

# Observations concernant la pratique et les instruments de la Suisse visant à protéger l'environnement en relation avec un conflit armé ainsi que des observations additionnelles sur le projet de principes

## Traités

En sa qualité d'Etat partie aux quatre Conventions de Genève de 1949, aux trois Protocoles additionnels de 1977 et de 2005 ainsi qu'à la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles de 1976 (Convention ENMOD), la Suisse est tenue de respecter ces traités en toutes circonstances et notamment en cas de conflit armé. En effet, les Etats parties doivent prendre en compte les considérations environnementales dans la conduite des opérations militaires. La Suisse reconnaît des obligations découlant du droit international coutumier, en particulier du droit international humanitaire, en relation avec le respect de l'environnement. De plus, elle considère que les traités internationaux de protection de l'environnement continuent en principe à s'appliquer en temps de conflit armé.

## Législation nationale

Au niveau national, la protection de l'environnement est traitée dans diverses lois et ordonnances fédérales. La Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>1</sup> constitue le fondement du droit suisse de l'environnement. D'autres aspects de la protection de l'environnement (protection des cours d'eau, protection du climat, protection des forêts, de la nature et du paysage, etc.) sont traités dans des lois spécifiques.<sup>2</sup>

La LPE régit plusieurs domaines cruciaux de la protection de l'environnement et comporte des dispositions transversales au domaine. Elle traite plusieurs thèmes majeurs de la protection de l'environnement, à savoir la protection contre les immissions, les substances dangereuses pour l'environnement, l'utilisation d'organismes et les déchets (y compris l'assainissement des sites pollués) ainsi que les sols. Pour chacun de ces domaines, la LPE fixe les règles fondamentales ainsi que les instruments à appliquer. Les dispositions détaillées (p. ex. valeurs limites) figurent dans les ordonnances y afférentes.

En vertu de l'article 5 LPE, le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance les exceptions aux dispositions de la loi si les intérêts de la défense nationale l'exigent. Ainsi, en situation de défense nationale<sup>3</sup>, la LPE reste en principe applicable et ses dispositions doivent être respectées. De plus, d'autres lois fédérales relatives à la protection de l'environnement prévoient des exceptions et des possibilités de dérogations comparables à celle de la LPE.<sup>4</sup> Enfin, des exceptions peuvent aussi découler d'autres lois fédérales ne

---

<sup>1</sup> Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01), disponible en ligne en français, allemand, italien et anglais < <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19830267/index.html> >.

<sup>2</sup> Cf. p. ex. loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451), disponible en ligne en français, allemand, italien et anglais < <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19660144/index.html> > ; loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20), disponible en ligne en français, allemand, italien et anglais < <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19910022/index.html> > ; loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0), disponible en ligne en français, allemand, italien et anglais < <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19910255/index.html> > ; loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP, RS 922.0), disponible en ligne en français, allemand et italien < <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19860156/index.html> >.

<sup>3</sup> Le terme « défense nationale » se réfère principalement à la défense militaire quand l'ampleur d'une menace (intensité, étendue) est telle que l'intégrité territoriale, l'ensemble de la population ou l'exercice de la puissance étatique se trouve menacé et que l'armée doit être engagée pour mener à bien sa mission de défense. Cette interprétation du terme « défense » s'appuie uniquement sur un terme contenu dans la Constitution et répond donc à une question interne à l'Etat qui est de savoir qui est compétent dans une situation de mise en danger notable de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. La définition du cas de la défense légitime tel qu'il est prévu par la Charte de l'ONU et celle d'un conflit armé prévues par le droit international humanitaire demeurent réservées.

<sup>4</sup> Voir p.ex. l'art. 5 de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), l'art. 11 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), l'art. 15 de la loi fédérale sur les forêts (LFo).

concernant pas directement l'environnement, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, par exemple.<sup>5</sup>

## Jurisprudence

Vu l'absence de conflits armés, la pratique suisse en matière de protection de l'environnement en temps de conflits armés est limitée. En conséquence, il n'existe pas de jurisprudence en lien direct avec la protection de l'environnement en temps de conflit armé.

## **Observations additionnelles sur le projet de principes**

La Suisse souhaite également revenir brièvement sur le projet de principes tel que proposé par le Rapport de la Commission du droit international (A/70/10). Elle prend acte des projets de principes provisoirement adoptés par le Comité de rédaction lors de sa 67<sup>e</sup> session et salue toute clarification de ceux-ci dans l'optique de renforcer la protection de l'environnement naturel. Outre ces projets de principes, des recommandations ou pratiques optimales pourraient aussi servir au renforcement de la protection de l'environnement naturel en temps de conflit armé. Le droit international humanitaire fournit une base précieuse qui doit être reflétée de manière adéquate dans l'élaboration de nouveaux régimes de protection spécifiques. Nous encourageons la Commission du droit international à intégrer dans des commentaires des réflexions sur le droit applicable (*lex lata*), notamment sur le droit international humanitaire, qui forment la base des projets de principes ou de tout autre résultat ou forme de travaux sur le sujet. La Suisse reconnaît que le travail de la Commission du droit international promeut le développement progressif du droit international.

*Champ d'application* – Nous saluons l'application de ces projets de principes aux conflits armés aussi bien internationaux que non internationaux et notons qu'il est entendu que le renvoi de la disposition relative à l'« Emploi des termes » visait à faciliter les discussions et que cette disposition serait laissée en attente par le Comité de rédaction. La Suisse est d'avis que l'intégration d'une définition du terme « conflit armé » n'est pas nécessaire pour préciser le champ d'application des projets de principes et pourrait même donner lieu à un chevauchement de différentes définitions et seuils d'application.

*Objet* – La Suisse est d'avis que la protection de l'environnement naturel durant les conflits armés, que ce soit dans son ensemble ou pour certaines parties, est une thématique qui mérite d'être clarifiée et développée davantage dans l'optique de la renforcer. Or, les projets de principes devraient viser à « éviter et, en tout cas [à] réduire au minimum »<sup>6</sup> les dommages aussi bien directs que ceux causés incidemment à l'ensemble ou à certaines parties de l'environnement naturel en temps de conflit armé et non uniquement à les réduire au minimum. L'établissement de zones protégées est un exemple de mesure visant à éviter ces dommages.

*Projet de principe II-1* – La Suisse salue la réaffirmation de l'obligation de respecter et de protéger l'environnement conformément au droit international et, en particulier, au droit international humanitaire. L'environnement naturel, constitué de ses diverses parties, bénéficie de la protection générale que le droit international humanitaire accorde aux biens civils.<sup>7</sup> Cette protection générale existe tant en cas de conflits armés internationaux que de conflits armés non internationaux. Par conséquent, les attaques directes à l'encontre de l'environnement naturel ou de ses composantes sont interdites dans la mesure où ces derniers ne constituent pas un objectif militaire. A cet égard, nous saluons aussi l'interdiction expresse de représailles ayant pour cible l'environnement naturel telle que reprise dans le projet de principe II-4.

Lorsque l'on évalue les attaques à l'encontre de cibles militaires à la lumière du principe de proportionnalité, les dommages qui pourraient être causés incidemment à l'environnement naturel doivent être pris en considération. De plus, les parties à un conflit armé doivent également observer les obligations découlant du principe de précaution. En conséquence, toutes les précautions pratiquement possibles doivent être prises « en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les dommages aux biens de caractère civil qui pourraient être causés incidemment », y compris les dommages à l'environnement.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM, RS 510.10) disponible en ligne en français, allemand et italien < <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19950010/index.html> >.

<sup>6</sup> Art. 57 du Protocole additionnel I (1977).

<sup>7</sup> Voir en particulier l'Étude du CICR, règles 43-44.

<sup>8</sup> Art. 57 du Protocole additionnel I (1977).

Enfin, l'interdiction de détruire ou de saisir les biens d'un adversaire, sauf si ces destructions ou saisies sont impérieusement commandées par les nécessités militaires, s'applique également à l'environnement naturel.

Outre la protection générale, le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève prévoit une protection spéciale pour l'environnement naturel. Il dispose notamment que, dans la conduite de la guerre, il convient de veiller à protéger l'environnement naturel contre des 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. Si l'article 55 du Protocole I vise à protéger les populations des conséquences des dommages à l'environnement sur leur santé ou leur survie, l'article 35 vise spécifiquement toute utilisation de méthodes ou moyens de guerre ayant pour effet des dommages étendus, durables et graves sur l'environnement naturel.

Finalement, la Convention ENMOD, s'inscrivant dans le cadre des efforts de désarmement, interdit aux parties contractantes l'utilisation « 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 Etat partie » (article 1). La Convention interdit spécifiquement l'utilisation délibérée de techniques ayant pour but de modifier l'environnement comme un moyen ou une méthode de guerre tandis que le Protocole I fait référence avant tout aux effets des hostilités et interdit les atteintes à l'environnement naturel, par quelque moyen ou méthode de guerre que ce soit et de manière directe ou indirecte.

Contrairement à la protection générale, l'interdiction de causer des dommages étendus, durables et graves ou d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires est absolue. Ainsi, le principe de nécessité militaire ou celui de la proportionnalité ne peuvent pas être invoqués pour justifier un tel dommage.

*Projets de principe II-2 et II-3* – L'inclusion du principe de nécessité militaire dans les projets de principes II-2 et II-3 soulève certaines questions. Il est important de souligner que le principe de nécessité militaire ne permet pas de déroger aux règles existantes du droit international humanitaire. Les règles du droit international humanitaire mettent en balance la nécessité militaire et le principe d'humanité. Ainsi, le principe de nécessité militaire sous-tend un bon nombre de règles particulières du droit international humanitaire et est concrétisé par celles-ci. D'autre part, ce principe est explicitement inclus dans des règles spécifiques afin d'atténuer les obligations des parties à un conflit armé dans des situations particulières pour lesquelles le DIH prévoit des exceptions pour des motifs ayant trait à la nécessité militaire (notamment en ce qui concerne la destruction incidente et involontaire de biens civils). Comme principe général du droit international humanitaire, la nécessité militaire autorise uniquement le recours à la violence nécessaire pour atteindre un objectif légitime dans la mesure où les règles pertinentes du droit international humanitaire sont par ailleurs respectées. Lorsque les parties à un conflit armé se heurtent à une interdiction formelle contenue dans une règle du droit international humanitaire, elles ne peuvent plus invoquer la nécessité militaire pour y déroger. Lorsqu'une telle possibilité est expressément prévue, elles peuvent l'invoquer seulement dans la mesure où elle est prévue.

*Projets de principe I-(x) et II-5* – La Suisse note avec intérêt le concept de « zone protégée » proposé dans les projets de principes. Le droit international humanitaire prévoit déjà différentes notions pour délimiter des zones de refuge, destinées à abriter des blessés et malades, militaires ou civils,<sup>9</sup> ainsi que des personnes civiles ne participant pas aux hostilités.<sup>10</sup> Le Protocole additionnel complète ces dispositions par les notions de « localités non défendues »<sup>11</sup> et de « zones démilitarisées ». <sup>12</sup> Chacune de ces notions comporte ses propres caractéristiques, impose certaines conditions nécessaires à sa création et prévoit des droits et obligations détaillés. Même si ces dispositions visent en premier lieu à protéger les victimes de la guerre des effets des hostilités et si les expériences faites montrent qu'il est difficile d'établir de telles zones une fois que les hostilités ont éclaté, ces concepts pourraient constituer une base précieuse pour les projets de principes relatifs aux « zones protégées ». La Suisse estime qu'une analyse plus approfondie de la manière dont les règles concernant les divers types de zones protégées pourraient être appliquées pour renforcer la protection de l'environnement naturel et dont l'établissement de telles zones pourrait être facilité (en pratique) serait utile.

<sup>9</sup> Cf. art. 23 de la Convention (I) de Genève : « zones et localités sanitaires » pour abriter « les blessés et les malades [militaires] ainsi que le personnel chargé de l'organisation et de l'administration de ces zones et localités et des soins à donner aux personnes qui s'y trouveront concentrées » ; art. 14 de la Convention (IV) de Genève : « zones et localités sanitaire et de sécurité » pour abriter les blessés et les malades, les infirmes, les personnes âgées, les enfants de moins de quinze ans, les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de sept ans ; Étude du CICR, règle 35.

<sup>10</sup> Cf. art. 15 de la Convention de Genève (IV) : « zones neutralisées » créées dans la région où ont lieu des combats pour mettre à l'abri des dangers des combats les blessés et les malades, combattants ou non-combattants, et les personnes civiles qui ne participent pas aux hostilités et qui ne se livrent à aucun travail de caractère militaire pendant leur séjour dans ces zones ; Étude du CICR, règle 35.

<sup>11</sup> Cf. art. 59 du Protocole additionnel I (1977) ; Étude du CICR, règle 37.

<sup>12</sup> Cf. art. 60 du Protocole additionnel I (1977) ; Étude du CICR, règle 36.

Enfin, la Suisse est d'avis que d'autres dispositions ont leur importance pour la protection de l'environnement, notamment celles du Protocole additionnel I relatives à la protection des biens indispensables à la survie de la population civile (art. 54, par. 2) et à la protection des ouvrages et installations contenant des forces dangereuses (art. 56) ainsi que les règles contenues dans d'autres traités internationaux relatives à l'interdiction ou à la limitation de l'emploi de certaines armes ou substances qui peuvent avoir des effets nuisibles sur l'environnement.<sup>13</sup> Il reste à noter que le Statut de Rome prévoit une sanction pénale pour certains actes contre l'environnement.<sup>14</sup> De plus, il vaut la peine de rappeler la possibilité d'une responsabilité individuelle dans le commentaire sur le projet.

La Suisse espère que les informations et observations qui précèdent contribueront de manière utile aux travaux de la Commission et reste à disposition pour toute information complémentaire.

---

<sup>13</sup> Voir p. ex. le Protocole III sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, 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, la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, les instruments internationaux prévoyant l'interdiction d'employer du poison ou des armes empoisonnées.

<sup>14</sup> Art. 8(2)(b)(iv) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.