

Le transfert responsable des armes classiques Un enjeu humanitaire pour la Croix-Rouge

Frédéric Casier

Conseiller juridique en droit international humanitaire
Croix-Rouge de Belgique (Communauté francophone)¹

Dans le cadre de la 77^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le CICR s'est exprimé le 12 octobre 2022 lors du débat général de la Première Commission (questions de désarmement et de sécurité internationale), afin de faire part de ses préoccupations sur les conséquences humanitaires de la prolifération et de l'utilisation des armes dans les situations de conflit armé (déclaration disponible via ce [lien](#)). En cette période de vives tensions internationales, il a notamment rappelé qu'il était « urgent de s'interroger sur ce qui constitue un comportement responsable dans le domaine des transferts d'armes ». La facilité avec laquelle il est possible de se procurer des armes et munitions et le contrôle insuffisant exercé sur leurs transferts engendrent encore trop de souffrances humaines inacceptables pour les personnes civiles. Les armes ne sont pas une marchandise quelconque et les intérêts économiques, diplomatiques et de sécurité ne doivent jamais prendre le dessus sur les impératifs humanitaires. Le CICR a ainsi rappelé la responsabilité des Etats d'évaluer avec plus de diligence les risques résultant des exportations d'armes et d'appliquer en temps utile des mesures fermes et concrètes afin de prévenir les risques de violations du DIH. En particulier, les Etats exportateurs doivent s'abstenir de transférer des armes s'il y a un risque manifeste qu'elles serviront à commettre des violations graves du DIH.

La question du transfert responsable des armes est loin d'être une nouvelle préoccupation du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après le Mouvement). Depuis plus d'une vingtaine d'années, celui-ci s'y implique activement en raison des souffrances humaines suscitées par la disponibilité généralisée des armes classiques (celles-ci se distinguant par définition des armes de destruction massive). C'est la raison pour laquelle il a notamment soutenu l'élaboration du Traité sur le commerce des armes finalement adopté en 2013, un traité basé entre autres sur l'obligation des Etats de respecter et de faire respecter le DIH. Toutefois, il existe un grand écart entre les engagements forts prévus par ce traité et la pratique actuelle des Etats, et un certain nombre de dispositions suscitent des interprétations divergentes. Face à la complexité croissante des conflits armés contemporains, les conséquences humanitaires de la disponibilité des armes restent un problème majeur pour le Mouvement qui recommande aux Etats de prendre des mesures concrètes afin d'assurer un respect effectif de leurs obligations internationales.

L'enjeu : réduire le coût humain de la prolifération incontrôlée des armes

Lors de la 26^e [Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge](#) de 1995, alarmés par la prolifération incontrôlée des armes, les Etats parties aux Conventions de Genève de 1949 et les trois composantes du Mouvement ont confié au CICR le mandat d'« examiner, sur la base d'informations de première main auxquelles il a accès, à quel point la disponibilité d'armes contribue à la prolifération et à l'aggravation des violations du DIH dans les conflits armés ainsi qu'à la dégradation de la situation des civils » ([Résolution I](#) « *Droit international humanitaire : passer du droit à l'action* » et recommandation VIIIc du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre en annexe).

Selon l'étude du CICR de 1999 portant sur [La disponibilité des armes et la situation des civils dans les conflits armés](#) et dont les conclusions restent pleinement d'actualité, des centaines de milliers de civils sont blessés ou tués du fait de la disponibilité généralisée et de l'emploi

¹ La présente note reflète avant tout le point de vue de l'auteur et pas forcément celle de la Croix-Rouge de Belgique.

abusif des armes. Le pourcentage élevé de morts et de blessés civils dans les conflits est de plus en plus souvent considéré comme le résultat d'un contrôle insuffisant ou inexistant des transferts d'armes. Les armes sont également utilisées dans le cadre d'attaques délibérées contre des personnes civiles ou à des fins d'intimidation à leur égard : actes de viol, recrutements forcés des enfants soldats, déplacements de populations. Ce danger permanent est avéré tant dans les situations de conflit armé que dans le cadre d'une période post-confliktuelle.

Les conditions de vie socio-économiques des civils peuvent également être affectées par l'insécurité générée par l'usage incontrôlé des armes : la destruction des infrastructures, des services essentiels, de la production agricole et de l'industrie peut entraver l'activité économique et réduire les revenus extérieurs d'un pays.

Par ailleurs, à l'issue d'un conflit armé, la grande disponibilité de ces armes, due en particulier à l'absence de réglementation de leurs transferts ou de procédures adéquates pour assurer la gestion et la sécurité des stocks, favorise toujours le maintien des tensions et de la violence, ce qui peut entraver le bon rétablissement d'une paix durable. Une large mise à disposition d'armes à feu au sein de la population peut remettre en cause l'ordre légal, favoriser une culture de la violence et menacer la réconciliation entre les communautés.

Au-delà des conséquences à l'égard des personnes civiles, l'étude du CICR publiée en 1999 précise également que la large disponibilité des armes peut faire obstacle à l'assistance humanitaire aux victimes : attaques directes, minages de voies de communication ou menaces de violence armée. L'insécurité provoquée par les attaques armées à l'encontre du personnel de santé et des acteurs humanitaires, tels que le CICR ou les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, entraîne un certain retard dans l'acheminement de l'aide humanitaire, la suspension des opérations de secours, voire le retrait du personnel du pays. La violence exacerbée par l'usage incontrôlé des armes favorise donc indirectement souffrances, maladies, famines et morts à la suite de blessures parmi des civils qui auraient pu être sauvés à temps et qui sont les premiers à en payer le lourd tribut (*une réalité qui a été réaffirmée à plusieurs reprises depuis 2011 par les rapports du CICR dans le cadre de l'initiative sur « [Les soins de santé en danger](#) » : les attaques contre les personnels de santé et leurs biens, privent des millions de personnes de soins de santé au moment même où elles en ont le plus besoin lors des situations de conflit armé*).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce lourd impact humanitaire. Les armes classiques, en particulier les [armes légères et de petit calibre](#) (armes individuelles ou armes collectives conçues pour être utilisées par deux ou trois personnes), sont accessibles facilement et sont d'un coût relativement bas pour les militaires comme pour les civils : elles sont produites industriellement en masse et sont facilement recyclées afin d'être utilisées dans d'autres conflits. Il s'agit en particulier des fusils d'assaut, des mitraillettes, des grenades ou des obus de mortier. Ces armes sont même parfois plus accessibles que des vivres dans certaines situations. Par ailleurs, les armes légères et de petit calibre sont faciles à transporter et à dissimuler et elles sont extrêmement durables. Ainsi des fusils d'assaut peuvent être utilisés durant 20 à 40 ans en moyenne. Enfin, elles sont facilement maniables, ont une grande puissance de feu et nécessitent très peu de formation à leur utilisation.

L'étude du CICR constate en outre que la disponibilité généralisée et non réglementée des armes et des munitions facilite les violations du DIH, sans qu'elle en soit la cause systématique pour autant. De nombreux groupes armés qui ne connaissent ni ne respectent le DIH, ont accès aisément aux armes, en particulier les armes légères et de petit calibre. Celles-ci tombent ainsi entre les mains de personnes n'ayant pas été sensibilisées à ces règles, ni ayant été formées au préalable au maniement de ces armes, ni étant en âge de les utiliser avec discernement.

C'est ainsi qu'en raison des conséquences humanitaires développées ci-dessus, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a appelé à plusieurs reprises les Etats à renforcer leur contrôle sur la disponibilité des armes classiques et de leurs munitions et à intégrer le respect du DIH dans les décisions nationales relatives aux transferts ([Résolution 1](#) en 2003, [résolution 3](#) en 2007 et [résolution 2](#) en 2011).

Le Mouvement s'est aussi largement engagé afin d'appeler fermement les Etats à conclure un traité fort et complet sur le commerce des armes, dont l'un des principaux objectifs devrait être la réduction du coût humain en soumettant le transfert des armes à des normes clairement définies, dont le respect du DIH et des droits humains. Ce souhait s'est concrétisé par l'adoption du [Traité sur le commerce des armes](#) (TCA) en 2013.

Le Traité sur le commerce des armes : une réglementation internationale forte et complète

En l'absence d'un consensus sur le texte à l'issue de deux conférences diplomatiques en juillet 2012 et en mars 2013, le TCA a finalement été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 2 avril 2013 (résolution [67/234 B](#)). Ratifié aujourd'hui par [113 Etats](#), le TCA est devenu un instrument juridique incontournable de réglementation du transfert des armes sur le plan international, et vient compléter les instruments juridiques régionaux tels que la [position commune](#) 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne de 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (révisée en 2019), la [Convention](#) de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de 2006 sur les armes légères et de petit calibre et leurs munitions et autres matériels connexes, ou la [Convention](#) de l'Afrique centrale de 2010 pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composants pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage.

Le TCA a pour objet d'établir les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques, et de prévenir et éliminer leur commerce illicite et d'empêcher leur détournement. La réglementation a pour but de contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales, de réduire la souffrance humaine, et de promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des Etats (article 1^{er}). Ce traité s'applique au minimum aux catégories d'armes classiques suivantes : les chars de bataille, les véhicules blindés de combat, les systèmes d'artillerie de gros calibre, les avions de combat, les hélicoptères d'attaque, les navires de guerre, les missiles et lanceurs de missiles, ainsi que les armes légères et de petit calibre (article 2.1 et article 5.3). Les munitions, pièces et composants de ces catégories d'armes sont également couverts par les dispositions du TCA relatives aux interdictions de transfert et à l'évaluation des demandes d'exportation (voir ci-dessous). Il couvre les activités de commerce international ou de transfert des armes, c'est-à-dire : l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage (article 2.2).

Au regard d'un des buts qui consiste à réduire les souffrances humaines, le TCA impose aux Etats parties d'évaluer rigoureusement toute décision de transfert d'armes, en énonçant deux obligations fondamentales. Premièrement, un Etat partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques s'il a connaissance, lors de l'autorisation, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, ou des crimes de guerre à savoir « des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie » (article 6.3). Deuxièmement, bien que l'exportation ne soit pas interdite a priori, chaque Etat partie doit évaluer si les armes, pourraient servir à commettre une violation grave du DIH ou du droit international des droits humains, ou à en faciliter la commission (article 7.1 b). Si, à l'issue de cette évaluation et après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques disponibles,

l'Etat exportateur estime qu'il existe un risque prépondérant de réalisation de telles violations, il ne doit pas autoriser l'exportation (article 7.3). L'Etat partie est aussi encouragé à réexaminer son autorisation, s'il obtient de nouvelles informations pertinentes (Article 7.7).

Ces engagements en matière d'interdiction et de réglementation reposent sur un des principes fondamentaux régissant la mise en œuvre du TCA (voir le préambule) : l'obligation des Etats de respecter et de faire respecter le DIH prévue par les Conventions de Genève ([article 1^{er} commun](#)) et leur Protocole additionnel I de 1977 ([article 1.1](#)), ainsi que par le DIH coutumier ([Etude du CICR de 2005](#), règles 139-140 et 144). Plus particulièrement l'obligation de faire respecter le DIH s'applique non seulement dans les relations entre l'Etat et ses propres forces armées ou la population sur laquelle il exerce son autorité (dimension interne), mais également dans ses relations avec les parties à un conflit armé dans lequel il n'est pas impliqué (dimension externe). Dans ce dernier cas, l'Etat a l'obligation négative de ne pas encourager, aider ou faciliter en pleine connaissance de cause les violations du DIH, à travers un soutien financier, matériel ou de toute autre nature, ce qui couvre les transferts d'armes (*voir par exemple, le [commentaire révisé de 2016 de l'article 1^{er} de la Première Convention de Genève de 1949](#), §§ 153 et s.*). Cela signifie ainsi que même si un Etat n'est pas partie au TCA, il n'opère pas dans un vide juridique et il doit par conséquent, veiller aussi à évaluer les risques d'utilisation des armes par le destinataire à des fins de violations du DIH et à s'abstenir de les transférer si ces risques sont manifestes.

Des obligations juridiques toutefois peu concrétisées jusqu'à présent

Malgré l'adoption du TCA depuis près d'une dizaine d'années, il existe un grand écart entre les engagements forts prévus par ce traité et la pratique actuelle des Etats. Les délégués du CICR et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont encore trop souvent témoins des souffrances humaines graves, des morts et des destructions causées par l'utilisation abusive des armes dans les conflits armés. Le contrôle très limité des transferts d'armes, de leur possession et de leur utilisation provoque un lourd tribut pour les personnes civiles : un nombre important d'armes continuent à circuler librement, alimentant des tensions et la violence au détriment de la vie des populations et de l'acheminement de l'assistance humanitaire, et prolongeant les conflits armés dans des régions particulièrement instables où tout espoir de construction de paix et de réconciliation se trouve considérablement réduit pour le moment, comme au Moyen-Orient ou dans la Région du Sahel.

En outre, nous pouvons constater que le rythme d'adhésion au TCA a singulièrement diminué ces dernières années et qu'un certain nombre de dispositions suscitent des difficultés d'application ou des interprétations divergentes. A titre d'exemple, un projet de guide volontaire est en cours d'élaboration pour notamment donner un aperçu de la pratique nationale des Etats sur l'interprétation des concepts clés mentionnés dans les dispositions relatives aux interdictions de transfert (ex : « connaissance » de l'Etat que des armes pourraient servir à commettre des crimes internationaux) et aux évaluations des exportations (ex : « violation grave du droit international humanitaire » et « risque prépondérant » d'une telle violation) afin d'appuyer les Etats dans leur prise de décisions sur les transferts d'armes, sans pour autant viser une interprétation commune de ces concepts. Des réflexions sont aussi en cours afin de clarifier les mesures qui s'imposent aux Etats parties pour réglementer, le transit ou le transbordement des armes classiques par voies terrestre, maritime et aérienne, sous leur juridiction et sur leur territoire (article 9 du TCA), ou encore sur les mesures à prendre pour prévenir les détournements d'armes lorsqu'elles ont été transférées vers l'Etat destinataire.

Le détournement est un des problèmes les plus préoccupants dans le domaine du commerce des armes et il existe très peu de mécanismes de coopération et de surveillance mis en place par les Etats exportateurs et importateurs afin de garantir que les armes transférées ne seront pas utilisées par d'autres acteurs et à d'autres fins que ceux initialement prévus. Des garanties

formelles de la part de l'Etat importateur (ex : des déclarations de l'utilisateur final et/ou des certificats de vérification de livraison), y compris des garanties qu'une autorisation préalable sera demandée pour les réexportations et/ou les transferts nationaux, des rapports concernant l'exportation effective, l'examen régulier des signalements portant sur d'éventuels détournements, des audits des entités exportatrices, et des inspections physiques des biens militaires menées par des représentants de l'Etat exportateur dans les locaux même de l'utilisateur final sont autant de mesures qui pourraient être envisagées à l'instar des mécanismes déjà mis en place par certains Etats (Allemagne, Canada, Etats-Unis et Suisse).

Toutes ces questions d'interprétation et de mise en œuvre du TCA ont été discutées lors de la 8^e Conférence des Etats parties au TCA les 22-26 août 2022 (documents de travail disponibles via ce [lien](#)). Or, elles portent sur les dispositions clés ce traité : les interdictions de transferts, les critères d'évaluation des exportations, en particulier le respect du DIH, et les mécanismes de contrôle et de suivi des transferts d'armes. Tant que ces dispositions capitales prêteront à discussion, il est difficilement concevable que la réduction des souffrances humaines qui constituent l'un des buts fondamentaux du TCA soit effectivement atteint.

L'engagement continu de la Croix-Rouge pour garantir un transfert responsable des armes

Afin de réduire considérablement les souffrances humaines face à la disponibilité généralisée et insuffisamment réglementée des armes et leur usage abusif, le Mouvement demande depuis 2013 aux Etats « de signer et ratifier au plus vite le Traité sur le commerce des armes, et de se doter d'une législation nationale et d'un système de contrôle rigoureux pour veiller au respect des dispositions du Traité » ([Résolution 7 du Conseil des Délégués du Mouvement](#) « *Les armes et le droit international humanitaire* », adoptée en 2013, §1).

Lors de la 8^e Conférence des Etats parties au TCA en août 2022, les représentants du CICR ont souligné que la question du transfert responsable des armes devait se poser aujourd'hui avec une urgence renouvelée au regard du caractère prolongé et de la régionalisation de nombreux conflits armés contemporains, ainsi que de leur fragmentation et de la multiplicité des acteurs impliqués engendrant ainsi des relations conflictuelles particulièrement complexes ([déclaration du Président du CICR du 22 août 2022](#)).

Ainsi, le Mouvement appelle les Etats qui ne l'ont pas encore fait, à adhérer au TCA dans les plus brefs délais. Il encourage aussi les Etats parties à initier des approches régionales auprès des Etats non parties afin de rappeler le but humanitaire et la plus-value du TCA et de partager leurs expériences dans la mise en œuvre du TCA.

Afin de réaliser effectivement le but humanitaire du TCA, les Etats parties doivent appliquer de manière fidèle les dispositions du Traité en tenant compte de la responsabilité qui leur incombe de respecter et faire respecter le DIH. Ainsi, les dispositions relatives aux interdictions de transfert et aux évaluations des exportations (articles 6 et 7) constituent le cœur du TCA et un impératif humanitaire à respecter.

A cet égard, les Etats doivent faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir pour assurer le respect du DIH par les parties au conflit. Ils doivent ainsi s'abstenir de transférer des armes si celles-ci seraient utilisées à des fins de violations graves du DIH. Par ailleurs, même s'ils ne sont pas parties au conflit, les Etats exportateurs ont une responsabilité particulière lorsqu'ils soutiennent matériellement des parties belligérantes car ils sont dans une position unique pour influencer le comportement des forces armées destinataires des armes et peuvent par conséquent, adopter des mesures concrètes pour atténuer les conséquences humanitaires de leurs actes ou prévenir d'éventuelles violations du DIH. Le CICR promeut des mesures pratiques que les Etats peuvent prendre avec leurs partenaires et alliés pour améliorer la protection des personnes civiles ou des autres personnes qui ne participent pas ou plus aux

hostilités, comme la formation en DIH, l'élaboration d'un système de suivi et d'évaluation du comportement des partenaires en conformité avec le DIH ou l'appui aux partenaires dans la mise en place de mécanismes d'enquête et de poursuite de personnes ayant commis ou ordonné de commettre des violations graves du DIH (*voir l'initiative du CICR « [Support Relationships in Armed Conflict](#) »*).

De plus, conscient des problèmes d'interprétation qui subsistent, le Mouvement encourage les Etats parties à échanger ouvertement des informations sur leur pratique afin de mieux comprendre la manière dont le respect du DIH est considéré, interprété et appliqué dans les décisions de transfert d'armes. Les Etats sont ainsi invités à identifier les questions qui se posent dans l'application de ce critère, à partager des cas pratiques décontextualisés pour refléter les défis rencontrés et à identifier des mesures concrètes pour répondre à ces défis. Des [lignes directrices](#) relatives aux décisions des transferts ont déjà été révisées en 2017 par le CICR afin d'identifier des éléments à prendre en compte dans l'évaluation des risques de violations graves du DIH dans le pays destinataire tels que : l'existence antérieure de violations graves du DIH, l'adoption de mesures législatives et de mécanismes de répression de telles violations, la formation des forces armées en DIH et son intégration dans les instructions militaires, la capacité d'utiliser et d'entretenir les armes et l'existence d'un système d'autorisation et de contrôle des transferts d'armes.

Dans ce contexte, la Croix-Rouge de Belgique et la Belgique ont adopté à la 33^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de 2019 un engagement conjoint sur le [transfert responsable des armes](#). Les signataires se sont ainsi engagés à échanger régulièrement des informations de portée générale afin de mieux comprendre la manière dont les dispositions législatives et réglementaires nationales sont appliquées, lorsque les demandes d'exportation d'armes sont évaluées en particulier au regard du respect du DIH et des droits humains. La Société nationale propose en outre de partager des études, analyses, recommandations ou guides pratiques pouvant aider les autorités belges à mieux évaluer de manière générale les demandes d'exportation d'armes sur la base de ces critères. Par ailleurs, les signataires ont convenu de se concerter régulièrement en vue de mieux promouvoir l'universalisation et la mise en œuvre du TCA.

Un tel engagement s'inscrit dans la mission de la Croix-Rouge de Belgique ayant pour objet la diffusion et le respect du DIH, étant donné le but humanitaire du TCA visant à réduire les souffrances humaines résultant de la disponibilité généralisée et insuffisamment réglementée des armes. Lors de la 8^e Conférence des Etats parties au TCA en août dernier, la Croix-Rouge de Belgique a d'ailleurs participé à une [manifestation parallèle](#) organisée par le CICR, avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge du Canada et de la Norvège afin de mettre en exergue le rôle des Sociétés nationales en complément de celui du CICR, dans l'appui à leurs autorités à la mise en œuvre du TCA au regard de leur expertise en DIH.

Concernant le volet national de cet engagement, un processus de consultation est prévu avec les autorités fédérales compétentes et les autorités régionales afin de mieux comprendre la manière dont le respect du DIH est considéré, interprété et appliqué dans le cadre des décisions des transferts d'armes à l'étranger, d'identifier les défis et de potentielles recommandations pour y répondre. Depuis 2003, le transfert d'armes est une compétence qui relève en effet des Régions à l'exception de l'importation et de l'exportation d'armes concernant l'armée et la police. En dehors d'une législation [fédérale](#), des décrets et ordonnance ont donc été adoptés par les Régions en 2012-2013 pour réglementer les transferts d'armes (*Réglementation de la Région wallonne via ce [lien](#), de la Région flamande via ce [lien](#) et de la Région de Bruxelles-Capitale via ce [lien](#)*). Dans ce processus de consultation, il s'agira pour la Croix-Rouge de Belgique d'aborder le commerce des armes sous un angle strictement humanitaire et dans le respect de ses Principes fondamentaux.

16.12.22