



COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Palais de la Paix, Carnegieplein 2, 2517 KJ La Haye, Pays-Bas
Tél : +31 (0)70 302 2323 Télécopie : +31 (0)70 364 9928
Site Internet : www.icj-cij.org

Communiqué de presse

Non officiel

N° 2010/10

Le 20 avril 2010

Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)

La Cour constate que l'Uruguay a manqué à ses obligations procédurales de coopération avec l'Argentine et la commission administrative du fleuve Uruguay (CARU) lors du développement des projets d'usines de pâte à papier CMB (ENCE) et Orion (Botnia)

La Cour déclare que l'Uruguay n'a pas manqué aux obligations de fond visant à la protection de l'environnement prévues par le statut du fleuve Uruguay en autorisant la construction et la mise en service de l'usine Orion (Botnia)

LA HAYE, le 20 avril 2010. La Cour internationale de Justice (CIJ), organe judiciaire principal des Nations Unies, a rendu ce jour son arrêt en l'affaire relative à des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay).

Dans son arrêt, qui est définitif, sans recours et obligatoire pour les Parties, la Cour,

- 1) dit, par treize voix contre une, que la République orientale de l'Uruguay a manqué aux obligations de nature procédurale lui incombant en vertu des articles 7 à 12 du statut du fleuve Uruguay de 1975 et que la constatation par la Cour de cette violation constitue une satisfaction appropriée ;
- 2) dit, par onze voix contre trois, que la République orientale de l'Uruguay n'a pas manqué aux obligations de fond lui incombant en vertu des articles 35, 36 et 41 du statut du fleuve Uruguay de 1975 ;
- 3) rejette, à l'unanimité, le surplus des conclusions des Parties.

Raisonnement de la Cour

La Cour rappelle que le différend qui oppose les Parties porte sur le projet de construction, autorisé par l'Uruguay, de l'usine de pâte à papier CMB (ENCE), ainsi que sur la construction et la mise en service, également autorisées par l'Uruguay, de l'usine de pâte à papier Orion (Botnia), le long du fleuve Uruguay.

1. L'étendue de la compétence de la Cour

La Cour relève que les Parties s'accordent pour fonder sa compétence sur le paragraphe 1 de l'article 36 de son Statut et sur le paragraphe premier de l'article 60 du statut du fleuve Uruguay de 1975 (ci-après le «statut de 1975»). La Cour considère que les demandes de l'Argentine relatives à la pollution sonore et visuelle, ainsi que celles relatives aux «mauvaises odeurs» produites par l'usine Orion (Botnia), ne relèvent pas de sa compétence car elles ne concernent pas «l'interprétation ou l'application» du statut de 1975, au sens de l'article 60 de cet instrument (par. 52). La Cour observe par ailleurs que l'article 41 a), qui a pour objet la protection et la préservation du milieu aquatique à travers l'édiction de normes et l'adoption de mesures appropriées par chacune des parties en conformité avec les accords internationaux applicables «n'incorpore pas dans le statut de 1975 les accords internationaux en tant que tels, mais impose aux parties l'obligation d'exercer leurs pouvoirs de réglementation, en conformité avec [c]es accords...» (par. 62). La Cour conclut que les conventions multilatérales invoquées par l'Argentine ne relèvent pas de l'article 60 du statut de 1975 et qu'elle n'est donc pas compétente pour trancher la question de savoir si l'Uruguay a rempli les obligations qui lui incombent en vertu de ces instruments (par. 63). La Cour indique enfin qu'elle se référera, pour en interpréter les termes, aux règles coutumières d'interprétation des traités telles qu'elles ressortent de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités (par. 65).

2. La violation alléguée des obligations de nature procédurale

a) Les liens entre les obligations de nature procédurale et les obligations de fond

La Cour relève que l'objet et le but du statut de 1975, formulés à l'article premier de cet instrument, consistent, pour les parties, à parvenir à «l'utilisation rationnelle et optimale du fleuve Uruguay», au moyen de «mécanismes communs» de coopération qui trouvent leur origine dans les obligations de nature procédurale et les obligations de fond prévues par le statut. La Cour estime que, si le lien entre ces deux catégories d'obligations est fonctionnel, «il n'empêche pas que les Etats parties soient appelés à répondre séparément des unes et des autres, selon leur contenu propre, et à assumer, s'il y a lieu, la responsabilité qui découlerait, selon le cas, de leur violation» (par. 71-79).

b) Les obligations de nature procédurale et leur articulation

La Cour considère que «les obligations d'informer, de notifier et de négocier constituent un moyen approprié, accepté par les Parties, de parvenir à l'objectif qu'elles se sont fixé à l'article premier du statut de 1975» (par. 81).

La Cour note que l'obligation d'informer, prévue à l'alinéa premier de l'article 7 du statut de 1975, «consiste, pour l'Etat d'origine de l'activité projetée, à en informer la CARU pour que celle-ci puisse déterminer «sommairement», dans un délai maximum de trente jours, si le projet peut causer un préjudice sensible à l'autre partie». Elle relève que l'information qui doit être adressée à la CARU à ce stade doit lui permettre de «décider si le projet relève ou non de la procédure de coopération prévue par le statut» et non de «se prononcer sur son impact réel sur le fleuve et la qualité des eaux» (par. 104). Elle considère que l'obligation d'informer doit «intervenir à un stade où l'autorité compétente a été saisie du projet en vue de la délivrance de l'autorisation environnementale préalable, et avant la délivrance de ladite autorisation» (par. 105). La Cour observe que, dans le cas d'espèce, «l'Uruguay n'a pas transmis à la CARU l'information requise par le premier alinéa de l'article 7, concernant les usines CMB (ENCE) et Orion (Botnia), malgré les demandes qui lui avaient été adressées à plusieurs reprises par la commission». Les autorisations environnementales préalables ont donc été, selon la Cour, délivrées par l'Uruguay à

l'usine CMB (ENCE), le 9 octobre 2003, et à l'usine Orion (Botnia), le 14 février 2005, sans respecter la procédure prévue par le premier alinéa de l'article 7. La Cour relève en outre que

«l'Uruguay a accordé, le 12 avril 2005, une autorisation à la société Botnia pour la première phase de construction du projet d'usine Orion et, le 5 juillet 2005, un permis pour construire un port à son usage exclusif et utiliser le lit du fleuve à des fins industrielles, sans avoir préalablement informé la CARU de ces projets» (par. 107).

La Cour conclut de ce qui précède que

«l'Uruguay, en n'informant pas la CARU des travaux projetés, avant la délivrance de l'autorisation environnementale préalable pour chacune des usines et pour le terminal portuaire adjacent à l'usine Orion (Botnia), n'a pas respecté l'obligation que lui impose le premier alinéa de l'article 7 du statut de 1975» (par. 111).

La Cour note qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 7 du statut de 1975, au cas où la CARU décide que le projet peut causer un préjudice sensible à l'autre partie ou si une décision n'intervient pas à cet égard, «la partie intéressée notifie le projet à l'autre partie par l'intermédiaire de la commission». Elle ajoute qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 7 du statut de 1975, la notification doit énoncer les «aspects essentiels de l'ouvrage» et «les autres données techniques permettant à la partie à laquelle la notification est adressée d'évaluer l'effet probable que l'ouvrage aura sur la navigation, sur le régime du fleuve ou sur la qualité de ses eaux». Elle relève que

«les évaluations de l'impact sur l'environnement, nécessaires pour se prononcer sur tout projet susceptible de causer des préjudices sensibles transfrontières à un autre Etat, doivent être notifiées, selon les deuxième et troisième alinéas de l'article 7 du statut de 1975, par la partie concernée à l'autre partie, par l'intermédiaire de la CARU» (par. 119).

La Cour observe que cette notification doit intervenir avant que l'Etat intéressé ne décide de la viabilité environnementale du projet. Elle constate que, dans le cas d'espèce,

«les notifications à l'Argentine des évaluations de l'impact sur l'environnement relatives aux usines CMB (ENCE) et Orion (Botnia) n'ont pas eu lieu par l'intermédiaire de la CARU, et que l'Uruguay n'a transmis à l'Argentine ces évaluations qu'après avoir délivré les autorisations environnementales préalables pour les deux usines concernées» (par. 121).

La Cour conclut de ce qui précède que «l'Uruguay n'a pas respecté l'obligation de notifier les projets à l'Argentine au travers de la CARU, prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 7 du statut de 1975» (par. 122).

c) Les Parties sont-elles convenues de déroger aux obligations de nature procédurale prévues dans le statut de 1975 ?

La Cour considère que «l'«arrangement» auquel les ministres des affaires étrangères sont parvenus le 2 mars 2004 n'aurait eu pour effet d'exonérer l'Uruguay des obligations lui incombant en vertu de l'article 7 du statut de 1975, si tel était l'objectif de cet «arrangement», que si l'Uruguay s'y était conformé». Or, selon elle, tel n'a pas été le cas. La Cour en conclut que «cet «arrangement» ne peut être considéré comme ayant eu pour effet de dispenser l'Uruguay du respect des obligations de nature procédurale prévues par le statut de 1975» (par. 131). La Cour relève en outre que l'accord du 31 mai 2005 instituant le Groupe technique de haut niveau (le «GTAN»), s'il crée effectivement une instance de négociation avec pour objectif de permettre aux négociations prévues à l'article 12 du statut de 1975 d'avoir lieu, «ne peut être interprété comme exprimant

l'accord des Parties pour déroger à d'autres obligations de nature procédurale prévues par le statut» (par. 140). La Cour considère ainsi que l'Uruguay n'avait le droit, pendant toute la période de consultation et de négociation prévue aux articles 7 à 12 du statut de 1975, ni d'autoriser la construction ni de construire les usines projetées et le terminal portuaire (par. 143). La Cour conclut qu'«en autorisant la construction des usines ainsi que du terminal portuaire de Fray Bentos avant la fin de la période de négociation, l'Uruguay n'a pas respecté l'obligation de négocier prévue à l'article 12 du statut». L'Uruguay a donc, selon la Cour, «méconnu l'ensemble du mécanisme de coopération prévu par les articles 7 à 12 du statut de 1975» (par. 149).

d) Les obligations de l'Uruguay après l'expiration de la période de négociation

La Cour rappelle que, dans l'hypothèse où les Parties n'aboutiraient pas à un accord dans un délai de cent-quatre-vingts jours, l'article 12 du statut de 1975 les renvoie à la procédure prévue par l'article 60, selon laquelle l'une ou l'autre d'entre elles peut soumettre le différend à la Cour. Elle relève que «la prétendue «obligation de non-construction», qui pèserait sur l'Uruguay entre la fin de la période de négociation et la décision de la Cour, ne figure pas expressément dans le statut de 1975 et ne découle pas davantage de ses dispositions»; l'article 9 ne prévoit une telle obligation que pendant la mise en œuvre de la procédure prévue aux articles 7 à 12 du statut. La Cour en conclut «qu'aucune «obligation de non-construction» ne pesait sur l'Uruguay après que la période de négociation prévue par l'article 12 eut expiré, soit le 3 février 2006, les Parties ayant constaté à cette date l'échec des négociations entreprises dans le cadre du GTAN». En conséquence, «le comportement illicite de l'Uruguay ne pouvait s'étendre au-delà de cette date» (par. 157).

3. Les obligations de fond

Après avoir traité de certaines questions relatives à la charge de la preuve et à la preuve par expertise (voir par. 160 à 168), la Cour procède à l'examen des violations alléguées des obligations de fond découlant du statut de 1975.

a) L'obligation de contribuer à l'utilisation rationnelle et optimale du fleuve (article premier du statut de 1975)

La Cour relève que l'article premier du statut de 1975 «éclaire l'interprétation des obligations de fond mais ne confère pas, en lui-même, de droits ou d'obligations spécifiques aux parties». Elle précise que l'objectif d'utilisation rationnelle et optimale du fleuve doit être poursuivi aussi bien par les Parties et la CARU qu'à travers l'adoption de règles par cette commission et de normes et mesures par les Parties (par. 173). La Cour considère que, pour parvenir à un tel objectif, «un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, les droits et les besoins des Parties concernant l'utilisation du fleuve à des fins économiques et commerciales et, d'autre part, l'obligation de protéger celui-ci de tout dommage à l'environnement susceptible d'être causé par de telles activités» (par. 175). Elle ajoute que cette nécessité d'assurer un tel équilibre ressort de plusieurs dispositions du statut de 1975 établissant les droits et obligations des Parties, telles que les articles 27, 36 et 41. La Cour en conclut qu'elle appréciera «le comportement de l'Uruguay en ce qui concerne l'autorisation de la construction et de la mise en service de l'usine Orion (Botnia) à la lumière de ces dispositions du statut, et des droits et obligations énoncés dans celles-ci» (par. 175).

b) L'obligation de veiller à ce que la gestion du sol et des forêts ne cause pas un préjudice au régime du fleuve ou à la qualité de ses eaux (article 35 du statut de 1975)

La Cour estime que l'Argentine n'a pas établi le bien-fondé de son allégation selon laquelle la décision de l'Uruguay de procéder à d'importantes plantations d'eucalyptus afin de fournir la matière première à l'usine Orion (Botnia) aurait des incidences non seulement sur la gestion des sols et des forêts uruguayennes, mais aussi sur la qualité des eaux du fleuve (par. 180).

c) L'obligation de coordonner les mesures propres à éviter une modification de l'équilibre écologique (article 36 du statut de 1975)

La Cour considère que l'obligation formulée à l'article 36 impose aux Parties d'adopter un comportement spécifique consistant à prendre les mesures nécessaires de façon coordonnée, par l'intermédiaire de la CARU, pour éviter toute modification de l'équilibre écologique. Cette obligation étant une obligation de comportement, les deux parties doivent faire preuve de la diligence requise («due diligence») en prenant de telles mesures (par. 187). La Cour estime que «l'Argentine n'a pas démontré de manière convaincante que l'Uruguay a refusé de prendre part aux efforts de coordination prévus par l'article 36, en violation de celui-ci» (par. 189).

d) L'obligation d'empêcher la pollution et de préserver le milieu aquatique (article 41 du statut de 1975)

La Cour observe que l'article 41 oblige les parties à adopter, au sein de leurs systèmes juridiques respectifs, des normes et des mesures «conform[es] aux accords internationaux applicables» et, «le cas échéant, en harmonie avec les directives et les recommandations des organismes techniques internationaux», aux fins de protéger et de préserver le milieu aquatique et d'en empêcher la pollution (par. 195-196). Elle note que cette obligation impose aux Parties d'exercer la diligence requise («due diligence») vis-à-vis de toutes les activités qui se déroulent sous leur juridiction et leur contrôle (par. 197). La Cour relève que «la portée de l'obligation d'empêcher la pollution doit être déterminée à la lumière de la définition de la pollution donnée à l'article 40 du statut de 1975». Celle-ci désigne «l'introduction directe ou indirecte par l'homme de substances ou d'énergies nocives dans le milieu aquatique». La Cour estime qu'il convient de rechercher les règles à l'aune desquelles doit s'apprécier toute allégation de violation et, plus précisément, l'existence d'«effets nocifs», dans

«le statut de 1975, dans les mesures communes que les Parties ont adoptées de manière coordonnée par l'intermédiaire de la CARU (comme le prévoit le texte introductif des articles 41 et 56 du statut) et dans les dispositions réglementaires adoptées par chacune des Parties dans la mesure exigée par le statut de 1975 (comme le prévoient les alinéas a), b) et c) de l'article 41)» (par. 200).

La Cour relève qu'aux fins de s'acquitter des obligations qu'elles tiennent de l'article 41 du statut de 1975 et du droit international général, les Parties sont tenues, lorsqu'elles envisagent des activités pouvant causer un dommage transfrontière, de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement, dont la teneur doit être déterminée par chaque Etat dans le cadre de sa législation nationale ou du processus d'autorisation de l'activité projetée (par. 204-205). La Cour note qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement doit au minimum contenir «[une] description des autres solutions possibles». Or, elle n'est pas convaincue par l'argument de l'Argentine selon lequel «une évaluation des différents sites possibles n'a pas eu lieu avant le choix de l'emplacement définitif» (par. 210) de l'usine Orion (Botnia). La Cour observe par ailleurs que «le choix de l'emplacement effectif d'une usine telle que celle construite le long du fleuve Uruguay [doit] tenir compte de la capacité des eaux du fleuve à recevoir, diluer et disperser des rejets d'effluents d'une installation de cette nature et de cette ampleur» (par. 211). Elle est d'avis que, «en élaborant ses normes relatives

à la qualité de l'eau conformément aux articles 36 et 56 du statut de 1975, la CARU a certainement tenu compte de la capacité de réception et de la sensibilité des eaux du fleuve, y compris dans les zones fluviales qui bordent Fray Bentos». La Cour estime en conséquence que, «s'il n'est pas établi que les rejets d'effluents de l'usine Orion (Botnia) ont, du fait de leur taux de concentration, excédé les limites fixées par ces normes, [elle] ne saurait conclure que l'Uruguay a violé les obligations lui incombant en vertu du statut de 1975» (par. 214). La Cour estime en outre qu'«aucune obligation juridique de consulter les populations concernées ne découle pour les Parties des instruments invoqués par l'Argentine» (par. 216). En tout état de cause, elle constate qu'une telle consultation par l'Uruguay a bien eu lieu (par. 219).

La Cour fait par ailleurs observer que

«l'obligation d'empêcher la pollution et de protéger ainsi que de préserver le milieu aquatique du fleuve Uruguay énoncée à l'article 41 a), et l'exercice de la diligence requise («due diligence») qu'elle implique, entraîne la nécessité d'examiner avec soin la technologie à laquelle l'installation industrielle a recours» (par. 223).

Elle considère, sur la base des documents que lui ont soumis les Parties, qu'«aucun élément de preuve ne vient à l'appui de la prétention de l'Argentine selon laquelle l'usine Orion (Botnia) n'appliquerait pas les meilleures techniques disponibles en matière de rejets d'effluents par tonne de pâte à papier produite» (par. 225). A l'issue d'un examen détaillé des arguments des Parties, la Cour estime enfin que

«les éléments de preuve versés au dossier ne permettent pas d'établir de manière concluante que l'Uruguay n'a pas agi avec la diligence requise ou que les rejets d'effluents de l'usine Orion (Botnia) ont eu des effets délétères ou ont porté atteinte aux ressources biologiques, à la qualité des eaux ou à l'équilibre écologique du fleuve depuis le démarrage des activités de l'usine en novembre 2007».

En conséquence, sur la base des preuves qui lui ont été présentées, «la Cour conclut que l'Uruguay n'a pas violé ses obligations au titre de l'article 41» (par. 265).

La Cour ajoute que

«les deux Parties ont l'obligation de veiller à ce que la CARU, en tant que mécanisme commun créé par le statut de 1975, puisse continûment exercer les pouvoirs que lui confère le statut, y compris ses fonctions de surveillance de la qualité des eaux du fleuve et d'évaluation de l'impact de l'exploitation de l'usine Orion (Botnia) sur le milieu aquatique».

Elle observe que l'Uruguay, pour sa part, a «l'obligation de poursuivre le contrôle et le suivi du fonctionnement de l'usine conformément à l'article 41 du statut et de s'assurer que Botnia respecte la réglementation interne uruguayenne ainsi que les normes fixées par la commission». Elle conclut qu'en vertu du statut de 1975 «les Parties sont juridiquement tenues de poursuivre leur coopération par l'intermédiaire de la CARU et de permettre à cette dernière de développer les moyens nécessaires à la promotion de l'utilisation équitable du fleuve, tout en protégeant le milieu aquatique» (par. 266).

4. Les demandes présentées par les Parties dans leurs conclusions finales

La Cour considère que «la constatation du comportement illicite de l'Uruguay en ce qui concerne ses obligations de nature procédurale constitue en elle-même une mesure de satisfaction pour l'Argentine» (par. 269). La Cour estime qu'ordonner le démantèlement de l'usine Orion (Botnia) ne saurait constituer une forme de réparation appropriée à la violation des obligations de

nature procédurale, dans la mesure où il n'était pas interdit à l'Uruguay de construire et de mettre en service cette usine après l'expiration de la période de négociation et où celui-ci n'a violé aucune des obligations de fond imposées par le statut de 1975 (par. 275). La Cour ne saurait davantage, pour les mêmes raisons, accueillir la demande de l'Argentine relative à l'indemnisation de certains préjudices dans différents secteurs économiques, notamment le tourisme et l'agriculture, dont elle allègue l'existence. Par ailleurs, la Cour n'aperçoit pas, en la présente espèce, de circonstances spéciales requérant d'ordonner des garanties adéquates que l'Uruguay s'abstiendra à l'avenir d'empêcher l'application du statut de 1975 (par. 277-278). La Cour estime en outre que la demande de l'Uruguay tendant à confirmer son droit «de poursuivre l'exploitation de l'usine Botnia conformément aux dispositions du statut de 1975» «n'a aucune portée utile dès lors que les demandes de l'Argentine relatives aux violations, par l'Uruguay, de ses obligations de fond et au démantèlement de l'usine Orion (Botnia) ont été rejetées» (par. 280). La Cour souligne enfin que «le statut de 1975 impose aux Parties de coopérer entre elles, selon les modalités qu'il précise, afin d'assurer la réalisation de son objet et de son but», cette obligation de coopération s'étendant au contrôle et au suivi d'une installation industrielle, telle que l'usine Orion (Botnia) (par. 281).

Composition de la Cour

La Cour était composée comme suit : M. Tomka, vice-président, faisant fonction de président en l'affaire ; MM. Koroma, Al-Khasawneh, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, juges ; MM. Torres Bernárdez, Vinuesa, juges ad hoc ; M. Couvreur, greffier.

MM. les juges Al-Khasawneh et Simma joignent à l'arrêt l'exposé de leur opinion dissidente commune ; M. le juge Keith joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle ; M. le juge Skotnikov joint une déclaration à l'arrêt ; M. le juge Cançado Trindade joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle ; M. le juge Yusuf joint une déclaration à l'arrêt ; M. le juge Greenwood joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle ; M. le juge ad hoc Torres Bernárdez joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle ; M. le juge ad hoc Vinuesa joint à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente.

*

Un résumé de l'arrêt figure dans le document intitulé «Résumé n° 2010/1». Le présent communiqué de presse, le résumé de l'arrêt, ainsi que le texte intégral de celui-ci sont disponibles sur le site Internet de la Cour (www.icj-cij.org) sous la rubrique «Affaires».

Département de l'information :

M. Andreï Poskakoukhine, premier secrétaire de la Cour, chef du département (+31 (0)70 302 2336)

M. Boris Heim, attaché d'information (+31 (0)70 302 2337)

Mme Joanne Moore, attachée d'information adjointe (+31 (0)70 302 2394)

Mme Barbara Dalsbaek, assistante administrative (+31 (0)70 302 2396)