



HAL
open science

L'arrêt rendu le 16 décembre 2015 par la CIJ opposant le Costa Rica au Nicaragua : entre contestation de souveraineté territoriale et prévention des dommages transfrontières

Pascale Ricard

► To cite this version:

Pascale Ricard. L'arrêt rendu le 16 décembre 2015 par la CIJ opposant le Costa Rica au Nicaragua : entre contestation de souveraineté territoriale et prévention des dommages transfrontières. Le journal du Centre de droit international, 2016, 14. hal-02514683

HAL Id: hal-02514683

<https://hal.science/hal-02514683>

Submitted on 22 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'arrêt rendu le 16 décembre 2015 par la CIJ opposant le Costa Rica au Nicaragua : entre contestation de souveraineté territoriale et prévention des dommages transfrontières

Pascale RICARD*

Les affaires *Costa Rica c. Nicaragua* et *Nicaragua c. Costa Rica* témoignent, une fois encore, de la complexité des relations transfrontalières entre les deux États. En effet, ces affaires font suite au *différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes*¹, dans lequel le Costa Rica dénonçait la violation par le Nicaragua de ses obligations internationales en ce qui concerne l'exercice des droits de navigation sur le fleuve San Juan, en vertu de l'article VI du traité de 1858 fixant la frontière entre les deux États de l'Océan Pacifique jusqu'à la mer des Caraïbes. La CIJ a, en outre, été saisie une nouvelle fois par le Costa Rica en 2014, au sujet de la *délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'Océan Pacifique*. L'interprétation du traité de 1858 se trouve une fois de plus au cœur de l'arrêt rendu le 16 décembre 2015 par la CIJ.

Les faits matériels et procéduraux à l'origine des deux affaires faisant l'objet de cet arrêt sont tout aussi complexes. Une requête introductive d'instance a été déposée au Greffe de la Cour par la République du Costa Rica le 18 novembre 2010, dans laquelle celui-ci fait grief au Nicaragua « d'avoir envahi et occupé un territoire costa-ricien, et d'y avoir construit un chenal », dans le cadre des travaux de dragage du fleuve San Juan entrepris un mois plus tôt afin d'en améliorer la navigabilité. Faisant suite à une demande du Costa Rica, la Cour rend une ordonnance le 8 mars 2011 indiquant des mesures conservatoires aux parties². Le 22 décembre 2011, c'est au Nicaragua de déposer une requête introductive d'instance, dans laquelle celui-ci entend

dénoncer des atteintes à sa souveraineté, ainsi que des dommages graves à l'environnement sur son territoire du fait de la construction par le Costa Rica, le long du fleuve San Juan et donc à proximité immédiate de la frontière entre les deux États, d'une route d'une longueur totale de 160 kilomètres. La Cour, par ordonnance du 22 novembre 2013, réaffirme les mesures conservatoires indiquées dans son ordonnance de 2011 et en ajoute de nouvelles³, refusant par ailleurs dans une ordonnance du 13 décembre 2013 d'en indiquer d'office dans le cadre de la seconde affaire.

La compétence de la Cour, fondée notamment sur l'article XXXI du Pacte de Bogota du 30 avril 1948, n'a pas posé de difficulté. Les deux affaires ont été jointes en un seul arrêt⁴, mais leur traitement par la Cour est bien resté distinct, malgré le maintien d'une certaine symétrie. Il s'agissait en effet pour la Cour de déterminer la souveraineté sur la zone litigieuse⁵, chaque État alléguant la violation de son intégrité territoriale. Dans ce contexte, il s'agissait ensuite d'établir, dans chaque affaire, si les États avaient agi dans le respect de leurs obligations environnementales coutumières en matière de prévention des dommages transfrontières.

La décision rendue le 16 décembre 2015 apparaît globalement consensuelle. En effet, elle semble constituer une sorte de compromis, de part le caractère à la fois laconique de l'analyse réalisée et mesuré des solutions retenues, ainsi que l'invitation sous-jacente

(*) L'auteur est doctorante à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et ATER à l'Université Jean Moulin Lyon 3. Elle prépare actuellement sa thèse de doctorat sur « La conservation de la biodiversité dans les zones maritimes internationales ». Courriel : pascale.ricard@univ-lyon3.fr.

¹ *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt du 13 juillet 2009, *CIJ, Recueil* 2009, p. 213. Voir PACCAUD (F.), « Nouvelle requête du Costa Rica contre le Nicaragua », *Journal du CDI* n° 13, janvier 2015.

² La cour avait alors conclu à l'unanimité, dans l'arrêt rendu le 13 juillet 2009, que malgré le fait que le fleuve soit situé sur le territoire nicaraguayen, celui-ci possédant alors le *dominium* et l'*imperium*, les navires du Costa Rica avaient le droit de naviguer librement sur le fleuve à des fins de commerce, et que les personnes naviguant sur ces navires n'avaient pas à se procurer un visa nicaraguayen ou une carte touristique, la navigation restant par ailleurs limitée ou encadrée.

³ Voir la Requête introductive d'instance déposée au Greffe de la Cour Internationale de justice le 25 février 2014. *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'Océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)*, No. 157.

⁴ *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, mesures conservatoires, Ordonnance du 8 mars 2011, *CIJ, Recueil* 2011, p. 6, dans laquelle la CIJ indique notamment que « Chaque Partie s'abstiendra d'envoyer ou de maintenir sur le

territoire litigieux, y compris le *cano*, des agents [...] », et « s'abstiendra de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour est saisie ou d'en rendre la solution plus difficile ».

⁵ Ces nouvelles mesures indiquent que le Nicaragua « devra s'abstenir de toute activité de dragage ou autre activité dans le territoire litigieux », « combler la tranchée creusée sur la plage au nord du *cano* oriental » et informer immédiatement la Cour de l'achèvement de ces travaux, ou encore « assurer le retrait du territoire litigieux de tous agents, qu'ils soient civils, de police ou de sécurité ». *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) ; Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, mesures conservatoires, ordonnance du 22 novembre 2013, *CIJ, Recueil* 2013, p. 354.

⁶ Ordonnances du 17 avril 2013.

⁷ Dans son ordonnance du 8 mars 2011, la Cour a défini le « territoire litigieux » comme « la partie septentrionale [d']Isla Portillos, soit la zone humide d'environ trois kilomètres carrés comprise entre la rive droite du *caño* litigieux, la rive droite du fleuve San Juan lui-même jusqu'à son embouchure dans la mer des Caraïbes et la lagune de Harbor Head » (C.I.J. *Recueil* 2011 (I), p. 19, par. 55). Le chenal dont il est ici question est celui que le Nicaragua a dragué en 2010.

faite aux États de négocier entre eux⁸, éléments qui s'inscrivent bien dans le cadre des tensions transfrontalières permanentes entre les parties au litige.

I. Une analyse laconique de la violation de l'intégrité territoriale du Costa Rica et de ses conséquences

Le différend relatif à la souveraineté sur la zone litigieuse reposait sur l'interprétation du traité de 1858 établissant la frontière entre les deux États, en partie le long de la rive droite du fleuve. Deux sentences, la « sentence Cleveland » de 1888 la « sentence Alexander » en 1900 venaient interpréter certains points contestés par le Nicaragua, tout en confirmant la validité du traité⁹. La Cour les analyse très précisément, mais se penche ensuite de manière relativement expéditive et prudente sur les preuves apportées par les parties, jugées insuffisantes (§81-83 de l'arrêt), de même que sur les effectivités que les parties tentent respectivement d'avancer. Ce sont finalement les cartes géographiques officielles présentées par le Nicaragua en sa défaveur qui seront déterminantes dans sa décision (§85).

L'établissement de la souveraineté du Costa Rica sur la zone litigieuse (§92) permet alors d'examiner de manière tout aussi laconique les conséquences de la violation de l'intégrité du territoire de cet État¹⁰, le Nicaragua y ayant construit trois chenaux et imposé une présence militaire déclarée illicite. Ainsi, le Nicaragua a manqué aux obligations qui lui incombent au titre de l'ordonnance en prescription de mesures conservatoires adoptée le 8 mars 2011, et violé, lors de différents incidents, les droits perpétuels de navigation que le Costa Rica détient en vertu du traité de 1858.

En termes de réparation, la constatation de ces violations constitue tout d'abord, selon la Cour, une « satisfaction

appropriée au préjudice immatériel subi à ce titre »¹¹. De plus, il n'existe pas d'après la Cour de « circonstances spéciales » qui justifieraient de demander des assurances et garanties de non-répétition au Nicaragua. Une indemnisation correspondant aux dommages matériels subis par le Costa Rica est également prévue, malgré le refus par la Cour de faire porter les frais de procédure par le Nicaragua¹². Cette indemnisation relative au préjudice matériel représente ainsi un palliatif à la complexité de se prononcer sur une éventuelle *restitutio in integrum*, notamment en raison du coût qui en résulterait. Le montant de l'indemnisation est, enfin, soumis à la négociation entre les deux États, négociation à défaut de laquelle la Cour pourra à nouveau être saisie afin de statuer sur les réparations (§142). Cette forme de suivi de la réparation, généralement utilisée dans les affaires à caractère environnemental¹³, semble tout à fait cohérente avec la volonté de la Cour d'amener les parties à discuter et négocier¹⁴.

II. Une confirmation mesurée de l'obligation générale de réaliser des études d'impact sur l'environnement

Dans chacune des deux affaires portées au jugement de la Cour, les parties se reprochaient mutuellement d'avoir manqué aux obligations relatives à la prévention des dommages transfrontières consécutifs à la réalisation de leurs travaux respectifs le long du fleuve (§146). La Cour, en analysant les arguments relatifs à ces manquements, va non seulement se fonder sur la distinction qu'elle avait établie précédemment entre obligations procédurales et substantielles en matière environnementale, mais aussi confirmer l'existence d'une obligation générale de réaliser des études d'impact environnemental¹⁵. Cette obligation procédurale spécifique s'inscrit, pour la Cour,

⁸ Voir notamment le §228 de l'arrêt : « [la Cour] tient par ailleurs à rappeler l'importance d'une coopération continue entre les Parties dans l'exécution des obligations qui leur incombent respectivement en ce qui concerne le fleuve San Juan ».

⁹ Ces frontières ont cependant été reconnues dès le départ comme possédant un caractère possiblement mouvant. Voir le §74 de l'arrêt.

¹⁰ Selon le juge Yusuf, dans son opinion individuelle, la Cour n'a ainsi pas suffisamment répondu aux prétentions des parties en matière de violation de leur intégrité territoriale respective. Elle aurait ici manqué une occasion de réaffirmer et de préciser le principe coutumier et conventionnel de l'inviolabilité des frontières. De même, le juge Owada, dans son opinion individuelle, regrette que la Cour ne soit pas allée suffisamment loin en ce qui concerne la violation de l'intégrité territoriale du Costa Rica, et aurait tout à fait pu qualifier l'acte du Nicaragua de fait internationalement illicite en violation de l'article 2§4 de la Charte des Nations Unies.

¹¹ Arrêt, §139. Ce mode de réparation est, selon le juge Cançado Trindade dans son opinion individuelle, à la fois « nécessaire et rassurant ».

¹² En application de l'article 64 des statuts de la Cour. Les juges Tomka, Greenwood, Sebutinde et Dugard (juge ad-hoc), dans leur déclaration commune, contestent ce refus de condamner le Nicaragua à supporter les frais encourus par le Costa Rica en vue d'obtenir le prononcé de la seconde ordonnance en prescription de

mesures conservatoires, du fait des manquements aux obligations qui lui incombent au titre de l'ordonnance.

¹³ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt du 25 septembre 1997, *CIJ Recueil* 1997, p. 7, §150-152.

¹⁴ BRUSIL (M.), « La CIJ rend un « jugement de Salomon » dans les affaires relatives à *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région transfrontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)* », *Sentinelles*, janvier 2016.

¹⁵ *Usine de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, CIJ. Recueil 2010, §204 : « 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 lorsqu'une activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un cadre transfrontière, et en particulier sur une ressource partagée ». Voir également l'Avis consultatif de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux grands fonds marins du TIDM rendu le 1^{er} février 2011 sur les *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre des activités menées dans la Zone*, Recueil 2011, §145 : « l'obligation de procéder à une évaluation de l'impact potentiel sur l'environnement constitue [...] une obligation générale en vertu du droit international coutumier ». Le TIDM généralise ici l'apport de l'arrêt *Usine de pâte à papier*, et précise que

dans l'obligation plus globale de prévention des pollutions transfrontières en cas de risque de dommage important, ainsi que de l'obligation de diligence requise, ce qui peut constituer un premier élément de précision. Ainsi, la CIJ va plus loin qu'en 2010 en intégrant l'obligation de réaliser des études d'impact dans le processus qui traduit l'obligation de prévention et de diligence requise des États, processus qui peut donc être réalisé par différents moyens techniques ou procéduraux¹⁶.

Dans la première affaire, la Cour constate l'absence de risque de dommage transfrontière important, qui n'entraîne dès lors pas d'obligation de la part du Nicaragua de réaliser une étude d'impact ni, *a fortiori*, de notifier et d'informer le Costa Rica des effets potentiels des travaux (§105).

En revanche, dans la seconde affaire, la Cour relève que le seuil à partir duquel il est possible de considérer qu'un projet présente un risque de dommage sur l'environnement était largement atteint en l'espèce, de par l'ampleur des travaux réalisés et les zones concernées (§155-156). Une étude préliminaire de ces effets potentiels serait donc un préalable indispensable pour déterminer la nécessité de réaliser une étude d'impact, ce qui vient encore quelque peu préciser la manière dont l'obligation doit être mise en œuvre (§153). Cependant, le Costa Rica, qui avait pris un décret déclarant l'état d'urgence dans la région transfrontalière en réponse à la présence militaire du Nicaragua dans la zone, s'estimait dispensé de l'obligation de réaliser de telles études d'impact (§148). La Cour, néanmoins, ne se positionne pas sur ce point, se contentant d'affirmer que la construction de la route ne répondait pas à la situation d'urgence invoquée, l'objet de la construction étant selon l'État de faciliter l'accès aux postes de polices et communautés situées le long de la rive droite du fleuve, compte tenu du risque d'affrontement avec le Nicaragua. Elle indique seulement que, de toute façon, une limitation de l'obligation en droit interne ne peut porter atteinte à l'obligation internationale de l'État de réaliser une telle étude (§157). Le Costa Rica a bien manqué à son obligation procédurale de réaliser une étude d'impact sur l'environnement, obligation dont le fondement ne se situe pas, selon la Cour, dans les différentes obligations conventionnelles auxquelles l'État était pourtant soumis (notamment l'article 3 de la Convention Ramsar, et l'article 14 de la Convention sur la diversité biologique), mais bien dans le droit international général coutumier.

le contenu de cette obligation reste pour l'instant incertain et spécifique au domaine concerné.

¹⁶ Voir à ce sujet l'opinion individuelle du juge Owada, mais aussi celle du juge Cançado Trindade qui souligne ainsi l'importance de la dimension préventive en droit international, dans le cadre de régimes de protection, que ce soit par l'adoption de mesures conservatoires que par la mise en œuvre des obligations procédurales environnementales. Cela peut être selon lui lié à l'obligation de ne pas

L'analyse de la violation alléguée de l'obligation substantielle de ne pas causer de dommages transfrontières importants révèle quant à elle l'absence d'éléments permettant à la Cour de constater une atteinte au rivage du fleuve par l'accumulation et la concentration de sédiments, ou encore à la qualité de l'eau et de l'écosystème aquatique (§217). C'est donc uniquement au titre de la violation de son obligation de réaliser une étude d'impact sur l'environnement que le Costa Rica se voit condamné, sans que besoin soit de procéder à une quelconque réparation.

Certains soulèvent, à juste titre, qu'il est étonnant qu'il ne soit pas fait référence dans cet arrêt au principe de l'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux, mais seulement à l'obligation de ne pas réaliser de dommage transfrontière. Cela témoigne, d'un côté, du « caractère attractif des obligations du droit international de l'environnement », au détriment des principes spécifiques au droit des cours d'eau internationaux¹⁷. D'un autre côté, il semble alors que la distinction opérée entre obligations procédurales et substantielles en matière environnementale n'apporte finalement que peu de choses à l'analyse réalisée par la Cour, puisque les deux catégories se recoupent au final dans l'obligation plus large de prévention des dommages transfrontières, qui constitue en fait le cœur de l'arrêt et le lien entre tous les éléments invoqués.

L'on peut ainsi regretter le caractère laconique de l'arrêt rendu par la Cour, qui bien qu'il ait permis d'adopter une décision consensuelle dans un contexte tendu, peut également être interprété comme une occasion manquée de réellement préciser le contenu des obligations internationales procédurales et matérielles des États en matière de prévention¹⁸. L'arrêt a malgré tout le mérite d'en confirmer l'existence, et de se placer ainsi dans la continuité de la jurisprudence internationale en la matière.

aggraver les différends, ainsi qu'au principe de précaution en droit interne et international. Voir, enfin, l'opinion individuelle de Mme la juge Donoghue.

¹⁷ Voir GOURTIN (A.), « CIJ, affaire Costa Rica/Nicaragua: l'arrêt du 16 décembre 2016 entre confirmation et développement des règles procédurales du droit international de l'environnement », *Sentinelle*, janvier 2016.

¹⁸ Voir dans ce sens l'opinion individuelle du juge Bhandari.