

La compétence de la Cour pénale internationale à l'égard des crimes environnementaux

Raphaëlle Nollez-Goldbach,
Chargée de recherche au CNRS
École Normale Supérieure

La Procureure de la Cour pénale internationale (CPI), Fatou Bensouda, a annoncé le 15 septembre dernier que les crimes environnementaux feraient désormais l'objet d'enquêtes menées par son Bureau. Ce serait une première non seulement pour la Cour, qui n'a jamais ni enquêté ni jugé en la matière, mais aussi au plan international car il n'y existe aucune juridiction pour juger les crimes environnementaux.

La compétence de la CPI inclut effectivement le crime de guerre consistant en une attaque intentionnelle causant des dommages à l'environnement. Mais cet article n'a encore jamais été appliqué ou interprété. S'il ne s'agit à ce stade que d'une déclaration du Bureau du Procureur, dans son « document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires », publié le 15 septembre 2016, et des limites de compétences strictes pour la Cour étant posées par son Statut, il est probable que cela ouvre une piste pour la justiciabilité des crimes environnementaux.

1. Les dommages à l'environnement naturel comme crime de guerre

La CPI est la première juridiction pénale internationale permanente et supranationale (elle est dotée d'un Procureur qui requiert au nom de la communauté internationale et peut ouvrir une enquête de sa propre initiative). Elle vise à juger, selon les termes de son Statut, « les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale » : les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Ces derniers comprennent les infractions graves aux quatre Conventions de Genève de 1949 (qui protègent les non-combattants lors des conflits armés : militaires blessés, malades ou prisonniers et civils) et « les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés » (art. 8.2.b du Statut). C'est dans cette catégorie – qui vise à inclure d'autres dispositions du droit des conflits armés et à codifier la coutume internationale – que le Statut de la CPI établit une nouvelle définition du crime de guerre consistant en une attaque intentionnelle causant des dommages à l'environnement naturel. L'article 8.2.b.iv énonce ainsi qu'est entendu comme crime de guerre, en tant que violation grave des lois et coutumes applicables aux conflits internationaux : « le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment [...] des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ». Cette disposition est directement tirée du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 8 juin 1977, qui interdit les « dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel » (art. 35.3) et pose une obligation de « protection de l'environnement naturel » (art. 55). Leur transposition dans le Statut de la CPI constitue une grande nouveauté en droit international pénal, les statuts des précédents tribunaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie, le Rwanda ou le Liban ne comportant pas une telle disposition.

Les crimes environnementaux entrent donc dans la compétence matérielle de la CPI. Mais plusieurs limites viennent d'emblée s'y greffer. D'abord, comme la définition première du crime *de guerre* l'exige, ces dommages environnementaux doivent avoir lieu lors d'un conflit armé et être liés à ce conflit. Qui plus est, en ce qui concerne les dommages à l'environnement, le conflit doit impérativement être international – c'est-à-dire impliquant aux moins deux États – et non pas interne, car ces dommages environnementaux relèvent des « autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés *internationaux* » (art. 8.2.b).

La définition du crime de guerre, catégorie dans laquelle s'inscrivent les dommages environnementaux dans le Statut de la CPI, implique également pour que la Cour soit compétente que ces crimes soient commis « dans le cadre d'un plan ou d'une politique » ou fassent partie « d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle » (art. 8.1 du Statut). Néanmoins cette condition n'est pas nécessairement obligatoire, car le premier paragraphe de l'article 8 qui pose la définition du crime de guerre la fait précéder du terme « en particulier ». La Cour a interprété cette formulation comme ne constituant pas une « condition préalable à l'exercice de la compétence de la Cour, mais comme donnant des indications d'ordre pratique à l'intention de la Cour »¹. Il est donc possible dans l'absolu que la CPI soit compétente pour juger d'un crime de guerre isolé², même si cela n'a encore jamais été le cas. Le principe de complémentarité entre la CPI et les juridictions nationales des États parties au Statut régissant la compétence de la Cour, il semble que dans la « pratique » les crimes environnementaux isolés doivent lui échapper au profit des juridictions des États parties. Dans son « document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires », la Procureure insiste d'ailleurs sur la coopération avec les États parties dans le cadre des enquêtes sur les crimes environnementaux, ce qui semble une indication claire de l'orientation de sa politique juridictionnelle. Cette politique du Bureau du Procureur prévoit que les affaires n'ayant donné lieu à aucune enquête ou poursuite de la part de la Cour pourront conduire à une coopération avec les États qui en feront la demande, conformément à l'article 93-10 du Statut, concernant « les crimes graves au regard de la législation nationale » parmi lesquels les crimes environnementaux tels « l'exploitation illicite de ressources naturelles, [...] l'appropriation illicite de terres ou la destruction de l'environnement » (§. 7).

2. Les éléments constitutifs des dommages environnementaux

L'attaque intentionnelle causant des dommages à l'environnement est ainsi reconnue en tant que crime de guerre dans le Statut de la CPI. Si ce crime doit être lié à un conflit armé international et à une politique ou une série de crimes similaires, les éléments constitutifs des dommages environnementaux qu'il provoque sont également spécifiés.

La rédaction de l'article 8.2.b.iv du Statut, qui définit les dommages environnementaux, implique d'abord que trois conditions cumulatives caractérisant le dommage causé soient réunies. Le dommage doit être étendu – en terme de surface ou de population touchée par exemple –, durable – s'estimant sur le long terme, en années plutôt qu'en mois³ – et grave – la gravité s'évaluant qualitativement et quantitativement selon la jurisprudence de la CPI, à partir de la nature, de l'échelle, du mode opératoire et de l'impact des crimes⁴. Le seuil d'application de cet article devrait

1 CPI, Situation en République Centrafricaine, Affaire *Jean-Pierre Bemba*, Chambre préliminaire II, Décision rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome, relativement aux charges portées par le Procureur à l'encontre de Jean-Pierre Bemba Gombo, 15 juin 2009, ICC-01/05-01/08, §. 211.

2 Marina Eudes, « Article 8, crimes de guerre », *Commentaire du Statut de Rome de la CPI*, J. Fernandez et X. Pacreau (dir.), Paris, Pedone, t. I, 2012, p. 493.

3 Selon le rapport du Comité d'experts chargé d'évaluer notamment les dommages environnementaux des bombardements de l'OTAN du 24 mars au 9 juin 1999 en ex-Yougoslavie, sur le fondement des articles 35.3 et 55 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève (le Statut du TPIY ne les mentionnant pas) : « Final report to the Prosecutor by the Committee established to review the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia », ICC-02/05-02/09-216-Anx, 29 octobre 2009, §. 15. Le Comité a conclu que le Bureau du Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ne devait pas ouvrir une enquête, le seuil d'application de ces articles n'étant pas atteint.

4 Le critère de gravité est pris en compte par le Bureau du Procureur, puis par les juges pour évaluer la recevabilité

donc s'avérer très élevé, le dommage environnemental ne constituant un crime de guerre relevant de la CPI que s'il s'avère extrêmement important.

D'autant que les dommages environnementaux doivent être, toujours selon l'article 8.2.b.iv du Statut de la CPI, « manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ». Cela signifie qu'il faudra au Procureur – et aux juges – estimer d'abord l'avantage militaire prévu par l'auteur de l'attaque⁵, puis vérifier si les dommages environnementaux qui en résultent sont disproportionnés⁶ par rapport à cet objectif. La disproportion du dommage environnemental en fonction de l'avantage militaire attendu doit, de plus, être claire et évidente (comme le terme « manifestement » employé dans la rédaction de l'article l'indique). Le dommage doit donc en lui-même être massif, ainsi qu'être manifestement disproportionné par rapport à l'avantage militaire envisagé, ce qui implique en creux qu'un dommage même important mais proportionné à l'attaque ne relèverait pas du crime de guerre. Le seuil d'application de l'article en est encore renforcé, tout en laissant dubitatif sur les modalités d'évaluation en pratique⁷ du principe de proportionnalité.

Enfin, comme pour tout crime relevant de la compétence de la Cour, la connaissance et l'intention de l'auteur du dommage sont au centre de l'établissement de sa responsabilité pénale. L'auteur doit savoir qu'il existe un conflit armé et que l'attaque lancée causera des dommages à l'environnement naturel. L'article 8.2.b.iv du Statut réitère par deux fois l'usage d'un vocabulaire relevant de ce champ sémantique : l'auteur dirige « intentionnellement » l'attaque « en sachant » les dommages qu'elle provoquera. Les dommages environnementaux d'une attaque militaire, même massifs et clairement excessifs, ne relèvent pas du crime de guerre si leur auteur ne les a pas volontairement provoqués en ne planifiant pas les conséquences environnementales de son attaque.

La compétence de la CPI à l'égard des crimes de guerre causant des dommages à l'environnement naturel est ainsi strictement encadrée. La Cour n'est pas compétente si le crime commis n'est pas lié à un *conflit armé international* et à une *politique*, un *plan*, ou une *série de crimes identiques*. Elle n'est également pas compétente pour juger les personnes morales (États ou multinationales), mais uniquement les individus responsables des crimes. La CPI n'est enfin pas compétente si les dommages environnementaux ne sont pas causés *intentionnellement* par l'auteur d'une attaque militaire et ne sont pas *massifs* et *clairement disproportionnés*.

La CPI ne s'est donc pas transformée en Cour pénale internationale de l'environnement et sa définition du dommage environnemental en tant que crime de guerre n'est absolument pas celle de l'*écocide* – ce « génocide » écologique – que le projet de Convention internationale sur l'*écocide* définit comme regroupant les « crimes les plus graves contre l'environnement qui, en temps de paix comme en temps de conflit armé, portent atteinte à la sûreté de la planète »⁸. On est aussi très loin du « préjudice écologique » tel qu'inscrit dans le Code civil français par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016⁹ et consistant « en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par

d'une affaire devant la Cour et autoriser ou non l'ouverture d'une enquête (voir Raphaëlle Nollez-Goldbach, « Ouverture d'une enquête à l'initiative du Procureur dans la situation en Géorgie », *Revue des droits de l'homme*, Actualités droits-libertés [en ligne], octobre 2016, p. 5-6).

5 Bureau du Procureur, décision de non ouverture d'une enquête dans la situation en Irak, 9 février 2006, ICC-01/05-01/08-721-Anx10, p. 5. Cette décision est à notre connaissance le seul texte de la CPI analysant l'article 8.2.b.iv. Le Procureur, Louis Moreno-Ocampo, y conclut notamment à l'absence de disproportion claire entre l'attaque et les dommages environnementaux, ainsi qu'à la non satisfaction du critère de gravité.

6 Les *Éléments des crimes* (texte adopté par l'Assemblée des États parties au Statut de Rome pour aider la Cour à interpréter et appliquer les crimes de génocide, contre l'humanité et de guerre) précisent que cet élément de la définition du dommage environnemental « reflète l'exigence de proportionnalité inhérente à la détermination du caractère licite de toute activité militaire entreprise dans le contexte d'un conflit armé » (art. 8.2.b.4, p. 20, note 36).

7 « Final report to the Prosecutor by the Committee established to review the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia », *op. cit.* §. 20-21.

8 « Projet de Convention contre l'écocide », art. 1, in Laurent Neyret (dir.), *Des écocrimmes à l'écocide, le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 287.

9 Loi n° 2016-1087, 8 août 2016 : JO du 9 août 2016.

l'homme de l'environnement » (art. 1386-20 du Code civil), en temps de paix cela va sans dire.

Mais le document de politique générale du Bureau du Procureur de la CPI, qui pour la première fois mentionne ces crimes environnementaux, ouvre bien la voie à une coopération accrue de la Cour avec les États parties et à l'ouverture prochaine d'enquêtes sur les dommages environnementaux constitutifs de crimes de guerre. En annonçant qu'il s'intéressera « particulièrement » aux crimes entraînant « des ravages écologiques, l'exploitation illicite de ressources naturelles ou l'expropriation illicite de terrains », et qu'il évaluera la gravité des crimes à partir de leurs « ravages sur le plan écologique » (§. 40 et 41), le Bureau du Procureur ne vise pas seulement à sélectionner et hiérarchiser les affaires sur lesquelles il travaille, mais aussi à montrer qu'un crime environnemental peut satisfaire au critère de gravité et donc être recevable devant la CPI. L'ouverture par le Bureau du Procureur des prochains examens préliminaires (stade premier de la procédure devant la Cour, avant l'enquête et les poursuites) sera donc à suivre avec attention.