Document generated on 10/12/2024 12:29 a.m.

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

L'AFFAIRE DES *USINES DE PÂTE À PAPIER SUR LE FLEUVE URUGUAY (ARGENTINE C. URUGUAY)* : UN NOUVEAU DIFFÉREND ENVIRONNEMENTAL DEVANT LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Loïc Vatna

Volume 22, Number 2, 2009

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1068694ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1068694ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)
2561-6994 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Vatna, L. (2009). L'AFFAIRE DES *USINES DE PÂTE À PAPIER SUR LE FLEUVE URUGUAY (ARGENTINE C. URUGUAY)* : UN NOUVEAU DIFFÉREND ENVIRONNEMENTAL DEVANT LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *22*(2), 25–55. https://doi.org/10.7202/1068694ar

Article abstract

The Judgment pronounced in the case concerning *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)* was a new opportunity for the International Court of Justice to demonstrate its ability to deal with environmental matters. Through a dynamic and evolutionary interpretation of the *Statute of the River Uruguay*, the Court gives an equilibrated decision, reaffirming the pertinence of fundamental principles of international environmental law in the field of non-navigational uses of international watercourses. However, the Court missed the opportunity to consecrate the precautionary principle as a norm of customary international law. Furthermore, it experiences difficulty in the handling of scientific dimension of environmental disputes as showing by the question of participation of experts in the proceedings.

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 2009

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

L'AFFAIRE DES *USINES DE PÂTE À PAPIER SUR LE FLEUVE URUGUAY (ARGENTINE C. URUGUAY)* : UN NOUVEAU DIFFÉREND ENVIRONNEMENTAL DEVANT LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Loïc Vatna[*]

L'arrêt prononcé dans l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)* offrait à la Cour internationale de justice une nouvelle occasion de faire la démonstration de son aptitude à trancher les différends environnementaux. Par le truchement d'une interprétation dynamique et évolutive du *Statut du fleuve Uruguay*, la Cour rend une décision équilibrée, réaffirmant la pertinence des principes fondamentaux du droit international de l'environnement dans le domaine de l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. La Cour ne saisit cependant pas l'occasion de consacrer la valeur coutumière du principe de précaution. De plus, la question de la participation d'experts à l'instance manifeste une certaine difficulté à s'emparer avec pertinence de la dimension scientifique du contentieux environnemental.

The Judgment pronounced in the case concerning *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)* was a new opportunity for the International Court of Justice to demonstrate its ability to deal with environmental matters. Through a dynamic and evolutionary interpretation of the *Statute of the River Uruguay*, the Court gives an equilibrated decision, reaffirming the pertinence of fundamental principles of international environmental law in the field of non-navigational uses of international watercourses. However, the Court missed the opportunity to consecrate the precautionary principle as a norm of customary international law. Furthermore, it experiences difficulty in the handling of scientific dimension of environmental disputes as showing by the question of participation of experts in the proceedings.

[*] Docteur en droit public, chargé d'enseignements à l'Université des Antilles et de la Guyane (Pôle Guadeloupe). Membre de la Société française pour le droit de l'environnement (section Caraïbes).

L'arrêt rendu le 20 avril 2010 en l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*)[1] était particulièrement attendu, en ce que la Cour internationale de justice avait une nouvelle occasion de faire la démonstration de son aptitude à trancher les différends environnementaux et clarifier le statut des normes de ce *corpus juris* relativement jeune[2]. Le différend opposant l'Argentine et l'Uruguay, trouve ses origines profondes dans deux décisions uruguayennes autorisant la construction de deux usines de cellulose (« projet Celulosa de M'Bopicuá » ou CMB et « projet Orion ») sur la rive gauche du fleuve Uruguay, près du pont international Général San Martin et de la ville de Fray Bentos, en face de la région argentine de Gualeguaychú[3]. Long de près de 1600 km, le fleuve Uruguay prend naissance dans la Serra Geral brésilienne avant de confluer avec le Río Paraná dans le Río de la Plata, estuaire formant une importante entrée maritime entre l'Argentine et l'Uruguay. Le fleuve joue, malgré son cours accidenté, un rôle non négligeable en matière de navigation, les navires de haute mer pouvant par exemple s'enfoncer jusqu'à 210 km à l'intérieur du territoire uruguayen. C'est cependant sa qualité d'écosystème aquatique et fragile qui doit retenir l'attention, en tant que l'Uruguay sert à la consommation d'eau de près d'un million de riverains et constitue le cadre de diverses activités de pêche et de loisir[4]. Artère vitale, le fleuve Uruguay remplit par ailleurs un important rôle politique, puisqu'il forme une frontière naturelle entre le Brésil et l'Argentine, puis entre l'Argentine et l'Uruguay, sur près de 500 km.

---

1 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15878.pdf > [*Usines de pâte à papier*].

2 Cette affaire n'est que la cinquième affaire de cette nature portée devant la CIJ, ce différend faisant suite à l'affaire relative aux *Essais nucléaires II* (*Demande d'examen de la situation au titre du paragraphe 63 de l'arrêt rendu par la Cour le 20 décembre 1974 dans l'affaire des Essais nucléaires*, (*Nouvelle-Zélande c. France*), Ordonnance du 22 septembre 1995, [1995] C.I.J. rec. 288 [*Essais nucléaires II*]), à l'affaire relative à *Certaines terres à phosphates à Nauru* (*Certaines terres à phosphates à Nauru* (*Nauru c. Australie*), [1992] C.I.J. rec. 240), à l'affaire relative à la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, [1996] C.I.J. rec. 226 [*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*]), l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (*Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (*Hongrie c. Slovaquie)*, [1997] C.I.J. rec. 7). Le différend opposant l'Équateur et la Colombie sur la question des *Épandages aériens d'herbicides* (*Épandages aériens d'herbicides* (*Équateur c. Colombie*) « Requête introductive d'instance » (31 mars 2008), en ligne : Cour internationale de justice http://www.icj-cij.org/docket/files/138/14473.pdf) inscrit au rôle depuis mars 2008, atteste cependant, non seulement du regain de faveur général de la Cour, mais aussi de son réel pouvoir d'attraction dans un environnement juridictionnel dense et anarchique. Sur ces considérations voir notamment Pierre-Marie Dupuy, « À propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection de l'environnement » dans Michel Prieur et Claude Lambrecht, dir., *Les hommes et l'environnement – Quels droits pour le vingt-et-unième siècle? Études en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998 aux pp. 269-282; Syméon Karagiannis, « La multiplication des juridictions internationales : un système anarchique? », dans *La juridictionnalisation du droit international. Actes du colloque de Lille de la Société française pour le droit international tenu du 12 au 14 septembre 2002*, Paris, A. Pédone, 2003 aux pp. 7-161.

3 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Mémoire de la République argentine » (15 janvier 2007) à la p. 29, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15426.pdf> [« Mémoire de la République argentine »].

4 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Requête introductive d'instance » (4 mai 2006) à la p. 3, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/10778.pdf>.

Comme telle, il est l'objet du *Traité relatif à la frontière sur l'Uruguay*[5], lequel procède non seulement à la délimitation de la frontière entre ces deux États[6], mais pose également « les jalons d'une utilisation et d'une gestion communes des eaux du fleuve »[7]. La communauté d'intérêts ainsi consacrée trouve sa traduction juridique dans le *Statut du fleuve Uruguay*, véritable « code d'utilisation du fleuve »[8] dont la caractéristique essentielle tient dans l'établissement d'un régime juridique particulièrement novateur[9].

Adoptées dans le sillage de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm (5-16 juin 1972), les prescriptions de cet accord revêtent une portée inédite[10] : dominées par le principe d'utilisation rationnelle et optimale du fleuve[11], elles consacrent en effet l'obligation de protéger et préserver le milieu aquatique, ainsi que la responsabilité internationale des parties à raison des dommages consécutifs à la pollution causée par leur propre activité ou par les activités menées sur leur territoire par des personnes physiques ou morales[12]. En contrepartie, le statut reconnaît à chaque partie le droit d'explorer et d'exploiter les ressources du lit et du sous-sol du fleuve dans la zone relevant de sa juridiction, sous réserve de causer un préjudice sensible à l'autre partie[13]. On discerne ainsi la filiation avec la Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement[14], dont le principe 21 combine inextricablement ces prescriptions apparemment antinomiques que sont le devoir de préserver l'environnement et le droit d'exploiter les ressources naturelles[15].

L'ambition d'exploiter en commun les ressources du fleuve sans ébranler son équilibre écologique rejaillit sur l'administration de ce régime novateur, confiée à la Commission administrative du fleuve Uruguay (Comisión Administradora del Río Uruguay, CARU). Dotée des pouvoirs réglementaires, administratifs, et techniques

---

5 *Traité relatif à la frontière sur l'Uruguay*, Argentine et Uruguay, 7 avril 1961, 635 R.T.N.U. 98 (entrée en vigueur : 7 avril 1961).

6 *Ibid.*, art. 1 à 4.

7 « Mémoire de la République argentine », *supra* note 3 au para. 3.7.

8 *Ibid.*

9 *Statut du fleuve Uruguay*, Uruguay et Argentine, 26 février 1975, 1295 R.T.N.U. 340 (entrée en vigueur le 26 février 1975) [*Traité de Salto*]. Cet instrument est reproduit dans les annexes de la requête introductive d'instance.

10 Les coagents de la partie argentine (notamment les professeurs Laurence Boisson de Chazournes, Marcelo Kohen, Alain Pellet, et Philippe Sands) ont rappelé avec constance cette qualité essentielle du statut lors des auditions. En ce sens, on se reportera utilement à la plaidoirie du professeur Sands, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de M. Philippe Sands » (16 septembre 2009) à la p. 56, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15469.pdf> ou encore celle du professeur Pellet, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de M. Alain Pellet » (9 juin 2006) à la p. 46, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/13134.pdf>.

11 *Traité de Salto*, *supra* note 9, art. 1.

12 *Ibid*., art. 41 et 42.

13 *Ibid*., art. 30.

14 Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, en ligne : UNEP <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>.

15 Sur le principe 21, voir notamment Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2e éd., Cambridge, University Press, 2003 aux pp. 235-46 [Sands]; Alexandre Kiss et Jean-Pierre Beurier, *Droit international de l'environnement*, 3e éd., Paris, A. Pédone, 2004 aux pp. 123-25.

nécessaires à l'utilisation rationnelle et optimale du fleuve, cette institution commune édicte les normes règlementaires afférentes à la sécurité de la navigation sur le fleuve, à la conservation et la préservation des ressources naturelles, ainsi que celles concernant la prévention des pollutions[16]. Elle intervient également en vue de coordonner la réalisation conjointe d'études et recherches de caractère scientifique touchant notamment au relevé général du fleuve, afin de coordonner la prévention et la répression des actes illicites, ou pour établir les volumes maximaux de pêche par espèce[17]. C'est ainsi que par l'intermédiaire de la CARU les parties échangent régulièrement les renseignements relatifs à leurs efforts de pêche et aux captures par espèces[18] ; elles coordonnent, selon le même procédé, les mesures propres à éviter une modification de l'équilibre écologique et à contenir les fléaux et autres facteurs nocifs sur le fleuve et dans ses zones d'influence[19].

L'esprit de coopération se concrétise également dans l'obligation faite à une partie projetant la construction d'ouvrages suffisamment importants pour affecter la navigation, le régime du fleuve ou la qualité de ses eaux, d'en informer immédiatement la CARU, laquelle détermine sommairement, dans un délai maximum de trente jours, si le projet peut causer un préjudice sensible à l'autre partie[20]. Lorsque tel est le cas, la partie intéressée au projet notifie celui-ci à l'autre partie (la partie notifiée) par l'intermédiaire de la CARU[21]. La partie notifiée dispose alors d'un délai de cent quatre-vingt jours pour se prononcer sur le projet, ses réserves ou objections devant être transmises à la partie intéressée dans ce même délai de cent quatre-vingt jours par l'intermédiaire de la CARU[22]. S'ouvre alors une nouvelle période de cent quatre-vingt jours, au cours de laquelle les parties s'efforcent de surmonter leurs divergences quant à l'utilisation des eaux et parvenir à un accord[23]. L'échec des négociations détermine la saisine de la Cour internationale de justice, cette possibilité étant offerte à l'une ou l'autre des parties aux différends. L'article 60, auquel renvoie l'article 12 du statut, prévoit en effet que « [t]out différend concernant l'interprétation ou l'application du traité et du statut qui ne pourrait être réglé par négociation directe peut être soumis par l'une ou l'autre des parties à la Cour internationale de justice »[24].

C'est en de telles circonstances que fut introduite l'action tendant à obtenir de la Cour qu'elle constate les nombreux manquements de l'Uruguay au *Traité de Salto*, et qu'elle en tire les conséquences. L'autorisation donnée le 9 octobre 2003 de construire une usine de cellulose (« Projet Celulosa de M'Bopicuá » ou « Projet

---

16 *Traité de Salto*, *supra* note 9 art. 56.

17 *Ibid*.

18 *Ibid*., art. 39.

19 *Ibid*., art. 36.

20 *Ibid*., art. 7, al. 1.

21 *Ibid*., art. 7, al. 2.

22 *Ibid*., art. 8 al. 1 et 11 al. 1.

23 *Ibid*., art. 12: « Si les Parties n'aboutissent pas à un accord dans un délai de cent quatre-vingt jours à compter de la communication visée à l'article 11, la procédure indiquée au chapitre XV [art. 60] est applicable ».

24 Il faut noter que le statut aménage une autre voie de saisine de la CIJ, qui rend par ailleurs parfaitement compte du rôle central de la CARU dans l'administration du régime juridique du fleuve. La Cour peut être saisie de tout litige né au sujet du fleuve après que la procédure de conciliation placée sous l'égide de la CARU se soit révélée infructueuse (*Traité de Salto*, *supra* note 9 art. 58 et 59).

CMB ») constitue en effet la première d'une longue série d'infractions au statut de 1975, cette décision intervenant sans la saisine et l'information préalables de la CARU[25]. Faisant fi de la procédure statutaire, l'Uruguay informe officiellement le gouvernement argentin, en lui adressant le 27 octobre suivant un dossier comprenant non seulement l'autorisation environnementale préalable à la construction de l'usine, un rapport environnemental sommaire fourni par l'entreprise responsable des travaux mais aussi un rapport technique émanant du Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Cette initiative, fondée sur « l'esprit de coopération et de bon voisinage caractérisant les relations entre l'Uruguay et l'Argentine », entraînait les protestations de l'Argentine, qui dénonçait l'impossibilité de se prononcer avec pertinence sur les aspects environnementaux du projet et entreprenait de négocier le retour à la légalité internationale[26].

Le différend était aggravé du fait de l'autorisation, le 15 février 2005, de la construction d'une seconde usine de pâte à papier (« Projet Orion ») dans la zone de Fray Bentos, l'Uruguay privilégiant une fois encore l'unilatéralisme au détriment de la coopération internationale[27]. Cette situation n'entamait en rien la détermination de l'Argentine, dont les efforts se concrétisaient, en mai 2005, dans la constitution d'un groupe technique de haut niveau (GTAN) en vue de régler le différend sur la base d'une étude d'impact sur l'environnement des deux usines de cellulose. Ces rencontres furent l'occasion pour l'Argentine de proposer un moratoire sur la construction des usines, la relocalisation de celles-ci, ainsi que l'approfondissement des informations y relatives. Les douze séances de travail, de mai 2005 à janvier 2006, se révélèrent cependant incapables de créer l'accord entre les parties, d'autant plus que l'Argentine eut une nouvelle fois à déplorer l'unilatéralisme de son voisin, lequel autorisait la construction d'un terminal portuaire desservant exclusivement la seconde usine[28]. L'usine Orion pouvait ainsi être mise en service le 8 novembre 2007[29], cependant que les promoteurs du projet CMB avaient entre temps renoncé à le poursuivre selon son format initial[30].

C'est ainsi que l'Argentine demande à la Cour de constater le non-respect du mécanisme d'information et de consultation préalables régi par le chapitre II du statut, la violation de l'obligation de procéder à une étude, complète et objective, de l'impact transfrontalier de l'usine Orion sur l'environnement du fleuve Uruguay et ses zones

---

25 « Mémoire de la République argentine », *supra* note 3 aux pp. 29-36.

26 *Ibid.* à la p. 36.

27 *Ibid.* aux pp. 46-50.

28 *Ibid.* aux pp. 51-55 et aux p. 172-174. Il faut préciser que l'autorisation de construire le port d'Orion (5 juillet 2005) est assortie d'une autorisation d'utilisation du lit du fleuve, le droit de procéder au comblement de ce lit, ainsi que la construction et la maintenance d'un nouveau chenal. Le terminal portuaire est mis en service le 24 août 2006, sans saisine préalable de la CARU, cependant que le 12 septembre suivant, l'usine obtient l'autorisation officielle de prélever et exploiter les eaux du fleuve à des fins industrielles.

29 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Réplique de la République argentine » (29 janvier 2008), à la p. 9, au para. 0.7, en ligne : Cour internationale de justice <http http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15430.pdf>.

30 *Ibid.* aux para. 2.85-2.87. Le 21 septembre 2006, les promoteurs du projet CMB renonçaient à construire l'usine de cellulose à l'emplacement envisagé et annonçaient sa relocalisation en dehors du fleuve Uruguay et de ses zones d'influence.

d'influence, la violation de l'obligation de prendre toute mesure nécessaire à l'utilisation rationnelle et optimale du fleuve Uruguay, la violation de l'obligation de ne pas causer un préjudice sensible au régime du fleuve ou à la qualité de ses eaux, la violation de l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver le milieu aquatique et d'empêcher la pollution, et enfin la violation de l'obligation de protéger la biodiversité et les ressources halieutiques[31]. En d'autres termes, la Cour était priée de dire si le comportement de l'Uruguay constituait un manquement aux obligations de procédure et de fond incombant à cet État en vertu du statut de 1975. Corrélativement, le demandeur requérait la cessation du comportement illicite, la réparation des préjudices par le rétablissement du statu quo ante et par la garantie de non répétition de l'illicite et, le cas échéant, l'indemnisation de ces différents préjudices[32].

La décision sur le fond intervient après deux tentatives infructueuses de geler le différend, l'Argentine ayant sans succès invité la Cour à ordonner la suspension de la construction des usines litigieuses[33], cependant que l'Uruguay cherchait à obtenir le démantèlement de barrages routiers entravant la circulation sur les ponts internationaux reliant les deux États, ces barrages étant le fait de militants écologistes et de ressortissants argentins opposés à la construction des usines de cellulose[34].

L'arrêt du 20 avril 2010 rend compte du sens aigu de l'équilibre et de la prudence dont fait traditionnellement preuve l'organe judiciaire principal des Nations

---

31 *Ibid.* aux pp. 351-352.

32 *Ibid.* à la p. 351.

33 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (Argentine c. Uruguay), « Ordonnance du 13 juillet 2006 », [2006] C.I.J. rec. 113. Il est paradoxal que la Cour réitère avec constance avoir pleinement conscience de l'importance de l'environnement, de sa fragilité et de la nécessité de le préserver (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *supra* note 2 aux pp. 241-242, au para. 29) et qu'elle s'en tienne à une conception extrêmement restrictive des mesures conservatoires. Elle n'a en effet pas donné suite à l'argument argentin selon lequel la construction des usines menaçait la qualité des eaux du fleuve Uruguay et que l'atteinte à l'environnement du fleuve serait irréparable sinon difficile à réparer. De la sorte, elle fermait la porte à l'idée d'un dommage écologique inscrit dans le temps et particulièrement difficile à réparer, considérations dont tient compte le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) lorsqu'il est pareillement invité à ordonner des mesures conservatoires. C'est ainsi que dans l'affaire de l'*Usine MOX* ((*Irlande c. Royaume-Uni*), Ordonnance du 3 décembre 2001, en ligne : Tribunal international du droit de la mer <http://www.itlos.org/case_documents/2001/document_fr_197.pdf> [*Usine MOX*].) et dans l'affaire des *Travaux de poldérisation par Singapour à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor* ((*Malaisie c. Singapour*), Ordonnance du 8 octobre 2003, en ligne : Tribunal international du droit de la mer <http://www.itlos.org/case_documents/2003/document_fr_230.pdf> [*Poldérisation à Johor*]), le TIDM enjoint les parties au différend à coopérer en vue de préserver l'environnement marin, à échanger des informations relativement à l'effet des travaux ou encore à évaluer les risques ou effets desdits travaux. Subordonnées à la notion de risque, ces mesures ont pour véritable fondement le principe de précaution, lequel manifeste l'enracinement de la culture du risque dans les différents ordres juridiques internationaux et nationaux. Le TIDM fait ainsi preuve d'une rare audace sur la scène judiciaire internationale et se trouve plutôt bien armé en vue de préserver l'environnement marin. Sur ces considérations, voir *inter alia* Pierre-Marie Dupuy, « Le principe de précaution et le droit de la mer », dans *La mer et son droit. Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Paris, A. Pédone, 2003 aux pp. 205-20; Simon Marr, « The Southern Bluefin Tuna Cases : The Precautionary Approach and Conservation and Management of Fish Resources », (2001) 11 E.J.I.L. 815.

34 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Ordonnance du 23 janvier 2007 », [2007] C.I.J. rec. 3.

Unies[35] : si elle constate en premier lieu que l'Uruguay a manqué à plusieurs reprises aux obligations procédurales lui incombant, la Cour juge toutefois que cette partie n'a en rien fait violence aux obligations de fond découlant du statut de 1975[36]. De ces considérations découle le refus d'ordonner le démantèlement de l'usine Orion, d'octroyer des indemnités ou de garantir la non répétition, le constat des manquements constituant en l'occurrence une réparation suffisante[37].

Il est intéressant de noter que s'il est adopté par une large majorité, l'arrêt est néanmoins assorti de deux opinions dissidentes, de quatre opinions individuelles, et de deux déclarations. Quant à la contribution de l'instance au droit international de l'environnement (DIE), l'arrêt s'inscrit dans le sillage de la jurisprudence de la Cour de La Haye, dans la mesure où c'est, *inter alia*, à l'aune du concept de développement durable[38], du principe de prévention[39] et du principe de coopération que sont appréciées les différentes prescriptions en litige. En revanche, le principe de précaution invoqué par l'Argentine ne bénéficie en rien de l'œuvre constructive du juge, la Cour se contentant d'évoquer « une approche de précaution » susceptible de « se révéler pertinente pour interpréter et appliquer les dispositions du statut » mais incapable « d'opérer un renversement de la charge de la preuve »[40].

À l'effet d'éclairer l'espèce, l'analyse s'articulera autour des deux principaux axes de l'arrêt : on s'intéressera ainsi à la violation des obligations de nature procédurale (I) puis à la conformité de la conduite uruguayenne aux prescriptions de fond découlant du statut de 1975 (II).

---

35 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, et Greenwood, juges; MM. Torres Bernárdez et Vinuesa, juges *ad hoc* désignés respectivement par l'Uruguay et l'Argentine.

36 Voir *Usines de pâtes à papier*, *supra* note 1 aux para. 158 et 265 des motifs, et les paragraphes 1 et 2 du dispositif. Le paragraphe 1 du dispositif est voté par treize voix contre une, celle de M. Torres Bernárdez, tandis que le paragraphe 2 est voté par onze voix contre trois, celles de MM. Al-Khasawneh, Simma et Vinuesa.

37 *Ibid.* aux para. 267-80.

38 *Ibid.* aux para. 75-6 et 177.

39 *Ibid.* aux para. 101 et 193.

40 *Ibid*. au para. 164.

I. La violation des obligations de nature procédurale du statut de 1975

La Cour donne satisfaction à la partie argentine, en ce qu'elle admet l'illicéité de la construction de l'usine Orion, autorisée et mise en service en violation d'une obligation d'information (A) et d'un devoir de négociation (B).

A. L'atteinte à l'obligation d'information

L'article 7 du statut prescrit l'obligation pour l'État projetant la construction de travaux d'envergure d'en informer la CARU, afin que celle-ci détermine si ces travaux sont susceptibles de causer un préjudice sensible à l'autre partie. Cette prescription constitue la première étape du mécanisme d'information et de consultation propre à assurer l'objet et le but du statut. Elle comporte deux facettes que méconnaît l'Uruguay, l'information préalable de la CARU (1) et la notification de l'étude d'impact environnementale des projets les plus importants (2).

1. L'absence d'information préalable de la CARU, clef de voûte du mécanisme de coopération

S'il est un point sur lequel les parties au litige s'accordent dès l'abord, c'est la contribution du mécanisme d'information et de consultation à l'utilisation rationnelle et optimale du fleuve. Elles se séparent en revanche tant en ce qui concerne le contenu du devoir d'informer la CARU que le moment de sa concrétisation[41]. Quand l'Argentine soutient que la CARU doit être préalablement saisie et informée de tout projet susceptible de causer un préjudice sensible à l'autre partie[42], l'Uruguay prétend que cette saisine est facultative et qu'il est loisible aux parties d'y déroger et de lancer directement le processus de négociation impliqué par l'article 12[43].

Avant d'en venir à l'examen de ces questions, la Cour prend le parti d'éclairer la relation entre les obligations de nature procédurale et les obligations de fond, répondant ainsi à l'allégation argentine selon laquelle ces obligations sont inextricablement liées au point que la violation des premières entraîne la violation des secondes[44]. Selon les termes de la partie argentine, ces obligations sont non seulement interactives dans le sens où « les unes produisent nécessairement et logiquement des effets juridiques sur les autres », mais aussi interdépendantes en ce que « le respect de

---

41 *Ibid.* au para. 98.

42 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de Alain Pellet » (15 septembre 2009) aux pp. 28-9, aux para. 7-9, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15467.pdf>.

43 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de Lawrence Martin » (15 septembre 2009) aux para. 13 et 50, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15513.pdf>.

44 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 au para. 71.

l'une des catégories d'obligations suppose également le plein respect des obligations relevant de l'autre catégorie »[45] La thèse argentine[46] trouvait un précieux appui dans le Troisième rapport de la Commission du droit international (CDI) sur le droit des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation[47], aux termes duquel « La doctrine de l'utilisation équitable s'insère dans une structure normative qui inclut les règles de procédure nécessaires à sa mise en œuvre » et que « Les principes de fond et de procédure forment un tout intégré ».

Séduisante, la thèse du demandeur ne convainc en rien la Cour internationale de justice. Si elle admet un lien fonctionnel entre les deux catégories d'obligations la Cour retient surtout le principe de leur autonomie[48], compte tenu du fait que le statut n'indique nulle part qu'une violation des obligations de nature procédurale emporterait automatiquement celle des obligations de fond[49]. Cette construction juridique intervient après que la juridiction internationale ait observé que « les obligations de fond sont libellées le plus souvent en termes généraux, [cependant que] les obligations de nature procédurale sont plus circonscrites et précises afin de faciliter la mise en œuvre du statut à travers une concertation permanente entre les parties concernées »[50]. Ce faisant, le juge décrivait un phénomène qui n'est point la marque exclusive du statut de 1975, mais constitue une caractéristique fondamentale des traités conclus en vue d'assurer la protection de l'environnement. La doctrine insiste d'ailleurs lourdement sur ce trait pour souligner le lien étroit entre les deux catégories d'obligations et mettre en avant le rôle cardinal de la coopération internationale. Le flou du droit est d'ailleurs également mis en avant pour justifier le recours généralisé au traité-cadre, ainsi que ces modes particuliers de réactions à l'illicite que constituent les procédures dites de non-conformité[51].

S'il peut arriver que les deux catégories d'obligations soient indissociablement liées, ainsi que l'implique le vaste mouvement de procéduralisation du droit, il n'en est rien en l'espèce. Quoique passablement enchevêtrées, les obligations de prévention et de coopération conservent leur identité propre justifiant la recherche de la responsabilité de l'Uruguay dans leur cadre respectif. Le devoir de prévention, s'analyse en effet comme une obligation de comportement, à la fois

---

45 « Réplique de la République argentine », *supra* note 29 aux pp. 24-5. Voir également *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de Mme Boisson de Chazournes » (14 septembre 2009), à la p. 64 au para. 9 en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15471.pdf> et *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de Alain Pellet» (29 septembre 2009), aux pp. 53-54 en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135 /15571.pdf> *Contra Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Duplique de l'Uruguay » (29 juillet 2008), aux pp. 67-72, aux para. 2.65-2.74, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15431.pdf>.

46 « Mémoire de la République argentine », *supra* note 3 aux pp. 77-78.

47 *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 39e session*, Doc. off.CDI NU, 39e sess., Doc. NU A/42/10 (1987) 35.

48 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 au para. 79.

49 *Ibid*. au para. 78.

50 *Ibid*. au para. 77.

51 Alexandre Kiss, « Environnement et développement ou environnement et survie ? » (1991) 2 J.D.I.263; Laurence Boisson de Chazournes, « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », (1995) R.G.D.I.P. 37.

passive et active, se concrétisant notamment dans une obligation de vigilance, l'adoption de normes de pollution, ou encore dans l'adoption de plans d'action[52]. Quant à la coopération elle présente deux facettes, la première ayant trait à l'harmonisation des politiques nationales quand la seconde concerne la mise en œuvre de mécanismes procéduraux (information, notification, consultation et négociation) gouvernant tant la gestion que la protection des ressources naturelles partagées[53]. C'est ainsi que les devoirs de prévention et de coopération se complètent sans se confondrent pour autant. On conçoit aisément, que pénétrée de cette réalité, la Cour n'ait point suivi la partie argentine sur ce terrain.

Passant à l'examen de l'obligation d'informer la CARU, la Cour observe tout d'abord que cette obligation vise le déclenchement de la coopération entre les parties, coopération que la Cour tient en très haute estime depuis l'affaire relative au *Détroit de Corfou* (*Royaume-Uni c. Albanie*)[54]. Étroitement liée au principe de bon voisinage, celle-ci implique « l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États »[55] et donc une vigilance et une prévention, dont la Cour rappelle le caractère fondamental[56]. Manifestation éclatante de la solidarité et de l'interdépendance internationales, de la conscience d'intérêts communs, la coopération de bonne foi implique nécessairement des comportements et des actions (le devoir d'information et de négociation notamment), de même qu'une disposition permanente à prendre en considération les intérêts de chacun et surmonter ainsi la tentation de l'action unilatérale[57].

Ces considérations éclairent le rôle de la CARU, une organisation internationale dotée de la personnalité internationale qui ne saurait « être réduite à un simple mécanisme facultatif mis à la disposition des parties que chacune d'entre elles pourrait utiliser à sa guise »[58]. Au contraire, elle doit être entendue, selon la Cour, comme un élément central dans l'accomplissement des obligations de coopérer édictées par le statut de 1975[59].

S'en tenant aux termes de l'article 7, la Cour n'éprouve guère de difficulté pour affirmer que la CARU doit être informée de tout projet entrant dans les prévisions de cette disposition, ce dans le but de déterminer rapidement et

---

52 Sands, *supra* note 15 aux pp. 246-49.

53 Jochen Sohnle, *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, Paris, La Documentation française, 2002 aux pp. 326-31 [Sohnle].

54 *Détroit de Corfou* (*Royaume-Uni c. Albanie*) [1949] C.I.J. Rec. 4 [*Détroit de Corfou*]. Voir également l'affaire du *Lac Lanoux* (*Espagne c. France* (1957), 281 R.S.A., vol. XII à la p. 303 (Compromis d'arbitrage) ou encore l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros supra* note 2 aux pp. 77-9, aux para. 140-142.

55 *Détroit de Corfou*, *ibid.* à la p. 22.

56 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 au para. 101. En l'occurrence, la Cour rappelle son *dictum* dans l'affaire relative à la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, supra* note 2 à la p. 242, au para. 29, dans lequel elle déclare « l'obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement ».

57 Sur ces considérations voir notamment Sohnle, *supra* note 53 aux pp. 325 et s.

58 *Usines de pâte à papier, supra* note 1 au para. 91.

59 *Ibid*. au para. 93.

sommairement si le projet est de nature à causer un préjudice sensible à l'autre partie[60]. Elle précise que l'obligation initiale d'information vise essentiellement à décider si le projet relève de la procédure de coopération, circonstance dans laquelle la CARU ne dispose d'aucun pouvoir quant à l'appréciation de l'impact réel du projet.

L'Argentine obtient encore satisfaction quant au stade auquel se concrétise le devoir d'information : celui-ci doit nécessairement 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 »[61], toute autre hypothèse ayant pour effet de vider le mécanisme de coopération de sa substance.

Il est important de noter le caractère sommaire de l'information intervenant à ce stade, ce qui n'exclut en rien la diffusion d'informations plus précises. Ce n'est qu'au stade suivant de la procédure, si la Commission décide que le projet est susceptible d'affecter le fleuve, que la partie intéressée est tenue de fournir une information substantielle, notamment une étude d'impact sur l'environnement[62].

2. Le défaut de notification de l'étude d'impact environnementale des projets d'envergure

C'est également sans surprise que la Cour admet le manquement au devoir de notification, les notifications n'ayant pas été faites par l'intermédiaire de la CARU, ni adressées à l'Argentine avant l'autorisation environnementale préalable[63].

> Destinée à créer les conditions d'une coopération fructueuse entre les parties en permettant, sur la base d'une information aussi complète que possible, d'évaluer l'impact du projet sur le fleuve et, s'il y a lieu, de négocier les aménagements nécessaires pour prévenir les préjudices éventuels qu'il pourrait causer,[64]

la notification consiste pour la partie à l'origine du projet d'indiquer les aspects essentiels de l'ouvrage, et le cas échéant, son mode de fonctionnement et les autres données techniques permettant à la partie notifiée d'évaluer l'effet probable de l'ouvrage sur le fleuve[65].

L'exigence d'une telle procédure, quoique imprécise quant à ses modalités d'intervention, rend compte du caractère novateur du statut de 1975, dans la mesure où l'étude d'impact environnementale prend son véritable essor sur la scène internationale à partir des années 1980[66]. Outil central du droit international de la

---

60 *Ibid*. au para. 104.
61 *Ibid*. au para. 105 *in fine*.
62 *Traité de Salto, supra* note 9, art. 7(2).
63 *Usines de pâte à papier, supra* note 1 aux para. 121-122.
64 *Ibid.* au para. 113.
65 *Traité de Salto, supra* note 9, art. 7(3).

prévention[67], l'étude d'impact reçoit sa consécration la plus éloquente dans la *Convention relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*[68]. Selon cet instrument, elle doit être entendue comme une procédure nationale ayant pour objet d'évaluer l'impact probable d'une activité proposée sur l'environnement[69]. L'étude en question doit être réalisée préalablement à toute autorisation d'entreprendre une activité susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important et se doit d'associer le public concerné[70].

L'assise de la prescription est désormais telle, que le contentieux environnemental se polarise presque toujours sur le défaut ou l'insuffisance d'étude d'impact. Tel était le cas en l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (*Hongrie c. Slovaquie*), le différend portant en substance sur la nécessité d'évaluer l'impact du projet de barrage sur l'environnement du Danube, ainsi que sur la réalité de la l'évaluation de l'impact de la « variante C »[71]. Pareilles questions furent également soulevées devant le TIDM, en l'affaire relative aux *Travaux de poldérisation par Singapour à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor* (*Malaisie c. Singapour*)[72] comme en l'affaire relative à l'*Usine MOX*, l'Irlande alléguant l'illégalité de la mise en service de l'usine de retraitement de Sellafield, effectuée sans étude d'impact appropriée et complète[73].

De manière récurrente, le devoir de conduire une étude d'impact est présenté, dans les différents mécanismes de règlement des différends, comme imposé par le droit international général. Invitée à éclairer le statut de cette obligation en l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour déclare simplement que « la conscience que l'environnement est vulnérable et la reconnaissance de ce qu'il faut continuellement évaluer les risques écologique se sont affirmées de plus en plus dans les années qui ont suivi la conclusion du traité ». Si certains observateurs avisés de la vie

---

66 Voir Sands, *supra* note 15 aux pp. 799 et s.; Alexander Gillespie, « Environmental Impact Assessments in International Law »(2008) 17 R.E.C.I.E.L. 221; Erika Preiss, « The International Obligation to Conduct an Environmental Impact Assessment : The ICJ Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project » (1999)7 N.Y.U. Envtl. L.J. 307.

67 En ce sens l'opinion individuelle du juge Szekely (*Usine MOX*, *supra* note 33 au para. 14), jointe à l'ordonnance du TIDM en l'affaire de l'*Usine MOX*.

68 *Convention relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 25 février 1991, 1989 R.T.N.U.309 (entrée en vigueur : 10 septembre 1997) [*Convention d'Espoo*]. L'Argentine et l'Uruguay ne sont pas parties à la Convention d'Espoo.

69 *Ibid*., art. 1, al. *vii)*.

70 *Ibid*., art. 2, au para. 3 et art. 3, au para. 8 de la *Convention d'Espoo*.

71 *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (*Hongrie c. Slovaquie*) « Réplique de la Hongrie » (20 juin 1995) aux pp. 30-8, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/10965.pdf>. Sur cette affaire voir notamment Jochen Sohnle, « Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la CIJ : l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros » (1998) 102 R.G.D.I.P. 85 [Sohnle]; Sandrine Maljean-Dubois, « L'arrêt rendu par la Cour internationale de justice le 25 septembre 1997 en l'affaire relative au Projet Gabcikovo-Nagymaros »(1997) 43 A.F.D.I. 286; Preiss, *supra* note 66 aux pp. 324 et s.

72 *Travaux de poldérisation par Singapour à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor* (*Malaisie c. Singapour*), « Demande de mesures conservatoires » (4 septembre 2003) en ligne : Tribunal international du droit de la mer <http://www.itlos.org/case_documents/2003/document_fr_223.pdf>

73 *Usine MOX* (*Irlande c. Royaume-Uni*), « Demande en prescription de mesures conservatoires et exposé des conclusions de l'Irlande» (9 novembre 2001) aux para. 82-3 en ligne : Tribunal international du droit de la mer <http://www.itlos.org/case_documents/2001/document_fr_191.pdf> .

internationale tiennent cette formule dépouillée pour la consécration du caractère coutumier de l'évaluation de l'impact[74], on sait la CIJ capable d'une plus grande fermeté en matière d'identification des règles et principes de portée générale[75].

La CIJ adopte une posture bien plus franche en l'affaire des *Usines de pâte à papier*, en ce qu'elle estime « que l'on peut désormais considérer qu'il existe, en droit international général, une obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsque l'activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un cadre transfrontière, et en particulier sur une ressource partagée »[76].

Il serait surabondant d'ajouter à la clarté et à la pertinence de ce propos. Il faut déplorer cependant que la Cour n'ait point saisi l'occasion de donner un poids plus conséquent à cette institution clef du droit de l'environnement en clarifiant son contenu[77]. Il lui était loisible de préciser qu'une étude d'impact s'entend, a minima, d'une étude scientifique préalable des effets d'une activité sur l'environnement associant obligatoirement les populations concernées. On notera, par ailleurs, que cette consécration découle d'une conception évolutive du droit international, réputée propice à une meilleure considération des préoccupations environnementales[78]. Cette conception est à l'origine, dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, de l'invitation faite aux parties d'examiner de manière constructive les effets sur l'environnement de la centrale de Gabčíkovo[79]. C'est encore elle qui conduit l'organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC) à interpréter de manière dynamique et moderne la notion de ressource naturelle épuisable en l'affaire *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*[80].

On observera encore que la consécration de l'obligation de procéder à une étude d'impact surgit au paragraphe 204, dans la partie relative aux obligations de fond, alors qu'il n'aurait pas été déraisonnable d'apporter cette utile précision dans la partie relative aux prescriptions de nature procédurale où figure une autre indication

---

74 Sohnle, *supra* note 71 à la p. 118.

75 Sur ce point voir notamment à Geneviève Bastid Burdeau, « Le pouvoir créateur de la jurisprudence internationale à l'épreuve de la dispersion des juridictions » (2006) 50 Arch. phil. Droit 289.

76 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 au para. 204.

77 *Ibid.* au para. 205.

78 Le paragraphe 65 de l'arrêt révèle la disposition de la Cour à interpréter le *Traité de Salto* à la lueur des règles coutumières d'interprétation des traités ainsi qu'elles ressortent de l'article 31 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (*Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331 (entrée en vigueur : 27 janvier 1980)), inapplicable en l'espèce en raison de son entrée en vigueur postérieurement au *Traité de Salto*. La Cour déclare que « [l]e statut de 1975 doit donc être "interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer [à ses] termes … dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". L'interprétation prendra aussi en compte […] "toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties" ». Sur ces considérations voir Sohnle, *supra* note 71 aux pp. 94-100; Campbell McLachlan, « The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention » (2005) 54 I.C.L.Q.278.

79 *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, *supra* note 2 à la p. 78, au para. 140.

80 *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes* (1998), OMC Doc. WT/DS58/AB/R aux para. 128 et 130 (*Rapport de l'Organe d'appel*), en ligne : http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/u/WT/DS/58ABR.doc [*Importation de crevettes*].

importante. La Cour observe en effet, au paragraphe 120 de sa décision, que la notification de l'étude d'impact « doit intervenir avant que l'État intéressé ne décide de la viabilité environnementale du projet, compte dûment tenu de l'évaluation de l'impact sur l'environnement qui lui a été présentée »[81]. La formule est lapidaire et ne renseigne en rien la construction juridique sous-tendant cette conclusion logique. Cependant, l'harmonie de la solution avec la *Convention d'Espoo* ainsi qu'avec les *Buts et Principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement* adoptés par le Programme des Nations Unies pour l'environnement[82] suggère là encore une interprétation évolutive du statut de 1975.

Ayant établi l'infraction au devoir d'information, la Cour passe à la question de l'atteinte au devoir de consultation et de négociation.

B. La violation du devoir de consultation et de négociation

L'Uruguay soutenait que la période de négociation n'était nullement assortie d'une interdiction absolue de non-construction, mais aussi que la paralysie de son droit de conduire un projet industriel ne pouvait pas aller au-delà de ladite période. Seul ce point emporte la conviction du juge, qui déclare l'illégalité des constructions entreprises pendant cette période cruciale (1) et saisit l'occasion de préciser la portée du devoir de consulter et de négocier (2).

1. L'illégalité des constructions entreprises pendant la période de négociation

« Tant que se déroule le mécanisme de coopération entre les parties pour prévenir un préjudice sensible au détriment de l'une d'elle, l'État d'origine de l'activité projetée est tenu de ne pas autoriser sa construction et a fortiori de ne pas y procéder »[83]. L'affirmation de la Cour fait fond tant sur l'interprétation littérale de l'article 9 du statut que sur la conviction que les négociations doivent être placées sous l'empire de la bonne foi, principe cardinal du droit international[84].

S'il n'établit aucune formule protocolaire en la matière, le droit international exige que les négociations aient lieu sous une forme quelconque[85] et surtout que les parties adoptent un comportement qui leur donne du sens[86]. Cette exigence suppose la

---

81 *Usines de pâte à papier, supra* note 1 au para. 120.

82 Voir *Résolution 14/25* du Conseil d'administration du PNUE, Nairobi, 17 juin 1987 (UNEP/GC.14/17, Annexe III).

83 *Usines de pâte à papier, supra* note 1 au para. 144.

84 *Traité de Salto, supra* note 9 à l'article 9. L'article 9 autorise la partie intéressée au projet à construire ou à autoriser la construction dans deux hypothèses : dans le cas où la partie notifiée ne formule aucune objection au projet et dans le cas où elle ne se prononce pas dans le délai de 180 jours à compter de la notification de la documentation complète. *A contrario*, l'objection de la partie notifiée entraîne la règle de non-construction.

85 *Trafic ferroviaire entre la Lithuanie et la Pologne* (1931), Avis consultatif, C.P.J.I. (série AB) n° 42 à la p. 116.

86 *Plateau continental de la mer du Nord* (*République fédérale d'Allemagne c. Danemark; République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas*), [1969] C.I.J. rec. 3 au para. 85.

disposition de chacun à tenir raisonnablement compte des droits et intérêts respectifs des autres parties engagées dans un tel processus[87], principe fondamental que reprend, par exemple, la *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*[88] en son article 17(2).

La négociation de bonne foi implique également des consultations conduites de façon constructive, dans un esprit coopératif et de bonne foi. Cet impératif n'est point satisfait, dès l'instant où un État agit de manière dilatoire en faisant en sorte de retarder ou de bloquer le processus de négociation[89] ou quand, comme dans l'arrêt commenté, il fait en sorte de poursuivre la construction des travaux en litige.

En l'espèce les parties ont fait preuve d'un véritable esprit de coopération en établissant avec le GTAN « une instance de négociation à même de leur permettre de poursuivre le même objectif que celui prévu à l'article 12 du statut de 1975 »[90], soit négocier pendant 180 jours à compter de la communication de la partie notifiée qu'un projet est de nature à porter atteinte à la qualité des eaux et au régime du fleuve. L'atteinte au devoir de négocier était toutefois constituée dès lors que la construction des usines et du terminal portuaire avait été décidée pendant le déroulement de ces négociations[91]. Peu importe le caractère préparatoire desdits travaux, leur réalisation suffisant à constituer l'infraction.

Admettre le contraire ou le défendre ainsi que le fit l'Uruguay reviendrait à vider de sa substance, une obligation dont la vocation est de favoriser le débat, la discussion au cours de laquelle chacun présente ses raisons et conteste celles de l'autre dans un esprit de respect mutuel et dans le but, en principe, de surmonter leurs divergences de vues. Corrélativement, c'est l'ensemble du mécanisme de coopération prévu par les articles 7 à 12 du statut qui serait anéanti « si la partie à l'origine de l'activité projetée autorisait celle-ci ou la mettait en œuvre sans attendre que ce mécanisme soit mené à son terme ».

L'interdiction de construire ou de poursuivre des travaux vise ainsi à éviter l'injure d'un fait accompli ; elle procède, par la même occasion, de l'idée de préserver les intérêts de la partie en butte à l'unilatéralisme d'une autre. L'affaire des *Usines de pâte à papier* vient ainsi singulièrement rappeler, à l'instar de l'affaire relative aux *Travaux de poldérisation par Singapour à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor*[92], la fragilité de l'esprit de coopération, lequel résiste difficilement à l'espérance d'importants gains économiques et politiques à moyen terme.

---

87 *Compétence en matière de pêcheries* (*Royaume-Uni c. Islande*), [1974], C.I.J. rec.3 au para. 78. Voir aussi Affaire du *Lac Lanoux*, *supra* note 54 à la p. 311.

88 *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, Rés. AG 229(LI), Doc. off. AG NU, 51e sess., Doc NU A/RES/51/229 (1997), art. 17(2) : « Les consultations et les négociations se déroulent selon le principe que chaque État doit de bonne foi tenir raisonnablement compte des droits et des intérêts légitimes de l'autre État ».

89 *Poldérisation à Johor*, *supra* note 33 aux para. 39-43.

90 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 au para.140. Selon la Cour cette instance de négociation n'a pas eu pour effet de déroger aux autres obligations de nature procédurale imposées par le statut, pas plus que l'arrangement du 2 mars 2004 n'a dispensé l'Uruguay du respect des obligations définies à l'article 7 du statut.

91 *Ibid*. aux para. 143 et 149.

La lumière jetée sur l'obligation de négocier ne se résume pas au contenu de cette prescription, dans la mesure où la Cour précise que si l'Uruguay avait interdiction d'autoriser et de construire les infrastructures litigieuses pendant les négociations, il n'en allait ainsi que durant cette période.

2. La portée de l'obligation de négocier de bonne foi

L'Uruguay a soutenu avec succès la thèse de la relativité de la règle de non construction invoquée par l'Argentine. La partie demanderesse faisait en effet valoir que l'État à l'origine d'un projet persisterait dans l'illicéité s'il entreprenait des constructions en dépit des objections de la partie notifiée et sans attendre la décision de la Cour internationale de justice[93].

L'argument ne prospère pas devant la Cour, qui parvient à ce résultat par une interprétation littérale des articles 9 et 12 du statut : la règle de non-construction prévue par le premier ne vaut que pendant les négociations, cependant que le deuxième n'investit la Cour d'aucune fonction d'autoriser ou non en dernier ressort les activités projetées, d'autant plus que les parties ont la faculté, et non l'obligation, de saisir la Cour après l'expiration de la période de négociation[94].

L'Uruguay était donc fondé à poursuivre son programme de construction « à ses propres risques »[95], dès la fin de la période de négociation. Cette solution est à rapprocher de l'affaire de l'*Importation de crevettes*, dans laquelle l'organe d'appel de l'OMC conditionne la possibilité pour les États-Unis d'assurer unilatéralement la protection de tortues marines à l'échec des négociations tendant à l'établissement d'accords de protection et de conservation[96].

S'il est donc possible de recourir à l'unilatéralisme à l'effet d'exploiter ou de protéger une ressource naturelle partagée, ce droit ne s'exprime pas de manière absolue. La Cour ne dit rien à ce propos. On sait toutefois, depuis l'affaire du *Lac Lanoux*, que l'État ainsi habilité par le droit international ne peut se comporter comme si les négociations n'avaient jamais eu lieu. Les arbitres affirmaient en l'occurrence

---

92 En l'espèce, la Malaisie dénonçait les travaux entrepris unilatéralement par Singapour, sans consultation préalable, ces activités étant, de l'avis de la Malaisie, en contradiction avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et ayant un impact non négligeable sur l'environnement marin du détroit. Il est intéressant de noter que la saisine du TIDM eut pour effet de stimuler la fibre coopérative de Singapour, qui acceptait non seulement d'informer et de consulter l'autre partie mais aussi de constituer un groupe d'experts indépendants chargés d'évaluer l'impact des travaux de poldérisation. Le tribunal arbitral constitué pour connaître du fond de l'affaire rendra sa sentence [*Affaire relative à la Réclamation territoriale de Singapour à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor* (*Malaisie c. Singapour*) (2005), 27 R.S.A 133 à la p.145 (Cour permanente d'arbitrage)] uniquement pour entériner l'accord intervenu entre les parties à la suite des négociations qui auraient dû prévaloir dès le départ.

93 « Réplique de la République argentine », *supra* note 29 à la p. 140, aux para. 1.171 et « Plaidoirie de Philippe Sands » (15 septembre 2009), au para. 19, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15467.pdf>.

94 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 aux para. 154-155.

95 *Ibid*. au para. 154 *in fine*.

96 *Importation de crevettes, supra* note 80 aux para. 166-172.

qu'« un État n'est pas dispensé de faire, dans la solution retenue, une place raisonnable aux intérêts adverses, parce que les conversations ont été interrompues, fût-ce par l'intransigeance de son partenaire »[97].

L'État intéressé par l'exploitation ou la protection d'une ressource naturelle partagée doit donc s'efforcer de tenir compte de la position de l'autre partie dans la mise en œuvre de son projet. Autrement, il s'expose à une éventuelle censure du juge international.

Ayant établi la teneur de l'atteinte aux prescriptions de nature procédurale, la Cour pouvait passer à l'examen des obligations de fond imposées par le *Traité de Salto*.

II. La conformité de la conduite uruguayenne aux prescriptions de fond

La Cour répond aux allégations argentines en deux temps : en précisant en premier lieu le cadre dans lequel s'inscrit l'appréciation des prescriptions de fond (A), en examinant en second lieu le respect par l'Uruguay de l'obligation de protéger et préserver l'environnement du fleuve (B).

A. Considérations préliminaires relatives à l'appréciation des règles substantielles

Les précisions de la Cour concernent l'appréciation des règles de fond à l'aune du principe d'utilisation rationnelle et optimale (1) et la question de la preuve des atteintes supposées à ces règles (2).

1. Des prescriptions interprétées à l'aune du principe d'utilisation rationnelle et optimale

Répondant au grief d'atteinte à une obligation de contribuer à l'utilisation rationnelle et optimale du fleuve[98], la Cour entreprend de préciser le statut d'un principe éclairant l'ensemble du régime juridique établi en 1975[99]. Elle affirme que « l'utilisation rationnelle et optimale des eaux du fleuve peut être considérée comme la pierre angulaire du système de coopération institué par le statut de 1975 ». La formule en rappelle une autre reconnaissant l'importance du principe d'utilisation

---

97 *Lac Lanoux*, *supra* note 54 à la p. 317. Cette règle est reprise à l'alinéa 3 de l'article 9 du projet d'articles de la Commission du droit international (CDI) relatif à la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (Commission du droit international, *Rapport de la Commission du droit international, 56e session*, Doc. off. AG NU, 56e sess., Doc. NU A/56/10 (2001) 404 à la p. 440) [*Rapport de la CDI*].

98 *Usines de pâtes à papier*, *supra* note 1 au para. 170.

99 On rappelle que le principe figure dans l'article 1er du statut. *Traité de Salto, supra* note 9 à l'art. 1

équitable et rationnelle[100] en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux et plus généralement en matière d'exploitation des ressources naturelles partagées. La CIJ évoque, dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, le droit fondamental de la Hongrie à une part équitable et raisonnable des ressources d'un cours d'eau international, droit violé en raison du détournement unilatéral des eaux du Danube par la Tchécoslovaquie[101]. Il n'est pas sans intérêt de noter que le caractère fondamental de ce droit découle de l'idée de communauté d'intérêts consacrée en 1929 dans l'affaire de l'Oder[102]. Fondement du droit fluvial international, cette idée intègre désormais le droit des cours d'eau internationaux, lequel comprend le principe d'utilisation rationnelle et optimale. En affirmant le rôle déterminant de l'utilisation rationnelle et optimale, la Haute Cour donne le sentiment de chercher à conforter l'assise du principe d'utilisation équitable et rationnelle sur la scène internationale, « une règle qui initialement relevait davantage des considérations d'équité que du droit strict »[103]. Dépourvu de véritable portée normative, l'article 1er formulant le principe d'utilisation rationnelle et optimale n'impose aucune obligation précise et ne saurait fonder l'appréciation du comportement des parties. Il n'en est pas moins digne d'intérêt, dans la mesure où exposant l'objet et le but du statut de 1975, il est l'aune à laquelle doivent être interprétées et appliquées les autres dispositions de l'instrument. Dans cette perspective, il y a lieu de considérer que le principe irrigue l'ensemble du statut et se concrétise dans la plupart des autres dispositions. Parmi celles-ci, les articles 27, 36 et 41 à la lueur desquels sera appréciée la conduite uruguayenne en l'espèce.

Ce principe d'utilisation rationnelle et optimale s'analyse comme un principe conciliateur, dans la mesure où il cherche à établir un équilibre entre « les droits et les besoins des parties concernant l'utilisation du fleuve à des fins économiques et commerciales et […] l'obligation de protéger celui-ci de tout dommage à l'environnement susceptible d'être causé par de telles activités »[104]. Il est ainsi étroitement lié au concept de développement durable, comme le souligne l'ordonnance du 13 juillet 2006 : « la présente affaire met en évidence l'importance d'assurer la protection, sur le plan de l'environnement, des ressources naturelles partagées tout en permettant un développement économique durable ». La Cour ajoutait : « le statut de 1975 a créé des mécanismes communs pour l'utilisation et la protection du fleuve […] un régime complet et novateur »[105]. Analysant, dans sa

---

100 Sohnle, *supra* note 53 aux pp. 305-23.

101 *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, supra note 2 à la p. 54, au para. 78. Sur ce point voir Sohnle, *ibid.* aux pp. 113-115.

102 *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder* (1931), Avis Consultatif, C.P.J.I. (série A) nº 23, à la p. 27 : « La communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les États riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres ». La CIJ reprend cette idée à son compte afin de mettre en exergue, dans son arrêt relatif au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, *supra* note 2 (à la p. 56, au para. 85), le caractère fondamental de l'utilisation équitable et rationnelle et l'illicéité du détournement unilatéral du Danube.

103 Sohnle, *supra* note 53 à la p. 316.

104 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 aux para. 174-5.

105 *Ibid*. à la p. 133 aux para. 80 et 81.

décision sur le fond, l'article 27 du *Traite de Salto*[106], la CIJ observe que cette disposition « reflète non seulement la nécessité de concilier les intérêts variés des États riverains dans un contexte transfrontières […], mais aussi celle de trouver un équilibre entre l'utilisation et la protection des eaux du fleuve qui soit conforme à l'objectif de développement durable »[107].

La matrice conceptuelle du droit de l'environnement[108] joue donc un rôle déterminant, tant dans la mise en œuvre de ce régime novateur que dans l'interprétation judiciaire des dispositions statutaires[109]. Exprimant la conviction que le développement économique et la protection de l'environnement ne sont nullement antinomiques, et que ces questions doivent être considérées à égalité dans la perspective du bien-être de l'humanité[110], le développement durable s'évince de la combinaison de différents paramètres parmi lesquels, la solidarité intra et intergénérationnelle, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et surtout l'intégration des préoccupations environnementales dans les décisions ou processus décisionnels réputés durables[111]. C'est à la lueur de ces indices que peut être éprouvée la durabilité d'une politique publique, ou que peut être faite la balance entre les prétentions économiques et environnementales déférées au juge[112], ce principe

---

106 *Traité de Salto*, *supra* note 9 à l'art. 27 (Utilisation des eaux) : « Le droit de chaque Partie d'utiliser les eaux du fleuve, à l'intérieur de sa juridiction, à des fins ménagères, sanitaires, industrielles et agricoles, s'exerce sans préjudice de l'application de la procédure prévue aux articles 7 à 12 lorsque cette utilisation est suffisamment importante pour affecter le régime du fleuve ou la qualité de ses eaux ».

107 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 au para. 177.

108 Pierre-Marie Dupuy, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle? » (1997) 101 R.G.D.I.P. 873 à la p. 886. On rappelle que le développement durable est consacré comme principe conceptuel à la faveur de l'affaire *Gabčíkovo-Nagymaros*. Voir *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, *supra* note 2 à la p. 78, au para. 140 *in fine*.

109 Voir en ce sens « Mémoire de la République argentine », *supra* note 3 aux p. 132 et s., aux p. 192 et s., et « Plaidoirie de Boisson de Chazournes », supra note 45 à la p. 70 et s.; *Usines de pâtes à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Contre-mémoire de l'Uruguay » (20 juillet 2007), aux pp. 51 et s., en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15428.pdf> et *Usines de pâtes à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de Stephen McCaffrey » (22 septembre 2009) aux pp. 46-58, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15511.pdf> [« Plaidoirie de Stephen McCaffrey »].

110 *Notre avenir à tous*, Montréal, Les Éditions du Fleuve, 1988 à la p. 10.

111 Sur ces indices de la durabilité voir notamment Sands, *supra* note 15 à la p. 253. On ne perdra pas de vue l'importance du principe d'intégration présenté comme la véritable incarnation du développement durable. Tel est le parti pris par les arbitres invités à trancher l'arbitrage relatif à la ligne du *Rhin de fer* (*Belgique c. Pays-Bas*) (2005), (Cour permanente d'arbitrage), en ligne : Cour permanente d'arbitrage <http://www.pca-cpa.org/upload/files/Iron_Rhine_French_award.pdf>. En substance, il est affirmé au paragraphe 59 de la sentence que « *Environmental law and the law on development stand not as alternatives but as mutually reinforcing, integral concept* » et que ce principe d'intégration « *applies not only in autonomous activities but also in activities undertaken in implementation of specific treaties between the Parties* ». Sur cette affaire voir notamment Virginie Barral, « La sentence du Rhin de fer, une nouvelle étape dans la prise en compte du droit de l'environnement par la justice internationale » (2006) 110 R.G.D.I.P. 647.

112 Dans cette perspective « Le principe de développement durable constitue, selon Jochen Sohnle, la meilleure illustration de la consécration de la méthode du bilan qui est inhérente à ce concept général. […] Ce principe a donc une dimension technique ou méthodologique et suppose l'existence de la méthode du bilan évaluant les différents intérêts en cause ». Voir Jochen Sohnle, « Réflexions sur la méthode du bilan et les ressources naturelles partagées » dans *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, 1481 à la p. 1485.

conceptuel tenant lieu à la fois de principe d'action politique mais aussi et surtout d'instrument de contrôle de la légalité des mesures ayant une incidence sur l'environnement[113].

L'équilibre que suppose le développement durable, et a fortiori l'utilisation rationnelle et durable de l'Uruguay, ne saurait être atteint que par le truchement d'une indispensable coopération internationale, la CIJ tenant en très haute estime la CARU et les fonctions assumées « dans le domaine de la conservation et de la préservation des ressources biologiques, de la prévention et de la surveillance de la pollution, ainsi que celles qui concernent la coordination des mesures prises par les parties »[114].

On peut ainsi conclure que le principe d'utilisation rationnelle et optimale suppose la gestion commune et rigoureuse des eaux du fleuve, dans le respect des intérêts de chacun et dans la perspective d'un développement durable. Cette approche est corroborée par les travaux de la CDI ayant conduit à l'adoption de la *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*.

Commentant l'article 24 du projet d'articles de 1994, la CDI observe en premier lieu que les termes « « utilisation dans des conditions rationnelles et optimales » doivent s'entendre comme s'appliquant au processus de gestion ». Elle poursuit en indiquant que « L'adjectif « rationnelles » signifie que « l'utilisation, la protection et le contrôle » du cours d'eau international doivent être planifiés par les États du cours d'eau intéressé et non pas se faire de manière désordonnée ou ponctuelle ». La CDI conclut en identifiant quelques unes des manifestations de cette utilisation, soit « la planification du développement durable, plurifonctionnel et intégré des cours d'eau internationaux, la communication et l'échange systématiques de données et d'informations entre les États du cours d'eau, et la surveillance continue des cours d'eau internationaux »[115].

S'attachant à l'utilisation optimale, la CDI estime que cet objectif est atteint lorsque « les États du cours d'eau s'assurent tous le maximum d'avantages possible et répondent le mieux possible à tous leurs besoins tout en réduisant au minimum les dommages causés à chacun d'entre eux et la part non satisfaite de leurs besoins »[116]. L'utilisation optimale a donc trait à l'intensité de l'effort accompli par un État en vue d'exploiter une ressource partagée, sans lui causer de dommage et en ménageant les intérêts des autres riverains.

---

113 En ce sens voir Dupuy, *supra* note 108 à la p. 887 et Sohnle, *supra* note 71 à la p. 108.

114 *Usines de pâte à papier, supra* note 1 au para. 176.

115 Commission du droit international, *Rapport de la Commission du droit international, 49e session*, Doc. off. AG NU, 49e sess., Doc. NU A/49/10 (2001) au para.3.

116 *Ibid.*

2. La preuve de l'atteinte supposée aux prescriptions de fond

L'Argentine soutenait que la mise en œuvre du développement durable emportait entre autre conséquence l'application du principe de précaution et par là même le renversement de la charge de la preuve[117]. La Cour ne fait pas droit à cette allégation, pas plus qu'elle ne répond à l'invitation du professeur Sands de consacrer la valeur coutumière d'un principe[118], que beaucoup présentent comme un principe d'action politique imposant l'adoption de mesures de protection nonobstant l'absence de certitudes scientifiques quant à la réalisation d'un dommage grave à l'environnement[119]. S'il fait l'objet de controverses, le contenu de ce principe est cependant largement identifié, en ce qu'il est question d'action transparente et raisonnable, proportionnée aux connaissances scientifiques disponibles et recourant aux meilleures techniques disponibles[120].

C'est ainsi entendu que la précaution est mise en œuvre tant par la Cour de justice de l'Union européenne[121] que par l'Organe d'appel de l'OMC[122]. Mais si le principe est appliqué dans différents cercles contentieux internationaux, sa qualité de norme coutumière est considérée avec réserve. Dans l'affaire *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et produits carnés (Hormones)*, l'Organe d'appel considérait par exemple superflu et imprudent de prendre position sur une question qui n'avait fait l'objet d'aucune formulation faisant autorité[123]. Il visait en l'occurrence le silence de la CIJ en l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, alors même que les arguments avancés par la Hongrie lui donnaient l'occasion de clarifier le contenu et le statut de cette norme[124].

Aucune tentative de clarification n'ayant été esquissée à la faveur de l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, on pouvait raisonnablement attendre de la Cour une posture moins hésitante en l'affaire des *Usines de pâte à papier*. Il n'en est rien. Elle se contente d'affirmer qu' « une approche de précaution, si elle peut se révéler pertinente pour interpréter et appliquer les dispositions du statut, n'a toutefois pas

---

117 « Mémoire de la République argentine », *supra* note 3 à la p. 137 et 200.

118 « Plaidoirie de Philippe Sands », *supra* note 10 à la p. 58, au para. 8.

119 Laurence Boisson de Chazournes, « Le principe de précaution : nature, contenu et limites » dans Charles Leben et Joe Verhoeven, *Le principe de précaution – Aspects de droit international et communautaire*, Paris, Panthéon-Assas, 2002, 65 à la p. 88; Olivier Godard, « Le principe de précaution et la proportionnalité face à l'incertitude scientifique » dans Conseil d'État, *Rapport public 2005, Responsabilité et socialisation du risque*, Paris, La Documentation française, 2005, 377 [*Godard*].

120 *Godard*, *ibid*. à la p. 385.

121 *Monsanto Agricoltura Italia SpA et autres c. Presidenza del Consiglio dei Ministri et autres*, C.J.E., C-236/01, J.O. Cau para. 112-3. Sur ce point voir Nicolas de Sadeleer, « The Precautionary Principles as a Device for Greater Environmental Protection : Lessons from EC Courts », (2009) 18 R.E.C.I.E.L. 3.

122 *Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant* (2001), OMC Doc. WT/DS135/AB/R aux para. 172 et 178 (Rapport de l'Organe d'appel) en ligne : OMC <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/u/WT/DS/135ABR.doc>.

123 *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)* (1998), OMC Doc. WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, au para. 123 et la *supra* note 93.

124 *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (*Hongrie c. Slovaquie)*, « Mémoire de la Hongrie » (2 mai 1994), aux para. 6.56-6.69, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/10921.pdf>.

pour effet d'opérer un renversement de la preuve »[125]. La non consécration de la précaution rend compte d'une culture classique du risque, fondée sur le caractère certain du dommage. Peu importe son caractère imminent ou différé, l'important selon la Cour est que le risque en cause soit certain et inévitable[126]. La conception de la CIJ contraste avec celle du Tribunal de Hambourg, qui n'hésite pas à ordonner des mesures conservatoires fondées sur le principe de précaution, ainsi que l'atteste notamment l'affaire relative à l'*Usine MOX*[127].

Le juge Cançado Trindade regrette ce mutisme dans des termes qui se suffisent à eux-mêmes :

> *It escapes my comprehension why the ICJ has so far had so much precaution with the precautionary principle. I regret to find that, since 1973, the Court has not displayed more sensitiveness to the invocation of precaution before it, when it comes to protect human beings and their environment, even well before the corresponding precautionary principle began to take shape in contemporary International Environmental Law.*[128]

Et d'ajouter plus loin : « *The fact that the Court's Judgment silenced on them does not mean that those principles, of prevention and of precaution, do not exist. They do exist and apply, and are, in my view, of the utmost important, as part of the* jus necessarium »[129].

Cette attitude est pour le moins paradoxale, compte tenu des efforts déployés par cette même juridiction en vue de se positionner avantageusement sur « le marché du contentieux international de l'environnement ». Elle déclarait, naguère, avoir pleinement conscience que « l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé »[130], et constitua treize années durant (de 1993 à 2006) une chambre spéciale pour les questions d'environnement. Il convient toutefois de garder à l'esprit que c'est en stratège qu'agissait la Cour, dans la mesure où elle cherchait à faire la démonstration de sa porosité au souffle du monde tout en faisant pièce aux tentatives d'établissement d'une juridiction spécialisée en matière environnementale[131].

---

125 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 au para. 164.

126 *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, supra note 2 à la p. 42, au para. 54.

127 *Usine MOX, supra* note 33.

128 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, « Seperate opinion of judge Cançado Trindade » (20 avril 2010) aux para. 67 et 113, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org /docket/files/135/15885.pdf>.

129 *Ibid*.

130 *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *supra* note 2 au para. 29.

131 Raymond Ranjeva, « L'environnement, la Cour internationale de justice et sa Chambre spéciale pour les questions d'environnement » (1994) 40 A.F.D.I.433; Cesare Romano, *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes. A Pragmatic Approach*, London, Kluwer Law International, 2000 aux pp. 122-5; Discours de Son Excellence Mme Rosalyn Higgins, Présidente de la Cour internationale de justice, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le 26 octobre 2006, en ligne : CIJ <http://www.icj-cij.org/court/index.php?pr=1874&pt=3&p1=1&p2=3&p3=1>. Sur la constitution d'une cour mondiale de l'environnement voir notamment Amedeo Postiglione, *The Global Demand for an International Court of the Environment*, Napoli, Edizioni scientifiche italiana, 1999, aux pp. 17-20; Alfred Rest, « Need for an International Court for the Environment? Underdeveloped Legal Protection for the Individual in Transnational Litigation » (1994) 24 E.P.L. 173.

La preuve des atteintes supposées aux obligations substantielles soulève d'autres questions délicates, dont le traitement met encore en lumière la prudence de la Cour. Il en va ainsi de la preuve par l'expertise, la Cour ayant dû faire face à une abondance de rapports et d'études scientifiques et eut à entendre les experts commis par les parties en qualité de conseils.

En ce qui concerne, l'abondante et complexe littérature soumise à son appréciation, la Cour observe à bon droit, qu' « il lui incombe, au terme d'un examen attentif de l'ensemble des éléments soumis par les Parties, de déterminer quels faits sont à prendre en considération, d'en apprécier la force probante et d'en tirer les conclusions appropriées »[132]. S'agissant des experts, elle se contente de déclarer que l'intervention de ceux-ci aurait été plus pertinente s'ils avaient participé à l'instance comme témoins-experts conformément aux articles 57 et 64 du Règlement de la Cour, circonstance dans laquelle ils auraient pu être interrogés tant par la partie adverse que par la Cour elle-même[133]. Il faut préciser que cette déclaration fait écho au débat autour de l'indépendance des experts intégrés aux délégations[134], mais aussi à la présence dans la délégation uruguayenne d'un expert ayant participé, à la demande de la Société financière internationale (SFI), au processus d'évaluation du projet Orion, soutenu par la SFI[135].

Ce débat et cette volumineuse documentation sont l'occasion de soulever la question de l'aptitude de la CIJ à s'emparer avec pertinence d'un contentieux aussi complexe que le contentieux environnemental. La participation d'experts à l'instance offre la garantie que le juge soit dûment informé des paramètres scientifiques et techniques d'une affaire et qu'il statue en parfaite connaissance de cause. Si les parties jouent un rôle important en matière probatoire, il est loisible à la Cour de s'assurer une information objective en désignant des experts techniques ou en se transportant sur les lieux. Or, elle fait un usage parcimonieux des pouvoirs qu'elle tient de l'article 50 du statut et de l'article 66 de son règlement de procédure, des experts indépendants n'ayant été désignés que dans l'affaire du *Détroit de Corfou* et l'affaire du *Golfe du Maine* (*Canada c. États-Unis*)[136], cependant que l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* fut l'unique occasion de procéder à une descente sur les

---

132 *Usines de pâtes à* papier, supra note 1 au para. 168.

133 *Ibid*. au para. 167.

134 Le juge Bennouna est à l'origine de ce débat, puisqu'il interrogea les parties sur leur conception de « l'expert indépendant » et sur la question de savoir si un expert mandaté par l'une ou l'autre partie est fondé à recevoir la qualification d'expert indépendant. Voir *Usines de pâte à papier sur fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Question du juge Bennouna » (22 septembre 2009), à la p. 59, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15511.pdf>.

135 Sur les doutes de Philippe Sands quant à l'indépendance de cet expert, voir *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de M. Philippe Sands» (29 septembre 2009), aux pp. 22-7 aux para. 20-6, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket /files/135/15571.pdf>.

136 Sur cette pratique voir Gillian White, « The Use of Experts by the International Court », dans Vaughan Lowe & Malgosia Fitzmaurice, dir., *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 528.

lieux[137]. Cette visite exerça d'ailleurs une influence certaine sur les juges[138], ainsi qu'en attestent les nombreuses références de l'arrêt à la réalité de la situation[139].

Par contraste, le ton de l'arrêt rendu dans l'affaire des *Usines de pâte à papier* suggère la faiblesse de la conviction du juge ainsi que la relativité des éléments de preuve. La Cour estime, au paragraphe 189, que « l'Argentine n'a pas démontré de manière convaincante que l'Uruguay a refusé de prendre part aux efforts de coordination ». Elle déclare au paragraphe 228, qu' « en l'absence d'éléments de preuve établissant de manière convaincante qu'il ne s'agissait pas là d'un épisode isolé […], [elle] n'est pas à même de conclure que l'Uruguay a violé les dispositions du statut de 1975 ». Plus loin, il est question soit d' « éléments de preuve insuffisants » ou encore d'absence de lien « clairement établi entre les effluents de l'usine Orion et les malformations des rotifères »[140].

On peut donc en déduire que l'impressionnante documentation communiquée au juge et l'audition des différents experts n'auront pas entièrement concouru au parfait éclairage de celui-ci[141]. On peut également raisonnablement concevoir que la Cour de La Haye serait bien inspirée de poursuivre les efforts tendant à améliorer son information scientifique et technique et préserver par la même occasion son crédit sur la scène internationale. À cet égard, la pratique

---

137 Voir Jean-Marc Thouvenin, « La descente sur les lieux dans l'affaire relative au projet Gabcikovo-Nagymaros » (1997) 43 A.F.D.I. 333; Mohammed Bedjaoui, « La "descente sur les lieux" dans la pratique de la CIJ et de sa Devancière » dans Gerhard Hafner et *al.*, dir., *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern – in Honour of his 80th Birthday*, The Hague, Kluwer Law International, 1998.

138 De l'avis de Mohammed Bedjaoui « la visite s'est révélée incomparablement utile. Ses résultats n'ont pas directement influencé le raisonnement de la Cour et de ses membres. Mais ils ont incontestablement aidé à « comprendre » les problèmes techniques qui en constituaient la toile de fond ». Voir *ibid.* à la p. 21.

139 Au paragraphe 136 de l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour estime qu'elle « appliquerait le droit en perdant entièrement de *vue la réalité* si elle devait ordonner le plein rétablissement de ces obligations et la démolition des ouvrages de *Cunovo*, alors que les structures existantes peuvent adéquatement servir la réalisation des objectifs du traité ». Au paragraphe 146, elle indique qu' « il ressort des différents éléments du dossier qu'en *l'état actuel* des informations soumises à la Cour la variante C semble pouvoir fonctionner d'une façon qui permette à la fois l'exploitation économique du système de production d'électricité et la satisfaction des préoccupations écologiques essentielles ». Enfin, l'article 2B) du dispositif fait mention de la *situation existante* que les parties sont tenues de prendre en considération dans leur effort de négociation en vue d'assurer la réalisation des objectifs du traité du 16 septembre 1977.

140 *Usines de pâte à papier, supra* note 1 aux para. 254 et 262.

141 Cette déduction est corroborée par la déclaration du juge Yusuf, l'opinion dissidente du juge Vinuesa (*Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, « Declaration of judge Yusuf » (20 avril 2010) aux para. 92-100, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15887.pdf>.) et l'opinion dissidente commune des juges Al-Khasawneh et Simma (*Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, « Joint dissenting opinion of judges Al-Khasawneh and Simma» (20 avril 2010) aux para. 2-17, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15879.pdf> [*Opinion des juges Al-Khasawneh et Simma*]). Ces juges déplorent tant la passivité de la Cour que l'occasion manquée de s'emparer selon les règles de l'art de la dimension scientifique et technique de l'affaire, le recours à un panel d'experts ou à un expert indépendant, interrogés par les parties selon la méthode du contre-interrogatoire croisé, ayant certainement permis une meilleure appréciation des allégations respectives des parties, des méthodes employées pour mesurer la pollution du fleuve, ou encore de la dimension temporelle de la pollution de l'Uruguay.

particulièrement féconde des organes de règlement de l'OMC présente un intérêt certain, ceux-ci ayant pris l'habitude de solliciter la participation d'experts indépendants, mais aussi d'accueillir favorablement la participation spontanée d'entités non gouvernementales, des amici curiae avides d'apporter leur contribution à l'exercice de la justice internationale[142]. La CIJ admet, certes, la participation de pareilles entités à la procédure consultative, mais l'on conçoit difficilement qu'il n'en aille pas de même en matière contentieuse[143].

Ainsi informée et ayant posé le cadre de son intervention, la Cour pouvait se consacrer à l'examen du grief d'atteinte à l'obligation de protéger et de préserver l'environnement du fleuve Uruguay.

B. Le respect par l'Uruguay de l'obligation de protéger et de préserver l'environnement du fleuve

La mise en service de l'usine Orion constituait, selon l'Argentine, une menace grave pour l'environnement du fleuve Uruguay, les papeteries ayant la triste réputation de déverser de nombreux polluants dans leur environnement immédiat. Le demandeur visait notamment des nutriments et des polluants organiques persistants tels que, le phosphore, le plomb, et les nonylphénols susceptibles d'accentuer le risque d'eutrophisation, d'affecter tant la qualité que la biodiversité des eaux du fleuve[144]. La problématique des effluents était d'autant plus sensible, que la géomorphologie du fleuve faisait craindre une capacité limitée à recevoir et disperser ces polluants, compte tenu de la fréquence des phénomènes d'inversion du courant et de stagnation[145]. L'Argentine insistait également sur le fait que l'effet néfaste de l'usine Orion ne concernait pas exclusivement l'environnement fluvial, dans la mesure où elle affectait également les différentes activités récréatives et touristiques dans la zone de Gualeguaychú[146]. Invoquant l'impact dévastateur de l'usine sur le

---

142 Caroline Foster, « Social Science Experts and *Amicus Curiae* Briefs in International Courts and Tribunal : The WTO *Biotech* Case »(2005) 52 N.I.L.R. 433; Joost Pauwelyn, « The Use of experts in WTO Dispute Settlement »(2002) 51 I.C.L.Q. 325; voir également l'opinion dissidente commune des juges Al-Khasawneh et Simma (*Opinion des juges Al-Khasawneh et Simma*, *supra* note 141 aux para. 15 et 16). Pour une illustration récente de la politique de l'Organe d'appel en matière de participation d'experts aux travaux des organes de règlement, voir *Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones* (2008), OMC Doc. WT/DS321/AB/R (Rapport de l'Organe d'appel), aux para. 433-484, en ligne : OMC <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/u/WT/DS/321ABR.doc>.

143 C'est par le biais de l'Instruction de procédure XII, adoptée en juillet 2004, que la CIJ admet officiellement et organise la participation d'entités non gouvernementales à la procédure consultative. Sur ces considérations voir notamment *CIJ Annuaire 2003-2004*, vol. 58, New York, NU, 2009, aux pp. 4-5; Eduardo Valencia-Ospina, « Non-Governmental Organizations and the International Court of Justice » (2005) dans Tullio Treves & *al.*, dir., *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, La Haye, TMC Asser Press, 2005, 227; Dinah Shelton, « The Participation of Non-Governmental Organizations in International Judicial Proceedings » (1994) 88 A.J.I.L. 611.

144 « Mémoire de la République argentine », *supra* note 3 aux pp. 203-24; *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de M. Philippe Sands » (17 septembre 2009), aux p. 12-22, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15499.pdf>.

145 « Mémoire de la République argentine » , *supra* note 3 aux pp. 210-211.

146 *Ibid.* aux pp. 204-205 et aux pp. 253-6.

paysage, elle se plaignait non seulement d'une pollution sonore et visuelle mais aussi d'odeurs nauséabondes[147].

En la sorte, l'activité de l'usine tombait sous le coup des articles 36 et 41 a) du statut, prescrivant respectivement l'obligation pour les parties de coordonner, par l'intermédiaire de la CARU, les mesures propres à éviter une modification de l'équilibre écologique du fleuve, et l'obligation d'empêcher la pollution, en établissant des normes et en adoptant les mesures appropriées[148]. En d'autres termes, la conduite de l'Uruguay était en contradiction avec une obligation de protéger et préserver l'environnement fluvial ou une obligation de prévenir la pollution de cet espace commun.

Les arguments avancés par la partie argentine n'emportent pas la conviction du juge, qui estime non fondé le grief d'atteinte à l'environnement du fleuve[149]. Il y a lieu de remarquer que la Cour, faisant fond sur une conception traditionnellement stricte de sa compétence, s'attache essentiellement à ce grief et écarte la question de la pollution sonore et visuelle ainsi que celle concernant des odeurs malodorantes. Elle estime en effet que ces considérations n'entrent pas dans le champ de compétence rationae materiae de l'article 60 du *Traité de Salto* fondant sa compétence exclusivement en matière d'interprétation et d'application des dispositions statutaires[150]. Forte de cette conception, la Haute Cour précise par ailleurs que son office exclut la considération d'obligations découlant d'autres engagements internationaux, qui ne sont en rien incorporés dans le champ d'application du statut ainsi que le soutenait la partie argentine[151].

Restrictive en matière de compétence, la CIJ adopte une posture bien plus constructive en matière d'interprétation, en ce qu'elle accueille favorablement l'argument argentin selon lequel le statut ne doit pas être interprété comme clos sur lui-même, à l'exclusion des règles pertinentes en matières de protection de l'environnement, notamment celles relatives à la protection de la biodiversité[152]. L'instrument est ainsi interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes, dans leur contexte, à la lumière de son objet et de son but, et compte tenu de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties[153]. S'il faut saluer le recourt à cette méthode d'interprétation, laquelle avait permis la prise en compte de la spécificité environnementale de l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, on ne peut manquer de remarquer que pareille flexibilité n'a nullement droit de citer en matière de compétence. La sensibilité de la Cour à la question environnementale eut pu la conduire à considérer avec bienveillance l'idée d'une atteinte tant aux eaux qu'à l'écosystème général du fleuve ainsi que l'y invitait

---

147 « Réplique de la République argentine », *supra* note 29 à la p. 361; *Usines de pâtes à papier sur le fleuve Uruguay*, « Plaidoirie de M. Colombo » (16 septembre 2009), aux pp. 39-41, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15469.pdf>.

148 « Réplique de la République argentine », *supra* note 29 aux pp. 448-55.

149 *Usines de pâtes et papier*, *supra* note 1 au para. 265.

150 *Ibid*. aux para. 51-2.

151 *Ibid*. au para. 62.

152 « Réplique de la République argentine », *supra* note 29 au para. 4.26.

153 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 aux para. 65-6.

l'Argentine[154]. Prudente, elle s'en tient à une approche restrictive de sa compétence alors qu'en d'autres affaires elle sut faire preuve d'une étonnante flexibilité[155].

En ce qui concerne concrètement la question de l'atteinte à l'environnement du fleuve, la Cour développe son analyse en rappelant le devoir général de prévention et de diligence qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale[156]. Prescription bien établie du DIE[157], ce devoir de prévention prend corps dans la détermination d'un cadre législatif et règlementaire relativement à l'autorisation et la surveillance des activités conduites sur le territoire étatique, et dans l'évaluation de leur impact sur l'environnement[158]. À cette dimension interne s'ajoute une dimension externe que commande la nature partagée de certaines ressources naturelles. Le devoir de prévention se réalise alors dans l'élaboration commune de normes et de plans de protection ainsi que dans un devoir de notification des dangers imminents[159].

Tel est précisément l'objet du *Digesto sobre el uso y aprovechamiento del río Uruguay* (Digeste[160]), définissant des principes normatifs essentiels à la prévention et la contamination des eaux du fleuve et des standards de qualité de ces eaux[161]. Adoptés, par le biais de la CARU, ces principes et standards rendent compte d'une volonté commune de préserver l'équilibre écologique du fleuve, interdisant de ce fait

---

154 « Mémoire de la République argentine », *supra* note 3 aux pp. 114 et s.

155 On pense en l'occurrence à l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. États-Unis*), [1986] C.I.J. rec. 14 au para 222) et à l'affaire des *Plates-formes pétrolières* (*Iran c. États-Unis*), Arrêt sur les exceptions préliminaires, [1996] C.I.J. rec. 803 au para. 20. Dans ces affaires, la CIJ considéra que les questions relatives à l'emploi de la force ne sont pas exclues en tant que telles du champ d'application des traités d'amitié et de commerce constituant la base de sa compétence. Voir notamment Christine Gray, « The Use and Abuse of the International Court of Justice : Cases Concerning the Use of Force after Nicaragua » (2003) 14 E.J.I.L. 867.

156 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 aux para. 185, 193 et 197.

157 Expressément consacrée par la CIJ en l'affaire de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *supra* note 2 au para. 29, on s'accorde à voir des formulations plus anciennes de cette obligation dans l'arbitrage relatif à la *Fonderie de Trail* (*États-Unis c. Canada*) (1941), 3 R.S.A à la p. 1965 (Compromis d'arbitrage) [*Fonderie de Trail*], ainsi que dans l'affaire relative au *Détroit de Corfou*, *supra* note 54 à la p. 22. Sur ces considérations, voir notamment *Rapport de la CDI*, *supra* note 97 aux pp. 420 et s.

158 Sands, *supra* note 15 aux pp. 246-47.

159 *Fonderie de Trail*, *supra* note 157; *Détroit de Corfou*, *supra* note 54 à la p. 22.

160 *Le Digeste sur les utilisations des eaux du fleuve Uruguay et l'édiction de standards* s'analyse comme un ensemble de principes normatifs essentiels pour prévenir la contamination des eaux du fleuve et pour définir les standards de qualité de ces eaux. Il est élaboré par l'Argentine et l'Uruguay dans le cadre du CARU. Le mémoire de l'Argentine fournit une série d'informations concernant ce texte à partir de la page 121 notamment.

161 « Mémoire de la République argentine », *supra* note 3 aux pp. 121 et s. Le Digeste (Chapitre 1 du titre 1, article 1 (E3)) définit la pollution comme « l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, dans le milieu aquatique, des substances ou énergie par lesquels résultent des effets nocifs » et précise que la pollution industrielle est causée « par des émissions solides, liquides ou gazeuses qui proviennent d'activités industrielles, y compris les mines et la génération d'énergie ». Il précise également que la notion d'« effets nocifs » doit être entendue comme « toute altération de la qualité des eaux qui empêche ou rend difficile quelconque utilisation légitime des eaux, qui produit des effets délétères ou dommages aux ressources vivantes, des risques à la santé humaine, une menace aux activités aquatiques y compris à la pêche ou à la réduction des activités récréatives ».

un constat d'infraction avec la norme contenue dans l'article 36[162].

S'agissant du volet interne de la prévention, la licéité de la conduite uruguayenne s'évince tant de la régularité de l'étude d'impact sur l'environnement de l'usine Orion que de l'effet limité du déversement de ses effluents sur les eaux du fleuve. En l'occurrence, le désaccord se faisait sur le contenu et la portée de l'obligation relative à l'étude d'impact, l'Argentine dénonçant le caractère superficiel d'une étude conduite sans consultation des populations concernées, au mépris des autres sites possibles et des risques de pollution[163]. À la conception extrême de la partie argentine, l'Uruguay répondait en se retranchant derrière sa propre législation et derrière l'acception classique de l'institution : consistant dans une procédure nationale ayant pour objet d'évaluer l'impact probable d'une activité proposée sur l'environnement, l'étude d'impact exige une description du projet et de son lieux d'exécution, la précision de son impact potentiel sur l'environnement et l'indication des mesures correctives visant à réduire l'impact préjudiciable sur l'environnement[164].

Si elle affirme le statut coutumier du devoir de conduire une étude d'impact, la Cour est d'avis que le contenu et la portée de l'obligation ne disposent pas d'un tel statut[165]. Dans ces conditions, compte tenu du silence du statut de 1975, de la non application de la *Convention d'Espoo* en l'espèce et de l'imprécision des *Buts et principes du PNUE*, elle « estime qu'il revient à chaque État de déterminer, dans le cadre de sa législation nationale ou du processus d'autorisation du projet, la teneur exact de l'évaluation de l'impact sur l'environnement »[166].

Nonobstant l'absence d'obligation internationale, elle entreprend néanmoins de vérifier la pertinence des griefs argentins concernant les points en litige (le choix du site et la consultation des populations intéressées). Observant que les *Buts et principes du PNUE* (art. 4 c)) prévoient simplement qu'une « évaluation […] doit au minimum contenir une description des autres solutions possibles » et que différents sites ont effectivement fait l'objet d'examen avant le choix de l'emplacement définitif de l'usine Orion, la Cour estime satisfaite cette exigence[167]. De la même manière, si l'Uruguay n'était lié par aucune obligation internationale quant à la consultation des populations concernées, la CIJ constate que cette partie n'a nullement fait l'économie d'une telle procédure[168].

Passant ensuite à la question des techniques de productions utilisées par l'usine Orion la Cour remarque, en forme de préliminaire, que la prévention de la pollution « entraîne la nécessité d'examiner avec soin la technologie à laquelle l'installation industrielle a recours »[169]. En l'occurrence, le juge Simma manifesta un

---

162 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 26 au para. 189.

163 « Réplique de la République argentine », *supra* note 29 aux pp. 408-39.

164 *Contre-mémoire de l'Uruguay*, *supra* note 109 à la p. 305 et *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Plaidoirie de M. Alan Boyle » (23 septembre 2009) aux pp. 24-9, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15513.pdf>.

165 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 aux para. 204-5.

166 *Ibid*. au para. 205.

167 *Ibid*. au para. 210.

168 *Ibid*. aux para. 216-9.

169 *Ibid*. au para. 223.

grand intérêt pour la technique utilisée, ses variantes, ses possibilités d'évolution ou encore la lancinante question des rejets malodorants[170]. Les parties furent interrogées en ce sens et apportèrent, semble t'il, un utile éclairage aux magistrats[171]. L'Argentine n'est cependant pas parvenu à convaincre la Cour que l'usine Orion n'utilisait pas les meilleures techniques disponibles. Les juges ont été sensibles, vraisemblablement, au fait que l'usine a recours au « procédé Kraft » de fabrication de papier blanchie, le procédé le plus répandu qui intègre de surcroît un procédé de blanchiment exempt de chlore élémentaire, ainsi que des systèmes de traitement des eaux usées primaire et secondaire faisant intervenir un procédé de traitement par boues activées[172]. L'Uruguay a ainsi pu se prévaloir non seulement de cette caractéristique mais aussi des nombreuses informations relatives à la surveillance des effluents de l'usine, attestant le faible impact de l'usine sur le milieu[173].

Licite au regard de l'évaluation de son impact sur l'environnement, du recours aux meilleures techniques disponibles, l'usine Orion l'est encore en ce qui concerne l'impact de ses rejets sur la qualité des eaux de l'Uruguay. La Cour est en effet d'avis que les nombreux éléments de preuve soumis à son appréciation n'établissent pas clairement un lien entre l'activité de l'usine et les concentrations de substances polluantes dans les eaux du fleuve[174]. Elle estime, par exemple, que si la concentration de phosphore total dépasse les limites fixées par la législation uruguayenne en matière de normes de qualité de l'eau, ce phénomène ne constitue en rien une violation de l'article 41(a), eu égard au caractère insignifiant du volume de phosphore imputable à l'usine[175].

La même conclusion s'imposait, en ce qui concerne la pollution atmosphérique et les effets sur la diversité biologique, les éléments versés au dossier n'étayant que très faiblement les thèses argentines[176]. Le juge parvient à ce résultat en dépit d'une démarche constructive le conduisant à tenir compte d'instruments pertinents en matière de préservation de la diversité biologique, la CITES, la convention sur la diversité biologique et la convention de Ramsar notamment. Cette démarche se concrétise, s'agissant singulièrement de la préservation du milieu aquatique, dans une obligation de protéger la faune et la flore du fleuve, laquelle devrait se réaliser dans l'intégration de ces considérations dans les normes et mesures adoptées au titre de l'article 41 du statut[177]. Dans le même ordre d'idées, la lutte contre la pollution atmosphérique intègre également les obligations à la charge des

---

170 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Questions du juge Simma » (17 septembre 2009) aux pp. 67-68, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15499.pdf>.

171 *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), « Exposé de McCubbin» (22 septembre 2009) aux pp. 35-8, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15573.pdf>, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (*Argentine c. Uruguay*), «Exposé de M. Wheater » (28 septembre 2009) aux pp. 65-7, en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15569.pdf> .

172 *Usines de pâte à papier*, supra note 1 au para. 224.

173 *Ibid*. au para. 226.

174 *Ibid*. aux para. 229-59.

175 *Ibid*. au para. 247.

176 *Ibid*. aux para. 262 et 264.

177 *Ibid*. au para. 262.

parties au statut. La Cour admet en effet que « si les rejets des cheminées de l'usine déposent dans le milieu aquatique des substances nocives, cette pollution indirecte du fleuve relèverait des dispositions du statut »[178]. C'est cependant une vision étroite de la pollution atmosphérique qui est ici consacrée, dans la mesure où la partie demanderesse faisait valoir, outre les eaux de l'Uruguay, « l'impact dévastateur de l'usine Orion sur le paysage, sur l'usage récréationnel du fleuve et sur le tourisme »[179].

Ayant constaté la non-violation des prescriptions de fond, la Cour n'en reste pas là. Elle invite avec insistance les parties au respect du mécanisme commun établi par le statut de 1975 et à faire en sorte que la « CARU puisse continûment exercer ses pouvoirs, 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 sur le milieu aquatique ». Elle enjoint également l'Uruguay à poursuivre le contrôle et le suivi du fonctionnement de l'Usine Orion[180]. Dans un mouvement rappelant singulièrement la partie normative de l'arrêt prononcé en l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*[181], ou encore la sentence rendue dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*[182], la Cour se pose ainsi moins en juge qu'en amiable compositeur. Exhortant les parties à la coopération, et rappelant la nécessité d'une évaluation continue de l'impact sur l'environnement[183], la Cour internationale de justice met l'accent sur les règles fondamentales s'imposant en matière de gestion durable d'une ressource naturelle partagée.

***

L'arrêt rendu en l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* se prête à une grande variété d'appréciations. Prononcé à la satisfaction des deux parties, il porte la marque du savant équilibre qui imprègne la jurisprudence de la Cour mondiale. L'arrêt manifeste, par ailleurs, la sensibilité de la CIJ à la question environnementale, dans la mesure où elle ne manque pas, par le truchement d'une démarche évolutive, de faire application de ces principes fondamentaux du droit international de l'environnement que constituent le développement durable, le principe de prévention et de diligence, et le principe de coopération. Appréciable est également la consécration explicite du statut coutumier du devoir de réaliser une

---

178 *Ibid*. au para. 264.

179 *République de la République argentine*, *supra* note 29 à la p. 361.

180 *Usines de pâte à papier*, *supra* note 1 aux para. 266 et 281. On peut également voir dans cette déclaration un rappel de l'*Ordonnance du 13 juillet 2006*, *supra* note 33.

181 *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, *supra* note 2 aux pp. 77-8 et 140-1.

182 *Fonderie de Trail*, *supra* note 157 à la p. 1981.

183 Il n'est pas inutile de rappeler la justification, par le juge Weeramantry, du caractère continu de l'évaluation de l'impact sur l'environnement : « l'EIE est un principe dynamique […] Tant qu'un projet d'une certaine envergure est en activité, l'EIE doit continuer, car tout projet de ce genre peut produire des effets inattendus; des considérations de prudence semblent dicter la nécessité d'un suivi continu. Plus les dimensions et la portée du projet sont importants, plus il est nécessaire de suivre ses effets de façon continue : dans un domaine aussi complexe que l'environnement, on ne peut s'attendre à ce que l'EIE préalable au projet prévoie tous les dangers écologiques possibles ». Voir *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (*Hongrie c. Slovaquie*), « Opinion dissidente du juge Weeramantry » [1997] (25 septembre 1997) C.I.J. rec. 88 à la p. 111.

étude d'impact environnementale. S'il est incontestablement satisfaisant sur ces différents aspects, l'arrêt n'en restera pas moins dans l'histoire de la Cour internationale de justice comme celui des occasions manquées. Manquée l'occasion de préciser le statut de l'emblématique principe de précaution. Manquée l'occasion de faire la démonstration de son aptitude à trancher avec efficacité un contentieux complexe, parce que éminemment technique et scientifique.

La considération scrupuleuse de la singularité de ses justiciables et la base consensuelle de sa compétence justifient certainement la prudence de la Cour. Les mutations de l'ordre juridique international l'invitent cependant à l'audace, au risque d'entamer son crédit et alimenter les spéculations relatives à l'avènement de nouveaux juges. En ce cas, il faut espérer que l'affaire relative aux *Épandages aériens d'herbicides*[184], de même que l'instance récemment introduite contre le Japon en raison de la violation de ses obligations internationales relatives à la chasse à la baleine[185] constitueront une étape décisive dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice.

---

[184] *Épandages aériens d'herbicides*, *supra* note 2.

[185] Cour internationale de justice, Communiqué2010/16, « L'Australie introduit une instance contre le Japon pour une violation alléguée des obligations internationales relatives à la chasse à la baleine » (1er juin 2010), en ligne : Cour internationale de justice <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/15954.pdf>.