Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2477 (2023)[1]

Impact environnemental des conflits armés

Assemblée parlementaire

1. Les conflits armés, les guerres et les agressions militaires détruisent des vies humaines et laissent des marques profondes sur le milieu de vie des êtres humains. Les dommages environnementaux résultant de conflits armés peuvent prendre diverses formes graves, durables et généralement irréversibles. Ils affectent non seulement les habitats naturels et les écosystèmes, mais ils risquent aussi d'avoir des conséquences sur la santé humaine, bien au-delà de la zone de conflit et longtemps après la fin du conflit. Les droits humains à la vie et à un environnement sain sont donc fragilisés.

2. Le cadre juridique international en vigueur prévoit, dans une certaine mesure, la protection directe et indirecte de l'environnement en période de conflit armé, sur la base d'instruments de droit international humanitaire comme la Convention des Nations Unies sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (Convention ENMOD) et le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I). De plus, la doctrine du droit international en est venue à accepter l'interaction entre le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits humains dans l'avis consultatif de 1996 de la Cour internationale de justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires. L'Assemblée parlementaire note que la coapplication du droit relatif aux droits humains et du droit humanitaire en période de conflit armé a également été confirmée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (dans ses observations générales) et par la Cour européenne des droits de l'homme (dans sa jurisprudence).

3. L'Assemblée considère donc que le droit international des droits humains et le droit international humanitaire imposent des obligations matérielles et procédurales aux États impliqués dans des conflits armés. Alors qu'il est de plus en plus largement admis, à l'échelle mondiale, que le droit à un environnement sain constitue un droit humain, il y a des raisons d'affirmer que les États peuvent avoir des obligations extraterritoriales qui leur incombent pendant et après les conflits armés.

4. L'Assemblée rappelle que les normes du droit international coutumier prévoient une protection indirecte de l'environnement durant les conflits armés. À cette fin, elle prend note avec satisfaction des Directives du Comité international de la Croix-Rouge pour les manuels d'instruction militaire sur la protection de l'environnement en période de conflit armé («directives du CICR»), mises à jour en 2020, qui contribuent, de manière pratique et efficace, à sensibiliser à la nécessité de protéger le milieu naturel contre les effets des conflits armés. Cependant, l'environnement n'est alors protégé que de manière incidente, sa protection étant soumise aux exigences de la guerre et aux impératifs humanitaires.

5. L'Assemblée salue les travaux de la Commission du droit international (CDI) des Nations Unies consacrés au projet de principes sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés. Elle se réjouit de l'adoption de ces principes par l'Assemblée générale des Nations Unies le 7 décembre 2022 et encourage leur diffusion la plus large possible dans tous les États européens et auprès de leurs partenaires internationaux.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2023 (5e séance) (voir Doc. 15674, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. John Howell). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2023 (5e séance).
Voir également la Recommandation 2246 (2023).

6. L'Assemblée note que le Conseil de l'Europe a élaboré plusieurs instruments juridiques destinés à protéger l'environnement: la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (STE n° 150), la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172), la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104, «Convention de Berne») et la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage (STE n° 176). Toutefois, soit ces conventions ne visent pas explicitement les dommages causés par un acte de guerre ou par des hostilités militaires, soit elles les excluent explicitement. La procédure actuelle de révision de la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, qui est aussi ouverte aux États non membres, donne la possibilité d'établir une nouvelle infraction pénale d'«écocide» au niveau du Conseil de l'Europe. L'Assemblée note également que la Recommandation CM/Rec(2022)20 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement, adoptée le 27 septembre 2022, mentionne «les dommages environnementaux découlant des conflits armés», réaffirme que «tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés» et encourage à prendre des dispositions pour reconnaître au niveau national le droit à un environnement sain comme un droit humain.

7. Des formes graves de destruction ou de dégradation de la nature qui pourraient être qualifiées d'écocide sont susceptibles de se produire en temps de paix ou de guerre. Il est nécessaire de codifier cette notion à la fois dans la législation nationale, de manière adaptée, et dans le droit international. C'est pourquoi l'Assemblée soutient fermement les efforts visant à modifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, pour y ajouter le crime d'écocide en tant que nouveau crime. L'Assemblée réitère son appel aux États membres du Conseil de l'Europe, contenu dans la Résolution 2398 (2021) «Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique», en ce qui concerne la nécessité de «reconnaître le principe de compétence universelle pour l'écocide et les infractions environnementales les plus graves» et d'incorporer «le crime d'écocide dans leur droit pénal national».

8. L'Assemblée déplore le fait que, malgré un impressionnant arsenal juridique international, des lacunes importantes subsistent en matière de protection de l'environnement dans le contexte des conflits armés et de leurs conséquences. Les instruments juridiques en vigueur manquent d'universalité: les ratifications ne sont pas assez nombreuses, les termes utilisés ne sont pas assez précis (par exemple les textes ne précisent pas ce qu'il faut entendre par «effets étendus, durables ou graves»), les infractions visées ne couvrent pas l'ensemble des dommages à l'environnement et le champ d'application n'est pas assez large. Il n'existe pas non plus de mécanisme international permanent qui serait chargé de détecter les manquements au droit et d'examiner les demandes de réparation des dommages causés à l'environnement.

9. L'Assemblée prie instamment les États membres du Conseil de l'Europe de prendre toutes les mesures nécessaires pour rendre illégale et passible de poursuites pénales l'utilisation dans les conflits d'armes interdites qui, en plus de causer d'autres ravages, ont un impact disproportionné sur l'environnement et rendent toute vie humaine impossible dans la zone affectée.

10. Considérant que le Conseil de l'Europe sert de laboratoire où sont conçues des innovations juridiques visant à défendre les valeurs des droits humains et de l'État de droit en Europe et au-delà, l'Assemblée estime que l'Organisation devrait prendre la tête d'un processus d'élaboration de nouveaux instruments juridiques destinés à aider ses États membres et d'autres États à prévenir les dommages environnementaux massifs et à réduire l'ampleur de ces dommages dans toute la mesure du possible pendant et après les conflits armés. Elle devrait ouvrir la voie à la reconnaissance internationale du crime d'écocide. Gardant cela à l'esprit, et se référant aux considérations ci-dessus, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les États observateurs et les États dont le parlement jouit du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

10.1. à établir et à consolider un cadre juridique destiné à améliorer la protection de l'environnement dans les conflits armés aux niveaux national, européen et international:

10.1.1. en ratifiant la Convention ENMOD et le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), s'ils ne l'ont pas encore fait;

10.1.2. en prenant des dispositions pour soutenir la création d'un mécanisme international permanent qui serait chargé de détecter les manquements au droit et d'examiner les demandes de réparation des dommages environnementaux résultant des conflits armés;

10.1.3. en favorisant l'application concrète des principes sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies, et en encourageant leur diffusion par l'intermédiaire des institutions nationales, voies diplomatiques et partenaires internationaux pertinents;

10.1.4. en promouvant une lecture plus cohérente et complète des règles juridiques en vigueur visant à protéger l'environnement lors des conflits armés;

10.1.5. en mettant à jour leur arsenal juridique pour que l'écocide soit érigé en infraction pénale et fasse l'objet de poursuites effectives, et en prenant des mesures concrètes pour modifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale afin d'y ajouter l'écocide en tant que nouveau crime;

10.1.6. en soutenant l'établissement de méthodes standard pour la collecte de preuves des dommages environnementaux;

10.2. à combler l'écart entre différents domaines du droit et la réalité sur le terrain, afin de protéger dûment le milieu de vie des êtres humains, l'environnement et les droits humains à la vie et à un environnement sain dans le contexte des conflits armés:

10.2.1. en renforçant la responsabilité des États pour les dommages environnementaux qui dépassent leurs limites territoriales, sur la base d'obligations extraterritoriales en matière de droits humains et du modèle de l'impact fonctionnel dans les situations où l'impact est direct et raisonnablement prévisible;

10.2.2. en envisageant de rédiger un nouvel instrument juridique ou traité régional sous les auspices du Conseil de l'Europe, en vue de clarifier le régime juridique existant et de combler ses lacunes (notamment en ce qui concerne le seuil de dommage, l'application effective, la mise en œuvre de la responsabilité et le principe de diligence raisonnable);

10.2.3. en réalisant, sous les auspices du Conseil de l'Europe, une étude consacrée à l'interaction possible entre le droit pénal international en vigueur et les dommages environnementaux survenant pendant les conflits armés, notamment en ce qui concerne la possibilité d'invoquer les crimes de guerre existants;

10.2.4. en participant activement au processus de révision de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal, afin de veiller à ce que la convention révisée s'applique aussi dans le contexte des conflits armés, en temps de guerre ou en cas d'occupation;

10.2.5. en déployant des moyens suffisants pour garantir le suivi et la mise en œuvre appropriés des engagements contractés au titre des traités du Conseil de l'Europe, en particulier de la Convention de Berne et de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage;

10.2.6. en assurant une interprétation plus ouverte du cadre juridique international applicable, afin d'offrir une protection plus adéquate à la fois de l'environnement et de la santé humaine;

10.2.7. en cartographiant les zones présentant une importance ou une sensibilité environnementale particulière, sur la base des aires protégées existantes (telles que les sites du patrimoine naturel mondial ou les réserves naturelles), et les zones pour lesquelles un statut de protection spécial pourrait être nécessaire, en prévision de toute forme de conflit armé, et en prévoyant la démilitarisation de ces zones en cas de conflit armé;

10.2.8. en adaptant les manuels d'instruction militaire nationaux, compte tenu des directives du CICR mises à jour, des principes des Nations Unies sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés et de l'évolution du cadre juridique international;

10.2.9. en envisageant d'établir des solutions nationales et/ou régionales pour venir en aide aux réfugiés environnementaux qui fuient un conflit armé, compte tenu de l'absence de dispositions de droit international traitant de cette question;

10.2.10. en promouvant la connaissance et le respect des normes juridiques internationales protégeant l'environnement auprès des acteurs non étatiques impliqués dans les conflits armés.