

Sécurité mondiale



LES DIFFICULTÉS ENTOURANT LA QUALIFICATION D'UNE SITUATION DE CONFLIT ARMÉ NON INTERNATIONAL EN DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE: L'EXEMPLE DE LA SYRIE

Un grand nombre de difficultés tant juridiques qu'opérationnelles se posent au moment de procéder à la qualification d'une situation de violence qui est en train de se dérouler, et donc d'opposer ou non l'application du droit international humanitaire (DIH) des conflits armés non internationaux aux parties prenantes. Les événements tels qu'ils se déroulent en Syrie depuis février 2011 l'illustrent. Ils présentent un intérêt particulier au regard de la détermination du moment précis à partir duquel le droit international commence à s'appliquer.

Tels qu'ils ont pu être documentés, ces événements ont débuté fin février 2011 par des manifestations appelant à des réformes. Le mois suivant, des manifestations ont vu le jour à Deraa en réaction à l'arrestation et aux mauvais traitements d'enfants qui avaient apposé des graffitis anti-gouvernementaux sur le mur de leur école.¹ Réprimés sévèrement, et par capillarité avec les événements qui venaient de se produire ou se produisaient encore à l'époque dans des pays voisins, ces manifestations ont rapidement pris de l'ampleur pour finalement se propager à l'ensemble du pays. La date du 25 avril 2011 marque la première opération militaire menée à grande échelle à Deraa par les forces armées gouvernementales.

À cette date, on estimait à 11.000 le nombre de civils tués au cours des événements. Les protestations ont continué à travers le pays, provoquant à chaque fois une réaction plus violente des forces de l'État. En août 2011 se constitue l'Armée Syrienne Libre (ASL), composée d'opposants au régime et de déserteurs de l'armée syrienne, dont des hauts gradés, de plus en plus nombreux.



Julia Grignon
Professeure adjointe
Faculté de droit, Université
Laval.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne sauraient être attribuées au Programme Paix et sécurité internationales, à l'Institut québécois des hautes études internationales ou aux personnes responsables de la publication de Sécurité mondiale.

Les affrontements armés se poursuivent, jusqu'en novembre 2011 qui connaît un déploiement massif de l'armée. On dénombre alors 260 morts de personnes civiles en 3 semaines. Depuis lors, la militarisation et la violence se sont accrues. De nombreux groupes anti-gouvernementaux se réclament de l'ASL qui mène maintenant des attaques offensives allant jusqu'à forcer l'armée gouvernementale à se retirer de certaines positions. Janvier et février 2012 sont considérés parmi les mois les plus meurtriers qui ont précédé le cessez-le-feu initié le 1^{er} avril 2012 par la proposition d'un plan en 6 points de l'ancien Secrétaire général des Nations unies Kofi Annan², et réputé être entré en vigueur le 10 avril suivant. Les violences se sont néanmoins poursuivies. Certaines villes ont continué de faire l'objet de pilonnages intensifs. La situation a continué de se détériorer jusqu'au 25 mai, date à laquelle l'armée syrienne tirait à l'arme lourde dans le district de Houla. Parallèlement, dans la nuit qui a suivi, des milices progouvernementales se seraient rendues responsables de meurtres de centaines de civils dans cette même région. Dès lors, on assiste à une escalade de la violence, qui touche désormais la capitale du pays, qui se poursuit jusqu'à aujourd'hui et dont on peut craindre que l'intensité continue de croître.³

Au regard de l'applicabilité temporelle du droit international humanitaire, la question qui se pose est la suivante : dans l'hypothèse où le DIH est applicable à la situation en Syrie, à partir de quand s'applique-t-il ? Parmi les organes qui se sont prononcés sur la qualification de la situation, on peut constater l'évolution suivante. Dans son premier rapport, en novembre 2011, la Commission d'enquête des Nations unies estime qu'elle « n'a pas été en mesure de vérifier le degré d'intensité des combats entre les forces armées syriennes et d'autres groupes armés. De même, elle n'a pas pu confirmer le degré d'organisation des groupes armés tels que l'Armée syrienne libre. Aux fins du présent

rapport, en conséquence, la commission n'appliquera pas le droit international humanitaire aux événements qui se déroulent en République arabe syrienne depuis mars 2011. »⁴

Le 22 février suivant, cette même Commission dans son deuxième rapport estimait que « *la République arabe syrienne [était] au bord du conflit armé interne* »⁵ relevant que « *si [elle] s'inquiète[ait] sérieusement de ce que, dans certaines régions, les violences [avaient] atteint le niveau requis d'intensité, elle n'a[vait] pas pu vérifier si l'Armée syrienne libre (ASL), les groupes locaux se réclamant de l'ASL ou d'autres groupes armés antigouvernementaux avaient atteint le niveau d'organisation nécessaire* »⁶. En conséquence de quoi « *[l]a commission n'a pas appliqué le droit international humanitaire aux fins [de ce] rapport et de la période considérée.* »⁷

L'organisation non gouvernementale Human Rights Watch (HRW) dénonçait de son côté que des « *crimes de guerre* »⁸ avaient été commis dans la région d'Idlib au moment même des négociations du plan en 6 points, c'est-à-dire à la fin du mois de mars 2012.



Kofi Annan (à gauche) et le Président syrien Bashar Al-Assad à Damas en mars 2012.
Crédit : UN Photo/Reuters/SANA

Or, la qualification de crime de guerre n'est possible qu'après avoir préalablement constaté l'existence d'un conflit armé. Le 24 avril 2012, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constatait pour sa part que « [d]e nombreux groupes armés semblaient échapper à toute structure de commandement organisée ou manquer de coordination avec le CNS [Conseil National Syrien] ou l'Armée syrienne libre »⁹ et ne se prononçait pas sur la qualification de la situation. Le 8 mai 2012, le Président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) confiait à une agence de presse qu'il « peut y avoir une situation de conflit armé interne dans certaines zones [...] »¹⁰. Cette qualification est également celle que retient le rapport de la Commission d'enquête des Nations unies, publié le 26 juin 2012. Le 14 juillet 2012 finalement, le porte parole du CICR se serait exprimé comme suit : « Il y a un conflit armé non international en Syrie. Tous les endroits ne sont pas affectés, mais ce n'est pas seulement limité à ces trois zones, cela s'est répandu à de nombreuses autres zones. »¹¹ Enfin, le Président Syrien Bachar Al Assad aurait affirmé le 26 juin 2012 que son pays était en état de guerre.¹²

Si la tendance actuelle est au caractère indiscutable de l'affirmation que la situation en Syrie présente les caractéristiques du conflit armé non international relevant de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève¹³, la question de savoir à partir de quand précisément cette constatation peut être faite demeure en suspens. Les armes employées tant par les insurgés que par les forces armées gouvernementales, la circonstance que l'armée ne soit pas capable de reprendre le contrôle de certaines zones, le nombre de victimes, qui se chiffre en dizaine de milliers, la fuite massive de personnes civiles vers d'autres pays limitrophes, l'escalade de la violence, l'implication des Nations unies, bien qu'infructueuse, dans la recherche d'une pacification de la situation, tout comme l'emploi

intensif et systématique de la force du côté gouvernemental, mais aussi le fait que la situation perdure maintenant depuis vingt-quatre mois sont autant d'indicateurs qui attestent que le niveau d'intensité requis pour la qualification de conflit armé non international auquel l'article 3 commun s'applique est atteint.

Pour ce qui concerne l'organisation de l'ASL, on peut noter qu'elle mène des actions coordonnées, qu'elle dispose d'un état-major, qu'elle contrôle certaines parties du territoire ou est en tout cas capable d'empêcher l'armée syrienne de pénétrer dans certaines zones, et qu'elle dispose d'interlocuteurs capables de parler en son nom et de la représenter. Il apparaît donc acquis que l'organisation de l'ASL correspond aux exigences du conflit armé non international auquel l'article 3 commun s'applique. Toutefois si cette affirmation est possible aujourd'hui sans qu'elle semble susciter de controverses, depuis quand en va-t-il ainsi ?

Du point de vue de l'intensité, le niveau requis a été assez rapidement atteint, dans la mesure où les indicateurs relevés ci-haut pouvaient être vérifiés depuis la fin du mois d'avril 2011. En revanche, du point de vue de l'organisation de l'ASL il est beaucoup plus difficile d'apprécier le moment depuis lequel elle remplit ce critère. Août 2011 constitue à n'en pas douter un moment charnière puisque c'est à cette date qu'elle se constitue. Il semble toutefois qu'elle n'a acquis une organisation suffisante que dans les mois qui ont suivi. À la lumière des éléments dont on dispose, l'intensification de la violence à l'automne 2011 et les moyens déployés par l'armée syrienne pour contrer les insurgés penchent pour une organisation qui arrive à maturité dans la mesure où cela témoigne de la capacité de l'ASL à mener des actions militaires concertées qui mettent en échec l'armée gouvernementale.



Un combattant de l'Armée libre syrienne aidant la population à échapper aux tirs des forces loyalistes à Bustan al-Qasr (Alep), en janvier 2013.
Crédit: Reuters/Zain Karam



Des troupes fidèles au Président syrien Bashar Al-Assad à Alep, en août 2012.
Crédit : Str/AFP/Getty Images

Dans cette même période, un autre élément est déterminant, à savoir la capacité du groupe armé à mener de véritables opérations militaires offensives, qui constitue un indice qu'il existe une chaîne de commandement capable de donner des ordres à des subordonnés qui vont les mettre en œuvre. Aussi, sans que l'on puisse dater au jour près le moment à partir duquel les deux critères caractéristiques du conflit armé non international relevant de l'article 3 commun étaient réunis, on peut avancer que cette situation existe depuis novembre 2011.

De cette hypothèse procèdent quelques remarques accessoires. Premièrement, on voit à quel point l'exercice de qualification peut se révéler difficile au moment où une situation se produit. Si une juridiction pénale internationale dotée des moyens d'enquête aux fins d'établissement des faits pourrait être en mesure de ramener la preuve de l'existence de ce conflit avec une plus grande précision, il n'en demeure pas moins qu'alors que la situation est en cours, il est impossible de donner une date précise. Deuxièmement, et en lien avec le point précédent, si la jurisprudence internationale a

considérablement contribué à tracer la frontière entre les situations de troubles intérieurs et tensions internes et le conflit armé non international par l'identification d'indicateurs extrêmement concrets pour ce faire, il reste ardu de vérifier que ces indicateurs sont présents. Il résulte potentiellement de cette difficulté à qualifier de lourdes conséquences pratiques.

Les règles relatives à l'assistance humanitaire, par exemple, n'existent par définition que si le DIH s'applique, c'est-à-dire si la situation relève d'un conflit armé. À l'inverse les règles relatives à l'usage de la force sont très défavorables aux personnes qui participent aux hostilités, dès lors que la situation n'est plus gouvernée par les droits de la personne seulement. La nécessité de qualifier la situation peut donc s'avérer vitale pour les personnes qui en sont affectées. Troisièmement, on constate que les qualifications prodiguées par certaines instances, fussent-elles particulièrement bien placées pour ce faire, ne sont pas dépourvues de considérations autre que juridiques.

[...] la tendance actuelle est au caractère indiscutable de l'affirmation que la situation en Syrie présente les caractéristiques du conflit armé non international relevant de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève [mais] la question de savoir à partir de quand précisément cette constatation peut être faite demeure en suspens.

Sans revenir sur l'étrange qualification du CICR du 8 mai dernier, il reste que cette prise de position est extrêmement tardive. Il se confirme donc ici que les enjeux opérationnels de l'institution entrent inévitablement en ligne de compte au moment d'examiner une situation et qu'il serait dangereux de se fier uniquement à ses déclarations pour procéder à la détermination du moment à partir duquel le DIH s'applique.

**Cette contribution est extraite de la thèse de doctorat de l'auteure, portant sur l'applicabilité temporelle du droit international humanitaire.*

RÉFÉRENCES

¹ Sauf mention particulière, exprime tous les faits utilisés dans cette contribution proviennent des lectures qui se trouvent sous la rubrique : « Pour en savoir plus... ».

² Conseil de sécurité des Nations unies, Résolution 2042(2012), 14 avril 2012, S/RES/2042 (2012), Annexe.

³ Il faut enfin noter qu'un avion turc a également été abattu par les forces armées syriennes durant cette période et que des incursions de l'armée syrienne ont eu lieu au Liban et en Turquie, où se sont réfugiées des personnes qui avaient fui les affrontements. Si ces éléments évoquent le conflit armé international, l'applicabilité du DIH à ces événements ne fait pas l'objet du présent développement qui se concentre uniquement sur le début de l'applicabilité du DIH des conflits armés non internationaux.

⁴ Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne*, 23 novembre 2011, A/HRC/S-17/2/Add.1, § 99.

⁵ Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne*, 22 février 2012, A/HRC/19/69, § 122.

⁶ *Ibid.*, § 13.

⁷ *Ibid.*, § 13.

⁸ Human Rights Watch, *"They Burned My Heart", War Crimes in Northern Idlib during Peace Plan Negotiations*, Human Rights Watch, United States of America, May 2012, 38 p.

⁹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *La situation en Syrie*, Rapport, 24 avril 2012, Doc. 12906, § 13.

¹⁰ NEBEHAY (Stephanie), « Some Syria violence amounts to civil war: Red Cross », *Reuters*, 8 mai 2012, disponible en ligne sur : www.reuters.com/assets/print?aid=USBRE8470D920120508, dernier accès le 9 mai 2012.

¹¹ NEBEHAY (Stephanie), « The Red Cross now views fighting in Syria as an internal armed conflict - a civil war in layman's terms - crossing a threshold experts say can help lay the ground for future prosecutions for war crimes. », *Reuters*, 14 juillet 2012, disponible en ligne sur : <http://www.reuters.com/article/2012/07/14/us-syria-crisis-icrc-idUSBRE86D09H20120714>, dernier accès le 27 juillet 2012.

¹² *Ibid.*

¹³ On ne recherchera pas ci-après si le conflit répond de surcroît aux conditions exigées par le deuxième Protocole additionnel aux Conventions de Genève dans la mesure où la Syrie n'est pas partie à cet instrument, ce qui le rend inapplicable à la situation de ce seul fait. Voir le tableau donnant état des ratifications, compilé par le Comité international de la Croix-Rouge : [http://www.icrc.org/IHL.nsf/\(SPF\)/party_main_treaties/\\$File/IHL_and_other_related_Treaties.pdf](http://www.icrc.org/IHL.nsf/(SPF)/party_main_treaties/$File/IHL_and_other_related_Treaties.pdf), dernier accès le 26 février 2013.



SAVIEZ-VOUS QUE?

- ♦ Un seul article des quatre Conventions de Genève de 1949 s'applique aux conflits armés non internationaux, l'article 3 commun, réputé s'appliquer aux conflits armés ne présentant pas un caractère international.
- ♦ Le Protocole II additionnel de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 est tout entier (28 dispositions) consacré aux conflits armés non internationaux.
- ♦ Le CICR a produit une liste de 162 règles du droit international humanitaire qu'il considère comme étant de nature coutumière. Parmi celles-ci 147 sont réputées s'appliquer dans les conflits armés non internationaux.
- ♦ La jurisprudence des Tribunaux pénaux internationaux pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda ont considérablement développé et étoffé les indicateurs permettant de conclure à l'existence d'un conflit armé non international.
- ♦ Le Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale incrimine un grand nombre de violations commises lors de conflits armés non internationaux.

POUR EN SAVOIR PLUS...

- ♦ Voir les quatre rapports de la commission d'enquête internationale indépendante des Nations unies: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx>
- ♦ Voir le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les événements jusqu'au 24 avril 2012 : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, La situation en Syrie, Rapport, 24 avril 2012, Doc. 12906.
- ♦ Se référer aussi aux rapports produits par Human Rights Watch:
 - Human Rights Watch, "We Live as in War" Crackdown on Protesters in the Governorate of Homs, Human Rights Watch, United States of America, November 2011.
 - Human Rights Watch, "By All Means Necessary", Individual and Command Responsibility for Crimes against Humanity in Syria, Human Rights Watch, United States of America, December 2011.
 - Human Rights Watch, In Cold Blood, Summary Executions by Syrian Security Forces and Pro-Government Militias, Human Rights Watch, United States of America, April 2012.
- ♦ MOIR (Lindsay), *The Law of Internal Armed Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 306 p.

SÉCURITÉ MONDIALE

Directeur PSI
Gérard Hervouet

Rédacteur
Olivier Delas

Rédacteur adjoint
Irving Lewis

Conception et réalisation
Programme Paix et sécurité
internationales

Pour soumettre un article
irving.lewis@hei.ulaval.ca

ISSN: 1703-7905