'article 15, paragraphe 8 du Pacte], il serait possible que les affaires intérieures d'un État, dès qu'elles paraissent toucher aux intérêts d'un autre État, fussent portées devant le Conseil et fissent l'objet de recommandations de la Société des Nations. Selon le paragraphe 8, l'intérêt de la Société de pouvoir recommander, en vue du maintien de la paix, toutes solutions qu'elle considère comme les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce doit, à un point déterminé, *s'arrêter devant l'intérêt également primordial de chaque État de conserver intacte son indépendance* dans les affaires que le droit international reconnaît comme étant de son domaine exclusif. »¹³

13. Le déroulement harmonieux des relations internationales suppose ainsi un équilibre dynamique entre, d'une part, les impératifs de l'exercice, par les organes de l'Organisation, de leurs fonctions statutaires et, de l'autre, le nécessaire respect des compétences nationales de ses Membres.

14. Même s'il n'existe pas de domaine réservé « *a priori* » ou « par nature », et s'il est désormais établi que, notwithstanding les termes du paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte, son étendue à un moment donné doit être déterminée à l'aune du droit international, il est des matières que ce droit, bien qu'en pleine expansion, laisse encore aujourd'hui, en principe, à la compétence nationale des États.

15. Ainsi, la CPJI avait, en 1923, estimé que « les questions de nationalité [étaient]nt, en principe . . . comprises dans ce domaine réservé »¹⁴. La présente Cour l'a confirmé dans son fameux arrêt *Nottebohm* de 1955¹⁵, sur lequel j'aurai à revenir brièvement plus tard, et, récemment encore, dans son arrêt de 2021 sur les exceptions préliminaires en l'affaire de l'*Application de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis)*¹⁶.

16. Il n'est pas davantage contesté aujourd'hui que l'aménagement et l'exercice des pouvoirs constitutionnels d'un État appartiennent en principe, comme tels, à son « domaine réservé »¹⁷.

17. Seule la soumission, d'une manière ou d'une autre, de matières de compétence nationale à une règle de droit international, conventionnelle ou générale, est susceptible d'« extraire » ces matières, ou certains de leurs aspects, du « domaine réservé » de l'État. Comme l'a, une fois encore, expliqué la CPJI dans son avis de 1923, « il se peut très bien que, dans une matière qui, comme celle de la nationalité, n'est pas, en principe, réglée par le droit international, la liberté de l'État de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres États »¹⁸. De la même manière, comme la CPJI l'a reconnu, notamment, dans son avis consultatif de 1932 sur le *Traitement des nationaux polonais à Dantzig*, si la constitution et les lois d'un État n'entrent en principe pas « dans le domaine des rapports internationaux » et sont « affaire d'ordre interne »¹⁹, il peut arriver que la compétence exclusive qui s'y attache soit exercée en violation d'engagements internationaux de cet État : la matière concernée « sort » alors du « domaine réservé » dudit État²⁰.

B. LA COUR ET LE DROIT INTERNE DES ÉTATS

18. Cela explique que la Cour soit assez fréquemment appelée à se pencher sur le droit interne des États. En effet, l'appréciation de la licéité de la conduite d'un État au regard de l'ensemble des règles du droit international exige communément que la Cour procède à un examen d'actes de droit interne de ses pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les exemples en sont aussi nombreux que variés dans la jurisprudence des deux Cours. Ainsi, s'agissant de la CPJI, on peut citer les diverses affaires dans lesquelles elle fut amenée à examiner la conformité du droit interne — au sens large — d'un État aux Traités de paix ou à des instruments connexes (voir par exemple l'affaire de *Certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise*²¹) et, pour ce qui est de la CIJ, celles dans lesquelles elle a dû se pencher sur la conformité du droit interne d'un État aux normes internationales régissant notamment les immunités (voir par exemple les affaires du *Mandat d'arrêt*²², des *Immunités juridictionnelles de l'État*²³ ou *Cumaraswamy*²⁴), les droits consulaires (voir par exemple les affaires *Lagrand*²⁵ et *Avena*²⁶) ou encore le droit de la mer (voir par exemple les affaires des *Pêcheries*²⁷, de la *Compétence en matière de Pêcheries*²⁸ ou encore, plus récemment, des *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes*²⁹).

19. Toutefois, comme il ressort de ces affaires, lorsque est en cause devant la Cour le comportement d'un État, ce sont normalement ses actes concrets, le plus souvent commis *en vertu de sa législation interne* (générale ou

d'application), ainsi que les effets de ces actes, qui font l'objet de la recherche de conformité au droit international, plutôt que cette législation elle-même. Cela se comprend, puisque aussi bien — et j'aurai l'occasion de revenir sur ce point — « [g]énéralement . . . la violation du droit international ne résultera pas de la simple contrariété de la loi avec une obligation de l'État, mais de l'application effective de celle-ci »³⁰.

20. J'ajouterai qu'au contentieux, les arrêts purement déclaratoires sont en tout état de cause l'exception, même si la Cour permanente comme celle de céans en ont accepté le principe³¹.

21. Au demeurant, il n'est pas inutile de rappeler que, dans les cas où la Cour a conclu qu'un instrument de droit interne était immédiatement à l'origine d'une situation non conforme au droit international, elle a parfois prescrit l'adoption de mesures à portée directe ou indirecte concernant cet instrument ou, le plus souvent, son application, mais en veillant toujours très prudemment à ne pas interférer avec le « domaine réservé » de l'État intéressé. La Cour met ainsi typiquement, dans ces cas, une obligation de *résultat* à charge de la partie intéressée, mais lui laisse expressément le *libre choix des moyens* auxquels recourir à cet effet³².

22. *A fortiori* la Cour s'est-elle toujours gardée d'interférer, même à titre conservatoire, avec l'adoption d'une législation nationale *comme telle* ou la détermination de sa teneur, pour problématique qu'elle pût potentiellement être au regard du droit international, n'intervenant que lorsque des mesures d'application *précises* de ladite législation présentaient le risque réel d'affecter concrètement, ou affectaient déjà, les droits de tiers dans la « sphère externe ».

23. L'autonomie respective de l'ordre juridique international et des ordres juridiques internes a, de la même manière, toujours empêché la Cour elle-même de *déclarer invalide* un instrument de droit interne litigieux³³.

C. LÉGISLATION INTERNE ET LICÉITÉ INTERNATIONALE

24. Il échet par ailleurs de ne pas perdre de vue que, d'une manière plus générale, il n'est pas considéré en droit international que la seule adoption, par un État, d'une législation dépourvue d'applicabilité directe, dont le contenu matériel serait susceptible, *a priori*, d'induire une situation non conforme à ce droit, puisse constituer *comme telle et à elle seule* un acte internationalement illicite, sauf bien entendu dans le cas particulier où l'État en question aurait contracté un engagement international spécifique de ne pas adopter une telle législation.

25. En d'autres termes, l'« effet potentiel » d'une législation contestable au regard du droit international se situe en deçà du « seuil d'illicéité », lequel n'est susceptible d'être franchi que du fait de la concrétisation de la portée de cette législation par les organes de l'État chargés d'en assurer le respect³⁴.

26. Ainsi, l'adoption d'une législation susceptible de préfigurer ou d'induire un acte illicite international est tout au plus comparable à un « acte préparatoire », lui-même dépourvu d'illicéité, comme la Cour, dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagyymaros*, a qualifié les mesures prises et les travaux effectués par la Slovaquie sur son territoire, avant le blocage du cours original du Danube, dans le cadre de la mise en place de la « variante C ». La Cour a justifié cette conclusion, bien établie selon elle en droit international, en soulignant que l'auteur des actes préparatoires gardait en effet toute liberté de ne pas leur donner effet³⁵.

27. Ce n'est pas en vain que l'on citera ici certains passages des travaux de la Commission du droit international auxquels la Cour s'est référée dans ce contexte et qui apparaissent particulièrement pertinents dans notre affaire. Ainsi, selon la Commission, « un acte législatif dont les dispositions seraient de nature à ouvrir la voie à la commission par l'État d'un fait illicite peut en fait ne pas aboutir à ce résultat, parce qu'il n'a pas été suivi des mesures administratives ou judiciaires “ordonnées par le législateur” »³⁶.

Et la Commission d'ajouter :

« De fait, un État qui est confronté de la part d'un autre État à un comportement qui paraît constituer manifestement la phase initiale d'une démarche, d'une action ou d'une omission de nature à conduire à un fait illicite peut, avec toutes les précautions nécessaires, prendre les mesures appropriées en l'occurrence, tout en respectant le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures de

l'autre partie, et proposer amicalement à l'État en question de modifier son comportement de manière à éviter d'encourir une responsabilité. »³⁷

28. Un acte législatif de cette nature n'est en conséquence pas, comme tel, « sorti » du « domaine réservé » de l'État concerné. Cela ne signifie à l'évidence pas pour autant qu'il ne puisse donner lieu à la survenance d'un fait illicite dans des délais assez brefs. Tout est question d'espèce et de circonstances.

D. LE RÉFÉRENDUM ANNONCÉ PAR LE VENEZUELA

29. En l'occurrence, le référendum que le Venezuela a prévu de tenir le 3 décembre prochain a été convoqué par accord de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 71 de la Constitution vénézuélienne³⁸; or, selon les termes mêmes de cette disposition, un tel référendum, contrairement à d'autres organisés par la même Constitution, est de nature seulement « consultative »³⁹. Le caractère non contraignant des réponses données aux questions posées dans ce cadre paraît bien établi dans la doctrine constitutionnelle⁴⁰ et, plus clairement encore, dans la jurisprudence récente du Tribunal suprême de justice du Venezuela, dont la Chambre constitutionnelle, dans un arrêt du 22 janvier 2003, a notamment expliqué en ces termes la portée d'une telle « consultation » :

« [E]l resultado del referéndum consultivo previsto en el artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela *no tiene carácter vinculante en términos jurídicos*, respecto de las autoridades legítima y legalmente constituidas, por ser éste un mecanismo de democracia participativa cuya finalidad *no es la toma de decisiones por parte del electorado en materias de especial trascendencia nacional, sino su participación en el dictamen destinado a quienes han de decidir lo relacionado con tales materias* » (« [L]e résultat du référendum consultatif prévu à l'article 71 de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela *ne lie pas juridiquement* les autorités légitimes et légalement constituées, car il s'agit d'un mécanisme de démocratie participative dont l'objet *n'est pas la prise de décisions par les électeurs sur des questions d'une importance nationale particulière, mais leur participation à l'avis donné à ceux qui sont appelés à décider de ces questions* » (ma traduction))⁴¹.

La même Chambre s'est exprimée en termes similaires dans son arrêt du 31 octobre 2023 sur la constitutionnalité du référendum projeté et des questions à poser dans ce cadre⁴². Les effets non contraignants de ce référendum ont été confirmés à l'audience⁴³. Il s'en évince que, même s'il a été affirmé que « l'État vénézuélien ne tournera[it] pas le dos à ce que le peuple décidera[it] lors du référendum »⁴⁴, le Gouvernement vénézuélien demeurera toujours, en droit, libre de choisir les suites précises qu'il entendra réserver à l'avis ainsi donné.

30. La teneur et le ton des questions posées peuvent certes parfois déconcerter, mais je ne suis pas convaincu, contrairement aux auteurs de la déclaration politique du CARICOM, en date du 25 octobre 2023, qu'on puisse *a priori* y voir une stratégie visant à obtenir l'aval des Vénézuéliens à la commission d'actes illicites internationaux aussi graves qu'une invasion et une annexion futures du territoire contesté⁴⁵. Le libellé des questions que les autorités vénézuéliennes ont décidé de poser au peuple le 3 décembre prochain ne fait aucune référence à des mesures aussi extrêmes, et semble même devoir les écarter en faisant expressément état, à plusieurs reprises, du nécessaire respect de l'Accord de Genève de 1966 et du « Droit », notamment quant aux mesures à prendre (questions n^{os} 1 et 2), parfois même, plus spécifiquement, du nécessaire respect du « droit international » (question n^o 5).

31. Les questions n^{os} 1, 2 et 3 ne font en réalité que solliciter, il est vrai sans tenir toujours compte des décisions déjà rendues par la Cour, l'appui de la population aux thèses publiquement formulées depuis un certain temps par les autorités vénézuéliennes, y inclus devant la Cour elle-même. La seule question qui peut susciter quelque perplexité et requiert sans doute un examen quelque peu plus approfondi me semble être la question n^o 5.

32. Une lecture attentive de son texte ne permet toutefois pas de conclure qu'il chercherait à gagner le soutien de la population en vue de la commission d'un futur acte illicite international. Et l'on ne saurait en tout état de cause pas le présumer⁴⁶. Il n'est certes pas aisé de cerner la portée exacte de certains termes utilisés, tels que l'adoption de mesures législatives de « prise en charge globale » (espagnol : « atención integral ») de la population établie sur le territoire contesté ou l'inscription dudit territoire « sur la *carte* du Venezuela »⁴⁷. Toutefois, l'énoncé des

moyens concrets auxquels, selon le libellé de la question n° 5, il est prévu d'avoir recours pour atteindre ces fins — savoir, en particulier, l'octroi à cette population de la citoyenneté et d'une carte d'identité vénézuéliennes —, lu en conjonction avec la référence, déjà commentée, à la conformité à l'Accord de Genève et au droit international des mesures envisagées, est à cet égard plutôt rassurant⁴⁸. De tels moyens, dans leur énoncé abstrait, ne seraient en effet pas *a priori*, en eux-mêmes, contraires au droit international ni propres à causer un préjudice — moins encore irréparable — aux droits du demandeur. Comme je l'ai déjà rappelé, il est de jurisprudence constante de cette Cour que l'octroi de la nationalité constitue un pouvoir discrétionnaire de l'État (qui est parfaitement libre d'en fixer les critères) et qu'il relève de sa compétence exclusive⁴⁹. Cela n'est guère contesté en doctrine. Ainsi y lit-on par exemple que « [r]ien ne confirme . . . que la nationalité qui serait acquise au mépris de [l'] exigence [d'un lien raisonnable entre l'État octroyant sa nationalité et la personne qui devient son national] ne le serait pas *valablement* ou que l'État qui l'aurait ainsi octroyée *aurait agi illicitement* »⁵⁰. Toute autre est évidemment la question des effets, dans l'ordre juridique international, d'un tel octroi, et notamment celle de son opposabilité aux États tiers⁵¹.

E. CONCLUSIONS

33. Quelles conclusions y a-t-il lieu de tirer de ces quelques considérations liminaires ?

34. À mon avis, les suivantes :

- (1) L'organisation du référendum projeté par le Venezuela constitue en elle-même, *a priori*, une matière appartenant à son domaine réservé;
- (2) Le Venezuela n'appert pas s'être internationalement engagé à ne pas tenir un tel référendum, de telle sorte que l'organisation de celui-ci aurait été « extraite » de la compétence exclusive de cet État pour être régie par le droit international;
- (3) Il ne semble pas que l'organisation du référendum en question soit contraire à une quelconque obligation internationale du Venezuela d'une autre nature : même s'il poursuivait ultimement un but illicite — ce qui n'a pas été démontré —, sa tenue, qui devrait dans ce cas être regrettée, ne saurait pour autant, comme telle, revêtir d'emblée le caractère d'un fait internationalement illicite;
- (4) Lorsque le droit interne d'un État était à l'origine d'un fait illicite, la Cour s'est invariablement intéressée aux mesures concrètes d'exécution des législations concernées, plutôt qu'à ces législations elles-mêmes; les remèdes éventuellement indiqués ont toujours pris la forme d'obligations de résultat, la Cour se gardant prudemment d'interférer directement avec l'ordre juridique interne de l'État intéressé; et
- (5) Le référendum envisagé, compte tenu de sa qualification constitutionnelle, laissera le Gouvernement vénézuélien libre, en droit, de décider des suites précises à lui donner, selon les modalités et dans les délais qu'il jugera appropriés.

II. Examen de la réunion en l'espèce des conditions requises pour pouvoir indiquer les mesures conservatoires sollicitées

35. Ces quelques observations préliminaires ayant été formulées, je peux à présent, en les gardant à l'esprit, rechercher si les mesures sollicitées par le demandeur auraient pu remplir les conditions, désormais bien établies, pour que la Cour soit en mesure de les indiquer.

A. PREMIÈRE CONDITION

36. La *première condition*, comme on le sait, est que la Cour apparaisse « *prima facie* » avoir compétence pour statuer au fond. Cette formule, déjà ancienne⁵², constitue le meilleur compromis identifié par la Cour aux fins de

respecter autant que faire se peut les impératifs du système consensualiste établi par le Statut tout en permettant au juge d'agir dans l'urgence pour préserver *pendente lite* les droits en litige.

37. Dans la présente espèce, il est indubitable que cette condition est dûment réunie, puisque la Cour a déjà décidé, dans son arrêt du 18 décembre 2020, qu'elle avait compétence pour connaître de la question de la validité de la sentence arbitrale du 3 octobre 1899, ainsi que de « la question connexe du règlement définitif du différend concernant la frontière terrestre » entre les deux Parties⁵³. Cette décision, quelque discutables que soient ses fondements, est coulée en force de chose jugée et constitue partant une base plus « solide » pour indiquer d'éventuelles mesures conservatoires qu'une simple compétence « *prima facie* ». Cela étant, la Cour est tout aussi manifestement dépourvue de compétence pour s'intéresser au problème de la *frontière maritime* comme tel, qui fait l'objet de la question n° 4 du projet de référendum, et elle ne saurait donc indiquer aucune mesure conservatoire à cet égard, même si ce problème est à l'origine de multiples tensions. Le Guyana est certes revenu sur cette question à l'audience, mais a reconnu ne pas pouvoir demander de mesures conservatoires à ce sujet⁵⁴.

38. Néanmoins, la *compétence pour connaître du fond d'une affaire* est une chose, et la *compétence pour indiquer certaines mesures conservatoires* en est une autre. La compétence *prima facie* pour connaître du fond permet logiquement au juge de protéger les droits qui y sont revendiqués avant de se prononcer définitivement sur ceux-ci. Mais elle ne saurait bien évidemment pas l'autoriser à indiquer *n'importe quelle* mesure à cet effet. La Cour ne peut exercer les pouvoirs que lui confère l'article 41 de son Statut que dans le strict respect de la Charte, auquel ledit Statut est annexé. Elle devait donc, en particulier, se garder d'indiquer des mesures qui eussent porté atteinte au domaine réservé visé à l'article 2, paragraphe 7, de la Charte, tel qu'il doit être interprété aujourd'hui. Il y va d'une limite générale à toute forme d'action de la Cour⁵⁵. En l'occurrence, la décision, par les autorités vénézuéliennes, de convoquer un référendum sur son territoire incontesté, conformément à son droit constitutionnel, relève de la compétence nationale exclusive de cet État, comme c'est aussi le cas de la détermination des questions à poser, tant qu'il n'est pas établi que cette matière en est « sortie » du fait d'obligations internationales pesant sur le Venezuela. L'indication par la Cour de l'une quelconque des trois premières mesures conservatoires sollicitées par le demandeur, qui tendaient respectivement à empêcher la tenue du référendum du 3 décembre 2023 sous la forme prévue, à modifier le libellé des questions devant être posées dans ce cadre, ou encore, plus largement, à interdire à l'État vénézuélien de consulter sa population sur l'une quelconque des questions juridiques dont la Cour est saisie, m'eût en conséquence paru, pour dire le moins, problématique. De telles mesures seraient allées bien au-delà de celles que la Cour a jamais indiquées.

39. *Last but not least*, je rappellerai que l'article 41 du Statut fait obligation à la Cour de protéger *également* les droits de *toutes* les parties. Or, alors que, comme je le montrerai dans un instant, les mesures sollicitées par le demandeur n'auraient pu protéger les droits qu'il invoque, elles auraient clairement porté atteinte à ceux du défendeur.

B. DEUXIÈME CONDITION

40. La *deuxième condition* à laquelle est traditionnellement⁵⁶ subordonnée l'indication de mesures conservatoires est celle de la « *plausibilité* » des droits invoqués au fond, dont la protection est demandée. Bien que cette condition ait fait couler beaucoup d'encre⁵⁷, elle apparaît elle aussi plus que raisonnable (la Cour ne pouvant protéger des droits « improbables » que ferait valoir une partie, sans porter atteinte à ceux de l'autre) et, au moins théoriquement, assez claire⁵⁸.

41. En l'espèce, il ne semble pas davantage faire de doute que les droits dont le Guyana sollicite la protection sont « *plausibles* » au sens de la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où ils reposent sur un acte international — en l'occurrence une sentence arbitrale — ayant donné lieu à une situation de contrôle — au moins *de facto* — du territoire en litige, même si la validité de cet acte est radicalement mise en cause par le défendeur. Il va de soi qu'une telle constatation ne préjuge en rien du fond à ce stade, puisqu'elle n'affecte en rien *l'égalité plausibilité* des droits revendiqués par le défendeur⁵⁹.

42. Cette condition va toutefois de pair avec une autre. Il faut de surcroît, pour que les mesures sollicitées puissent être indiquées, qu'elles *soient en relation de connexité suffisamment étroite avec la protection des droits allégués au fond*, reconnus comme étant « plausibles ». Sur ce point, je crains que l'indication de l'une quelconque

des trois premières mesures conservatoires demandées par le Guyana eût également été problématique. En effet, comme il ressort de ce qui a été exposé ci-avant, le référendum « consultatif » que les autorités vénézuéliennes entendent organiser et les questions qu'elles entendent poser au peuple vénézuélien par cette voie sont des actes de compétence nationale et de pur droit interne, insusceptibles, *comme tels*, de porter atteinte aux droits du demandeur dans la « sphère externe »; le même raisonnement vaut aussi pour les réponses qui seraient apportées à ces questions. Non seulement le référendum querellé sera-t-il dépourvu de tout effet direct dans l'ordre juridique interne du défendeur, mais, comme on l'a vu, même si les réponses fournies au questionnaire adopté devaient être majoritairement affirmatives, et même si le Gouvernement vénézuélien devait décider de prendre des mesures concrètes sur cette base, rien ne permet d'affirmer à ce stade que celles-ci seraient contraires au droit international ou autrement à même d'affecter les droits du Guyana⁶⁰. Les trois premières mesures demandées en l'espèce ne pouvaient protéger les droits en litige (la souveraineté sur le territoire contesté) car l'objet de ces mesures (la tenue du référendum) n'aurait pu affecter ces droits. Le lien de connexité directe exigé entre droits invoqués au fond et mesures de protection demandées faisait donc, à mon sens, défaut. La relation logique entre les uns et les autres était par trop incertaine. Comme la Cour avait conclu dans l'affaire de la *Sentence arbitrale du 31 juillet 1989*, « aucune mesure de ce genre ne saurait être incorporée dans l'arrêt . . . sur le fond »⁶¹.

43. Quant à la crainte exprimée par le Guyana de voir le Venezuela se retirer de la procédure, à la supposer fondée, elle ne saurait à l'évidence faire l'objet de mesures conservatoires, dès lors que le défaut, pour regrettable qu'il soit, par principe, au regard de la bonne administration de la justice, est un droit protégé par l'article 53 du Statut.

C. TROISIÈME CONDITION

44. Enfin, la *troisième condition* qui doit être remplie pour que la Cour puisse indiquer des mesures conservatoires — et qui est fondamentale dans tous les systèmes de droit — est la présence d'un *risque de préjudice irréparable aux droits invoqués au fond et d'une urgence*. Cette condition essentielle a fait l'objet de formulations variées dans la jurisprudence de la Cour. Ses deux composantes — préjudice irréparable et urgence — ont tantôt été distinguées (l'une ou l'autre étant parfois ignorée), tantôt confondues. C'est dans l'affaire de *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* que la Cour a mis au point les deux formules générales afférentes au risque de préjudice irréparable et à l'urgence qui sont désormais, en substance, reproduites dans ses ordonnances :

« [L]a Cour tient de l'article 41 de son Statut le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires lorsqu'un préjudice irréparable risque d'être causé aux droits en litige dans une procédure judiciaire » et « le pouvoir de la Cour d'indiquer des mesures conservatoires ne sera exercé que s'il y a urgence, c'est-à-dire s'il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits en litige avant que la Cour n'ait rendu sa décision définitive »⁶².

45. J'avoue avoir éprouvé une certaine difficulté, à ce stade, à entrevoir en l'espèce un risque « réel et imminent » d'un « préjudice irréparable » aux « droits en litige » qui eût découlé directement de la tenue du référendum projeté *comme telle*. Le seul fait objectivement « imminent » était en effet, au vu de la décision en date du 31 octobre de la Chambre constitutionnelle du Tribunal suprême de justice du Venezuela, ledit référendum lui-même. Pour le reste, à supposer même que la Cour eût eu le pouvoir de prétendre empêcher l'adoption d'un acte interne de souveraineté non assorti de mesures d'application affectant la « sphère externe » — *quod non* —, les effets immédiats de la consultation envisagée m'ont paru, eu égard à la teneur des questions posées et à l'indétermination des suites que les autorités vénézuéliennes entendront lui donner, relever trop largement, dans l'immédiat, de la spéculation, pour que l'on puisse regarder ladite consultation comme constituant ou créant, *per se*, un risque *avéré et imminent* de préjudice irréparable aux droits du demandeur. Je n'ai pas trouvé au dossier les éléments permettant de conclure que la tenue du référendum litigieux serait nécessairement, ou de façon suffisamment vraisemblable, la dernière étape d'un processus conduisant inéluctablement à des actes illicites aussi graves que l'invasion et l'annexion du territoire contesté. Les mesures sollicitées ne pouvaient en conséquence, de ce point de vue non plus, trouver à mon avis un fondement juridique à leur indication.

III. Conclusions générales

46. Si les mesures sollicitées, tendant à affecter la tenue du référendum annoncé par le Venezuela (ou de tout autre concernant l'affaire pendante devant la Cour), ne pouvaient, selon moi, être indiquées, pour les motifs ci-avant exposés, en revanche, j'ai estimé, avec la Cour, que la situation de tension aiguë qui, au-delà, prévaut pour l'instant entre les Parties — et que certaines déclarations publiques risquent de ne pas contribuer à atténuer — peut légitimement inquiéter et justifie que des mesures essentiellement conservatoires, reflétant l'obligation générale de retenue qui pèse par principe sur toute partie à un procès, soient indiquées à titre de précaution, dans le but de protéger, en des termes également généraux, les droits territoriaux des deux Parties, sans affecter ceux d'aucune d'elles.

(Signé) Ph. COUVREUR.

ENDNOTES

- 1 Voir p. ex. Ph. Couvreur, « Réflexions sur la “loyauté” dans les rapports judiciaires internationaux », in *La loyauté, Mélanges offerts à Etienne Cerexhe*, Larcier, 1997, p. 67 et suiv.
- 2 Dans son ordonnance en indication de mesures conservatoires du 5 décembre 1939 en l'affaire de la *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie*, la CPJI s'est notamment exprimée comme suit : « [L'article 41] du Statut applique le *principe universellement admis* devant les juridictions internationales et consacré . . . dans maintes conventions . . . d'après lequel les parties en cause doivent s'abstenir de toute mesure susceptible d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution de la décision à intervenir », *C.P.J.I. Série A/B n° 79*, p. 199 (italiques ajoutés).
- 3 Voir Sh. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, Nijhoff, 2005, p. 427 et réf. à *Affaire du droit de passage sur territoire indien (Exceptions préliminaires), Arrêt du 26 novembre 1957 : C.I.J. Recueil 1957*, p. 152.
- 4 Commentant la décision précitée de la Cour permanente dans l'affaire de la *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie*, J. Sztucki écrit : « First, the Court clearly . . . recognises the existence of *certain duties* of the litigants under *general international law* and apparently regards treaty provisions to the same effect as *only declaratory* of those duties. Secondly, the Court recognizes . . . the function of interim measures *as a corollary* of those duties », *Interim Measures in The Hague Court*, Kluwer, 1983, p. 82 (italiques ajoutés).
- 5 Voir CR 2023/24, p. 22-24. On peut regretter de ne pas avoir pu entendre le Guyana sur cette question.
- 6 Une petite trentaine de déclarations formulées au titre du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour — soit près de 40 % de leur nombre total — excluent en effet encore expressément, à ce jour, de la juridiction de la Cour les matières appartenant à la compétence exclusive du déclarant. Dans cinq cas, il est même encore précisé qu'il appartient au déclarant lui-même de définir ces matières.
- 7 Italiques ajoutés.
- 8 Voir p. ex. G. Guillaume, in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3^e édition, Economica, 2005, p. 485 et suiv. Le texte finalement adopté est le reflet de la volonté, exprimée sans ambiguïté, des quatre Puissances invitantes.
- 9 Voir p. ex. G. Arangio-Ruiz, « Le domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne », *R.C.A.D.I.*, vol. 225, 1990-VI, p. 29 et suiv.
- 10 Voir p. ex. P.C. Ulimubenshi, *L'exception du domaine réservé dans la procédure de la Cour internationale*, Université de Genève, I.U.H.E.I., Thèse n° 649, p. 35 et suiv.
- 11 Voir p. ex. M. Forteau, A. Miron et A. Pellet, *Droit international public*, 9^e édition, LGDJ, 2022, p. 686 et suiv.
- 12 *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, C.P.J.I., Série B n° 4*, p. 24. Voir aussi *Plateau continental de la mer Égée, arrêt, C.I.J. Recueil 1978*, p. 25, par. 59.
- 13 *Id.*, p. 25. Italiques ajoutés.
- 14 *Id.*, p. 24.
- 15 *Deuxième phase, Arrêt du 6 avril 1955, C.I.J. Recueil 1955*, p. 20.
- 16 *C.I.J. Recueil 2021*, p. 98, par. 81.
- 17 Voir p. ex. *Dictionnaire de droit international public*, sous la direction de Jean Salmon, Bruylant 2001, p. 356.
- 18 *C.P.J.I. Série B n° 4*, p. 24.
- 19 *C.P.J.I. Série A/B n° 44*, p. 25. Voir aussi les commentaires de G. Arangio-Ruiz, « Le domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne », *R.C.A.D.I. 1990*, p. 210 et suiv.
- 20 *C.P.J.I. Série A/B n° 44*, p. 23 et suiv.; cf. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986*, p. 131, par. 258. Voir aussi, p. ex., P.C. Ulimubenshi, *L'exception du domaine réservé dans la procédure de la Cour internationale*, Université de Genève, I.U.H.E.I., Thèse n° 649, p. 59-60.
- 21 *C.P.J.I. Série A, n° 7*, p. 12, 24, 34 et 81. *Adde Colons allemands en Pologne, avis consultatif du 10 septembre 1923, C.P.J.I. Série B n° 6*, p. 29, 36-37 et 43.
- 22 *Arrêt, C.I.J. Recueil 2002*, p. 29-30, par. 70-71 et p. 32, par. 76.
- 23 *Arrêt, C.I.J. Recueil 2012*, p. 153-154, par. 137.
- 24 *Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1999 (I)*, p. 87-88, par. 62-65.
- 25 *Arrêt, C.I.J. Recueil 2001*, p. 497-498, par. 90-91.

- 26 *Arrêt, C.I.J. Recueil 2004*, p. 56-57, par. 111-114 et p. 63, par. 133-134.
- 27 *Arrêt du 18 décembre 1951 : C.I.J. Recueil 1951*, p. 125, 127, 129 et 132 et suiv.
- 28 *Arrêts du 25 juillet 1974, Fond, C.I.J. Recueil 1974*, p. 6-7, par. 11 et p. 178-179, par. 12. Sur la législation islandaise en cause, voir *id.*, p. 10 et suiv., par. 19 et suiv. et p. 182 et suiv., par. 20 et suiv.
- 29 *Arrêt, C.I.J. Recueil 2022*, p. 338, par. 187, p. 340, par. 194, p. 359, par. 243 et p. 365, par. 260.
- 30 M. Forteau, A. Miron et A. Pellet, *Droit international public*, LGDJ, 2022, p. 1098.
- 31 On se souviendra que la CPJI, se référant notamment à l'article 14 du Pacte de la SdN ainsi qu'aux articles 36, paragraphe 2, et 63 du Statut de la Cour, a, dans l'affaire de *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, expressément reconnu, dans les termes suivants, qu'elle pouvait rendre des arrêts purement déclaratoires : « On ne voit pas pourquoi les États ne pourraient pas demander à la Cour de donner une interprétation abstraite d'une convention; il semble plutôt que c'est une des fonctions les plus importantes qu'elle peut remplir. » (*C.P.J.I. Série A n° 7*, p. 18-19.) Et de fait, la Cour a estimé qu'en l'espèce elle avait en premier lieu à « rechercher si, d'une manière générale, les articles 2 et 5 de la loi [polonaise] du 14 juillet 1920 [étaient] ou non compatibles avec les articles 6 à 22 de la Convention de Genève [sur la Haute-Silésie polonaise] » (*Id.*, p. 20; italiques ajoutés). Mais en même temps, la Cour a été appelée à se prononcer, plus concrètement, « sur la question de savoir si, en appliquant ladite loi, la Pologne ag[is]sai[t] ou non en conformité avec les obligations que la Convention de Genève lui impose envers l'Allemagne » (*Id.*, p. 19; italiques ajoutés). Cf. *Interprétation des arrêts nos 7 et 8 (Usine de Chorzów)*, *C.P.J.I. Série A n° 13*, p. 20. Voir aussi *Affaire du Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), Exceptions préliminaires, Arrêt du 2 décembre 1963 : C.I.J. Recueil 1963*, p. 37; *Application de l'Accord intérimaire du 13 septembre 1995 (ex-République yougoslave de Macédoine c. Grèce), arrêt du 5 décembre 2011, C.I.J. Recueil 2011 (II)*, p. 662, par. 49.
- 32 Dans les affaires précitées du *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (C.I.J. Recueil 2002*, p. 33, par. 78), ainsi que *Avena et autres ressortissants mexicains (C.I.J. Recueil 2004*, p. 73, par. 153), la Cour a, respectivement, ordonné à la Belgique de mettre à néant le mandat litigieux « par les moyens de son choix » et aux États-Unis de permettre le réexamen et la révision du verdict de culpabilité et de la peine prononcés à l'égard des personnes concernées « en mettant en œuvre les moyens de leur choix » (cf. *Lagrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2001*, p. 516, par. 128; *Jadhav (Inde c. Pakistan)*, *C.I.J. Recueil 2019 (II)*, p. 460, par. 149). Cf. *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1999*, p. 90, par. 67. Voir aussi l'affaire des *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Colombie)*, arrêt, *fond, C.I.J. Recueil 2022*, par. 187 et par. 261, point 6. Comparer la très grande prudence observée par la Cour, dans l'affaire de *Certains actifs iraniens (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, au moment de rechercher si les sociétés iraniennes intéressées avaient épuisé les voies de recours internes aux États-Unis. Ayant conclu que lesdites sociétés « n'avaient aucune possibilité raisonnable de faire valoir leurs droits avec succès dans les procédures judiciaires américaines », elle s'est empressée d'ajouter ce qui suit : « La Cour ne porte, par le constat qui précède, aucun jugement sur la qualité du système judiciaire américain, ni sur la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, en droit américain, en ce qui concerne l'exécution des obligations internationales dans l'ordre . . . interne. », *arrêt du 30 mars 2023*, par. 72.
- 33 Cf. p. ex. *Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 60, par. 123; *Jadhav (Inde c. Pakistan)*, *C.I.J. Recueil 2019 (II)*, p. 455, par. 136. Toutefois, dans l'affaire du *Groenland oriental*, la CPJI, reprenant les termes de la conclusion danoise correspondante a, dans le dispositif de son arrêt du 5 avril 1933, « décid[é] que la déclaration d'occupation promulguée par le Gouvernement norvégien en date du 10 juillet 1931, ainsi que toutes mesures prises à cet égard par ce même Gouvernement, constitu[ai]ent une infraction à l'état juridique existant, et, par conséquent, [étaient] illégales et non valables », *C.P.J.I. Série A/B n° 53*, p. 75. Le libellé de cette clause est quelque peu ambigu et les motifs de l'arrêt ne permettent pas de saisir la portée exacte que la Cour a entendu lui conférer. Une telle déclaration, comme la fameuse déclaration Ihlen de 1919, qui a servi de fondement à la décision de la Cour, a constitué un acte unilatéral qui, par définition, trouve sa source dans le droit interne mais est destiné à produire des effets en droit international. Ces actes se situent aux « confins » des deux ordres juridiques. Dans ces conditions, il y a lieu de supposer que la Cour n'a pas prétendu dénier toute validité à la résolution royale du 10 juillet 1931 (*id.*, p. 43) et à ses mesures d'application dans le droit interne norvégien, mais a plutôt voulu indiquer que la publication de ladite résolution et sa transmission par note verbale au Gouvernement danois avaient été dépourvues de tout effet dans l'ordre juridique international et que les actes d'occupation qui s'en étaient suivis étaient illicites au regard du même ordre juridique.
- 34 Cf. M. Forteau, A. Miron et A. Pellet, *Droit international public*, LGDJ 2022, p. 1098.
- 35 *Arrêt, C.I.J. Recueil 1997*, p. 54, par. 79.
- 36 *Annuaire de la Commission du droit international*, 1993, vol. II, deuxième partie, p. 59, par. 14.
- 37 *Id.*, p. 60. Italiques ajoutés.
- 38 Voir l'arrêt n° 1469 de la Chambre constitutionnelle du Tribunal suprême de justice du Venezuela en date du 31 octobre 2023, Exp. N. 23-1081, partie III.
- 39 Le premier alinéa de l'article 71 dispose : « Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un numero no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral. » (« Les questions d'importance nationale particulière peuvent être soumises au référendum consultatif à l'initiative du Président de la République en Conseil des ministres; par accord de l'Assemblée nationale, approuvé par le vote de la majorité de ses membres; ou à la demande d'au moins dix pour cent des électeurs inscrits au registre civil et électoral. » (Ma traduction.))
- 40 Voir p. ex. L. Salamanca, « La Constitución venezolana de 1999: de la representación a la hiper-participación ciudadana »,

- Revista de derecho público*, 2000, vol. 82, p. 98; H. Rondón de Sansó, « El referendo en la Constitución venezolana de 1999 », in R. Duque Corredor et Jesús María Casal (dir.), *Estudios de Derecho Público*, vol. II, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2004, II-7. *Contra*, C. G. Pellegrino Pacera, « Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999 », in A. d'Arismendi A. et J. Caballero Ortiz (dir.), *El derecho público a comienzos del siglo XXI - Estudios en homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías*, Tomo I, Madrid, Civitas, 2003, p. 460.
- 41 Tribunal suprême de justice, Chambre constitutionnelle, arrêt n° 23 du 22 janvier 2003, Exp. N. 03-0017, partie V (italiques ajoutés).
- 42 « En consecuencia, con fundamento en los razonamientos precedentes, esta Sala considera necesario reiterar que el resultado del referéndum consultivo previsto en el artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela representa un mecanismo de democracia participativa cuya finalidad no es la toma de decisiones por parte del electorado en materias de especial trascendencia nacional, sino su participación en el dictamen destinado a quienes han de decidir lo relacionado con tales materias toda vez que el resultado del referendo consultivo supone un mandato constitucional a través del ejercicio directo de la voluntad popular. » (Tribunal suprême de justice, Chambre constitutionnelle, arrêt n° 1469 du 31 octobre 2023, Exp. N. 23-1081, partie III.) (Italiques ajoutés.)
- (« Par conséquent, sur la base du raisonnement qui précède, la présente Chambre estime nécessaire de réaffirmer que le résultat du référendum consultatif prévu à l'article 71 de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela représente un mécanisme de démocratie participative dont l'objet n'est pas la prise de décisions par les électeurs sur des questions d'une importance nationale particulière, mais leur participation à l'avis donné à ceux qui doivent décider de ces questions, étant donné que le résultat du référendum consultatif implique un mandat constitutionnel à travers l'exercice direct de la volonté populaire. » (Ma traduction.))
- 43 Voir CR 2023/23, p. 22.
- 44 CR 2023/24, p. 13.
- 45 Le Venezuela a d'ailleurs expressément écarté une telle éventualité dans son *Mémorandum sur la requête du Guyana*, en date du 28 novembre 2019 (par. 138), ainsi qu'il a été rappelé à l'audience, *id.*, p. 22. Il échet d'ajouter que, dans la lettre qu'il a adressée à la Cour le 24 juillet 2020, le ministre du pouvoir populaire pour les relations extérieures du Venezuela a expressément indiqué ce qui suit : « Le Venezuela ne recourra pas à la force, non seulement parce que le droit international actuel le lui interdit, mais aussi, et surtout, en raison de la politique régionale de paix, d'intégration et de solidarité qu'il poursuit. . . . Dans sa manière d'aborder ce différend territorial, le Venezuela sera toujours guidé par les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et par le souci de préserver la paix. » (Traduction du Greffe.)
- 46 Pas plus qu'on ne saurait présumer que le Venezuela n'exécuterait pas l'arrêt que la Cour rendra sur le fond, voir p. ex. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 437-438, par. 101.
- 47 Italiques ajoutés.
- 48 Le Venezuela a d'ailleurs précisé à l'audience que « (n)one of these administrative actions can affect Guyana's alleged title to the disputed territory », CR 2023/24, p. 20 (italiques ajoutés). Il a expliqué que l'octroi de cartes d'identité aux populations frontalières faciliterait la libre circulation des personnes de part et d'autre de celle-ci, et rappelé que la cartographie officielle vénézuélienne incorporait déjà depuis longtemps la *Guayana Esequiba*, *ibid.*
- 49 Voir *Nottebohm, Deuxième phase, Arrêt du 6 avril 1955, C.I.J. Recueil 1955*, p. 20-21 :
- « Il appartient au Liechtenstein comme à tout État souverain de régler par sa propre législation l'acquisition de sa nationalité ainsi que de conférer celle-ci par la naturalisation octroyée par ses propres organes conformément à cette législation. . . . La naturalisation de Nottebohm est un acte accompli par le Liechtenstein dans l'exercice de sa compétence nationale. . . . Lorsqu'un État a conféré sa nationalité à une personne et qu'un autre État a conféré sa propre nationalité à cette même personne, il arrive que chacun de ces États, estimant qu'il a agi dans l'exercice de sa compétence nationale, s'en tient à sa propre conception et se conforme à celle-ci pour son action propre. Chacun de ces États reste jusque-là dans son ordre juridique propre. »
- 50 J. Verhoeven, *Droit international public*, Larcier, 2000, p. 139 (italiques ajoutés).
- 51 *Nottebohm, Deuxième phase, Arrêt du 6 avril 1955, C.I.J. Recueil 1955*, p. 21 et suiv.
- 52 Voir l'opinion dissidente commune de MM. Winiarski et Badawi Pacha jointe à l'ordonnance du 5 juillet 1951 en l'affaire de l'*Anglo-Iranian Oil Co.*, C.I.J. Recueil 1951, p. 96-98 et les ordonnances rendues dans les affaires de la *Compétence en matière de pêcheries*, p. ex. *Royaume-Uni c. Islande*, C.I.J. Recueil 1951, p. 15, par. 15.
- 53 *Sentence arbitrale du 3 octobre 1899 (Guyana c. Venezuela)*, compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 2020, p. 493, par. 138.
- 54 Voir CR 2023/23, p. 25 et 29-30.
- 55 Cf. S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, Nijhoff, 2005, p. 394.
- 56 Même si elle n'a fait l'objet d'une formulation expresse, pour la première fois, que dans l'ordonnance de la Cour du 28 mai 2009 en l'affaire des *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, C.I.J. Recueil 2009, p. 151-152, par. 57 et 60, la réunion de cette condition avait, logiquement, déjà été requise en substance antérieurement (voir p. ex. *Passage par le Grand-Belt (Finlande c. Danemark)*, C.I.J. Recueil 1991, p. 17, par. 21-22 et *opinion individuelle de M. Shahabuddeen*, *id.*, p. 28 et suiv.
- 57 Voir p. ex. R. Kolb, « Digging deeper into the "plausibility of rights" — criterion in the provisional measures jurisprudence of the ICJ », *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2020, vol. 19, p. 365-387.
- 58 La mise en œuvre pratique de ce « test » n'en a pas moins révélé, selon certains auteurs, une manière de confusion conceptuelle entre « plausibilité des droits » et « plausibilité des demandes », voir p. ex. Ph. Couvreur, « La confiance dans la Cour internationale de Justice et ses procédures », in *La confiance dans les procédures devant les juridictions*

- internationales*, Actes du colloque international de Nice des 3 et 4 juin 2021, Pedone, 2022, p. 102 et suiv.
- 59 Cf. *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, mesures conservatoires, ordonnance du 8 mars 2011, *C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 19, par. 58.
- 60 Comme l'a Cour l'a notamment relevé dans son ordonnance en date du 11 septembre 1976 sur les mesures conservatoires
- demandées par la Grèce en l'affaire du *Plateau continental de la mer Égée*, « l'on ne saurait présumer que l'un ou l'autre État manquera aux obligations que lui impose la Charte des Nations Unies », *C.I.J. Recueil 1976*, p. 13, par. 41.
- 61 *Mesures conservatoires, Ordonnance du 2 mars 1990, C.I.J. Recueil 1990*, p. 70, par. 26.
- 62 *C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 21, par. 63-64.