Le statut de l'eau en droit international humanitaire

par
THÉO BOUTRUCHE

«L'eau peut modeler l'Histoire. Faire ou défaire un roi, être instrument d'oppression ou même arme de guerre»[1]. En 1503, Léonard de Vinci conspira avec Machiavel pour détourner le cours de l'Arno et l'éloigner de Pise, avec laquelle sa ville natale, Florence, était en guerre. Quelque cinq siècles plus tard, Boutros Boutros Ghali constate, avec amertume et résignation: «The waters of the Nile will be the cause of the next war in our region, not politics»[2]. S'il est vrai que l'eau joue un rôle-clef dans cette région, l'affirmation de l'ancien secrétaire général des Nations Unies ne doit-elle pas être nuancée? L'eau peut-elle être la cause majeure des guerres du XXIe siècle?

Dans la mesure où la quantité disponible de l'eau est limitée, la conjonction de deux paramètres permet de mieux comprendre l'enjeu qu'elle représente: il y a, d'une part, l'immense inégalité de répartition des ressources en eau à la surface du globe; il y a, d'autre part, le sacro-saint principe de souveraineté étatique, qui trouve une expression extrême dans la doctrine Harmon de 1895 (selon laquelle un État peut proclamer une souveraineté absolue sur les portions du fleuve qui traversent son territoire)[3]. À cet antagonisme presque

THÉO BOUTRUCHE est candidat au DES en droit international à l'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI), à Genève. L'auteur tient à remercier Laurence Boisson de Chazournes, professeur à la faculté de droit de l'Université de Genève, et professeur invitée à l'IUHEI, pour ses précieux conseils.

irréductible vient s'ajouter une possible contradiction entre les priorités accordées par les États aux différentes utilisations possibles de l'eau.

Cependant, certains spécialistes ont cherché à minimiser ces déclarations alarmistes. À cet égard, Homer-Dixon, directeur du *Peace and Conflict Studies Program* à l'Université de Toronto, dénonce «the myth of global waters war»[4]. L'approche qui a prévalu, à l'occasion du second Forum mondial de l'eau, organisé à La Haye en mars 2000, va dans ce sens. Peter Gleick, intervenant au groupe de discussion «War and Conflict Prevention», refuse de voir le XXIe siècle comme celui des guerres de l'eau, «because wars never are about one issue»[5]. C'est davantage comme un vecteur de coopération s'inscrivant dans une stratégie de prévention des conflits que cette ressource naturelle a été appréhendée lors de cette réunion d'experts.

En temps de paix, un régime juridique très précis a été mis en place afin d'empêcher un différend portant sur l'eau de dégénérer. Comme le remarque Ameur Zemmali, «ses multiples fonctions, aussi nécessaires les unes que les autres, font d'elle une ressource vitale dont l'homme a toujours essayé de réglementer l'usage et la gestion»[6]. Par définition, ces règles n'ont pas vocation à être suspendues en temps de guerre. Djamchid Momtaz fait remarquer, à ce propos, qu' «il est

1 *Le Monde*, 28 janvier 2000, p. 27.

2 Cité par W. Remans, «Water and War», *Humanitäres Völkerrecht: Informationsschriften*, no 1, 1995, p. 6.

3 Toutefois, l'idée qu'un État a entière discrétion pour faire ce que lui seul désire sur le tronçon d'un cours d'eau international traversant son territoire a été rejetée vigoureusement par la communauté internationale dans son ensemble, ainsi que par l'État même qui l'avait inventée. Elle n'a jamais été appliquée en pratique, n'étant, tout au plus, qu'une simple prise de position politique. Voir à ce sujet, S. McCaffrey, «La Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation: Perspectives et embûches», *Cours d'eau internationaux – Renforcer la coopération et gérer les différends*, Rapport technique de la Banque mondiale n° 414, Actes du séminaire de la Banque mondiale établis par M. A. Salman et L. Boisson de Chazournes, Washington, 1999, pp. 19-30. Du même auteur: «The Harmon Doctrine one hundred years later: buried, not praised», *National Ressources Journal*, 1996, p. 725.

4 T. Homer-Dixon, «The myth of global waters war», *Forum: War and Water*, ICRC, Genève, 1998, p. 11.

5 Rapport final à consulter sur Internet, ‹www.worldwaterforum.org›.

6 A. Zemmali, «La protection de l'eau en période de conflit armé», *RICR*, n° 815, septembre-octobre 1995, p. 601.

généralement admis que le déclenchement d'un conflit armé n'entraîne pas *ipso facto* l'extinction des traités relatifs à la protection de l'environnement... »[7].

Cette protection devrait, par conséquent et légitimement, être renforcée en période de conflit armé quand les menaces qui pèsent sur les intérêts humains s'intensifient. Ressource indispensable, l'eau peut devenir un moyen de combat redoutable ou subir des dommages irréparables du fait de l'utilisation inconsidérée d'armes chaque jour plus perfectionnées et plus destructrices. Il convient, dès lors, de s'interroger sur la protection que prévoit le *jus in bello*. Si le droit international humanitaire a vocation à s'appliquer lors de conflits armés, en vue de rendre la guerre moins inhumaine et de faire respecter certaines règles par les belligérants, il devrait, par définition, contenir un régime juridique précis afin de protéger cet élément vital[8]. Or, contrairement au droit en temps de paix, qui consacre de nombreuses règles à l'eau, le droit international humanitaire ne contient pas de régime juridique précis en vue de protéger « l'or bleu ». Est-ce à dire qu'en l'absence d'un ensemble de dispositions juridiques véritablement spécifiques, l'eau ne bénéficie d'aucun statut protecteur? Une réponse négative s'impose. Certes, si l'on entend par statut un régime juridique autonome, particulier, se suffisant à lui même, force est de constater qu'il fait défaut en droit international humanitaire.

7 D. Momtaz, « Le recours à l'arme nucléaire et la protection de l'environnement : l'apport de la Cour internationale de Justice », *International law, the international Court of Justice and nuclear weapons*, L. Boisson de Chazournes et P. Sands (éds), Cambridge University Press, 1999, p. 360. Selon cet auteur, « bien que la Cour ait été « d'avis que la question n'est pas de savoir si les traités relatifs à la protection de l'environnement sont ou non applicables en période de conflit armé » (para. 30 de l'avis), il se dégage de l'analyse des motifs de l'Arrêt une nette tendance de cet organe en faveur de la persistance de l'obligation du respect de l'environnement en temps de guerre ». Sur cette idée de continuité, dans le domaine de droit des cours d'eau internationaux, voir le *Rapport de la Commission du droit international à l'Assemblée générale sur les travaux de sa 46e session*, Annuaire de la CDI, 1994, vol. II, partie 2, p. 139.

8 La XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 1996) a, en effet, insisté sur le caractère vital de l'eau pour les victimes des conflits et demandé aux États de prendre « toutes les précautions possibles » pour ne pas endommager les sources et les systèmes d'approvisionnement utilisés par les civils. Rés. 2, chap. F, *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 68.

Il n'en reste pas moins qu'une protection existe dans ce droit, même si elle est constituée de dispositions éparses. Il convient de souligner, à ce sujet, la quasi-absence d'articles relatifs à l'eau dans les quatre Conventions de Genève de 1949. Il faudra attendre les travaux de l'Association de droit international[9] et sa résolution relative à cette question[10] pour voir véritablement l'ébauche d'une codification (d'origine privée) en la matière. Ce n'est qu'avec l'adoption en 1977 des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, comportant des dispositions essentielles relatives à l'eau, que l'on assiste à un progrès sensible par rapport au vide juridique antérieur.

Les raisons essentielles de cette relative imprécision juridique résident principalement dans les caractéristiques mêmes de l'eau. Cette ressource naturelle, susceptible d'être tour à tour arme, victime ou cible dans un conflit[11], revêt un caractère variable qui rend difficile une appréhension globale et la mise en place d'un régime juridique précis. Mais l'absence de système protecteur autonome résulte avant tout de la manière dont l'eau est appréhendée en droit international. Le droit international humanitaire, visant impérativement à protéger les victimes des guerres et à régir la conduite des hostilités, ne va considérer l'eau que de manière incidente, au travers de ces objectifs fondamentaux. Par conséquent, cette ressource n'est jamais, en tant que telle, l'objet de la protection. C'est donc seulement en tant que besoin essentiel pour l'être humain, ou pour le danger qu'elle représente pour les personnes protégées, que le droit humanitaire va appréhender l'eau.

Par conséquent, à la lumière de ces problématiques, il convient d'étudier les différentes dispositions du droit des conflits armés relatives à l'eau (I), ainsi que celles qui participent à la protection de cette ressource de manière incidente (II), afin de mener une évaluation du système en vigueur et réfléchir sur les éventuelles perspectives d'évolution (III).

9 Voir notamment le « Rapport intermédiaire sur la protection des ressources en eau et des installations hydrauliques en période de conflit armé », par F. J. Berber (rapporteur), *International Law Association (ILA), Report of the Fifty-sixth Conference, New Delhi, 1974-1975*, Londres, 1976, pp. 129-145.

10 *ILA, Report of the Fifty-seventh Conference, Madrid, 1976*, Londres, 1978, pp. 237-239.

11 Remans, *op. cit.* (note 2), p. 4.

Les dispositions du droit international humanitaire relatives à l'eau

Les dispositions spécifiques sont très peu nombreuses et s'inscrivent toujours dans une perspective ne visant pas l'eau en tant que telle, mais prenant en compte le rapport particulier qu'elle peut entretenir avec les objectifs du droit international humanitaire[12]. Parallèlement à cette logique, la problématique de l'objet de l'eau dans le conflit – cible ou arme – apporte un éclairage nouveau à l'architecture du système.

L'interdiction d'utiliser le poison constitue, dans cette perspective, une règle essentielle du dispositif protecteur de l'eau. Déjà énoncé dans le Règlement de La Haye annexé à la Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre adoptée en 1907, ce principe, repris par de nombreux instruments[13], revêt incontestablement une valeur coutumière. L'eau, ici, n'est plus source de vie, elle ôte la vie. Toutefois, la question du statut de cette ressource dans le conflit garde tout son intérêt par rapport à d'autres règles essentielles du droit international humanitaire.

L'interdiction d'attaquer[14] les biens indispensables à la survie de la population civile

Le droit international humanitaire a pour objet principal d'assurer la protection de certaines catégories de personnes victimes des hostilités, en faisant obligation aux combattants d'identifier des objectifs militaires et de n'attaquer que ceux-ci. C'est dans le cadre de la protection de la population civile que s'inscrit la règle de

12 Titre IV du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et Titre IV du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), les deux du 8 juin 1977. Ces titres visent la protection de la population civile.

13 Le Protocole I, art. 54 et le Protocole II, art. 14 interdisent l'empoisonnement même si le terme n'est pas employé. Notons que l'art. 8, par. 2 b) (xvii) du Statut de la Cour pénale internationale, adopté à Rome le 17 juillet 1998, considère « le fait d'utiliser du poison ou des armes empoisonnées » comme constitutif d'un crime de guerre.

14 Les articles consacrant cette règle visent aussi le fait de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage.

l'interdiction de détruire les biens indispensables à la survie de cette catégorie de personnes. Ce principe est consacré par les articles 54[15] du Protocole I et 14[16] du Protocole II, régissant respectivement les conflits armés internationaux et les conflits armés non internationaux. Il s'agit d'une innovation importante du droit international humanitaire. L'eau est ici appréhendée en tant que cible et non plus en tant qu'arme. On cherche à détruire des systèmes d'approvisionnement en eau pour créer délibérément une situation de famine. C'est donc le lien particulier entre l'eau et l'être humain qui représente le fondement de la protection, et non la volonté d'appréhender cette ressource en tant que telle.

La structure même de l'article 54 répond à une volonté d'efficacité de la protection : le paragraphe 1 entend poser le principe de l'interdiction « d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre » ; et les paragraphes 2 et suivants définissent les modalités d'application et le régime de la règle posée.

a) Le principe de l'interdiction de la famine comme méthode de guerre

La règle introduite dans les Protocoles de 1977, applicable quel que soit le type de conflit armé, répond à une volonté des négociateurs de la Conférence diplomatique (tenue de 1974 à 1977) de s'attaquer à la guerre totale. En prohibant de façon générale cette arme, ils ont accordé une protection non négligeable à l'eau, élément indispensable à la vie. En effet, tant dans l'article 54 du Protocole I que dans l'article 14 du Protocole II, la famine est désormais prohibée comme méthode de guerre, c'est-à-dire comme arme utilisée pour anéantir ou affaiblir la population.

Il convient de souligner le fait qu'une violation de l'article 54 du Protocole I constitue non seulement une infraction à celui-ci, mais peut aussi être constitutive d'un crime de génocide, si la famine est menée avec l'intention de détruire tout ou partie d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux, aux termes de la

15 Voir en général Y. Sandoz, Ch. Swinarski et B. Zimmermann, *Commentaire des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949*, CICR et Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, pp. 669-677.

16 *Ibid.*, pp. 1477-1482.

Convention sur le génocide[17]. La Cour internationale de Justice, dans son avis de 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi de l'arme nucléaire, en faisant référence à la définition donnée par ce traité, souligne l'importance de l'intention parmi les éléments constitutifs du crime de génocide[18]. Par ailleurs, le Statut de la Cour pénale internationale, adopté à Rome le 17 juillet 1998, déclare crime de guerre le fait de recourir intentionnellement à la famine contre des civils[19].

Reste que tout principe, une fois proclamé, nécessite des modalités d'application qui conditionnent sa portée.

b) Les modalités d'application du principe et son régime juridique

Prévues à l'article 54, paragraphe 2, du Protocole I, ces modalités visent spécifiquement l'eau en précisant qu' « il est interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que (...) les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation (...) »[20]. L'eau est aussi spécifiquement protégée dans le cadre du Protocole II, puisque l'on retrouve les mêmes termes dans l'article 14, (qui est la version simplifiée de l'article 54).

Tout d'abord, on peut souligner le fait que les rédacteurs de cette disposition ont cherché à étendre la prohibition au plus grand nombre de situations possibles. Par ailleurs, la liste énumérant les biens indispensables à la survie de la population civile et qui, par conséquent, bénéficient d'une protection spéciale, n'est pas limitative.

17 Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, du 9 décembre 1948, notamment art. II c).

18 Licéité de la menace et de l'emploi de l'arme nucléaire, avis consultatif du 8 juillet 1996, C.I.J. 1996, par. 26. Sur cette question et la rapidité avec laquelle la Cour a examiné cet argument, voir V. Gowlland-Debbas, « The right to life and genocide, the Court and an international policy », *International law, the International Court of Justice and nuclear weapons*, L. Boisson de Chazournes et P. Sands (éds), Cambridge University Press, 1999, pp. 330-333.

19 Statut, art. 8, par. 2 b) (xxv).

20 Notons que l'art. 2 des « Règles d'Helsinki », adoptées en 1966 par l'ILA, vise déjà ces installations. Voir J. Sironneau, « Is there an international law on water ? Progress and prospects for the resolution of conflicts over water use », *Water and War, Symposium on water in armed conflicts (Montreux, 1994)*, rapport final, CICR, Genève, 1995, p. 62.

Cependant, elle vise, à titre d'exemples, les principaux biens, au premier rang desquels on trouve certains de ceux relatifs à l'eau. Reste que cette immunité n'est ni absolue, ni générale. En effet, le paragraphe 3 de l'article 54 envisage les cas dans lesquels la protection pourrait être levée. Ces limitations obéissent toutes à la même logique, celle de la prise en compte des nécessités militaires. Cette exception réduit considérablement la portée de la protection. Néanmoins, le critère de l'« appui direct » ne paraît pas si restrictif, car « on ne voit pas bien comment les denrées alimentaires, les récoltes, le bétail et les réserves d'eau potable pourraient être utilisés comme appui direct d'une action militaire »[21]. La condition absolue énoncée à la fin de l'alinéa b) – la nécessité militaire ne prévalant pas dans les cas où l'on peut penser qu'une action aboutirait à réduire la population civile à la famine ou à la forcer à se déplacer[22] – permet, aussi, de renforcer la protection de l'eau. Enfin, le paragraphe 5 met en avant les situations dans lesquelles « des dérogations aux interdictions prévues au paragraphe 2 sont permises ».

Il apparaît, en définitive, que le principe de l'interdiction d'attaquer les biens indispensables à la survie de la population civile et son corollaire, la prohibition de la famine comme arme, constituent des instruments juridiques essentiels pour la protection de l'eau.

Dans le cadre des développements précédents, les articles étudiés traitent particulièrement – mais pas exclusivement – de l'eau. Il existe une autre règle du droit international humanitaire qui, par définition, ne vise pas spécifiquement cette ressource et revêt plutôt un caractère générique. Il s'agit du principe de l'interdiction d'attaquer des ouvrages et installations contenant des forces dangereuses énoncé par l'article 56 du Protocole I. Cependant, à la lecture de cette disposition, l'eau paraît être largement prise en compte dans le cadre de l'énumération des biens susceptibles de bénéficier d'une protection.

21 *Op. cit.* (note 15), p. 674.

22 L'eau est ici encore formellement visée en tant qu'élément indispensable.

Interdiction d'attaquer des ouvrages et installations contenant des forces dangereuses

Si les travaux de l'Association du droit international font état de quelques dispositions concernant cet aspect de l'eau[23], les articles 56 du Protocole I et 15 du Protocole II constituent une innovation essentielle qui contraste avec l'ancienneté du procédé dans l'art de la guerre. Après le poison, l'eau en tant qu'arme peut revêtir ainsi un aspect encore plus dévastateur. Mesure de défense – à l'instar des digues construites par les chinois, au Ve siècle après J.-C., faciles à détruire afin de repousser l'envahisseur[24] –, ou arme offensive – comme, par exemple, les bombardements américains de plus de 661 digues pendant la guerre du Viet Nam[25] –, l'eau est la vie, mais peut aussi être une méthode de combat terrifiante[26]. Par conséquent, il a paru indispensable de protéger certains ouvrages contenant des forces dangereuses par de nouvelles dispositions dans les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Les articles 56 et 15 respectivement visent, à première vue, tous les biens dont la destruction est susceptible de libérer des forces dangereuses pour la population civile. Cependant, la réalité des négociations diplomatiques a marqué de son empreinte la portée de ces dispositions. La définition des ouvrages et des installations que l'on entend protéger a donné lieu à de nombreuses discussions. L'énumération qui est faite, « à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique »[27], est limitative. Les autres installations, comme celles destinées à l'extraction et au

23 L'article 5 des « Règles d'Helsinki » de 1966 traite de cette question, *op. cit.* (note 20), p. 62. – L'ILA a, de manière plus complète, consacré une disposition de sa résolution de 1976 à ce problème. L'art. IV stipule : « La destruction d'installations hydrauliques comme les barrages et digues, qui contiennent des forces dangereuses, devrait être interdite lorsqu'une telle destruction pourrait comporter de graves dangers pour la population civile ou des dommages substantiels à l'équilibre écologique de la région concernée ». *Op. cit.* (note 10).

24 J. Sironneau, « L'eau ressource stratégique », *Géopolitique*, n° 43, automne 1993, p. 47.

25 Chiffre avancé par le représentant vietnamien, en 1977, à la Conférence diplomatique qui allait adopter les deux Protocoles additionnels. *Op. cit.* (note 15), p. 685.

26 Pour un aperçu historique de l'eau comme arme, voir A. Zemmali, Symposium 1994, *op. cit.* (note 20), p. 73.

27 Protocole I, art. 56. L'art. 15 du Protocole II est identique sur ce point.

stockage des produits pétroliers ou les usines qui produisent des produits toxiques, pourront bénéficier d'une protection dans le cadre d'autres dispositions du droit des conflits armés relatives à l'environnement[28].

Les articles 56 du Protocole I et 15 du Protocole II placent les installations relatives à l'eau au cœur du dispositif, de par le caractère dangereux qu'elles peuvent revêtir. Avant d'en étudier les principaux traits, il convient de souligner que ce régime protecteur des installations contenant des forces dangereuses est animé par un principe-clef du droit humanitaire, celui de la distinction entre objectif militaire et objectif civil, mais dont la portée est largement relativisée, compte tenu de l'impératif de protection. La destruction de ces ouvrages entraînerait des effets qui dépassent de loin les objectifs militaires légitimes pour que l'attaque soit licite. On pressent, dès lors, l'autre principe qui gouverne aussi cette question, à savoir le principe de proportionnalité.

Ces biens sont protégés contre l'« attaque » au sens de l'article 49 du Protocole I. Notons que les ouvrages mentionnés dans l'article 56 sont à priori des biens de caractère civil. Dès lors, quelle qu'elle soit, l'installation bénéficie de la protection générale assurée par l'article 52. Par conséquent, l'article 56 institue une protection spéciale qui aboutit à faire bénéficier ces ouvrages contenant des forces dangereuses d'une immunité « même s'ils constituent des objectifs militaires »[29]. La protection s'étend « aux autres objectifs militaires situés sur ces ouvrages ou installations ou à proximité »[30]. La condition fondamentale pour que cette immunité soit accordée est que l'attaque soit susceptible de provoquer la libération de ces forces dangereuses « et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile ». L'article 15 du Protocole II contient les mêmes dispositions, mais s'en tient là, sans envisager les aspects analysés ci-après.

28 Protocole I, art. 55 et 35, par. 3. Voir *infra*.

29 Protocole I, art. 56, par. 1. On voit ici l'atténuation du principe de la licéité des attaques contre les objectifs militaires posée à l'art. 48 du Protocole I.

Dans une logique similaire à celle qui gouverne l'article 54, l'article 56, paragraphe 2 prévoit des cas où la protection peut cesser. Les nécessités militaires obligent à lever l'immunité spéciale dont bénéficient ces biens quand ils sont utilisés pour «appui régulier, important et direct d'opérations militaires et si [les] attaques sont le seul moyen pratique de faire cesser cet appui». Les critères paraissent plus sévères que ceux de l'article 54. Notons que certains barrages ou digues ont un caractère mixte, servant partiellement à l'irrigation et partiellement à la production de courant électrique. Dans ce cas, ils bénéficieront à la fois de la protection de l'article 54 (étant des ouvrages d'irrigation au sens de cet article) et de la protection de l'article 56. Cette situation témoigne de la possible utilisation cumulative des dispositions relatives à l'eau, permettant d'aboutir à une qualité de protection satisfaisante.

Le paragraphe 3 de l'article 56 insiste sur le fait que «dans tous les cas, la population civile et les personnes civiles continuent de bénéficier de toutes les protections qui leur sont conférées par le droit international (...)». Le paragraphe 4 vient renforcer ce statut protecteur en interdisant les représailles contre ces installations ou contre les objectifs militaires mentionnés au premier paragraphe. Enfin, sur le plan répressif, est considéré comme infraction grave, c'est-à-dire comme crime de guerre, le fait de «lancer une attaque contre des ouvrages ou installations contenant des forces dangereuses (...)»[31].

Pour conclure, il convient d'insister sur la logique fondamentale qui est à l'œuvre au sein de l'article 56 du Protocole I et de l'article 15 du Protocole II: l'eau n'est pas appréhendée en tant que telle, mais sous l'angle du caractère dangereux qu'elle peut représenter pour les personnes dont le droit humanitaire cherche à préserver la vie.

Il reste à étudier brièvement, et donc de façon non exhaustive, certaines dispositions très particulières du droit

30 *Ibid.*

31 Protocole I, art. 85, par. 3 c). Notons que le droit pénal international a étendu la liste des crimes de guerre et les a appliqués aussi aux conflits armés non internationaux. Voir Zemmali, Symposium 1994, *op. cit.* (note 20), p. 35. Voir également l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre, qui n'est pas une infraction grave au sens de l'art. 85 du Protocole I, mais qui est un crime de guerre selon le Statut de la Cour pénale internationale: Statut, Art. 8, par. 2 b) (xxv).

international humanitaire qui intéressent des domaines spécifiques. Celles-ci peuvent être considérées comme faisant une application des principes étudiés à des cas d'espèce. Bien que très éparses, elles participent aussi à la protection de l'eau en période de conflit armé.

L'application des principes à certains cas d'espèce

L'eau peut être considérée comme une voie de transport – dans certains cas, indispensable pour les personnes protégées. Le régime des navires-hôpitaux et des autres embarcations sanitaires témoigne de cette fonction non négligeable. Le Protocole I, pour sa part, mentionne l'eau dans plusieurs articles qui accordent aux moyens sanitaires et aux personnes une protection étendue « que ce soit en mer ou en d'autres eaux »[32]. Sur un autre plan, il est tenu compte de l'eau comme moyen permettant l'évasion réussie d'un prisonnier de guerre[33].

D'autres dispositions font référence à l'eau en tant qu'élément indispensable à la vie des personnes protégées[34] dans certains contextes. Aucun article de portée générale ne prévoit une obligation au bénéfice de toutes les personnes protégées. Comme le note Zemmali, « cela est tellement évident qu'il n'a pas été jugé nécessaire d'énoncer des règles spécifiques »[35]. En revanche, dans des domaines particuliers, les textes prennent en compte ce lien intrinsèque qui existe entre l'eau et la vie.

Enfin, on peut mentionner le rôle des organismes de protection civile dont l'une des tâches humanitaires vise au rétablissement d'urgence des services d'utilité publique indispensables. Ce personnel assure aussi les approvisionnements d'urgence et participe à la sauvegarde des biens essentiels à la survie. Cette responsabilité des organismes de protection civile dans les domaines relatifs à l'eau doit être soulignée et respectée[36].

32 Protocole I, art. 8 b), art. 23, par. 1 et art. 44, par. 8.

33 Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, art. 91, par. 1, ch. 3.

34 Zemmali, *op. cit.* (note 6), pp. 607-608

35 *Ibid.*, p. 607.

36 Protocole I, art. 61 a) (vii), (x), (xii) et (xiv), notamment.

Reste à mettre en exergue le rôle du CICR et des autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans cette protection de l'eau. Que l'action soit « curative »[37], par la distribution d'eau et la réparation des systèmes de traitement et de distribution d'eau potable, ou « préventive »[38], les opérations menées contribuent sensiblement à la sauvegarde de l'eau comme élément vital, en tant de crise, comme en temps de paix.

Ces développements montrent qu'en définitive, même en l'absence de dispositions spécifiques établissant un régime autonome propre à l'eau, le droit international humanitaire ne se désintéresse pas de cette ressource et édicte certaines règles qui peuvent être regardées comme assurant une protection. La Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 mars 1997, contient un article qui va dans ce sens[39]. Cependant un constat s'impose immanquablement : l'ensemble de ces dispositions n'appréhende jamais l'eau en tant que telle. Dans cette optique, Glent Plant, intervenant au symposium de Montreux, considère que « these key provisions are largely aimed at stopping deliberate attempts to kill the civilian population, rather than extending to acts not necessarily so aimed but having the same effect, including so-called collateral damage »[40]. Enfin, les dispositions étudiées apparaissent comme trop insuffisantes pour assurer une protection de qualité.

37 Zemmali, *op. cit.* (note 6), pp. 609-614. Voir également *Forum : War and Water*, ICRC, Genève, 1998, *passim*.

38 Zemmali, *ibid.*, vise les « démarches auprès des parties au conflit » ou « les actions de mobilisation et de sensibilisation » menées par la Croix-Rouge.

39 Dans son projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, la Commission du droit international de l'ONU a adopté un article (29), intitulé « cours d'eau internationaux et installations en période de conflit armé », qui dispose que « les cours d'eaux internationaux et les installations, aménagements et autres ouvrages connexes bénéficient de la protection accordée par les principes et règles du droit international humanitaire applicables aux conflits armés internationaux et internes et ne sont pas utilisés en violation de ces principes et règles ». Cette référence implique qu'il existe bien, en droit des conflits armés, des dispositions protégeant l'eau. Voir *Rapport de la CDI sur les travaux de sa 46e session (1994)*, doc. ONU A/49/10 (1994), suppl. n° 10, p. 197.

40 G. Plant, « Water as a weapon in war », *Symposium, op. cit.* (note 20), p. 82.

Ceci conduit à recourir à d'autres principes plus généraux du droit international humanitaire ou à des dispositions ne visant pas l'eau, afin de pallier ces lacunes.

Recours à des dispositions plus générales du droit international humanitaire pour une meilleure protection de l'eau

Les dispositions précédentes, même si elles ne protégent pas l'eau en tant que telle, visent expressément cette ressource. Ici, en revanche, l'attention va se porter sur des règles qui assurent une protection de l'eau de manière incidente.

Parmi les principes fondamentaux du droit humanitaire susceptibles de protéger l'eau, de manière incidente, en période de conflit armé, on peut citer tout d'abord, la règle de la nécessaire distinction entre objectif militaire et population et biens civils, prévue à l'article 48 du Protocole I. Le fait que « *dans tout conflit armé*, le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre ne [soit] pas illimité »[41] renforce cette protection de l'eau. Par ailleurs, l'article 51, paragraphe 5 b) de ce même instrument rappelle un autre principe-clef du droit humanitaire, celui de la proportionnalité entre « l'avantage militaire concret et direct » et les pertes dans la population civile. Cette énumération n'est pas exhaustive, mais permet de souligner l'importance de certaines règles de portée générale pour l'eau.

Deux principes, qui participent à la protection de cette ressource, méritent, cependant, une attention particulière. D'une part, le principe de l'interdiction de détruire les propriétés ennemies, d'autre part, celui de la protection de l'environnement, l'eau en étant une composante essentielle.

a) L'interdiction de détruire les propriétés ennemies

La formulation très générale de cette règle laisserait penser à première vue, qu'en ce qui concerne l'eau, son utilité est limitée. Or, on est confronté, ici encore, à un dilemme qui sous-tend l'ensemble des dispositions intéressant, de près ou de loin, l'eau dans la perspective

41 Protocole I, art. 35, par. 1 (souligné par l'auteur).

d'une protection de qualité : celui du type de rédaction à adopter, du choix entre des formulations très générales, qui permettraient de protéger l'eau grâce à un champ d'application vaste mais incertain; et celui de la rédaction de dispositions précises, visant l'eau spécifiquement, mais pouvant aboutir à réduire de manière sensible la portée du régime – et par là même l'efficacité de la protection. Ceci dans la mesure où l'on ne peut pas, par définition, prévoir toutes les hypothèses de son application. Quant au principe concernant les propriétés ennemies, il permet, sans viser cette ressource naturelle, de participer à sa protection. En effet, si ces propriétés s'avèrent être des installations hydrauliques, par exemple, cette règle de l'interdiction de la destruction pourra être invoquée.

De nombreuses dispositions – certaines assez anciennes – énoncent un tel principe. Tout d'abord, il convient de mettre en avant le fait que la règle s'applique, que les propriétés soient publiques ou privées[42]. Déjà, le Règlement de La Haye de 1907 interdit, dans son article 23 g), « de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre »[43]. Notons que la portée de cette disposition se trouve largement réduite par l'exception prévue, relative à la nécessité militaire. Par la suite, d'autres textes ont repris cette règle, notamment l'article 6 b) de la Charte du Tribunal de Nuremberg, ou encore l'article 53 de la quatrième Convention de Genève de 1949[44]. Ce dernier instrument qualifie, par ailleurs, ces actes d'« infractions graves »[45]. Enfin, d'autres dispositions corroborent cette règle, comme par exemple, l'interdiction de confisquer la propriété et

42 Remans, *op. cit.* (note 2), p. 12.

43 Convention (IV) de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, avec le Règlement en annexe.

44 Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949. L'article 53 interdit « à la Puissance occupante de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'État ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires ».

45 L'art. 147 de la IVe Convention vise « la destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire ».

l'interdiction du pillage[46]. Toutefois le principe de la prohibition des destructions des propriétés ennemies est fortement affaibli par l'exception relative à la nécessité militaire.

En outre, il existe à côté de cette règle un ensemble essentiel de dispositions qui participent à la protection de l'eau: ce sont celles relatives au statut de l'environnement en droit des conflits armés. Les quatre Conventions de Genève de 1949 n'abordaient pas cette question, les préoccupations environnementales étant très peu reconnues à l'époque. Ce n'est qu'au début des années 70 que l'on a véritablement assisté à une prise de conscience de ces problèmes[47]. C'est donc dans ce contexte que les travaux de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international applicable dans les conflits armés (Genève, 1974-1977) vont aboutir à l'adoption, au sein du Protocole I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, de dispositions sur cette question. Le Protocole II concernant les conflits armés non internationaux ne fait, en revanche, aucune référence à l'environnement.

Il convient donc d'examiner les règles du droit des conflits armés à ce sujet, dans la perspective d'une protection de l'eau, cette ressource constituant une composante essentielle de l'environnement.

La protection de l'eau par l'intermédiaire des règles relatives à l'environnement en droit international humanitaire

La déclaration adoptée par les Nations Unies à Stockholm, en 1972, témoigne de l'émergence d'un droit international de l'environnement. Annoncé par certains précédents, encore embryonnaire, il s'est véritablement affirmé par l'adoption progressive d'une série d'instruments internationaux. Cette reconnaissance croissante de l'environnement comme valeur protégée vise avant tout l'environnement en

46 Zemmali, *op. cit.* (note 6), p. 604.

47 D'aucuns considèrent que « la Conférence sur l'environnement humain, première conférence internationale consacrée à la protection de l'environnement à l'échelle universelle, tenue en juin 1972 à Stockholm, constitue une étape décisive » dans cette reconnaissance. Voir L. Boisson de Chazournes, C. Romano et R. Desgagne, *Protection internationale de l'environnement: recueil d'instruments juridiques*, Éditons A. Pedone, Paris, 1998, p. 13.

temps de paix. La guerre augmentant les probabilités d'atteinte à l'écosystème[48], il serait légitime de penser qu'il en soit de même en période de conflit. Il convient, en outre, de souligner que la Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif de 1996, a rappelé l'importance qui devait être accordée à la protection de l'environnement en période de conflit[49].

L'eau bénéficierait donc d'une certaine protection par l'intermédiaire du statut reconnu à l'environnement, en tant qu'élément indispensable de l'écosystème. Il apparaît important ici d'insister sur le fait que la logique qui gouverne la question de la protection de l'environnement en période de conflit armé se rapproche de celle du régime de l'eau. Des problématiques, notamment concernant le caractère plus ou moins précis des dispositions pertinentes ou le caractère complet ou non du régime, sous-tendent constamment les développements en la matière. En outre, certaines dispositions, malgré le fait que ce ne soit pas leur finalité première, permettent une protection contre les atteintes à l'environnement[50].

Cependant, force est de souligner la pauvreté des dispositions protectrices de l'environnement en droit des conflits armés. Malgré ce constat, deux instruments restent fondamentaux, dans la mesure où ils participent, de manière incidente, à la protection de cette ressource. Il s'agit du Protocole I, particulièrement les articles 35, paragraphe 3, et 55, qui constituent les éléments essentiels du régime relatif à l'environnement, ainsi que de la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (10 décembre 1976). Cette dernière, cependant, revêt une importance moindre pour notre étude.

a) Les dispositions du Protocole I

S'il est incontestable que les deux articles du Protocole I représentent un progrès considérable, une question importante s'est

48 Voir, à titre d'exemple, A. Roberts, « La destruction de l'environnement pendant la guerre du Golfe de 1991 », *RICR*, n° 798, novembre-décembre 1992, p. 559.

49 *Op. cit.* (note 18), par. 29 et suiv. et Momtaz, *op. cit.* (note 7), pp. 354-374.

50 P. Antoine, « Droit international humanitaire et protection de l'environnement en cas de conflit armé », *RICR*, n° 798, novembre-décembre 1992, p. 547. Cet auteur parle de « protection indirecte de l'environnement ».

posée lors de leur adoption : l'article 55 aboutissait-il à une répétition de l'article 35, paragraphe 3 ? Concernant le principe, il s'agit des mêmes préoccupations visant à protéger l'environnement. Cependant, la logique inhérente à ces deux textes est différente. L'article 35, paragraphe 3 vise la protection de l'environnement en tant que tel, sous l'angle des méthodes et moyens de guerre, alors que l'article 55 – qui a pour but de protéger la population civile – s'insère dans un contexte plus large : celui de la protection des biens de caractère civil, qui fait l'objet du Chapitre III du Titre IV du Protocole I. Cette dernière disposition appréhende l'environnement en relation avec les êtres humains qui en dépendent étroitement. Un tel lien ressort de la rédaction même du texte, lequel met en avant l'idée que des atteintes portées à l'environnement compromettraient, « de ce fait, la santé ou la survie de la population »[51].

Avec l'article 35, paragraphe 3 « il ne s'agit donc pas seulement de protéger l'environnement naturel contre l'utilisation d'armes ou de techniques dirigées expressément à son encontre, ni de protéger uniquement la population et les combattants des pays en guerre contre tout effet de cette nature, mais bien, compte tenu des inévitables débordements qui sont liés à ces phénomènes et de l'aspect en quelque sorte « transnational » du problème, de protéger l'environnement naturel comme tel »[52]. En outre, c'est l'« environnement naturel », par opposition à l'environnement humain[53], qui fait l'objet d'une protection.

L'article 55 du Protocole I, intitulé « protection de l'environnement naturel », a pour objectif d'assurer la survie ou la santé de la population civile qui vit dans un environnement en temps de guerre. On peut voir, dès lors, la portée de cette logique au regard de la protection de l'eau. C'est la conception même de cette ressource naturelle qui est, là encore, au cœur de la problématique.

Dans la mesure où toute guerre est susceptible, par définition, de porter atteinte à l'environnement, la question du seuil critique de gravité, au-delà duquel les dommages causés constituent une infraction au Protocole, revêt une importance essentielle. Les rédacteurs du

51 Protocole I, art. 55, par. 1.
52 *Op. cit.* (note 15), p. 412.
53 *Ibid.*, p. 413.

Protocole I ont opté pour celui des dommages « étendus, durables et graves » qui est le même pour les deux articles, assurant ainsi une cohérence entre ces dispositions. Ce critère a aussi été utilisé dans un autre instrument international, la Convention de 1976 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles, qui joue un rôle non négligeable dans la protection de l'environnement en période de conflit armé. Reste à s'interroger sur les rapports qu'entretient ce traité avec le Protocole I.

b) Les rapports entre la Convention de 1976 et le Protocole I

L'article premier, paragraphe 1, de cet instrument dispose que « chaque État partie à la présente Convention s'engage à ne pas utiliser à des fins militaires ou toutes 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 un autre État partie »[54]. Dès lors, se pose la question de la duplication entre ces deux textes[55]. Un tel double emploi n'est cependant qu'apparent au regard des nombreuses différences qui existent entre le Protocole I et la Convention de 1976.

Cette distinction résulte tout d'abord du fait que ces instruments ont des champs d'application radicalement différents. Le Protocole I n'est applicable que dans le cadre de conflits armés internationaux[56]. La Convention de 1976 s'applique aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Par ailleurs, l'objet de l'interdiction diffère. Le texte de 1976 interdit seulement les techniques de modification de l'environnement[57], alors que le Protocole additionnel I prohibe le recours à tous les moyens – compris les manipulations de processus

54 G. Fischer, « La Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins hostiles », *A.F.D.I.*, tome XXIII, 1977, pp. 825-826.

55 *Op. cit.* (note 15), p. 416.

56 Voir Protocole I, art. 1, par. 3.

57 Art. 2 de la Convention de 1976 : « 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. »

naturels – qui peuvent porter gravement atteinte à l'environnement naturel. Enfin, le seuil de gravité nécessaire pour que les atteintes soient réputées illicites au regard des deux instruments varie, même si des termes identiques ont été choisis. D'une part, d'un point de vue strictement formel, on peut déjà faire état d'une différence qui tient à la conjonction employée dans la détermination des caractéristiques requises pour les dommages : le Protocole I parle de « dommages étendus, durables *et* graves », tandis que la Convention de 1976 fait référence à des « effets étendus, durables *ou* graves ». Par conséquent, pour que cette dernière soit violée, il suffira qu'une seule de ces catégories d'effets se produise, alors que le Protocole I exige la réunion des trois[58]. Ces deux instruments ne font donc pas double emploi et peuvent se compléter, en temps de guerre, afin de protéger de manière plus efficace l'environnement, et par là même, l'eau.

Cette analyse de quelques dispositions du droit international humanitaire relatives à la protection de l'environnement permet de montrer que le but de ces règles « ne consiste pas à exclure totalement ces atteintes à l'environnement, mais bien plutôt à les limiter à un niveau jugé tolérable »[59]. Ce corpus de règles participe indéniablement à la protection de l'eau.

Au travers de ce panorama des dispositions du droit international humanitaire qui seraient susceptibles d'assurer une protection de l'eau, on a pu dégager plusieurs problématiques qui interagissent, aboutissant parfois à renforcer, parfois à réduire la portée du statut protecteur de cette ressource naturelle. Il ressort de ces développements qu'on ne saurait parler de régime autonome, spécifique et autosuffisant, visant l'eau en tant que telle. Cependant ce constat, aussi radical soit-il, ne peut conduire à éclipser un corpus de règles, plus ou moins précises, contenues dans des instruments juridiques obligatoires, qui participent à la protection de l'eau.

Il convient, à présent, à la lumière de cet examen des dispositions pertinentes, d'évaluer le statut protecteur de l'eau en droit international humanitaire.

58 *Op. cit.* (note 20), p. 420.

59 A. Bouvier, « La protection de l'environnement naturel en période de conflit armé », *RICR*, n° 792, novembre-décembre 1991, p. 602.

Évaluation du statut protecteur de l'eau en droit international humanitaire

S'il est admis que la protection de l'eau fait incontestablement partie du droit international humanitaire, la question de son efficacité reste entière. Un bilan du régime en vigueur constitue une condition préalable à toute réflexion sur la notion même de protection et les perspectives d'évolution.

Bilan du régime en vigueur : des faiblesses majeures

Tout au long des développements précédents, dans notre tentative de cerner la logique propre au régime protecteur de l'eau, il a été fait référence à certaines faiblesses, sans véritablement en définir la portée. Ces insuffisances découlent des problématiques essentielles qui sont à l'œuvre au sein même du droit international humanitaire. Deux questions principales ont des répercussions sur la protection de l'eau : celle de la distinction entre conflit armé international et conflit armé non international, et celle du compromis entre l'impératif humanitaire et le critère de la nécessité militaire.

a) La protection de l'eau en période de conflit armé international et en période de conflit interne

Au-delà du problème de la qualification juridique des guerres et des critères en jeu, la tendance à la multiplication croissante des conflits de caractère interne a nécessairement des répercussions sur la protection de l'eau, du fait de la différence de régime juridique applicable. Il existe, en effet, un déséquilibre considérable entre les principes et normes régissant les conflits armés internationaux et ceux applicables aux conflits internes.

Certes, les conflits internes ne constituent pas des phénomènes extérieurs au droit international. Cependant, le souci de simplification, qui a animé la rédaction du Protocole II, le place bien en deçà du corpus de règles applicables dans les conflits armés internationaux. Dans cette perspective, la protection de l'eau ne peut que se trouver affaiblie en période de conflit interne. Or, il n'existe aucune raison pour que cette ressource naturelle se trouve moins menacée dans de telles guerres. Les seules dispositions visant l'eau sont les articles 14 et 15 du Protocole II, relatifs respectivement à la protection des biens

indispensables à la survie de la population civile et à celle des ouvrages et installations contenant des forces dangereuses. Ces dispositions sont des versions simplifiées des articles correspondants du Protocole I. Elles ne contiennent, par exemple, aucune référence à la question des représailles. Par ailleurs, les tentatives d'insérer dans le Protocole II des règles relatives à la protection de l'environnement naturel ont toutes échoué[60]. Par sa qualité de ressource indispensable à la vie, l'eau pourrait bénéficier de la protection par les principes généraux énoncés à l'article 3 commun aux Conventions de Genève. Ceci reste, malgré tout, très peu opératoire. Tous les auteurs s'accordent ainsi à souligner l'insuffisance des dispositions protectrices de l'eau en période de conflit interne[61].

Une autre problématique, que Bretton va jusqu'à qualifier de « contradiction essentielle » du droit des conflits armés[62], vient affaiblir la portée de la protection, y compris dans le cadre du régime applicable aux conflits internationaux. Il s'agit de la conciliation entre les impératifs humanitaires et la nécessité militaire.

b) L'arbitrage entre objectif humanitaire et nécessité militaire

Le droit des conflits armés cherche à humaniser la guerre. Il « s'efforce d'atténuer les effets de la guerre, d'abord en imposant des limites à la manière de faire la guerre (...), et ensuite en imposant aux belligérants d'épargner et de protéger les personnes qui ne participent pas, ou plus, aux hostilités »[63]. Cependant, cet objectif, aussi impératif soit-il, ne peut complètement se détacher des réalités du phénomène dont il est censé circonscrire les maux, c'est à dire la guerre. Le droit humanitaire doit tenir compte des « besoins militaires légitimes »[64]. C'est ce que l'on appelle le critère de la nécessité militaire. Il faut donc imposer des limites effectives à la puissance guerrière, sans toutefois la rendre impossible là où elle peut s'exercer de manière légitime.

60 *Ibid.*, p. 581.

61 Voir notamment Remans, *op. cit.* (note 2).

62 P. Bretton, « Le problème des « méthodes et moyens de guerre ou de combat » dans les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 », *R.G.D.I.P.*, tome LXXXII, 1978, p. 37.

63 H.-P. Gasser, *Le droit international humanitaire : introduction*, CICR, Genève, 1993, p. 3.

64 *Ibid.*, p. 17.

Cette logique, qui exclut, par définition, une protection absolue, est particulièrement présente dans le cadre des dispositions protectrices de l'eau, sous la forme d'exceptions aux différents principes posés[65]. Par exemple, l'article 54 du Protocole I, qui concerne les biens indispensables à la survie de la population civile, prévoit que la protection est levée dans deux hypothèses. La prise en compte de la nécessité militaire se retrouve aussi dans l'article 56 du Protocole I relatif à la protection des ouvrages et installations contenant des forces dangereuses.

Ces faiblesses, autant que la reconnaissance de l'absence de régime juridique autonome et spécifique, obligent à dépasser l'approche simplement descriptive pour se pencher sur la problématique de la protection même de l'eau. Cette réflexion permettra d'expliquer et de mieux comprendre pourquoi le statut de cette ressource en droit des conflits armés présente de telles caractéristiques.

Réflexion sur la protection d'une ressource complexe

L'idée de départ essentielle est que, par définition, toute protection va dépendre de la manière dont on va appréhender son objet. Cette logique est particulièrement vraie en ce qui concerne l'eau, qui n'est jamais l'objet proprement dit de la protection. Quelle est, en définitive, la conception que l'on a de cette ressource au travers des différentes dispositions du droit international humanitaire qui participent à sa protection? La réponse à cette question est intrinsèquement liée à la nature même de l'eau. Elle peut être considérée en tant que telle, comme ressource naturelle. Mais, étant indispensable à la vie, on ne peut la concevoir sans se référer au rapport étroit qu'elle entretient avec l'être humain, condition de l'existence de l'homme et besoin essentiel. Or, cette relation particulière influence incontestablement la façon dont le droit humanitaire appréhende l'eau. L'un des objectifs essentiels de ce droit est de protéger les personnes qui ne participent pas (la population civile) ou plus (les blessés ou les prisonniers

65 À l'issue du Symposium de Montreux, les experts ont conclu que cette réunion « would be the gateway to further thinking and action on matters such as the question of the balance between military necessity and humanitarian needs ». *Op. cit.* (note 20), p. 164.

de guerre, par exemple) aux hostilités. Ce n'est, par conséquent, qu'au travers de cet impératif que le droit humanitaire va considérer l'eau, soit en tant qu'élément indispensable à la survie de la population[66], soit parce qu'elle peut être une arme destructrice[67]. Quoi qu'il en soit, c'est toujours sous l'angle de la protection de certaines personnes, en termes de conséquences sur cette population, que l'eau sera prise en compte. Le droit humanitaire ne cherche pas à protéger l'eau en tant que telle, mais il la régit, incidemment, par le biais de l'importance que cette ressource va revêtir au regard de la finalité de ce droit. Cette problématique rejaillit aussi quand on considère l'eau comme composante essentielle de l'écosystème, dans le cadre des dispositions du droit humanitaire protégeant l'environnement. Si l'article 35, paragraphe 3, du Protocole I protège l'environnement en tant que tel, l'article 55 du même instrument appréhende cette question sous l'angle du lien qui existe avec les êtres humains, dans le cadre de la protection de la population civile.

Dès lors que l'eau n'est pas prise en compte pour elle même, la portée de sa protection est moindre. En effet, les dispositions pertinentes, poursuivant un objectif différent de celui visant à lui assurer un statut protecteur, ne peuvent être pleinement opératoires et couvrir toutes les hypothèses dans lesquelles cette ressource est en jeu. Il résulte de cette logique que l'on va parfois chercher à étendre artificiellement le champ d'application de certaines dispositions. Le recours à l'article 54 du Protocole I, qui interdit l'utilisation de la famine comme méthode de guerre pour régir des situations où l'eau est menacée dans un contexte différent, peut se révéler inefficace. On ne peut faire dire à cette disposition ce qu'elle ne dit pas. Dans le cadre de cette même problématique, l'argumentation développée par la République démocratique du Congo dans sa requête introductive

66 Voir, p. ex., l'art. 54 du Protocole I. Notons que cette manière d'appréhender l'eau domine toujours le débat actuel sur la protection de cette ressource. Cette caractéristique apparaît notamment dans les conclusions du Symposium de Montreux, *op. cit.* (note 20). Dans le cadre d'un « appel pour une protection juridique absolue des réserves d'eau et des ingénieurs sanitaires pendants les conflits armés », les experts ont souligné que l'« objectif essentiel de cette initiative est de contribuer à obtenir une protection plus efficace des victimes des conflits armés, notamment dans les endroits où les installations de traitement et de distribution de l'eau et les réserves sont affectées par les hostilités ». On remarque l'objectif privilégié au sein de la réflexion.

67 Protocole I, art. 56.

d'instance du 23 juin 1999, saisissant la Cour internationale de Justice d'un différend l'opposant à l'Ouganda (*Affaire des Activités armées sur le territoire du Congo*), témoigne de la difficulté dans certains cas à invoquer l'article 56 du Protocole I. Le demandeur, parmi les griefs faits à l'encontre de l'Ouganda, mettait en avant la violation par cet État des règles du droit international humanitaire, particulièrement le non-respect de cette disposition, du fait que ses forces armées «s'étaient emparées durant quelques semaines, à partir du 17 août 1998, du barrage d'Inga, provoquant des coupures de courant mortelles pour bon nombre de citoyens congolais et menaçant de dynamiter le barrage»[68]. L'article 56 prohibe les attaques contre de telles installations «lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de ces forces...». Par conséquent, il n'interdit ni la menace de destruction ni les autres actes commis par les troupes ougandaises. Certes, d'autres dispositions plus générales du droit international humanitaire (protection de la population civile) pourraient être invoquées pour établir une violation par cet État de ses obligations, mais on voit ici les limites de l'article 56, unique disposition consacrée aux barrages, qui permet de ne couvrir que certaines situations extrêmes.

On remarque ainsi dans quelle mesure la manière dont on appréhende l'eau peut expliquer l'architecture du système de protection. Cette question recouvre également le problème de la place de l'eau dans le conflit – tantôt arme, victime ou cible – ce qui apporte un éclairage particulier au statut actuel de cette ressource.

On pressent, dès lors, l'importance d'une telle approche au regard de la question des méthodes à privilégier et des réformes envisageables pour parvenir à une protection efficace de l'eau en période de conflit armé.

Perspectives de réforme

Si la protection de l'eau fait donc incontestablement partie du droit international humanitaire, la question est de savoir si le corpus de règles correspondant est complet. De nombreux spécialistes

68 *Affaire des Activités armées sur le territoire du Congo*, requête introductive d'instance de la République démocratique du Congo du 23 juin 1999, C.I.J., ‹www.icj-cij.org›.

considèrent que les normes actuelles sont suffisantes, mais que la faiblesse se situe au stade de l'exécution et du respect de ces dispositions[69]. Cette appréciation n'empêche cependant pas de s'interroger sur les éventuelles pistes à suivre en vue de renforcer le droit positif ou de réfléchir sur des façons différentes de concevoir l'eau qui pourraient servir de base à un autre type de protection.

Il apparaît intéressant, dans le cadre de cette démarche, de dépasser la simple question du statut de l'eau en droit des conflits armés pour appréhender cette problématique à la lumière des développements récents relatifs à l'eau en temps de paix et de l'attention grandissante portée par les acteurs de la société internationale à cette ressource vitale. À ce titre, les conclusions des différents groupes de travail mis en place à l'occasion du second Forum mondial de l'eau, qui s'est tenu à La Haye en mars 2000, apportent des éléments importants à l'analyse. Enjeu crucial du XXIe siècle, l'eau est susceptible d'être à l'origine de conflits de types différents. Le schéma classique vise le cas de guerres entre États riverains, avec des zones sensibles comme le bassin du Nil ou le Moyen-Orient, qui sont des conflits asymétriques ou des «Rambo situations (...) in which one or more states control a river's source or upper flow thereby placing the downstream riparian states at a disavantage»[70]. Mais l'eau peut également être source de conflits à l'intérieur d'un État, soit entre différentes régions ne bénéficiant pas de la même quantité d'eau, soit du fait des conséquences sur la population, laquelle est le plus souvent exclue du processus de prise de décision. Or, si de nombreux spécialistes ont souligné l'idée selon laquelle l'eau ne peut être l'unique enjeu d'une guerre, d'aucuns ont mis en avant la nécessité de développer un cadre juridique cohérent et des institutions servant de vecteur de coopération, afin de permettre une prévention efficace et d'éviter que des différends portant sur l'eau ne dégénèrent en conflits armés interétatiques[71].

69 Remans, *op. cit.* (note 2), p. 13.

70 «Water and Conflict», The Second World Water Forum, Workshop: Water and Conflict Prevention, organised by the European Platform for Conflict Prevention and Transformation, 17-22 mars 2000, La Haye, ‹www.worldwaterforum.org›.

71 L. Boisson de Chazournes, B. Charrier et F. Curtin, *National Sovereignty and International Watercourses*, Green Cross International, 2000, présenté lors du Forum de La Haye (*supra*, note 70).

Par ailleurs, l'accent a aussi été mis sur l'importance de l'eau en tant que telle, composante essentielle de l'environnement, qui doit être protégée en temps de paix contre les différentes formes de pollution. Enfin, on ne peut séparer l'eau, élément indispensable à la vie, de l'être humain lorsque l'on aborde la question de la protection de la personne. Or, sur ce point, si l'accès à l'eau constitue un besoin essentiel pour l'homme, son analyse en termes de droit est loin d'être évidente. Certes, les experts du groupe de discussion « Water and International Law » ont conclu à la nécessité de reconnaître un droit à l'eau et d'intégrer ce droit au sein du système des droits de l'homme[72], mais la « Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century » ne parle que de besoins essentiels. Ces différentes réflexions menées sur les problèmes de l'eau en temps de paix témoignent de l'aspect extrêment complexe de cette ressource et de la nécessité de développer une vision globale intégrant les différentes problématiques. Dès lors, ne faudrait-il pas, au travers de ces analyses portant sur les règles applicables en temps de paix se livrer à une relecture du dispositif protecteur de l'eau en temps de guerre, afin de prendre en compte les facettes multiples de cet « or bleu » ? Appréhendée seulement au travers du prisme des biens indispensables à la survie de la population (article 54 du Protocole I), il pourrait être souhaitable de repenser le système en vue de garantir l'accès des personnes protégées à l'eau. Une éventuelle proposition viserait aussi à élargir la vision que l'on a de l'eau, afin de la préserver en tant que ressource naturelle.

Mais c'est aussi une réflexion sur la méthode la plus appropriée à adopter en termes de protection optimale que l'on cherche à mener ici. À l'heure actuelle, l'eau n'est essentiellement appréhendée qu'au travers du prisme de l'objectif humanitaire de protection de la population. Par ailleurs, le fait que l'eau puisse être tour à tour arme, cible ou victime dans la guerre complique l'établissement d'une logique directrice dans l'étude d'une évolution du système. L'eau conçue comme une arme nécessite-t-elle l'adoption d'une méthode

72 P. van Krieken, *Rapport final, Workshop : Water and International Law*, *supra*, note 70.

différente pour la régir? L'article 56 du Protocole I constitue un exemple de ce que peut être une disposition précise prenant l'eau en compte. La question est donc de savoir si la méthode privilégiée doit varier selon la place qu'occupe l'eau dans la guerre. Si cette ressource constitue une arme, la précision dans la formulation de la règle peut empêcher d'appréhender les différentes hypothèses.

Ces problématiques relatives à la conception de l'eau se croisent et interagissent, démontrant qu'il est extrêmement complexe d'édicter un régime protecteur qui réalise une synthèse des multiples facettes de l'eau. Dès lors se pose la question, plus vaste, de la démarche à privilégier, de la méthode à choisir pour atteindre le maximum d'objectifs. Faut-il chercher à édicter des dispositions précises, en vue de mettre sur pied un régime autonome, spécifique à l'eau, ou plutôt rester dans le domaine des principes généraux?

La première démarche, dont on pourrait voir une ébauche dans la résolution de l'Association de droit international (ILA), adoptée en 1976 à Madrid, permet une protection certaine et solide. En effet, le Comité de l'ILA sur le droit international relatif aux ressources en eau avait inclus la question des installations hydrauliques et de la sécurité dans un rapport intermédaire très complet soumis à l'examen de l'Association, lors de sa conférence de New Delhi tenue en 1974[73]. Le Comité a proposé une série de huit articles sur «la protection des ressources en eau ou des installations hydrauliques en période de conflit armé» que la Conférence de l'ILA a approuvés en 1976[74]. Dans le préambule de la résolution, l'ILA souligne «la nécessité d'établir des règles précises en vue de protéger l'eau et les installations hydrauliques contre les dommages et la destruction et ainsi de contribuer au développement du droit international humanitaire applicable aux conflits armés». Ces articles constituent un corpus de règles cohérentes assez complet, bien qu'il ne s'agisse encore que de «principes directeurs». Cependant, la méthode visant la précision pour une meilleure protection risque d'en réduire considérablement la portée dans la mesure où il serait presque impossible de prévoir toutes les situations susceptibles d'impliquer l'eau. En dehors des hypothèses prévues, quel serait alors

73 *Op. cit.* (note 9).

74 *Op. cit.* (note 10).

le statut de cette ressource ? Certes, on pourrait faire application des principes généraux du droit humanitaire pour combler les lacunes, mais on retomberait alors dans les travers que l'on cherchait justement à éviter.

La réunion d'une conférence en vue d'élaborer une convention relative à l'eau serait-elle opportune, à l'instar de celle organisée par *Greenpeace*, à Londres, concernant la protection de l'environnement ? La seconde démarche correspond plus à l'esprit même du droit humanitaire, qui vise à poser des principes fondamentaux applicables en temps de guerre. Elle semble plus réaliste en termes de faisabilité et, par ailleurs, offre l'avantage de permettre une couverture assez large des différentes situations. Néanmoins, cette caractéristique peut très vite se révéler être un obstacle important à la gestion de certains cas de figure, notamment dans l'hypothèse où les dérogations aux principes ne sont pas clairement établies.

L'efficacité de la protection dépendrait plus, en définitive, de la capacité à concilier ces deux approches et à établir un équilibre. Or, il apparaît que les disposition actuelles du droit international humanitaire applicables à l'eau tendent vers cette finalité, même si certaines lacunes existent. Il s'agirait donc plutôt de repenser le régime actuel à l'aune d'une conception nouvelle de l'eau, plus large et non exclusivement liée à certaines caractéristiques ; démarche qui pourrait se fonder sur les travaux récents relatifs au statut de cette ressource en temps de paix. Cependant, le point de départ d'une réflexion sur cette question demeure la reconnaissance du lien naturel qui unit l'eau à l'homme.

●

Abstract

The status of water in the law of armed conflict

by THÉO BOUTRUCHE

After reviewing the provisions of international humanitarian law relating to water, the author offers some thoughts on the nature of the legal protection accorded this resource in time of war. The lack of a proper and autonomous legal framework for protecting water would appear to be explained, on the one hand, by the many roles that water can play – for example, as a weapon, target or victim – and, on the other, by the very manner in which it is treated in international humanitarian law. Water is taken into account only in connection with that body of law's basic objectives of protecting victims of war and regulating the conduct of hostilities – and even then only in its capacity as one of man's basic needs, or as a danger, or as part of the natural environment. Water as such is not given legal protection. This arrangement may be inadequate, but it is enough to serve as a firm basis for improvement. In view of research carried out recently on international rules on the use of water in peacetime, a fresh look should be taken at the status of water in the law of armed conflict. A better understanding of the issue's complexities will mean better protection for "blue gold".