

# LA GUERRE CIVILE

par A. Schlögel

*On sait que la XXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge a voté une résolution (N<sup>o</sup> XVII) relative à la protection des victimes de conflits armés non internationaux, et par laquelle elle « demande au CICR de vouer une attention particulière à ce problème dans les études plus générales qu'il a entreprises pour développer le droit humanitaire ». Or, avant même la réunion d'Istanbul, l'auteur des lignes qu'on va lire avait écrit, sur ce sujet, et sous le titre « La guerre civile », une étude qui demeure d'actualité, et dont nous sommes heureux de reproduire, traduits par nos soins, de larges passages. (Réd.)*

## Remarque préliminaire

Dans la présente étude, nous examinons surtout, sous l'angle juridique, l'aide que la Croix-Rouge peut apporter en temps de guerre civile. Ceci implique, d'une part, une limitation du sujet, puisque nous renonçons sciemment à soulever ici bien des questions relevant du droit des gens, d'autre part, une extension de ce sujet, parce que, allant au-delà des problèmes de droit pur, nous abordons des aspects concrets de l'activité charitable. Notre dessein est de découvrir de quoi pourrait venir une amélioration de la situation actuelle, situation qui, de l'avis général, est loin d'être satisfaisante.

LA GUERRE CIVILE DANS LES CONVENTIONS DE GENÈVE

**I. Evolution historique**

1. Il y a des guerres civiles depuis qu'il y a des Etats, l'ordre établi se trouvant constamment en péril et étant, par conséquent, souvent rétabli ou modifié par la force. Cependant, il y a relativement peu de temps que le problème de la guerre civile préoccupe, d'une manière intensive, le droit international. On voit aisément pourquoi : le droit des gens ayant toujours trait aux rapports entre les Etats, la rébellion contre le pouvoir n'y a aucune place. Ce fut le droit international humanitaire, c'est-à-dire la branche du droit international qui relève des principes d'humanité en cas de conflit, qui conduisit à aborder aussi cet important domaine. Le droit international humanitaire part de l'idée que la personne humaine a un droit légitime à être protégée et secourue pour elle-même, indépendamment de son appartenance à un Etat déterminé.

C'est à Washington, en 1912, qu'on tenta pour la première fois de traiter de la guerre civile dans une Conférence internationale de la Croix-Rouge. Une motion américaine avait été présentée. Elle concernait le rôle de la Croix-Rouge en cas de guerre civile ou de soulèvement et comportait déjà un projet de Convention internationale dont nous nous permettons de citer ci-dessous quelques dispositions intéressantes :

*6. Les Sociétés de la Croix-Rouge des pays étrangers qui désirent prêter leur assistance, en temps de troubles, doivent rigoureusement restreindre leur activité aux soins des malades et des blessés, conformément aux stipulations des Conventions de Genève... Ces Sociétés doivent prêter leur assistance, avec la plus grande impartialité, également aux partisans de la faction opposée. Tout en secourant les malades, les blessés et les populations non combattantes, les Sociétés ne doivent, en aucune manière, gêner les opérations des forces armées, que celles-ci appartiennent au parti rebelle ou au gouvernement établi. Elles doivent apporter leur aide aux endroits et au moment indiqués par les autorités militaires de l'un ou l'autre camp. Cependant, les forces armées de chaque parti ne pourront, en aucune circons-*

*tance, s'approprier, de quelque façon que ce soit, les aliments nécessaires à l'entretien du personnel volontaire, ni les vêtements et abris qu'il lui faut.*

*10. L'assistance donnée par lesdites Sociétés aux non-combattants, en dehors des opérations du gouvernement établi ou des rebelles, ne sera pas considérée comme secours à des combattants...*

Le général Yermolow, représentant le tsar de Russie, s'opposa à ce que l'on discute cette motion. Il justifia son attitude de la manière suivante, caractéristique de l'époque : « Je considère, en outre, que les Sociétés de la Croix-Rouge ne sauraient avoir de devoir à remplir auprès des bandes insurgées ou de révolutionnaires, lesquelles ne peuvent être considérées par les lois de mon pays que comme des criminels. » Cette intervention rencontra alors une approbation si générale qu'il ne put même pas y avoir un simple échange de vues sur le sujet.

Bien que, par la suite, le Comité international de la Croix-Rouge se soit montré actif lors de diverses guerres civiles, ses efforts n'avaient aucune base légale. De ce fait, ces efforts se heurtèrent souvent à une opposition véhémement et à de grands obstacles. Quoi qu'il en soit, deux cas méritant notre attention particulière se présentèrent alors. Il s'agit de l'activité du CICR en Russie pendant la révolution bolchévique, en 1918-1919, et lors de la révolution hongroise, en 1919. Ces événements amenèrent le Comité à présenter à la X<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève en 1921, un projet qui aboutit à une résolution dont nous relevons les dispositions suivantes :

*Le Comité international de la Croix-Rouge, s'étant alors assuré de l'assentiment du gouvernement du pays où sévit la guerre civile, organise l'œuvre de secours en faisant appel aux organisations de secours étrangères.*

*Si le gouvernement en question refuse son assentiment, le Comité international de la Croix-Rouge fait un exposé public des faits, appuyé sur les documents y relatifs. (Principes généraux IIIb.)*

*La X<sup>e</sup> Conférence, inspirée par l'expérience douloureuse faite par la Croix-Rouge dans les pays où sévit la guerre civile, attire l'attention de tous les peuples, de tous les gouvernements et de tous*

*les partis politiques, nationaux ou autres, sur le fait que l'état de guerre civile ne peut justifier la violation du droit des gens, et que ce droit doit être sauvegardé à tout prix. (Résolution 4.)*

*La X<sup>e</sup> Conférence condamne le système des otages politiques, et insiste sur la non-responsabilité des familles, et surtout des enfants, pour les agissements des chefs et autres membres des familles. (Résolution 5.)*

*La X<sup>e</sup> Conférence déplore les souffrances sans bornes auxquelles sont parfois soumis les prisonniers et les internés dans les pays où sévit la guerre civile, et estime que les détenus politiques, en temps de guerre civile, doivent être considérés et traités selon les principes qui ont inspiré les rédacteurs de la Convention de La Haye de 1907. (Résolution 6.)*

Cette résolution subit l'épreuve du feu deux mois déjà après son adoption : la guerre civile éclata en Haute-Silésie. Les délégués du Comité international obtinrent des deux Parties, sur la base de ladite résolution, l'autorisation d'accomplir leur mission, de visiter les camps de prisonniers de guerre, de prendre soin des enfants, des femmes et des vieillards. Les deux camps allèrent même plus loin. Ils s'engagèrent à appliquer la Convention de Genève pendant toute la durée des combats. Ainsi, la Haute-Silésie fut le premier cas dans l'histoire où, grâce à l'intervention du CICR, deux partis opposés dans une guerre civile se considérèrent, de manière explicite, comme liés par la Convention de Genève.

Le CICR fut moins heureux lors de la guerre civile irlandaise, en 1921-1922. Les deux Parties opposèrent au Comité une fin de non-recevoir et prétendirent que ses offres de secours constituaient un acte inamical.

Les choses allèrent mieux lors de la guerre civile espagnole. Le délégué bien connu du CICR, Marcel Junod, a traité le sujet d'une manière approfondie<sup>1</sup>. Il rencontra diverses difficultés mais obtint cependant des déclarations très positives des deux adversaires, à Madrid et à Burgos. Les deux Parties s'engagèrent à respecter les Conventions de Genève, ce qui permit de secourir des milliers de personnes. Tandis que la guerre civile espagnole sévis-

---

<sup>1</sup> Marcel Junod, *Le Troisième Combattant*, Lausanne, 1947, Paris, 1967.

sait toujours, la XVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Londres en 1938, adopta, sur proposition du CICR, une résolution améliorée dont nous citons ce qui suit :

*La Conférence invite le Comité international et les Sociétés de la Croix-Rouge à diriger leurs efforts communs en vue notamment d'obtenir :*

- a) *l'application des principes humanitaires qui ont trouvé leur expression dans les deux Conventions de Genève de 1929 et la X<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907, spécialement en ce qui concerne le traitement des blessés, des malades et des prisonniers de guerre, ainsi que les immunités du personnel et du matériel sanitaires;*
- b) *un traitement humain pour tous les détenus politiques, leur échange et, dans toute la mesure du possible, leur libération;*
- c) *le respect de la vie et de la liberté des non-combattants;*
- d) *des facilités pour la transmission des renseignements de caractère personnel et pour le regroupement des familles;*
- e) *des mesures efficaces pour la protection des enfants.*

Cette résolution allait très loin et prévoyait l'application de toutes les dispositions des Conventions de Genève dans les guerres civiles.

2. Lorsque, après la seconde guerre mondiale, le CICR prépara une rénovation fondamentale des Conventions de Genève, il s'occupa, dès le début, des guerres civiles. Il soumit d'abord la question à la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, qui se réunit à Genève en 1946. Le CICR proposa à cette Conférence qu'en cas de guerre civile à l'intérieur de l'Etat, les partis en présence soient invités à déclarer qu'ils appliqueront les principes de la Convention, sous réserve de réciprocité.

La Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge alla bien au-delà de cette suggestion et choisit le texte ci-dessous :

*En cas de conflit armé à l'intérieur d'un Etat, la Convention sera également appliquée par chacune des Parties adverses, à moins que l'une d'elles déclare expressément s'y refuser.*

Ce projet allait très loin.

La Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge de 1946 fut suivie de la Conférence d'experts gouvernementaux de 1947, qui proposa une formule nouvelle :

*En cas de guerre civile sur toute partie du territoire métropolitain ou colonial d'une partie contractante, les principes de la Convention sont également appliqués par la partie contractante, sous la condition que la partie adverse s'y conforme également.*

La différence essentielle, par rapport au texte de 1946, est qu'on ne parle plus d'appliquer l'ensemble de la Convention, mais seulement ses principes. D'autre part, la réciprocité est mise plus fortement en évidence qu'en 1946. Le Comité international, sur la base de ce qui précède, élaborait son projet pour la Conférence internationale de la Croix-Rouge qui devait se réunir à Stockholm en 1948. Comme on peut le comprendre, il se fonda plus sur la suggestion des Sociétés de la Croix-Rouge que sur celle des experts gouvernementaux :

*Dans tous les cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, notamment dans les cas de guerres civiles, conflits coloniaux, guerres de religion, qui surgiraient sur le territoire d'une ou plusieurs des Hautes Parties contractantes, chacun des adversaires sera tenu d'appliquer les dispositions de la présente Convention. L'application, dans ces circonstances, de la Convention ne dépendra en aucune manière du statut juridique des Parties au conflit et n'aura pas d'effet sur ce statut.*

La Conférence internationale de la Croix-Rouge de 1948 confirma ce texte, en en retranchant seulement les termes superflus : *notamment dans les cas de guerres civiles, conflits coloniaux, guerres de religion.*

3. Ce texte qui, avec des variations minimales,<sup>1</sup> était prévu pour les quatre projets de Convention, fut accueilli, lors des délibérations de la Conférence diplomatique, réunie à Genève en 1949, de manières très diverses et déclencha des discussions passion-

---

<sup>1</sup> Sur ces différences minimales, voir en particulier F. Siordet, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1950, p. 187 et suiv.

nées. A la base de ces discussions se trouvait l'opposition entre la raison d'Etat, d'une part, et le tout aussi légitime intérêt humanitaire de l'individu, d'autre part. Les uns voyaient dans une telle disposition un encouragement à l'anarchie, à la désintégration de l'Etat, à l'appui au banditisme ; les autres rétorquaient qu'on avait souvent considéré comme bandits des gens qui étaient, en réalité, des patriotes combattant pour l'indépendance et la dignité de leur patrie. Le comportement des Parties au conflit montrerait s'ils sont des criminels ou de véritables soldats, méritant de se voir appliquer les Conventions. En outre, la détresse de la population serait la même dans un conflit international et dans une guerre civile.

Reflétant ces divergences, les propositions de modification furent très différentes les unes des autres. Une suggestion canadienne allait jusqu'à supprimer toute la disposition. Une proposition hongroise se situait à l'opposé : elle faisait tomber la clause de réciprocité. Entre ces deux extrêmes, diverses suggestions essayèrent de fixer des conditions d'application. Un motionnaire (l'Australie) se fondait surtout sur la question de savoir si le gouvernement légal avait reconnu au parti adverse la qualité de Puissance belligérante et se demandait si le conflit ne devrait pas avoir été soumis au Conseil de Sécurité des Nations Unies en tant que menace à la paix. Un autre motionnaire (la France) exigeait que le parti adverse possède des forces armées organisées militairement et une autorité responsable d'une fraction délimitée du territoire national et possédant les moyens de faire respecter les Conventions. La délégation des Etats-Unis posait, en outre, comme condition que les autorités civiles insurgées reconnaissent explicitement les Conventions de Genève. Pour finir, un groupe de travail tenta de parvenir à une formule conciliant tous les points de vue exprimés. Il est clair que cette tentative ne pouvait être couronnée de succès.

Si l'on jette un coup d'œil rétrospectif sur cette discussion, on constate qu'on essaya d'abord d'appliquer la Convention entière, mettant des conditions à son application au parti rebelle. Ces essais n'aboutirent pas. Ce fut la France qui, se fondant sur des propositions italiennes antérieures, donna une nouvelle direction aux débats en suggérant une autre limitation concernant, elle, les dispositions applicables. Le peu de protection juridique dont

bénéficient les victimes des guerres civiles a donc logiquement découlé de l'impossibilité, pour les gouvernements, de s'entendre sur ce qu'il fallait exiger du parti rebelle pour que lui soit reconnue l'égalité des droits, quant aux Conventions de Genève. Il faut avoir ce dilemme bien présent à l'esprit, parce qu'il subsiste au fond, aujourd'hui encore, et exercera une influence décisive sur toutes les discussions futures.

Ensuite, les choses allèrent vite. Les interlocuteurs étaient tous manifestement soulagés d'avoir trouvé une solution ; on ne se donna même pas la peine de formuler les rares principes applicables, puisque l'on possédait heureusement déjà, pensait-on, une formule dans le préambule que le Comité international avait proposé pour les quatre Conventions. Ce préambule étant superflu — puisqu'on voulait renoncer à tout préambule — son contenu devint le noyau de l'article 3. Après quelques va-et-vient naquit ainsi, à la Commission mixte, le texte définitif ci-dessous :

*En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :*

1. *Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.*

*A cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus :*

- a) *les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices ;*
- b) *les prises d'otages ;*
- c) *les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ;*
- d) *les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement*



*constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.*

2. *Les blessés et malades seront recueillis et soignés.*

*Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.*

*Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur, par voie d'accords spéciaux, tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention.*

*L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit.*

## II. Commentaire de l'article 3 des quatre Conventions de Genève <sup>1</sup>

1. Il est clair que si l'on part de l'idée que l'intention des Etats était de prévoir un minimum de protection juridique dans tout conflit national et, par là, d'éviter, si possible, de poser la question de la qualité du parti rebelle, l'interprétation de la notion de « conflit non international » doit être très large et élastique. Le fait que le parti rebelle ait ou non des forces armées organisées militairement et une autorité responsable, exerce ou non son autorité sur un territoire déterminé, soit reconnu ou non comme belligérant, ou le fait que le conflit ait été ou non soumis au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée générale des Nations Unies, etc. ne jouent aucun rôle. Ce qui est exigé, c'est le respect de quelques règles, dont l'essentiel est reconnu depuis toujours par tous les Etats civilisés et que sanctionnent les lois internes de ces Etats.

2. Beaucoup plus problématique est ceci : qu'en est-il du fait que toutes les Parties au conflit doivent appliquer ces dispositions ? Cela concerne aussi bien l'Etat que son adversaire. Le fait que les deux Parties soient prises en considération ne doit pas amener à poser ici comme condition une certaine réciprocité. Les règles fondamentales figurant à l'article 3 sont absolues. Il ne peut pas y avoir de limitation de leur application ou d'absence d'application sous forme de représailles. D'autre part, le parti rebelle a, lui aussi, grand intérêt à respecter rigoureusement ces règles, de manière à éviter d'être soupçonné de banditisme ou de terrorisme.

<sup>1</sup> Cf. à ce sujet, en particulier, J. Pictet, *Commentaire des Conventions de Genève*, vol. 1<sup>er</sup>, pp. 39-65 (les commentaires de l'art. 3 furent rédigés par M. Siordet).

La difficulté que l'on éprouve à s'adresser aux rebelles est volontiers surestimée. Dans la règle, les négociations ne sont pas plus difficiles avec eux qu'avec le gouvernement « légal ».

3. *Le contenu de l'obligation.* — Comme déjà indiqué, le texte de l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, chiffre 1<sup>er</sup>, remonte au préambule proposé par le CICR. Ses termes sont solennels, mais ne tiennent guère compte des particularités des guerres civiles. Cependant, il ne faut pas négliger le fait que la définition, réduite aux principes, qui s'y trouve, facilite la concrétisation des pensées qui en sont le fondement. On doit prêter attention au fait que le chiffre 1<sup>er</sup> concerne trois groupes de personnes :

- a) *les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités*<sup>1</sup>;
- b) *les membres des forces armées qui ont déposé les armes*<sup>2</sup>;
- c) *les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention ou pour toute autre cause*<sup>3</sup>.

Deux exigences sont formulées en ce qui concerne ces personnes : le traitement humain et l'interdiction de la discrimination.

L'examen doit se concentrer sur les mots « traitées avec humanité ». Tout essai de donner vie à l'article 3 doit partir de ces mots. L'humanité n'est pas seulement le principe fondamental de la Croix-Rouge. Elle est aussi celui des Conventions de Genève. Au-delà, elle est l'idée de base des droits de l'homme et le fondement dernier de tout amour du prochain. Il est clair que l'énumération de quatre interdictions absolues qui suit (article 3, chiffre 1<sup>er</sup>, a)-d)) est très incomplète et, par là, vraiment dangereuse. Ces interdictions absolues se rencontrent couramment en divers endroits des Conventions de Genève. On ne peut douter qu'elles soient

---

<sup>1</sup> C'est là un concept général, qui couvre les deux chiffres suivants ; cependant, il faut remarquer que ce sont surtout les civils qui entrent dans cette définition.

<sup>2</sup> Le mot allemand « welche » est imprécis, car il peut concerner aussi bien les forces armées que leurs membres. Le texte anglais comporte « who », qui est meilleur, car il marque que l'on entend ici parler seulement de personnes.

<sup>3</sup> On a pensé, ici aussi, à des membres des forces armées. Il s'agit des personnes qui, en cas de conflit international, figureraient parmi celles que protègent les Conventions I, II et III.

justes. Ce qui rend cependant critiquable leur énumération ici, c'est que ce ne sont pas les violations de ces dispositions — fréquentes également dans les guerres civiles — qui causent les plus grandes souffrances à la population civile en temps de guerre. Les expériences faites lors de presque toutes les guerres civiles montrent que les plus grands maux relèvent plutôt d'autres domaines. Les questions de ravitaillement (en vivres et autres biens de première nécessité), les expulsions, le travail forcé, une détention de longue durée des adversaires politiques dans des conditions contraires à la dignité, et bien d'autres choses : voilà les problèmes brûlants de la guerre civile. Il nous semble que le défaut fondamental de l'article 3, qui, d'ailleurs, a une mauvaise structure systématique, gît dans le manque d'équilibre entre le principe figurant sous chiffre 1<sup>er</sup> et l'énumération à titre d'exemples de violations particulières sous *a)-d*).

4. Un problème tout aussi difficile se pose lorsque l'on considère l'alinéa qui concerne le Comité international de la Croix-Rouge et confirme son droit d'initiative. Il « pourra » offrir ses services aux Parties au conflit. Est-ce suffisant ? Nous ne le pensons pas. En fait, il est impossible au CICR de donner le moindre poids à cette offre unilatérale. Tandis que de nombreux passages attribuent au CICR, lors de conflits internationaux, des tâches qu'il peut assumer d'emblée, l'article 3 ne lui accorde que la possibilité d'une sollicitation unilatérale à laquelle ne correspond, à la charge de la Partie à la guerre civile, aucune obligation d'y donner suite, ni même aucune recommandation dans ce sens.

L'expérience montre que cette disposition est insuffisante. Le seul progrès par rapport au droit antérieur gît, selon M. F. Siordet, dans le fait que l'offre du CICR ne peut plus être considérée comme un acte inamical. A notre avis, le jeu n'en valait pas la chandelle !

Dans ce domaine, se pose encore une autre question, également abordée lors de la discussion préliminaire de l'article 3 : faut-il instituer, dans les guerres civiles, une Puissance protectrice, comme le fait l'article 8 pour les conflits internationaux ? Les critiques qui se sont élevées contre cette idée ne sont, à mon avis, pas convaincantes. Les expériences faites, lors de conflits internationaux, avec des Puissances protectrices (en particulier la Suisse et la

Suède) parlent si clairement en faveur de cette institution qu'on devrait aussi en prévoir la possibilité pour les guerres civiles de longue durée.

Dans l'état actuel des choses, la disposition de l'alinéa 1<sup>er</sup> flotte dans le vide, puisque les organes qui, lors de conflits internationaux, ont pour tâche d'assurer le respect des dispositions humanitaires, ne sont ici pas prévus ou dépendent complètement, dans leur action, du bon vouloir des Parties au conflit.

Malheureusement, une interprétation extensive ne suffit pas à parer à cette insuffisance de l'article 3.

5. L'avant-dernier alinéa est très important. Selon lui, « les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur, par voie d'accords spéciaux, tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention ». Cette disposition peut paraître aller de soi, mais il n'en est rien. En fait, dans divers cas, cette voie fut choisie. Cependant, l'insuffisance de cette règle ne doit pas échapper à l'attention. Elle découle de la complète liberté de décision laissée aux Parties.

6. Le dernier alinéa reflète enfin la position de tous les gouvernements, à savoir que « l'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit ». Cela vise d'ailleurs tous les alinéas précédents. Même un accord sur l'application de l'ensemble des Conventions de Genève n'équivaut pas à une reconnaissance de la belligérance, au sens du droit des gens.

**Dr Anton SCHLÖGEL**

Secrétaire général de la Croix-Rouge allemande  
dans la République fédérale d'Allemagne

---