

LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET LES CONFLITS ARMÉS INTERNES INTERNATIONALISÉS

par Dietrich Schindler

1. Introduction

Les conflits armés internes internationalisés se sont multipliés au cours des dernières décennies. Lors de nombreuses guerres civiles, des forces armées étrangères sont intervenues en faveur de l'une ou l'autre partie afin d'influer sur l'issue du conflit. Plusieurs causes sont à l'origine de ce développement. L'une d'elles est l'interdépendance accrue des Etats. De ce fait, chaque guerre civile affecte les autres Etats et, réciproquement, l'attitude des autres Etats peut avoir une incidence sur l'issue de la guerre civile, même sans intervention. Une autre cause c'est la scission idéologique dans le monde, qui divise les nations et entraîne un chevauchement des conflits internes et internationaux. Parmi d'autres causes, on peut mentionner l'existence des blocs militaires et des groupements régionaux, qui ont intérêt à empêcher des renversements de régimes à l'intérieur de leur bloc et tendent à encourager les changements dans d'autres blocs. Il convient de prendre en considération un autre facteur: l'interdiction de l'usage de la force dans les relations internationales. Alors que jadis les Etats se livraient ouvertement la guerre afin d'accroître leur puissance, aujourd'hui, l'usage de la force étant interdit, ils cherchent à parvenir au même résultat en intervenant dans les affaires intérieures d'autres Etats. L'intervention dans les conflits internes se substitue souvent à une guerre internationale. D'ailleurs, l'instabilité de nombreux régimes contemporains, principalement dans le Tiers-Monde, favorise encore l'internationalisation des conflits internes.

La première guerre civile avec interventions étrangères sur grande échelle fut la guerre civile espagnole dans les années 1930, mais ce n'est que depuis la deuxième guerre mondiale que les guerres civiles internationalisées se sont multipliées. La guerre du Vietnam en est restée dans nos mémoires comme l'exemple le plus marquant. C'est pendant cette guerre-là que les problèmes juridiques constituant le sujet de cet article ont été discutés pour la première fois. En plus du conflit du Vietnam, les conflits suivants sont à mentionner comme exemples de conflits « mixtes » : Hongrie 1956, Congo 1960, Angola de 1960 jusqu'à présent, Yémen 1962-1970, République dominicaine 1965, Tchad à plusieurs reprises à partir de 1968, Bangladesh (autrefois Pakistan oriental) 1971, Chypre 1974, Liban de 1976 jusqu'à maintenant, Cambodge de 1978 jusqu'à présent, Afghanistan de 1979 jusqu'à maintenant.

Les Conventions de Genève et de La Haye ne contiennent aucune disposition spécifique applicable aux guerres civiles internationalisées. Les Protocoles additionnels de 1977 ne sont pas parvenus non plus à réglementer ce sujet; pourtant le problème était bien connu à l'époque de la Conférence diplomatique. C'est donc à la pratique des Etats et à la doctrine juridique qu'est laissé le soin de déterminer quel droit est applicable en cas de conflit interne internationalisé. C'est une question à laquelle il est difficile de donner une réponse simple car le sujet est plein de subtilités juridiques.

A l'époque de la guerre du Vietnam, dans les années 1960, deux opinions étaient couramment avancées quant à l'applicabilité du droit international humanitaire dans les guerres civiles internationalisées. Selon la première, une guerre civile devient un conflit armé international par le simple fait de l'intervention militaire de puissances étrangères. Par conséquent, l'ensemble du droit international humanitaire devient applicable à toutes les parties au conflit, même entre le gouvernement de l'Etat dans lequel la guerre civile a éclaté et les insurgés. Le CICR a proposé cette solution lorsque, en juin 1965, il a demandé à toutes les parties au conflit du Vietnam d'appliquer les Conventions de Genève de 1949¹. Un auteur, Meyrowitz, soutenait que l'ensemble du droit humanitaire était applicable à la guerre du Vietnam².

Selon la deuxième opinion, il faut distinguer dans une guerre civile internationalisée entre les composantes internationales et les éléments

¹ *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1965, p. 385.

² H. Meyrowitz, *Le droit de la guerre dans le conflit vietnamien*, *Annuaire français de droit international*, 1967, p. 153, en particulier p. 167-169. English translation: *The Law of War in the Vietnamese Conflict*, in R. A. Falk (ed.), *The Vietnam War and International Law*, vol. 2, Princeton 1969, p. 516, en particulier p. 531-533.

non internationaux³. Deux des relations existantes sont considérées comme non internationales: celles entre les insurgés et le gouvernement établi et celles entre les insurgés et l'Etat étranger qui porte assistance au gouvernement établi. Toutefois, deux autres relations ont un caractère international. Cela est vrai dans un conflit qui oppose le gouvernement établi à un Etat intervenant au nom des insurgés et dans un conflit entre deux Etats intervenant en faveur des parties adverses de la guerre civile. Ainsi, sur les quatre types de relations que l'on peut distinguer dans un conflit interne internationalisé, deux sont considérées comme non internationales et deux comme internationales. Cette opinion présente l'inconvénient que des réglementations différentes sont applicables selon qu'une personne appartient à l'une ou à l'autre des parties en conflit.

A la Conférence des experts gouvernementaux pour la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire, qui s'est tenue à Genève, en 1971, le CICR a proposé d'adopter la disposition suivante: « Lorsque, en cas de conflit armé non international, l'une ou l'autre partie, ou les deux, bénéficie de l'assistance opérationnelle des forces armées d'un Etat tiers, les Parties au conflit appliqueront l'ensemble du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés internationaux »⁴.

L'acceptation de cette disposition aurait eu pour effet de conférer la même protection à toutes les victimes d'une guerre civile internationalisée, sans tenir compte de la partie à laquelle elles appartiennent. Mais la proposition n'a pas reçu un appui suffisant; la majorité des experts a estimé qu'une telle disposition encouragerait les insurgés à rechercher une assistance étrangère afin d'améliorer leur statut juridique⁵.

³ Voir D. Bindschedler-Robert, *The Law of Armed Conflict*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1971, p. 52-53; M. Bothe, *Völkerrechtliche Aspekte des Angola-Konflikts*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 37 (1977) 590-592; J. A. Frowein, *Völkerrechtliche Aspekte des Vietnam-Konfliktes*, *ibid.* 27 (1967) 15-19; H. Meyrowitz (note 2), *Annuaire français* 162, Falk (ed.) 525; A. Rosas, *The Legal Status of Prisoners of War*, Helsinki 1976, 283 ff.; D. Schindler, *Die Anwendung der Genfer Rotkreuzabkommen seit 1949*, in *Annuaire suisse de droit international* XXII (1965) 93-98; D. Schindler, *The different Types of Armed Conflicts according to the Geneva Conventions and Protocols*, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international* 163 (1979) 150-151; R.-J. Wilhelm, *Problèmes relatifs à la protection de la personne humaine par le droit international dans les conflits armés ne présentant pas un caractère international*, *Recueil des cours de l'Académie de droit international* 137 (1972), p. 356-359.

⁴ Comité international de la Croix-Rouge, *Rapport sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux, 1971*, para. 284.

⁵ *Ibid.* para. 301.

L'opposition rencontrée par cette proposition a incité le CICR à présenter un projet révisé, combinant les deux conceptions mentionnées précédemment, lors de la seconde session de la Conférence des experts, qui s'est tenue en 1972⁶. Aux termes de ce nouveau projet, l'ensemble des règles humanitaires serait applicable au cas où le gouvernement établi ou les deux parties à la guerre civile recevraient l'assistance d'Etats étrangers, mais non pas si les insurgés seuls recevaient une assistance extérieure. Mais cette proposition n'a pas non plus trouvé un accueil favorable auprès des experts, qui l'ont estimée toujours trop favorable aux insurgés. Le CICR a donc abandonné ses efforts en vue d'insérer des dispositions relatives à la guerre civile internationalisée dans les projets des deux protocoles.

Le problème de la guerre civile internationalisée n'a pas du tout été soulevé lors de la Conférence diplomatique. Cette conférence a renforcé la dichotomie traditionnelle entre conflits internationaux et non internationaux. Il est d'ailleurs significatif que la proposition norvégienne d'un protocole unique applicable à la fois aux conflits internationaux et aux conflits non internationaux n'ait pas été soutenue⁷. C'est pourquoi, aujourd'hui, nous devons partir de cette situation et distinguer entre les composantes internationales et non internationales dans une guerre civile internationalisée.

Les remarques qui suivent traitent d'abord des quatre types de relations que l'on peut distinguer dans les conflits armés internes internationalisés. On discutera ensuite de la situation particulière résultant de la mise en place par la force d'un nouveau gouvernement par un Etat étranger. La question de la légalité de l'intervention étrangère dans les guerres civiles sera laissée de côté car elle n'a pas d'influence sur le problème de l'application du droit international humanitaire.

2. Les quatre différents types de relations dans les conflits armés internes internationalisés

Commençons notre examen avec les deux relations qui sont clairement internationales. La première est celle qui existe entre deux Etats étrangers intervenant en faveur des deux parties à une guerre civile⁸.

⁶ Comité international de la Croix-Rouge, *Rapport sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux, 1972*, vol. I, para. 2.332 ss.

⁷ *Ibid.* 1971, para. 133; 1972, vol. I, para. 0.14 ff. and 2.71. — *Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*, Geneva 1974-1977, Vol. VIII, p. 203, 217.

⁸ Pendant la guerre du Vietnam, la relation entre les Etats-Unis et le Nord Vietnam était considérée de cette catégorie.

Si leurs forces armées combattent l'une contre l'autre ou si l'un de ces Etats empiète sur le territoire de l'autre, l'ensemble du droit international humanitaire est applicable entre eux. Tous les traités relatifs aux conflits armés auxquels sont parties les Etats considérés doivent être appliqués, de même que les règles de droit coutumier parmi les lois de la guerre.

La deuxième relation, celle entre l'Etat étranger qui aide les insurgés et le gouvernement établi, relève, elle aussi, incontestablement, des règles des conflits armés internationaux puisqu'elle engage deux sujets de droit international⁹. Dans ce genre de situation, un problème spécial surgit lorsque l'Etat étranger qui aide les insurgés fait prisonniers des combattants appartenant au gouvernement établi et les remet aux mains des insurgés. L'article 12 de la III^e Convention de Genève stipule que les prisonniers de guerre ne peuvent être transférés par la puissance détentrice qu'à une puissance partie à la Convention et seulement après que la puissance détentrice s'est assurée que la puissance en question est désireuse et à même d'appliquer la Convention. Par conséquent, les combattants du gouvernement établi faits prisonniers ne peuvent être remis entre les mains des insurgés puisque ces derniers, tant qu'ils sont insurgés, ne sont pas et ne peuvent pas devenir partie aux Conventions. Une disposition analogue dans la IV^e Convention (article 45) interdit le transfert des civils ennemis se trouvant sur le territoire de l'Etat qui intervient à une puissance qui n'est pas partie à cette convention. Cependant, si les insurgés sont victorieux et s'emparent du gouvernement dans leur Etat, ils deviennent alors les représentants d'un Etat partie aux Conventions de Genève et les prisonniers de guerre et les civils peuvent ainsi leur être transférés.

La troisième relation, celle qui existe entre le gouvernement établi et les insurgés, appartient à un conflit armé non international auquel sont applicables seuls l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et le Protocole II, si ses conditions sont remplies¹⁰. Il y a cependant plusieurs possibilités pour rendre le droit international humanitaire applicable en son entier entre ces deux parties :

1. L'article 3 demande aux parties à un conflit non international de mettre en vigueur, par le moyen d'accords spéciaux, tout ou partie des autres dispositions des Conventions. Elles peuvent le faire aussi par des

⁹ Pendant la guerre du Vietnam, la relation entre le Nord Vietnam et le Sud Vietnam était considérée comme de cette catégorie.

¹⁰ Pendant la guerre du Vietnam, la relation entre le gouvernement du Sud Vietnam et le Front national de libération du Sud Vietnam (FNL, Vietcong) était considérée comme appartenant à cette catégorie.

déclarations unilatérales. Pendant la guerre du Vietnam, les Etats-Unis et le Sud Vietnam déclarèrent qu'ils étaient prêts à appliquer le droit international humanitaire envers le Vietcong beaucoup plus largement que ne le stipulait l'article 3.

2. Selon le droit international traditionnel, le gouvernement établi peut reconnaître les insurgés comme belligérants. En ce cas, les lois de la guerre deviennent applicables en leur entier entre ce gouvernement et les insurgés¹¹. Toutefois, une telle reconnaissance ne s'est pas produite depuis plusieurs décennies, si bien que cette possibilité a perdu son importance sur le plan pratique. Néanmoins, certains ont fait valoir que l'acceptation de l'aide militaire étrangère par le gouvernement établi constituait une reconnaissance implicite de belligérance. Cette opinion est à l'origine de la proposition faite par le CICR en 1971, que nous avons mentionnée auparavant¹². Après la réaction négative des experts gouvernementaux en 1971 et en 1972, cette conception ne saurait toutefois guère être soutenue.

3. Si les insurgés reçoivent l'assistance d'un Etat extérieur, ils peuvent être considérés comme un mouvement de résistance organisé appartenant à cet Etat. L'article 4, A, para. 2 de la III^e Convention de Genève (qui correspond à l'article 13, para. 2 de la I^e et de la II^e Convention de Genève) prévoit que les membres « des mouvements de résistance organisés, appartenant à une Partie au conflit » seront faits prisonniers de guerre s'ils tombent au pouvoir de l'ennemi. Le droit international humanitaire leur sera applicable en son entier¹³. Meyrowitz soutenait que le Vietcong, lors du conflit au Vietnam, pouvait être considéré comme un mouvement de résistance appartenant au Nord Vietnam¹⁴. Des insurgés cependant feront difficilement usage de cette possibilité puisqu'ils désirent affirmer leur indépendance et ils agiront en sorte

¹¹ Voir D. Schindler, *State of War, Belligerency, Armed Conflict*, in: A. Cassese (ed.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict*, Naples 1979, 3, 5-6; Wilhelm (note 3) 326-331; Ch. Zorngbibe, *La guerre civile*, Paris 1975, 36 ss., 71 ss.; Zorngbibe, *Aux origines de la reconnaissance de belligérance*, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1977, 127.

¹² *Réaffirmation et développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés, Rapport présenté par le CICR à la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge*, Istanbul 1969, p. 116; *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, Genève 1971, *Documentation présentée par le CICR*, V, p. 19-21.

¹³ Cependant, cela n'empêcherait pas le gouvernement établi de juger de tels prisonniers de guerre pour haute trahison ou pour crimes similaires (art. 85 de la III^e Convention de Genève).

¹⁴ Meyrowitz (note 2), *Annuaire français* 173, Falk (ed.) p. 538.

d'éviter de se faire considérer comme appartenant à un Etat étranger. Dans les Conventions de Genève de 1949, le terme « appartenant » ne fait pas allusion à un lien de dépendance au sens juridique mais plutôt à une relation *de facto*; l'article 43 du Protocole I de 1977, en revanche, demande que toutes les forces armées, tous les groupes et toutes les unités d'une Partie à un conflit soient « placés sous un commandement responsable de la conduite de ses subordonnés devant cette Partie », ce qui implique une subordination.

4. En 1967, Meyrowitz a présenté un argument juridique pour affirmer le caractère international de la relation entre le gouvernement établi et les insurgés et entre l'Etat qui intervient aux côtés du gouvernement établi et les insurgés. Il soutenait qu'en raison de l'aide américaine au Sud Vietnam le centre des décisions militaires et politiques dans cette guerre était passé de Saïgon à Washington ¹⁵. Selon lui, dans ces circonstances, considérer la relation entre Saïgon et le Vietcong et celle entre les Etats-Unis et le Vietcong comme une guerre civile ne correspondait pas à la réalité. Néanmoins, Meyrowitz ne poussait pas son raisonnement à ses extrêmes, puisqu'il considérait, à juste titre, que le Vietcong n'était pas lié par les Conventions de Genève.

En pratique, la seule solution réalisable paraît être la solution 1 ci-dessus.

La quatrième relation, celle qui existe entre les insurgés et un Etat qui assiste le gouvernement établi, est également considérée comme ayant un caractère non international ¹⁶. Cela s'explique par le fait que des insurgés n'ont pas de statut en droit international. En principe, les possibilités pour l'application dans ce cas du droit international humanitaire en son entier sont les mêmes que celles qui ont été précédemment mentionnées dans la relation entre le gouvernement établi et les insurgés:

1. Les parties à un conflit armé peuvent conclure les accords prévus à l'article 3 des Conventions de Genève ou faire des déclarations spécifiant qu'elles appliqueront tout ou partie des autres dispositions des Conventions.

2. Tout comme le gouvernement établi, l'Etat qui intervient peut reconnaître les insurgés comme belligérants et, par-là, rendre applicable à leur égard l'ensemble des lois de la guerre dans ses relations avec les insurgés.

¹⁵ Meyrowitz (note 2), *Annuaire français* 167, Falk (ed.) p. 531.

¹⁶ Pendant la guerre du Vietnam, la relation entre le Vietcong et les Etats-Unis était considérée comme appartenant à cette catégorie.

3. Les insurgés peuvent être considérés comme un mouvement de résistance appartenant à l'Etat qui leur vient en aide.

En ce qui concerne les relations entre l'Etat étranger qui assiste le gouvernement établi et les insurgés, il faut souligner que l'Etat étranger se conformerait à l'esprit des Conventions et du Protocole I s'il appliquait le droit humanitaire en son entier, car un Etat qui intervient sur le territoire d'un autre Etat exerce la souveraineté sur les citoyens de cet autre Etat, même s'il le fait à l'invitation ou avec la permission du gouvernement établi. Cette relation, qui n'a pas été prise en considération aux conférences de 1949 et 1977, devrait par conséquent être considérée comme internationale à un degré plus haut que la relation existant entre le gouvernement établi et les insurgés. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les Etats-Unis et le Vietnam du Sud se déclarèrent prêts, lors de la guerre du Vietnam, à appliquer les Conventions, au moins en partie, à l'égard du Vietcong aussi.

3. Installation par la force d'un nouveau gouvernement du fait de l'intervention d'un Etat étranger

Des problèmes particuliers surgissent lorsqu'un Etat intervient dans un autre Etat sans le consentement du gouvernement de ce dernier, en vue d'y installer un nouveau gouvernement qui, à son tour, donne son accord à la présence des forces armées de l'Etat intervenant. Ce genre d'intervention est concevable sans qu'il y ait une guerre civile dans l'Etat où a lieu l'intervention.

Cependant, un conflit armé peut éclater sur le territoire de cet Etat en raison de l'intervention. Dans cette hypothèse, les deux parties qui s'opposent seraient, d'un côté, l'Etat intervenant et le gouvernement qu'il a mis en place et, de l'autre côté, le gouvernement déplacé ou un nouveau gouvernement qui l'aurait remplacé, ou encore de simples mouvements de résistance. Pour prendre un exemple historique, nous nous référerons à l'invasion allemande de la Norvège en 1940 lors de laquelle l'Allemagne a mis en place le gouvernement de Quisling. Nous pourrions imaginer que l'invasion allemande n'était pas liée à une guerre plus générale, mais qu'il s'agissait d'une intervention militaire isolée, destinée à installer dans l'Etat étranger un gouvernement acceptable pour l'Etat intervenant.

Il convient, lors de ces interventions, de distinguer trois situations différentes en ce qui concerne l'applicabilité du droit international humanitaire.

Supposons tout d'abord que l'ancien gouvernement a été destitué et que le nouveau gouvernement s'est installé sans qu'il y ait d'hostilité. Dans ce cas, les règles de l'occupation par un ennemi restent applicables tant que les forces armées de l'Etat étranger demeurent sur le territoire de l'autre Etat (art. 2, para. 2 des Conventions de Genève). L'article 47 de la IV^e Convention de Genève stipule que des changements dans le gouvernement ou dans les institutions de l'Etat occupé, introduits en raison de l'occupation, n'ont pas d'incidence sur les droits des personnes protégées. Toutefois, dans une telle situation, l'état d'occupation armée ne peut durer indéfiniment. Si le nouveau gouvernement a réussi à s'installer et s'il est aussi largement reconnu par les Etats étrangers, on peut supposer qu'en vertu du principe d'effectivité et compte tenu de la reconnaissance expresse ou implicite de la situation par d'autres puissances, les conditions nécessaires à l'application des Conventions de Genève ne sont plus remplies, même si les forces armées de l'Etat étranger occupent toujours le territoire.

Supposons une deuxième situation dans laquelle le gouvernement précédent n'a pas disparu mais continue de résister, par exemple depuis le maquis ou depuis un pays étranger¹⁷. Ce gouvernement se trouve engagé dans un conflit armé avec l'Etat intervenant car il continue d'assumer son rôle, bien que l'Etat intervenant ne le reconnaisse évidemment pas en tant que tel. Aux termes de l'article 13 de la I^e et de la II^e Convention de Genève, de l'article 4 de la III^e Convention et de l'article 43 du Protocole I, les membres des forces armées d'un gouvernement non reconnu doivent être traités comme des combattants. Entre le gouvernement nouvellement installé et le précédent, il existe un conflit non international. Dans l'ensemble, on peut dire que la position de l'ancien gouvernement est semblable à celle du gouvernement établi dans le cas d'une guerre civile, tandis que la position du gouvernement nouvellement installé correspond à celle des insurgés. Evidemment, la situation peut changer s'il s'avère que l'ancien gouvernement n'a plus aucune possibilité de reprendre le pouvoir et si la plupart des Etats ont reconnu le nouveau gouvernement installé par l'Etat intervenant. Dans ce cas, le gouvernement mis en place par cette puissance se trouverait dans la position du gouvernement établi, tandis que l'ancien gouvernement se retrouverait, lui, dans la position d'insurgé.

Considérons encore une troisième situation, à mi-chemin entre les deux situations précédentes. Nous supposons qu'un Etat a réussi, par surprise, à installer un nouveau gouvernement dans un autre Etat,

¹⁷ On a soutenu que cela était le cas au Cambodge depuis 1978.

sans recourir à un affrontement armé, mais que des mouvements de résistance vont s'organiser peu à peu et entreprendre la lutte contre l'Etat intervenant et le gouvernement qu'il a mis en place¹⁸. Dans cette hypothèse, les réglementations relatives à l'occupation par un ennemi continuent d'être applicables tant que l'occupant est en contact avec la population civile de l'Etat occupé. Quant aux mouvements de résistance et aux éléments des forces armées régulières du pays occupé qui prennent les armes, leur statut, en droit international, dépendra de la question de savoir s'ils se battent sous le commandement d'un gouvernement ou d'une autorité qui peuvent être attribués à l'Etat occupé. Si, pour suivre l'exemple du général de Gaulle pendant la deuxième guerre mondiale, un nouveau gouvernement de l'Etat occupé se formait et prenait les armes contre la puissance occupante et contre le gouvernement qu'elle a mis en place, ce nouveau gouvernement, non reconnu par l'adversaire, aurait le statut d'un gouvernement au sens de l'article 13 des deux premières Conventions de Genève, de l'article 4 de la III^e Convention de Genève et de l'article 43 du Protocole I. Le conflit entre le gouvernement mis en place par la puissance occupante et le gouvernement nouvellement formé serait un conflit non international. Si, néanmoins, les mouvements de résistance combattaient sans être placés sous les ordres d'un commandement politique, ils ne sauraient être considérés comme les forces armées de l'Etat occupé puisque aucune autorité ne serait responsable d'eux. L'Etat qui intervient de même que le gouvernement qu'il a mis en place ne seraient tenus d'appliquer à leur égard que les règles relatives aux conflits non internationaux.

Dietrich Schindler

Professeur à l'Université de Zurich

Membre du CICR

¹⁸ On a avancé que cela était le cas en Afghanistan depuis 1979.