

## PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN PÉRIODE DE CONFLIT ARMÉ : VERS UN RENFORCEMENT DU DROIT

Paul FAUTEUX\*

### I. L'UTILISATION DE L'ENVIRONNEMENT COMME INSTRUMENT DE GUERRE AU KOWEÏT OCCUPÉ

- A. Les faits
- B. Le droit de l'environnement
- C. Les traités pertinents
- D. Le droit international coutumier
- E. Les faiblesses du droit existant

### II. LA RÉACTION DE LA COMMUNAUTÉ JURIDIQUE INTERNATIONALE

- A. Programmes des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)
- B. Table ronde de Londres
- C. Conférence d'Ottawa
- D. Assemblée générale des Nations Unies (A.G.N.U.)
- E. Consultation de Munich
- F. Réunion de Genève
- G. Évaluation

## I. L'utilisation de l'environnement comme instrument de guerre au Koweït occupé

### A. Les faits

Les attaques perpétrées contre l'environnement au Koweït par Saddam Hussein ont été largement documentées<sup>1</sup>. Rappelons simplement que les dommages causés par les déversements de pétrole ont été considérablement atténués par l'effet combiné de l'évaporation, du climat et de la dégradation naturelle, ainsi que par la capacité d'absorption de l'environnement du Golfe<sup>2</sup>. En revanche, la mise à feu des installations pétrolières a provoqué une véritable catastrophe, dépassant tout ce que le monde pétrolier avait connu en cent trente ans d'existence<sup>3</sup> et posant un problème écologique sans précédent<sup>4</sup>.

Ces événements tragiques étaient le fruit d'un geste délibéré, d'une agression écologique, plutôt que d'un accident, d'une catastrophe naturelle ou même des dommages incidents d'une action militaire. C'est pourquoi ils ont profondément choqué l'opinion mondiale. Comme l'illustrèrent les déclarations de dirigeants politiques<sup>5</sup>, il semblait largement admis à l'époque que, si de telles actions n'étaient pas déjà interdites par le droit international, elles devraient clairement l'être.

### B. Le droit de l'environnement

L'obligation qui incombe aux États de s'abstenir de causer des dommages écologiques à d'autres États ou aux espaces n'entrant dans la juridiction d'aucun État (comme la haute mer) est solidement enracinée dans les règles traditionnelles du droit international<sup>6</sup>. Les décisions judiciaires et arbitrales internationales et la pratique des États montrent que cette obligation est reconnue comme une règle de droit international coutumier<sup>7</sup>.

En temps de guerre, les États belligérants restent soumis à cette obligation dans leurs relations avec les États non belligérants. Les relations entre belligérants sont toutefois essentiellement guidées par le droit international des conflits armés, qu'on appelle aussi droit humanitaire. Cela s'applique tout particulièrement à l'environnement, puisqu'il est de la nature même de la guerre de détruire la vie et les biens<sup>8</sup>. Un certain préjudice écologique étant une conséquence inévitable de cette destruction, c'est au droit de la guerre de déterminer quand ce type particulier de dommage cesse d'être juridiquement permmissible.

### C. Les traités pertinents

Le Koweït et plusieurs pays de la coalition sont parties à la *Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de*

(...) l'Environnement» par les ministres de l'Environnement des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques : OCDE, *Déclaration des ministres de l'Environnement sur la situation écologique dans le Golfe*, Communiqué SG/Presse (91) 8, 30 janvier 1991. Quant à la mise à feu des installations pétrolières, les autorités koweïtiennes ont successivement cherché à la faire déclarer « crime contre l'humanité » et « crime de guerre », soulignant au surplus « la nécessité d'une Convention internationale interdisant l'emploi de ces procédés, comme on a exclu des moyens de guerre les armes chimiques » : MAURUS, *op. cit. supra*, note 3, et AMBROISE - RENDI, « Une antenne française d'assistance écologique est en place au Koweït », *Le Monde*, 29 mars 1991, p. 4.

6 Michael BOTHE, Antonio CASSESE, Frits KALSHOVEN, Alexandre KISS, Jean SALMON et Kenneth R. SIMMONDS, *La Protection de l'Environnement en temps de conflit armé*, Rapport établi pour la Commission des Communautés européennes, Doc. SJI/10/85 (1985) 17.

7 Ces décisions et cette pratique sont examinées en détail dans FAUTEUX, *op. cit. supra*, note 1, p. 236-240.

8 MALLISSON, « The Laws of War and the Juridical Control of Weapons of Mass Destruction in General and Limited Wars », (1967) 36 *George Washington Law Review* 308-309.

\* Directeur adjoint des opérations juridiques au Ministère des affaires extérieures. Les opinions exprimées ici sont les siennes et ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

<sup>1</sup> Voir à cet égard, DYER, « Guerre environnementale dans le Golfe », (1991) 2 *Écodécision* 20-30 et FAUTEUX, « L'utilisation de l'environnement comme instrument de guerre au Koweït occupé », dans *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Montchretien, 1991, pp. 227-286.

<sup>2</sup> MAURUS, « La «marée noire du siècle» n'a eu que des effets très limités », *Le Monde*, 27 mars 1991, p. 7; Rapport présenté au Secrétaire général par une mission des Nations Unies dirigée par M. Abdulrahim A. Farah, ancien Secrétaire général adjoint, sur l'ampleur et la nature des dommages subis par l'infrastructure du Koweït pendant l'occupation du pays par l'Iraq, du 2 août 1990 au 27 février 1991 (ci-après Rapport Farah), Doc. S/22535 du 29 avril 1991, par. 161-162.

<sup>3</sup> MAURUS, « Au Koweït, l'industrie pétrolière est dévastée », *Le Monde*, 15 mars 1991, p. 1 et 24.

<sup>4</sup> Rapport Farah, *op. cit. supra*, note 2, par. 137.

<sup>5</sup> Le président Bush a qualifié la première marée noire de « terrorisme écologique qui ne présente pas le moindre intérêt sur le plan militaire ». Voir KRAUZE, « La «stupéfaction» du président Bush », *Le Monde*, 27-28 janvier 1991, p. 1. La seconde a été dénoncée comme une « violation du droit international » et un « crime contre

(...)

modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (ci-après convention Enmod<sup>9</sup>) mais, l'Irak n'y étant pas partie, elle n'était pas applicable à la guerre du Golfe. Si elle l'avait été elle n'aurait pas été violée, puisqu'une marée noire, même délibérée, n'est pas une « technique de modification de l'environnement » au sens de cette Convention. La mise à feu des puits de pétrole, des raffineries et des réservoirs n'en aurait pas non plus constitué une violation, puisque l'extraction du pétrole n'est pas un « processus naturel » et que sa « manipulation » par l'Irak n'avait pas pour objet de « modifier (...) la dynamique, la composition ou la structure de la Terre »<sup>10</sup>.

L'Irak n'est pas partie au *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux* (ci-après Protocole)<sup>11</sup> et, contrairement à certaines de ses autres dispositions, on ne peut pas dire de ses articles 35 (3)<sup>12</sup> et 55<sup>13</sup> qu'ils codifient des règles de droit international coutumier liant tous les États. Si l'Irak avait été partie à ce Protocole, il ne l'aurait pas violé en provoquant les marées noires dans le Golfe, puisque les dommages qu'elles ont causés à l'environnement n'ont pas été « étendus, durables et graves ». En revanche, le sabotage d'installations pétrolières aurait entraîné une telle violation car ses effets correspondaient à ce seuil de dommage établi par le Protocole.

## D. Le droit international coutumier

Les règles coutumières du droit des conflits armés internationaux, qui existaient bien avant les premières tentatives de les codifier dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, coexistent avec les règles conventionnelles<sup>14</sup>. Les premières

s'appliquent à la fois aux pratiques belligérantes non couvertes par les secondes et aux États qui ne sont pas liés par elles<sup>15</sup>.

Les règles du droit international coutumier applicables aux attaques irakiennes contre l'environnement au Koweït peuvent être résumées ainsi :

- l'objectif des opérations militaires est l'affaiblissement des forces militaires ennemies;
- il doit y avoir un lien direct entre les méthodes de guerre employées et l'objectif militaire poursuivi;
- les belligérants n'ont pas un droit illimité de choisir les moyens de nuire à l'ennemi;
- la destruction de la propriété de l'ennemi est interdite à moins qu'elle ne soit impérativement exigée par les nécessités de la guerre.

Ces règles ont été incorporées dans le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg<sup>16</sup> et appliquées dans son jugement des grands criminels de guerre allemands, rendu le 1<sup>er</sup> octobre 1946. En décembre de la même année, l'Assemblée générale des Nations Unies (A.G.N.U.) a confirmé les principes reconnus dans le Statut et le jugement du Tribunal et confié leur formulation à la Commission du droit international<sup>17</sup>. En 1950, celle-ci a soumis à l'A.G.N.U. sept principes du droit international consacrés par le Statut du Tribunal de Nuremberg et dans le jugement de ce tribunal<sup>18</sup>. Le sixième de ces principes énumère les crimes qui sont punis en tant que crimes de droit international : crimes contre la paix, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. L'un de ces crimes de guerre est « la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires ».

Cette idée « d'exigences militaires » est liée au principe de nécessité, qui est un des fondements du droit international humanitaire. Ceux-ci reflètent l'obligation juridique de limiter les méthodes et moyens de guerre de façon à éviter qu'ils soient disproportionnés par rapport à l'avantage militaire recherché (principe de proportionnalité), distinguer entre les objectifs militaires et civils (principe de distinction), prévenir et alléger les souffrances des hommes (principe d'humanité) et ne prendre que les mesures nécessaires pour atteindre les buts de la guerre (principe de nécessité)<sup>19</sup>.

On a dit de ce dernier principe qu'il a été interprété subjectivement et qu'il a prévalu en pratique sur les trois autres<sup>20</sup>. Néanmoins le concept de nécessité militaire n'est pas infiniment extensible. Ses limites ont été fixées dans les termes qui suivent par le Tribunal de Nuremberg lorsqu'il a rendu son jugement dans l'*Affaire des otages* :

La destruction de biens pour être licite doit être impérativement exigée par les nécessités de la guerre. La destruction en tant que fin en soi est une violation du droit international. Il doit y avoir un lien raisonnable entre la destruction des biens et la victoire sur les forces ennemies. (...) [La nécessité militaire] ne permet pas la destruction perverse d'un district (...)»<sup>21</sup>.

<sup>9</sup> Faite à New York le 10 décembre 1976, en vigueur le 5 octobre 1978, Recueil des traités du Canada, [1981] R.T. Can no. 40.

<sup>10</sup> Aux termes de l'article premier de la *Convention Enmod*, chaque État partie « s'engage à ne pas utiliser à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles des techniques de modification de l'environnement ayant des effets étendus, durables ou graves, en tant que moyens de causer des destructions, des dommages ou des préjudices à tout autre État partie ». Selon l'article II de la même Convention, « aux fins de l'article premier, l'expression " techniques de modification de l'environnement " désigne toute technique ayant pour objet de modifier — grâce à une manipulation délibérée de processus naturels — la dynamique, la composition ou la structure de la Terre, y compris ses biotes, sa lithosphère, son hydrosphère et son atmosphère, ou l'espace extra-atmosphérique ». Pour un examen plus détaillé de l'application de ces dispositions au sabotage des installations pétrolières koweïtiennes, voir FAUTEUX, « La guerre du Golfe, la Convention ENMOD et la Conférence d'examen », dans *La Lettre de l'UNIDIR de juin 1992*.

<sup>11</sup> Fait à Genève le 8 juin 1977, en vigueur le 7 décembre 1978, [1991] R.T. Can. 2.

<sup>12</sup> Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut s'attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel.»

<sup>13</sup> « 1. La guerre sera conduite en veillant à protéger l'environnement naturel contre les dommages étendus, durables et graves. Cette protection inclut l'interdiction d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer ou dont on peut attendre qu'ils causent de tels dommages à l'environnement naturel et compromettront, de ce fait, la santé ou la survie de la population. 2. Les attaques contre l'environnement naturel à titre de représailles sont interdites. »

<sup>14</sup> L'alinéa 2 de l'article premier du Protocole I exprime ainsi ce principe : « Dans les cas non prévus par le présent Protocole ou par d'autres accords internationaux, les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique. » C'est là une version moderne de la clause Martens, qui figure dans le préambule de la quatrième Convention de La Haye de 1907 et qui se lit comme suit : « En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique » Voir : Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Convention n° IV), faite à La Haye le 18 octobre 1907, en vigueur le 26 janvier 1910, British Treaty Series 1910/9.

<sup>15</sup> FALK, «The Environmental Law of War : an Introduction», dans Glen PLANT (éd.), *Environmental Protection and the Law of War*, Belhaven Press, 1991, 78-95, à la p. 84.

<sup>16</sup> Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international, Tome I. Nuremberg, Secrétariat du tribunal, 1947, p. 8.

<sup>17</sup> Résolution 95 (I) du 11 décembre 1946.

<sup>18</sup> Nations Unies, La Commission du droit international et son oeuvre (1981), annexe IV, p. 115.

<sup>19</sup> FALK, *op.cit. supra*, note 15, p. 80.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Case no. 47, *The Hostages Trial, Trial of Wilhelm List and Others*, United States Military Tribunal, Nuremberg, 8th July 1947 to 19th February 1948, US Government Printing Office, 11 Trials of War Criminals Before the Nuremberg Military Tribunals Under International Law No. 10 (1947) 1253. L'arrêt du Tribunal n'existant qu'en anglais, la traduction est de l'auteur.

Il n'existait aucun lien raisonnable entre les marées noires dans le Golfe et la destruction des installations pétrolières d'une part, et le désir irakien de vaincre les forces de la coalition d'autre part. Ces actes n'étaient pas « impérativement exigés par les nécessités de la guerre » mais entraient dans la catégorie de la « destruction perverse », de la « destruction en tant que fin en soi » que la nécessité militaire ne permet pas et que le droit international condamne.

### E. Les faiblesses du droit existant

Les marées noires et les incendies causés par l'Irak au Koweït constituaient donc une violation de l'interdiction de la « dévastation que ne justifient pas les exigences militaires » contenue dans les principes de Nuremberg. Cette situation juridique n'est cependant pas entièrement satisfaisante, en raison des faiblesses inhérentes à la nécessité de s'appuyer sur les normes du droit international coutumier pour défendre les principes humanitaires. De telles normes sont formulées en termes généraux et abstraits et se prêtent donc trop facilement à une interprétation subjective et à une application sélective. C'est pourquoi elles ne peuvent pas fournir des règles de conduite suffisamment claires aux dirigeants politiques et aux chefs militaires. En outre, leur application est limitée par l'absence de procédure de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la constatation objective de leur violation et le règlement des différends qui en découlent<sup>22</sup>.

Comme l'illustre l'analyse qui précède concernant l'applicabilité de la *Convention Enmod* et du *Protocole I*, l'approche contractuelle a aussi ses limites, dont la plus importante est que les règles conventionnelles ne s'appliquent pas si les États parties au conflit ne sont pas également parties aux instruments qui les expriment. Cette limite n'est d'ailleurs pas particulière à la protection de l'environnement en période de conflit armé. Elle est d'application générale et sous-tendait par exemple la résolution 687 du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>23</sup>, au paragraphe 7 de laquelle celui-ci « invite » entre autres l'Irak à ratifier la *Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction*<sup>24</sup>. Cette « invitation » est remarquablement respectueuse de la souveraineté de l'Irak et de la règle selon laquelle, comme tout autre État, celui-ci n'est pas lié par une règle de droit conventionnel tant qu'il n'a pas exprimé son consentement à l'être<sup>25</sup>. Elle rappelle néanmoins qu'il est plus facile d'encourager les États à accepter des règles conventionnelles que coutumières<sup>26</sup>.

C'est pourquoi, devant l'insuffisance de règles qui sont soit obligatoires mais trop générales et par là peu opératoires, soit précises mais pas obligatoires pour tous les États, on s'interroge depuis la fin de la guerre du Golfe sur la possibilité de dévelop-

per le droit humanitaire conventionnel pour mieux assurer la protection de l'environnement en période de conflit armé. Diverses initiatives en ce sens, tant gouvernementales que non-gouvernementales, ont vu le jour au cours des derniers mois et c'est à elles que sera consacrée la deuxième partie de cet article.

## II. La réaction de la communauté juridique internationale

### A. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

La première initiative de ce genre fut prise par l'Autriche, la Finlande, l'Italie, la Suède et la Suisse à la seizième session du Conseil d'administration du PNUE. Elle a débouché sur l'adoption d'une résolution relative aux effets de la guerre sur l'environnement, laquelle se limite essentiellement à recommander que les gouvernements « envisagent » d'inventorier les armes et les dispositifs hostiles, ainsi que les moyens de recours à de tels systèmes, susceptibles d'avoir des répercussions particulièrement graves sur l'environnement, et de déployer des efforts pour renforcer le droit international les interdisant<sup>27</sup>.

L'idée des co-auteurs était au départ beaucoup plus ambitieuse. Le document de travail qu'ils avaient déposé recommandait en effet aux gouvernements :

« [d']étudier les voies et les moyens de renoncer aux méthodes ou moyens de guerre pouvant avoir des effets graves sur l'environnement et d'envisager d'élaborer un instrument juridique international qui interdirait ce type de guerre par des dispositions concrètes et détaillées<sup>28</sup>. »

Ce libellé postulait l'insuffisance du droit international existant et la nécessité d'un nouvel instrument pour y remédier, ce que la majorité des États membres du PNUE n'était pas disposée à admettre parce que l'examen des implications juridiques des dommages infligés à l'environnement au Koweït quelques mois plus tôt n'en était encore qu'au tout début. C'est ce qui explique qu'un consensus n'ait pu finalement se faire qu'autour d'un texte très peu contraignant, qui ne fait en pratique qu'inviter les gouvernements à la réflexion, sans préjuger de son éventuel aboutissement ni même mentionner la possibilité qu'il puisse prendre la forme d'un nouvel instrument juridique.

### B. Table ronde de Londres

Le 3 juin 1991, quelques jours à peine après l'adoption à Nairobi de la résolution du PNUE, se tenait la « London Round Table Conference on a "Fifth Geneva" Convention on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict », organisée conjointement par le Center for Environmental Law and Policy de la London School of Economics, le Center for Defense Studies de l'Université de Londres et Greenpeace<sup>29</sup>. Cette Table ronde réunit une trentaine d'experts issus d'horizons divers (diplomates, universitaires, fonctionnaires d'organisations internationales gouvernementales et non-gouvernementales) et s'exprimant à titre personnel. Elle était invitée à examiner la suffisance du droit existant et les mérites d'une nouvelle convention en se basant sur un document intitulé « Elements of a "Fifth Geneva" Convention », évoquant entre

22 FALK, *op. cit. supra*, note 15, p. 85-86.

23 Adoptée le 3 avril 1991.

24 Faite à Londres, Washington et Moscou le 10 avril 1972, en vigueur le 26 mars 1975, [1975] R.T. Can. no. 12.

25 L'invitation en question contraste avec les paragraphes 8 et 10 de la même résolution, selon lesquels le Conseil de sécurité « décide que l'Irak doit accepter inconditionnellement que soient détruits, enlevés ou neutralisés, sous supervision internationale : a) toutes les armes chimiques et biologiques et tous les stocks d'agents, ainsi que tous les sous-systèmes et composants et toutes les installations de recherche-développement, d'appui et de production dans ces domaines (...) » et « s'engager inconditionnellement à n'employer, mettre au point, fabriquer ni acquérir aucun des éléments énumérés aux paragraphes 8 et 9 (...) ». Il s'agit cependant là d'obligations qui ont été imposées à l'Irak par le Conseil de sécurité et qui ne découlaient pas pour lui d'une convention à laquelle il n'était pas partie.

26 Cependant, comme on peut amener un cheval à l'eau sans pouvoir le faire boire, on peut rédiger des conventions mais on ne peut pas forcer les États à y devenir parties.

27 Résolution 16/11 du 31 mai 1991, section B, par. 2.

28 Doc. UNEP/GC. 16/L. 19 du 29 mai 1991.

29 Les travaux de la Table ronde ont été publiés dans PLANT, *op. cit. supra*, note 15.

autres la création possible d'une « Croix-Verte » qui exercerait, lors de conflits armés, des fonctions de protection à l'égard de l'environnement analogues à celles qu'exerce la Croix-Rouge à l'égard des victimes de tels conflits.

Les travaux de la Table ronde n'ont pas débouché sur un texte agréé mais ont été résumés dans un « Rapporteur's Executive Summary ». On constate à la lecture de ce document que l'idée d'une cinquième Convention de Genève ne fut pas appuyée par la majorité des participants, dont certains estimaient illogique de présenter ainsi ce qui ne serait au fond que des dispositions additionnelles à une partie du *Protocole I* aux quatre Conventions existantes<sup>30</sup> et d'autres craignaient qu'un tel instrument puisse inhiber l'adhésion à ces Conventions et à ce Protocole. La création d'une « Croix-Verte » fut également accueillie avec beaucoup de scepticisme, les participants préférant pour la plupart faire un meilleur usage de l'expertise des institutions existantes, tant dans le domaine environnemental qu'humanitaire.

Un accord général émergea par ailleurs sur la nécessité d'assurer une meilleure mise en œuvre des règles actuelles, notamment en les incorporant dans les manuels militaires. On a également privilégié une approche normative caractérisée par la simplicité et la généralité, afin de tenir compte de l'imprévisibilité et de la variété des situations concrètes auxquelles de nouvelles normes devraient éventuellement s'appliquer. Enfin, les participants étaient généralement favorables au renforcement des mécanismes de règlement des différends. La constitution d'un tribunal international permanent pour juger les crimes de guerre reçut cependant un appui mitigé.

### C. Conférence d'Ottawa

Le mois suivant, le Canada et l'Organisation des Nations Unies (ONU) étaient à Ottawa les hôtes de la Conférence d'experts sur l'utilisation de l'environnement comme instrument de guerre conventionnelle. Comme la Table ronde de Londres, cette Conférence réunissait des experts de différents pays qui, indépendamment de leurs responsabilités professionnelles, intervenaient à titre personnel. Son objet était d'étudier les règles existantes du droit international concernant l'utilisation de l'environnement à des fins militaires et de rechercher des moyens de rendre ces règles plus efficaces et d'en améliorer l'application. Encore une fois comme à Londres, à Ottawa les discussions ne furent pas reflétées dans un document de la Conférence mais plutôt dans une série de Conclusions du Président dont il était entendu qu'elles n'engageraient que lui<sup>31</sup>. Ce document devrait néanmoins faire date dans la mesure où il constate que, de façon générale, les participants ont estimé que le droit coutumier de la guerre, qui reflète les exigences de la conscience publique, comporte désormais l'obligation d'éviter tout dommage inutile à l'environnement.

Par contre, de nombreux autres points n'ont pas pu faire l'objet d'un accord. Ainsi, des divergences sont apparues sur l'applicabilité des règles du droit de l'environnement entre belligérants en période de conflit armé. Certains participants souhaitaient que la portée des dispositions pertinentes de la

*Convention Enmod* et du *Protocole I* soit clarifiée, que l'ensemble des règles visant la protection de l'environnement en période de conflit armé soit codifié en un instrument unique ou encore que soit élaboré un droit nouveau, notamment pour la protection des réserves naturelles ou d'autres régions sensibles. D'autres participants estimaient que les efforts devraient porter principalement sur la mise en œuvre des obligations existantes, craignant que leur codification ou leur élaboration ne puisse recueillir à ce stade un appui suffisamment large de la part des États.

### D. Assemblée générale des Nations Unies (A.G.N.U.)

À la quarante-sixième session de l'A.G.N.U., une question intitulée « Utilisation de l'environnement comme instrument de guerre en période de conflit armé et adoption de mesures pratiques visant à éviter pareille utilisation » a été inscrite à l'ordre du jour à la demande de la Jordanie et renvoyée à la Sixième Commission (juridique). Les débats n'ont pas permis d'en arriver à un consensus sur le fond. La Sixième Commission a donc adopté sans vote une décision limitée à la procédure, notant que la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge prévue pour novembre dernier devait examiner la question et prier le Secrétaire général de rendre compte à l'A.G.N.U. des résultats de ses travaux<sup>32</sup>.

Comme cette Conférence a été reportée<sup>33</sup> entre l'adoption de la décision en Sixième Commission et le moment où elle devait être adoptée en plénière, le texte définitif ne fait référence qu'à une future Conférence, sans mentionner de date, et prie le Secrétaire général de rendre compte à l'A.G.N.U. des activités menées sous l'égide de la Croix-Rouge internationale sur le sujet<sup>34</sup>. Cette formulation recouvrait notamment les travaux à venir d'un groupe d'experts dont l'observateur du Comité international de la Croix-Rouge (C.I.C.R.) avait annoncé la convocation au cours du débat en Sixième Commission<sup>35</sup>.

Dans son mémoire explicatif, la Jordanie avait proposé que l'A.G.N.U. établisse un comité en vue de la création d'un mécanisme efficace pour combattre l'exploitation de l'environnement en période de conflit armé<sup>36</sup>. Cette proposition postulait l'insuffisance des règles existantes de droit international en la matière et la nécessité d'en élaborer de nouvelles. Les débats en Sixième Commission démontrèrent que cette question est loin de faire l'unanimité au sein de la communauté internationale. À cet égard trois groupes d'États peuvent être distingués.

Un premier groupe, nettement majoritaire, considérait que les règles existantes sont adéquates mais qu'elles doivent être plus largement acceptées et mieux respectées. À l'appui de cette position on a notamment affirmé, premièrement, que le droit international coutumier des conflits armés et en particulier les principes de proportionnalité et de nécessité interdisent déjà aux belligérants de causer des dommages superflus à l'environnement; deuxièmement, que plusieurs traités applicables en temps de conflit armé imposent déjà l'obligation de protéger l'environnement; et troisièmement, que le droit international contemporain prévoit la responsabilité pénale individuelle et la responsabilité financière étatique en cas de dommages superflus

30 *Convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, Convention pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, Convention relative au traitement des prisonniers de guerre, Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, faites à Genève le 12 août 1949, en vigueur le 21 octobre 1950, [1965] R. T. Can. 20.

31 La Conférence s'est déroulée du 9 au 12 juillet 1991 et une cinquantaine d'experts provenant d'une trentaine de pays y ont participé. Les Conclusions de son Président n'ont pas encore fait l'objet d'une publication au moment où nous écrivons ces lignes (juin 1992).

32 Doc. A/46/1693 du 27 novembre 1991, par. 1-2 et 8.

33 Ce report est intervenu en dernière minute en raison de divergences politiques entre États sur la question de la participation palestinienne: Comité international de la Croix-Rouge (C.I.C.R.), Fin des réunions du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Communiqué de presse No. 1696 du 30 novembre 1991.

34 Décision A/46/417 du 9 décembre 1991.

35 Doc. A/C.6/46/SR.18 du 25 novembre 1991, par. 54.

36 Doc. A/46/141, annexe.

à l'environnement. Les États s'étant prononcés en ce sens furent le Canada<sup>37</sup>, l'Iran<sup>38</sup>, les États-Unis<sup>39</sup>, le Brésil<sup>40</sup> les Pays-Bas s'exprimant au nom des 12 États membres de la Communauté européenne<sup>41</sup>, le Koweït<sup>42</sup>, la Nouvelle-Zélande<sup>43</sup> et l'U.R.S.S.<sup>44</sup>. Dans le même esprit, l'observateur du C.I.C.R. a estimé qu'« en dépit de leurs lacunes et de leurs imperfections, les dispositions existantes constituent des assises solides »<sup>45</sup>.

Le second groupe d'États estimait au contraire que les événements du Golfe avaient clairement démontré les insuffisances des règles existantes, qui devaient être à la fois renforcées et complétées par l'adoption de règles nouvelles. La Jordanie, pays à l'origine du débat, se fondant sur le fait que le droit humanitaire et le droit de l'environnement ont en commun la particularité de ne pas imposer d'obligations absolues, a conclu qu'il ne serait pas trop difficile structurellement d'introduire des préoccupations écologiques dans le droit humanitaire<sup>46</sup>. Reconnaissant que l'intitulé qu'elle avait proposé pouvait donner à tort l'impression qu'elle prônait l'adoption d'un traité relatif à la modification de l'environnement, elle a cependant accepté de le remplacer par « Protection de l'environnement en période de conflit armé »<sup>47</sup>. La Chine a invoqué la nécessité d'améliorer les dispositions relatives à la protection de l'environnement en temps de conflit armé contenues dans certains traités internationaux, afin de les rendre plus systématiques, compréhensives et susceptibles de mise en oeuvre<sup>48</sup>. La Malaisie a estimé que la *Convention Enmod* n'avait pas réussi à protéger l'environnement pendant la guerre du Golfe et a appuyé la création du comité proposé par la Jordanie<sup>49</sup>. Reprenant le contenu de la résolution du PNUE<sup>50</sup> la Suède a souhaité que les gouvernements inventorient les armes, procédés et techniques portant atteinte à l'environnement afin de renforcer les dispositions du droit international qui en interdisent l'utilisation<sup>51</sup>. Le Yémen a fait valoir la nécessité de prévoir un mécanisme d'enquête, clarifier certains questions de procédure concernant l'exécution par les États de leurs engagements et préciser quelle serait l'autorité habilitée à évaluer les dommages causés à l'environnement en période de guerre et à se prononcer sur les questions de responsabilité<sup>52</sup>.

Le troisième groupe est constitué des États qui ne se sont pas fermement prononcés pour ou contre l'élaboration de règles nouvelles. Ainsi, l'Argentine<sup>53</sup>, l'Autriche<sup>54</sup>, l'Australie<sup>55</sup> et le Japon<sup>56</sup> ont simplement déclaré qu'il convenait d'examiner la question, sur laquelle ils n'avaient pas d'idée arrêtée. La Suisse<sup>57</sup>, l'Uru-

guay<sup>58</sup>, le Népal<sup>59</sup> et l'Égypte<sup>60</sup> ont reconnu les mérites respectifs des deux positions qui s'affrontaient mais n'ont apparemment pas voulu choisir entre elles. Les Émirats arabes unis se sont dits favorables de façon générale au renforcement de la protection juridique de l'environnement<sup>61</sup>, sans préciser si, en ce qui concerne plus particulièrement les conflits armés, ce renforcement devrait prendre la forme de règles nouvelles ou d'une meilleure application des règles existantes. Enfin le Guatemala<sup>62</sup> et l'Iraq<sup>63</sup> n'ont pas directement abordé la question.

Il n'y avait donc pas un grand enthousiasme en Sixième Commission pour un nouvel exercice de rédaction juridique. La plupart des intervenants semblaient cependant croire que les vues des États membres, que le Secrétaire général devrait à leur avis solliciter<sup>64</sup>, et le rapport de la Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge permettraient de décider des travaux futurs de l'A.G.N.U. sur la question.

## E. Consultation de Munich

Suite à ce deuxième débat intergouvernemental, la protection de l'environnement en période de conflit armé fut à nouveau discutée entre experts s'exprimant à titre personnel. Une quinzaine d'entre eux se réunirent à Munich du 13 au 15 décembre dernier, à l'invitation du Conseil international du droit de l'environnement et de la Commission du droit de l'environnement de l'Union internationale pour la conservation de la nature. Contrairement à la Table ronde de Londres et à la Conférence d'Ottawa, qui ne produisirent que des textes relevant de la responsabilité individuelle de leurs auteurs, et aux travaux du PNUE et de l'A.G.N.U., qui débouchèrent dans le premier cas sur une invitation à la réflexion et dans le second sur une procédure dilatoire, la Consultation de Munich sur le droit relatif à la protection de l'environnement en période de conflit armé adopta par consensus un ensemble de recommandations détaillées, divisé en deux parties<sup>65</sup>.

La première porte sur l'accroissement de l'efficacité du droit existant. Le groupe d'experts y rappelle entre autres que le *Protocole I* interdit à la fois les attaques contre l'environnement tant que tel et son utilisation comme instrument de guerre. Il observe que le fait que l'environnement lui-même soit un objet de protection juridique en période de conflit armé implique que les perceptions traditionnelles de la proportionnalité et de la nécessité militaire sont devenues obsolètes. Il souligne l'importance du droit international coutumier, qui interdit notamment la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires.

Le groupe presse également les États d'accepter la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits prévue à l'article 90 du *Protocole I*, qui a pour mission d'enquêter sur tout fait prétendu être une violation grave des Conventions de Genève et de ce Protocole. Il attire enfin l'attention sur le fait que les règles du droit international de l'environnement continuent de s'appliquer entre les parties à un conflit armé et les tiers, pour recommander ensuite que soit clarifiée la mesure dans laquelle ces règles s'appliquent aussi entre parties au conflit.

58 Doc. cité, *supra*, note 41, par. 26.

59 *Id.*, par. 28.

60 *Id.*, par. 50.

61 *Id.*, par. 48.

62 Doc. cité *supra*, note 40, par. 33 à 36.

63 Doc. cité *supra*, note 41, par. 39 à 45.

64 La résolution finalement adoptée par l'A.G.N.U. ne demande pas au Secrétaire général de solliciter les vues des États, les États-Unis s'y étant opposés.

65 Ces recommandations ont été reproduites dans (1992) 22 *Environmental Policy and Law* 63-64. Vol. 22 n° 1.

37 Doc. cité *supra*, note 35, par. 17.

38 *Id.*, par. 33.

39 *Id.*, par. 36.

40 Doc. A/C.6/46/SR.19 du 23 octobre 1991, par. 31.

41 Doc. A/C.6/46/SR.20 du 24 octobre 1991, par. 2.

42 *Id.*, par. 9.

43 *Id.*, par. 17.

44 *Id.*, par. 37.

45 Doc. cité *supra*, note 35, par. 48.

46 *Id.*, par. 6.

47 *Id.*, par. 10.

48 Doc. cité *supra*, note 40, par. 10.

49 *Id.*, par. 20 et 28.

50 Voir *supra*, la note 27 et le texte l'accompagnant.

51 Doc. cité *supra*, note 41, par. 22.

52 *Id.*, par. 32.

53 Doc. cité, *supra*, note 35, par. 19 et ss.

54 Doc. cité, *supra*, note 40, par. 7.

55 Doc. cité, *supra*, note 41, par. 7.

56 *Id.*, par. 15.

57 Doc. cité, *supra*, note 40, par. 17-18.

La seconde partie des recommandations de Munich concerne le développement ultérieur du droit et porte sur les thèmes suivants : devoir de protéger l'environnement en tant que tel, planification d'urgence, information, prévention, devoirs des États neutres ou non-belligérants, impact du progrès scientifique, forces dangereuses, activités à effets nocifs et sites potentiellement dangereux, menaces à la paix, responsabilité et réparation, règlement des différends et enceintes pour le développement ultérieur du droit international.

Les contraintes d'espace ne nous permettent pas d'analyser ici dans le détail le contenu des recommandations dont le groupe est convenu sous les rubriques qui précèdent. Deux sujets, âprement discutés mais finalement reflétés sous une forme assez atténuée, nous paraissent néanmoins dignes de mention. En ce qui concerne les devoirs des États neutres ou non-belligérants, le texte initialement proposé parlait d'un droit d'intervention de ceux-ci sur le territoire d'un État qui ne peut pas ou ne veut pas prendre les mesures nécessaires pour empêcher des dommages à l'environnement. Il ne subsiste de cette proposition, qui s'inspirait du « droit d'ingérence », humanitaire ou autre, prôné par certains<sup>66</sup>, que la référence dans une note infrapaginale au concept de « puissance protectrice » en vertu des Conventions de Genève<sup>67</sup>.

Dans le paragraphe relatif aux menaces à la paix, certains voulaient faire une référence explicite au chapitre VII de la Charte de l'ONU et affirmer que les actes hostiles causant ou susceptibles de causer des dommages importants à l'environnement devraient être considérés par le Conseil de sécurité comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales et l'amener à exercer les pouvoirs qui sont les siens en de telles circonstances. Cette question s'inscrit dans le cadre du débat sur une éventuelle extension des compétences de cet organe aux menaces non-traditionnelles à la paix et à la sécurité internationales (terrorisme, trafic de stupéfiants, prolifération d'armements, violation des droits de l'homme, etc.)<sup>68</sup>.

## F. Réunion de Genève

Comme il l'avait annoncé à l'A.G.N.U., le C.I.C.R. a convoqué une réunion d'experts sur la protection de l'environnement en période de conflit armé, qui s'est tenue à Genève du 27 au 29 avril 1992. Celle-ci regroupa une trentaine de participants s'exprimant à titre personnel et venus d'horizons aussi divers que ceux des réunions de Londres, Ottawa et Munich, à l'une ou l'autre desquelles beaucoup d'entre eux avaient d'ailleurs participé. Suite à la présentation de deux rapports introductifs, dont l'un faisait le point sur l'état actuel du droit et l'autre résumait les débats à l'A.G.N.U., une discussion à la fois animée et détaillée s'engagea, illustrant la grande complexité du sujet.

Afin de mieux organiser leurs travaux, les experts établirent une liste de treize questions à examiner, dont plusieurs étaient formulées de façon très ouverte. La discussion se poursuivit sur cette base tout en conservant le caractère d'un échange général de vues. Plusieurs propositions concrètes furent mises de l'avant, dont celle d'élaborer un projet de déclaration qui serait soumis pour adoption à l'A.G.N.U. et plusieurs éléments qui pourraient en faire partie, mais le groupe en tant que tel n'essaya pas d'en venir à un accord sur des formulations précises.

La grande richesse des débats et les difficultés inhérentes au domaine à l'étude ne permirent pas au groupe de terminer la tâche qu'il s'était assignée. Il n'a en effet réussi à compléter l'examen que de sept des treize questions qu'il avait identifiées et ce en poursuivant ses travaux sur le fond jusqu'à la toute fin de la réunion<sup>69</sup>. C'est donc au C.I.C.R. qu'est revenue la tâche de préparer un projet de rapport, de le soumettre aux participants pour obtenir leurs commentaires et d'en transmettre la version finale au Secrétaire général de l'ONU, qui en fera la base de son rapport à l'A.G.N.U. en application de la Décision A14614 17.

Vu son caractère inachevé, il n'est évidemment pas possible de tirer des conclusions définitives de cette réunion. Notons cependant que le sentiment dominant qui s'en dégageait était qu'une clarification, une dissémination et un respect accrus des règles existantes de droit international relatives à la protection de l'environnement en période de conflit armé s'imposaient de façon plus convaincante que la rédaction de règles supplémentaires.

## G. Évaluation

De façon générale, le contraste est saisissant entre l'abondance de propositions émanant des universitaires et des représentants d'organisations non gouvernementales et la tiédeur manifestée par la plupart des États à l'égard de la protection de l'environnement en période de conflit armé et plus particulièrement de l'élaboration à cette fin de nouvelles règles. Cette tiédeur découle dans une large mesure de l'attitude des États à l'égard des instruments existants dans ce domaine.

En ce qui concerne tout d'abord la *Convention Enmod*, le fait qu'il n'y ait que cinquante-cinq États qui y soient parties, alors que la communauté internationale en compte maintenant plus de cent soixante-quinze, illustre le peu d'intérêt qu'elle présente pour la majorité d'entre eux. Ce faible niveau de participation s'explique par les nombreuses carences de cette Convention<sup>70</sup>, qui a été décrite à juste titre comme un :

« document remarquable dans lequel les hautes instances s'engagent solennellement à ne pas faire toute une série de choses fabuleuses qu'elles ne sont pas en mesure de faire et n'ont aucun intérêt à faire de toute façon »<sup>71</sup>.

Dans ces conditions, on comprend qu'un exercice de renforcement, voire de développement du droit international, dont la *Convention Enmod* constituerait un point de départ au moins partiel, suscite un enthousiasme limité.

Le *Protocole I*, dont nous avons vu qu'il aurait été applicable aux dommages subis par l'environnement au Koweït du fait de l'Irak si ce dernier pays y avait adhéré, bénéficie d'une participation plus large avec cent huit États parties. Cependant, ce nombre ne comprend pas certains États importants, notamment parmi les membres permanents du Conseil de sécurité. Ces États se sont abstenus d'adhérer au Protocole pour des raisons qu'ils ont fait connaître et dont certaines contribuent à expliquer les réticences manifestées à l'égard d'une meilleure application, *a fortiori* d'une élaboration, de ses dispositions relatives à la protection de l'environnement.

Ainsi, les États-Unis ont signé le *Protocole I* le 12 décembre 1977 mais ont déclaré qu'ils ne le ratifieraient pas, pour des raisons qui ont été abondamment discutées par les auteurs

66 À ce propos voir notamment BETTATI, « Un droit d'ingérence », (1991) 95 *R.G.D.I.P.* 639-670.

67 Ce concept apparaît à l'article 8 commun des quatre Conventions et à l'article 5 du *Protocole I*.

68 Sur ces menaces voir la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, doc. S/23500.

69 Au moment d'écrire ces lignes (juin 1992) le C.I.C.R. envisageait de convoquer à l'automne une deuxième réunion du groupe pour procéder à l'examen des 6 questions restantes.

70 Ces carences sont analysées dans FAUTEUX, *op. cit. supra*, note 1, p. 241-249. 71 DYER, *op. cit. supra*, note 1, p. 26.

américains<sup>72</sup>. Ces raisons ont été officiellement exposées dans un message du Président Reagan adressé au Sénat le 29 janvier 1987, à l'effet que le *Protocole I* représente une politisation du droit international humanitaire et contient des dispositions militairement inacceptables pour l'état-major américain<sup>73</sup>. Les articles 35(3) et 55 ne figurent pas dans la liste de ces dispositions, ce qui s'explique sans doute par le fait qu'ils sont très semblables à l'article 1(1) de la *Convention Enmod*, à laquelle les États-Unis sont parties. Ayant négocié ce dernier texte bilatéralement avec l'U.R.S.S au même moment où ils négociaient le *Protocole I* à la Conférence diplomatique qui siègeait quelques centaines de mètres plus loin, les États-Unis pouvaient difficilement s'opposer aux premiers, du moins de façon officielle.

Une explication officielle des motifs de l'opposition de l'administration Reagan aux articles 35(3) et 55 figure en revanche dans un article publié en 1985 par le commandant Roberts, qui a participé à la rédaction de l'étude confidentielle de l'état-major américain sur laquelle s'est appuyée la décision de ne pas soumettre le *Protocole I* au Sénat pour ratification. Dans son article, qui est généralement considéré comme une version déclassifiée de cette étude, Roberts critique l'expression « ou dont on peut s'attendre qu'ils causeront » des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel, qui permettrait à son avis d'intenter des poursuites pour crimes de guerre dans tous les cas où l'environnement subit des dommages accessoires résultant d'opérations militaires. Selon lui les articles 35(3) et 55 imposent en outre des exigences vagues et impraticables aux chefs militaires en tentant d'empêcher tout dommage écologique incident<sup>74</sup>. Les objections de Roberts ont été reprises de façon plus générale dans un autre article publié en 1987 par le Conseiller juridique adjoint du Département d'État, qui s'est contenté d'affirmer que l'interdiction contenue aux articles 35(3) et 55 est trop large et ambiguë et qu'elle ne fait pas partie du droit international coutumier<sup>75</sup>. Ces éléments expliquent au moins partiellement la grande prudence qui a caractérisé l'intervention du représentant des États-Unis en Sixième Commission.

La France n'est pas non plus partie au *Protocole I*, que contrairement aux États-Unis elle n'a pas signé. Elle a expliqué les raisons pour lesquelles elle n'avait pas l'intention de le devenir lors du dépôt de son instrument d'adhésion au *Protocole II*<sup>76</sup>, qu'elle a accompagné d'une « communication » invoquant « l'absence de consensus entre les États signataires du Protocole I en ce qui concerne la portée exacte des obligations assumées par eux en matière de dissuasion »<sup>77</sup>. C'était là l'aboutissement des tentatives répétées mais infructueuses de la France d'obtenir une réponse claire à la question de savoir si le *Protocole I* s'appliquerait aux armes nucléaires. Plusieurs de ses dispositions risquaient en effet d'avoir un impact sur la stratégie de dissuasion de la France, fondée sur la menace de représailles

massives anti-cités. C'est notamment le cas de l'interdiction des articles 35(3) et 55, puisqu'il est *a priori* difficile de soutenir qu'une telle utilisation d'armes nucléaires ne ferait pas partie des « méthodes ou moyens de guerre (...) dont on peut s'attendre qu'ils causeront (...) des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel. »

C'est pourquoi, en manifestant leur consentement à être lié par le *Protocole I*, un certain nombre de pays qui ne possèdent pas d'armes nucléaires mais qui sont membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), une alliance militaire dont la stratégie de dissuasion repose sur la menace de l'emploi de telles armes, l'ont assorti de déclarations interprétatives à l'effet que le Protocole ne s'applique qu'aux armes conventionnelles<sup>78</sup>. La France estime pour sa part que les travaux préparatoires du Protocole révèlent une ambiguïté sur ce point, que de telles déclarations ne suffisent pas à clarifier<sup>79</sup>. Elle considère donc fragile la position qui consiste à s'appuyer sur elles pour fonder la légalité de l'utilisation d'armes nucléaires au regard du *Protocole I*. La France étant un des pays membres de la Communauté européenne, et non des moindres, il n'est pas étonnant que le discours prononcé au nom de celle-ci par sa présidence néerlandaise en Sixième Commission ait été lui aussi très circonspect.

Tout débat sur les articles 35(3) et 55 risque par conséquent de poser des problèmes à certains États en ce qui concerne les armes nucléaires et d'offrir à d'autres l'occasion de prétendre que ces armes sont déjà illégales ou sinon qu'elles devraient l'être<sup>80</sup>. C'est pour éviter d'être entraînés dans cette controverse que les organisateurs de la Conférence d'Ottawa l'ont fait porter sur l'utilisation de l'environnement comme arme de guerre conventionnelle, excluant implicitement la guerre nucléaire du champ de la réflexion proposée. Cette Conférence a démontré qu'il est possible de faire accepter une telle exclusion dans une discussion d'experts. Il n'en reste pas moins que, comme l'a démontré le débat en Sixième Commission<sup>81</sup>, dans une enceinte intergouvernementale à vocation universelle comme celle des

78 De telles déclarations ont été faites par l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas. Elles sont reproduites dans C.I.C.R., *Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 - Réserves, déclarations et communications faites au moment ou au sujet de la ratification ou de l'adhésion au 30 juin 1991*, Doc. DDM/JUR/91/840 - PRV/S du 3 juillet 1991. Les États-Unis et le Royaume-Uni, qui sont membres de l'OTAN mais pas parties au *Protocole I*, ont fait des déclarations semblables lors de l'adoption du *Protocole I* et celles-ci ont été officialisées à la signature des Protocoles : BRETTON, *Les Protocoles de 1977 additionnels aux Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes des conflits armés internationaux et non-internationaux dix ans après leur adoption*, (1987) 33 A.F.D.I. 540, 549. Par contre la Chine et l'U.R.S.S. (ainsi qu'elle s'appelait encore au moment de sa ratification le 29 septembre 1989), qui sont les seuls pays détenteurs d'armes nucléaires parties au *Protocole I*, n'ont pas fait de déclaration au sujet de ces armes en relation avec cet instrument.

79 Voir en ce sens BRETTON, *op. cit. supra*, note 78, p. 549, qui s'exprime ainsi au terme d'un résumé des tentatives infructueuses de la France d'obtenir une telle clarification : « Soutenir qu'il y aurait eu un consensus, même tacite, entre les puissances nucléaires et les autres pour "mettre entre parenthèses" le problème de l'application du Protocole I aux armes nucléaires ne paraît pas correspondre à la réalité pour l'auteur de ces lignes, qui a été associé de près à cette entreprise, de 1972 à 1977. Il nous semble qu'il y a eu plutôt dans l'ensemble volonté d'éviter un débat au sujet du statut des armes nucléaires en Droit International (...) »

80 Sur le débat relatif à la légalité des armes nucléaires, voir entre autres FALK, « The Shimoda Case: A Legal Appraisal of the Atomic Attacks upon Hiroshima and Nagasaki », (1965) 59 A.J.I.L. 759-793; Arthur MILLER et Martin FEINRIDER (éd.), *Nuclear Weapons and Law*, Greenwood Press, 1984; et Richard FALK, *The Bomb and the Law, A Summary Report on the London Nuclear Warfare Tribunal*, Myrdal Foundation, 1989.

81 La représentante de la Malaisie y a mentionné l'impact sur l'environnement d'une guerre nucléaire à grande échelle, en disant que les effets combinés des retombées radioactives, de la réduction de la couche d'ozone et du changement climatique représenteraient un désastre incommensurable pour la plus grande partie du globe; voir *supra*, note 40, par. 23.

72 Voir entre autres FEITH, « Law in the Service of Terror », (1986) 1 *The National Interest* 36-47; ROBERTS, « The New Rules for Waging War—The Case against Ratification of Additional Protocol I », (1986) 26 *Virginia Journal of International Law* 109-170; ALDRICH, « The Progressive Development of the Laws of War—A Reply to Criticisms of the 1977 Geneva Protocol I », (1986) 26 *Virginia Journal of International Law* 693-720; et SOLF, « A Response to Douglas Feith's Law in the Service of Terror—The Strange Case of the Additional Protocol », (1986) 20 *Akron Law Review* 261-289.

73 Ce message est reproduit dans (1987) 26 *I.L.M.* 562-572.

74 ROBERTS, *op. cit. supra*, note 72, p. 146-148.

75 MATHESON, Michael J. « Session 1 : The United States Position on the Relation of Customary International Law to the 1977 Protocols Additional to the 1949 Geneva Conventions », (1987) 2 *American University Journal of International Law and Policy* 419, 424.

76 *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux*, fait à Genève le 8 juin 1977, en vigueur le 8 décembre 1978, (1978) 82 *R.G.D.I.P.* 329.

77 Le texte de cette communication a été reproduit dans (1984) 30 *A.F.D.I.* 997.

Nations Unies il est impossible d'éviter les problèmes nucléaires lorsqu'on traite de la protection de l'environnement en période de conflit armé.

Un débat intergouvernemental sur cette question comporte également un autre risque, qui est d'affaiblir la valeur juridique des dispositions existantes. En effet, toute tentative de renforcement du droit qui prendrait la forme de règles apparemment nouvelles pourrait rendre incertain le caractère obligatoire des règles antérieures, notamment pour les États qui ne seraient pas liés par les plus récentes<sup>82</sup>. Le même problème se poserait en cas d'échec d'une telle tentative, particulièrement si en cours de route certains États refusaient explicitement de reconnaître ce caractère obligatoire. C'est ce risque qui explique la déclaration de l'observateur du C.I.C.R. en Sixième Commission à l'effet que « les dispositions existantes constituent des assises solides »<sup>83</sup>. C'est aussi ce qui a amené les participants à la Consultation de Munich à bien distinguer dans leurs recommandations ce qui relevait de l'accroissement de l'efficacité du droit existant par l'opposition au développement ultérieur du droit.

En ce qui concerne le thème sur lequel nous ont invités à réfléchir les organisateurs de ce colloque, on constate que les États européens et américains qui ont jusqu'à présent participé au débat y ont adopté des perspectives qui ne sont ni clairement convergentes ni vraiment divergentes. Ainsi, au cours du débat en Sixième Commission les États membres de la Communauté européenne et l'U.R.S.S. étaient d'accord avec les États-Unis, le Canada et le Brésil pour considérer qu'il n'y avait pas lieu de se lancer dans un nouvel exercice de rédaction juridique pour assurer une meilleure protection de l'environnement en période de conflit armé. Par contre, un pays européen (la Suède) s'est dit favorable à un tel exercice alors que deux autres (l'Autriche et la Suisse) ne se prononçaient pas, tout comme trois pays américains (l'Uruguay, le Guatemala et l'Argentine).

La convergence entre la plupart des pays d'Europe et d'Amérique est plus apparente que réelle. On retrouve en effet dans le même groupe majoritaire le Canada, État partie tant à la *Convention Enmod* qu'à la *Convention de Genève* et qui a été l'hôte à Ottawa d'une Conférence qui reflétait son intérêt pour la protection de l'environnement en période de conflit armé, et les États-Unis, qui sont aussi partie à la *Convention Enmod* mais pas à la *Convention de Genève*, entre autres à cause de ses dispositions dans ce domaine. À l'intérieur de la Communauté européenne, qui s'est globalement associée à cette position majoritaire, coexistent le Royaume-Uni, dont la participation aux traités pertinents est la même que celle des États-Unis; la France, qui n'est partie ni à l'un ni à l'autre; l'Allemagne, qui est partie aux deux et dont la politique généralement pro-environnementale a apparemment été supplantée par un consensus communautaire plus conservateur; et l'Italie, également partie tant à la *Convention Enmod* qu'à la *Convention de Genève* et qui s'était alliée à la Finlande, à l'Autriche, à la Suède et à la Suisse pour présenter au PNUE un projet de résolution autrement plus ambitieux.

82 Ce type de problème n'est ni insoluble ni sans précédent en droit international. Il s'est notamment posé en 1984 à l'occasion de l'incorporation de l'interdiction du recours à la force contre les aéronefs civils dans la *Convention relative à l'aviation civile internationale, faite à Chicago le 7 décembre 1944*, en vigueur le 4 avril 1947, [1944] *R.T. Can.*, 36. Suite à la destruction par l'U.R.S.S. d'un avion de la Korean Air Lines qui avait survolé son territoire sans autorisation, il s'agissait alors de formuler cette interdiction en évitant de mettre en doute l'illégalité du geste soviétique. C'est ce qui fut fait au paragraphe a) du nouvel article 3bis de la Convention, aux termes duquel les États contractants « reconnaissent » que « chaque État » (et non seulement un État contractant) « doit » s'abstenir de recourir à l'emploi des armes contre les aéronefs civils en vol, une formulation incontestablement déclaratoire d'une règle existante. Voir à ce sujet FAUTEUX, Paul « La pratique du droit relatif au maintien de la paix et de la sécurité internationales », (1987) 47 *R. du B.* 625, 635-637.

83 Voir *supra*, note 45.

L'attitude de ces trois derniers pays européens non encore membres de la Communauté démontre enfin un manque de cohésion et l'inconstance à travers le temps de deux d'entre eux. En effet, seule la Suède est restée résolument favorable à l'élaboration de règles nouvelles, alors que les autres, pourtant co-auteurs avec elle d'un texte conjoint en ce sens quelques mois plus tôt, se sont contentés de faire état de leur « ouverture d'esprit » dans le cas de l'Autriche et des mérites respectifs des thèses en présence pour ce qui est de la Suisse.

Que conclure sur ce point? Simplement que les positions des États d'Europe et d'Amérique, dans cette affaire comme dans beaucoup d'autres, sont dictées par des facteurs multiples et propres à chacun d'eux, et que leur appartenance continentale ne les amène pas à adopter des perspectives a priori convergentes ou divergentes. Des convergences et des divergences apparaissent inévitablement au fil des débats, mais elles émergent entre groupes d'États que leurs intérêts rapprochent ou éloignent selon le sujet et le moment, dans des alliances et des oppositions souvent éphémères.

À la lumière des considérations qui précèdent, on peut légitimement se demander si le débat sur la protection de l'environnement en période de conflit armé, dont nous avons constaté qu'il est encore jeune, est véritablement utile. Dans un article paru en septembre 1991, M. Gwynn Dyer répondait que non dans les termes suivants :

« Si ma priorité consistait à établir une stratégie générale pour diminuer l'impact de la guerre sur l'environnement, je ne m'attarderais guère aux lois internationales interdisant diverses armes ou techniques de guerre, et je chercherais plutôt à augmenter le pouvoir du Conseil de sécurité des Nations Unies d'imposer la paix. Pourquoi? Parce qu'à l'exception unique (bien que très importante) des armes nucléaires, la guerre ne contribue de façon directe à la dégradation de l'environnement que dans une proportion relativement minime. »<sup>84</sup>

M. Dyer justifiait cette conclusion, dont il reconnaissait qu'elle « va à l'encontre de l'intuition »<sup>85</sup>, par le fait que « les voitures qui roulent, silencieuses et efficaces, sur les autoroutes allemandes [causent] autant de dommage, année après année, que les puits de pétrole qui brûlent au Koweït »<sup>86</sup>. C'est pourquoi il estimait que ce serait pour le mouvement environnementaliste un gaspillage d'efforts que de se mettre à affecter de grandes ressources intellectuelles à l'étude des effets directs de la guerre conventionnelle sur l'environnement<sup>87</sup>.

Il se dit en revanche d'avis que les environnementalistes :

« devraient concentrer leur préoccupation au sujet de la guerre sur le seul type de guerre qui pose une menace réelle de catastrophe environnementale : le conflit nucléaire. »<sup>88</sup>

Rappelant que, même si la fin de la guerre froide les a reléguées aux confins de la conscience collective, les armes nucléaires existent toujours, il concluait que « si l'on vient à s'en servir, l'année prochaine ou dans 15 ans, on n'aura pas à s'inquiéter des effets d'aucun autre désastre environnemental »<sup>89</sup>.

Ces affirmations appellent plusieurs commentaires. À titre d'observation préliminaire, notons que les recommandations de

84 DYER, *op. cit. supra*, note 1, p. 28.

85 *Ibid.*

86 *Ibid.*

87 *Ibid.*

88 *Id.*, p. 30.

89 *Ibid.*



M. Dyer s'adressent aux environnementalistes et que les priorités de ceux-ci ne seront pas forcément les mêmes que celles des juristes, y compris des juristes qui souhaitent faire progresser la cause de la protection de l'environnement à travers le droit.

Sur le fond, M. Dyer croit tout d'abord qu'une diminution de l'impact de la guerre sur l'environnement passe par le renforcement non pas du droit international mais des pouvoirs du Conseil de sécurité. Ces deux choses ne sont nullement incompatibles et peuvent très bien être recherchées de façon parallèle. En fait on assiste déjà à un effort historique visant à permettre au Conseil de sécurité d'utiliser pleinement les pouvoirs que lui confère la Charte de l'ONU, qui sont considérables, et à élargir son mandat à des domaines où il ne s'était encore jamais aventuré, comme les droits de l'Homme et le développement démocratique. La déclaration émise par son président à l'issue de sa réunion de janvier 1992 au niveau des chefs d'État et de gouvernement<sup>90</sup>, la première de son histoire, illustre bien les espoirs que suscite aujourd'hui l'action du Conseil de sécurité et les défis auxquels il devra faire face à l'avenir.

D'autre part, M. Dyer estime qu'il faut concentrer les préoccupations relatives aux conséquences environnementales de la guerre sur la guerre nucléaire. Comme nous l'avons déjà vu, cette question est tellement controversée qu'il est à peu près impossible d'en arriver à un accord à son sujet. Le débat sur la légalité des armes nucléaires existe depuis presque aussi longtemps que ces armes elles-mêmes et il n'est pas prêt d'être résolu. L'injecter dans la discussion en cours sur les conséquences environnementales de l'utilisation des armes conventionnelles serait sans doute le plus sûr moyen de la condamner à l'échec.

En ce qui concerne la menace résiduelle que les armes atomiques continuent de faire peser sur l'avenir de la planète, elle est sans doute plus limitée aujourd'hui qu'à n'importe quelle époque de l'ère nucléaire<sup>91</sup>. L'importance relative de l'impact sur l'environnement de la guerre conventionnelle, qui est elle une réalité quotidienne et pas simplement une menace, a par conséquent tendance à s'accroître. Quoi qu'il en soit, la destruction des armes nucléaires, particulièrement dans l'ex-U.R.S.S., va se poursuivre et sans doute s'accélérer pour des raisons de sécurité et non d'environnement. C'est pourquoi il s'agit à notre avis d'un domaine où les environnementalistes tout comme les spécialistes du droit de l'environnement peuvent faire l'économie d'une intervention dont le résultat serait au mieux marginal.

Enfin, M. Dyer est d'avis que ce n'est pas la peine de s'attarder au droit du désarmement et au droit humanitaire parce que l'activité économique en temps de paix engendre des dommages écologiques bien plus importants que la guerre conventionnelle. Ce dernier constat est sans doute juste, mais il n'y a pas de raison que les efforts visant à minimiser l'impact de la guerre sur l'environnement entraînent un désintéressement par rapport à celui de l'activité économique. Quant à la question de savoir s'il est utile de se préoccuper du premier en même temps que du second, la réponse qu'on y apporte dépend dans une certaine mesure de la conception que l'on se fait du rôle du droit humanitaire dans la société internationale et des attentes que l'on a en ce qui concerne la possibilité et l'opportunité de développer ce droit.

Pour notre part, nous voyons le droit international humanitaire comme l'expression d'une volonté d'« humaniser la guerre », de rendre moins pénibles ses effets en circonscrivant

au maximum les destructions matérielles et humaines qui sont dans sa nature même, en les limitant à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre les objectifs militaires de ceux qui la font. Ce droit répond véritablement aux « exigences de la conscience publique », pour reprendre la formule consacrée, et est par conséquent appelé à évoluer avec elles. Il est à cet égard significatif que son développement au vingtième siècle ait accompagné celui des restrictions juridiques à l'emploi de la force dans les relations internationales<sup>92</sup>.

Dans les années 1970 les exigences de la conscience publique se sont étendues au domaine de l'environnement et se sont traduites par l'adoption de la *Convention Enmod* et des articles 35(3) et 55 du *Protocole I*. Quinze ans plus tard, la conscience publique n'est pas moins exigeante en matière d'environnement, au contraire. C'est pourquoi les déversements de pétrole et les incendies provoqués par l'Irak au Koweït ont produit sur elle une impression aussi saisissante. C'est aussi la raison pour laquelle des gouvernements et des organisations non gouvernementales ont pris les initiatives examinées plus haut, qui cherchaient toutes à exprimer, chacune à sa manière, le « plus jamais ça » ressenti instinctivement par les millions de téléspectateurs à travers le monde qui ont assisté en direct à la guerre la plus médiatisée de l'histoire.

On a dit à la Table ronde de Londres que l'histoire du droit humanitaire est faite de progrès sporadiques lors de « moments législatifs », par définition relativement brefs, où des avancées juridiques sont possibles dans le sillage d'un conflit au cours duquel les pratiques belligérantes du vaincu ne correspondaient pas à l'idée que se font les vainqueurs de la nécessité militaire<sup>93</sup>. On y a également exprimé des doutes sur le fait que nous soyons actuellement entrés dans un tel « moment », vu la nécessité d'examiner d'abord le droit existant et le danger qu'il y aurait à légiférer précipitamment sur la base d'un seul événement récent<sup>94</sup>. Tant que le débat se poursuit et qu'aucune décision n'est prise sur l'opportunité de compléter le droit relatif à la protection de l'environnement en période de conflit armé, la chose reste théoriquement faisable. Cependant il est clair que les chances qu'elle se matérialise diminuent à mesure que le temps passe et que le conflit à l'origine du « moment » s'estompe dans la mémoire collective.

Si un développement législatif reste pour le moment possible, est-il pour autant souhaitable? Il est encore tôt pour se prononcer de façon définitive, puisque la communauté internationale a à peine entamé l'examen de la mesure dans laquelle l'état actuel du droit répond à ses besoins et qu'il n'est pas encore clair qu'un accord soit possible pour remédier à ses éventuelles carences. Sous réserve du résultat final de cet examen, nous aurions quant à nous tendance à penser qu'un tel développement est effectivement souhaitable. Il nous semble en effet qu'il faut saisir l'occasion offerte par les dommages infligés à l'environnement au Koweït pour limiter un peu plus la marge de manœuvre dont disposent les dirigeants politiques et les chefs militaires lorsqu'ils sont engagés dans une entreprise de destruction. Ainsi pourra-t-on accroître la place faite aux exigences de la conscience publique et restreindre celle laissée aux nécessités de la guerre, ce qui est la finalité même du droit international humanitaire.

90 *Op. cit. supra*, note 68.

91 Pour une explication des réductions prévues de 1991 à 1999, qui se situent entre 66 et 69% des têtes nucléaires déployées pour les États-Unis et entre 77 et 79% pour l'ex-U.R.S.S., voir RAUF, « Nuclear Arms Reductions : The Real Picture », *Communiqué du Canadian Center for Arms Control and Disarmement* du 6 février 1992.

92 Sur l'évolution de ces restrictions, voir Fauteux, *op. cit. supra* note 82, p. 630-633.

93 FALK, *op. cit. supra*, note 15, p. 81-82.

94 ROBERTS, « An International Relations Expert's Overview », dans PLANT, *op. cit. supra*, note 15, p. 151.