

Transferts d'armes, *assistance humanitaire* et droit international humanitaire

par **Peter Herby**

Le Comité international de la Croix-Rouge est appelé — dans le cadre de l'action en faveur des victimes de la guerre qu'il déploie dans le monde entier — à observer les effets toujours plus dévastateurs, pour les populations civiles, de la prolifération des armes, en particulier des armes légères. Comme la plupart des organismes humanitaires le constatent aujourd'hui, il est difficile de fournir une assistance humanitaire dans des situations où la large disponibilité des armes met celles-ci à la portée de nombreux segments de la société. Néanmoins, ce n'est que récemment que l'on a commencé à percevoir directement les rapports existant entre la disponibilité des armes, la dégradation de la situation des civils pendant et après un conflit et les obstacles à l'assistance humanitaire.

Le pourcentage excessivement élevé de morts et de blessés civils dans les conflits récents — de la Bosnie à El Salvador, en passant par le Libéria et l'Afghanistan — n'apparaît plus uniquement comme une retombée inévitable de ces conflits. Il est, au contraire, de plus en plus souvent considéré comme le résultat d'un contrôle insuffisant, voire inexistant, des transferts d'armes, tant sur le plan international que sur le plan national. D'aucuns prétendent que les armes elles-mêmes sont la principale cause de certains conflits récents. On peut leur rétorquer que le fait de pouvoir facilement se procurer des armes et des munitions accroît les tensions,

Peter Herby est coordinateur de l'Unité Mines-Armes, au sein de la Division juridique du CICR.

Original : anglais

multiplie le nombre de victimes civiles, prolonge la durée des conflits et, la guerre finie, rend la réconciliation et la reconstruction bien plus difficiles.

La disponibilité incontrôlée des armes (en particulier des armes légères) et leur emploi fréquent en violation des normes humanitaires les plus fondamentales constituent un défi direct pour le CICR, à qui incombe le double mandat d'assister les victimes de conflits et de promouvoir le respect du droit international humanitaire.

Manifestement, le grand nombre de victimes civiles — dont l'augmentation constante, au cours de ce siècle, est allée de pair avec la mise au point et la diffusion de technologies militaires toujours plus sophistiquées — est *lié à* (et non pas forcément *causé par*) la disponibilité des armes et des munitions. Des armes qui, par le passé, étaient essentiellement accessibles aux forces armées organisées sont aujourd'hui dans les mains de toute une variété d'individus, impliqués dans des situations de conflit et d'après-conflit. Certaines de ces armes (telles que les fusils automatiques qui peuvent tirer des centaines de coups à la minute, les grenades lancées par des roquettes, les mortiers et les mines terrestres) ont un pouvoir destructeur considérable. Auparavant, le geste d'un franc-tireur qui prenait pour cible la foule se pressant dans un marché constituait un acte criminel isolé. Aujourd'hui, un individu peut tirer plusieurs centaines de balles avec l'une de ces armes automatiques si faciles à se procurer: son geste déclenche une avalanche de meurtres de caractère ethnique et une vague d'agitation civile.

Les souffrances des civils touchés par un conflit sont encore aggravées lorsque ni le CICR ni d'autres organisations humanitaires n'ont accès aux victimes, en raison d'attaques directes, du minage des voies de communication ou de la menace de violence armée. Dans beaucoup de conflits récents, certaines régions spécifiques — parfois même des pays tout entiers — ont été déclarées « zones interdites » pour le personnel des organismes humanitaires, soit par suite d'attaques, soit en raison de menaces proférées contre eux et devant être, hélas, prises au sérieux. Depuis le milieu de cette décennie, le personnel du CICR en mission sur le terrain a été victime d'un nombre croissant d'incidents de sécurité. Sans doute ce phénomène peut-il être attribué au changement de caractère des conflits, au fait que l'action du CICR se déroule de plus en plus près des lignes de front et à la politisation présumée de l'aide humanitaire... Néanmoins, un rôle important a assurément été joué par la disponibilité des armes légères. Outre son impact direct sur la sécurité du personnel, la disponibilité des armes augmente le coût des opérations humanitaires.

Lorsque les routes sont minées, les secours doivent être acheminés par avion : le coût de l'opération augmente alors dans des proportions considérables (pouvant représenter jusqu'à 25 fois le coût initial).

Outre les problèmes immédiats décrits ci-dessus, la large disponibilité des armes menace de disloquer le tissu du droit international humanitaire, alors que celui-ci constitue l'un des principaux moyens de protéger les civils en cas de conflit. Le CICR a non seulement pour mandat de porter assistance aux victimes, mais aussi d'aider les États à promouvoir la connaissance et le respect du droit humanitaire. Toutefois, ce droit assume que les armes à usage militaire se trouvent dans les mains de forces armées ayant un certain niveau de formation, de discipline et de contrôle. Or, il arrive que de telles armes tombent aux mains de larges segments de la population, parmi lesquels peuvent figurer des groupes indisciplinés, des bandits ou des individus (parfois même des enfants) à l'équilibre mental incertain. Il devient alors difficile, sinon impossible, de mener à bien la tâche consistant à inculquer les règles essentielles du droit humanitaire à tous les possesseurs de ces armes.

Distribuer des armes est une chose, faire comprendre et accepter les règles humanitaires en est une autre : cette tâche est en fait infiniment difficile et prend beaucoup de temps. À mesure que des armes très meurtrières se répandent parmi une population donnée, le risque de violations du droit humanitaire s'accroît, ce qui n'a rien de surprenant. Même interprétées de la manière la plus généreuse qui soit, les attaques directes et illégales dont ont fait l'objet, en 1996, des véhicules et un hôpital de la Croix-Rouge distinctement identifiés reflètent, pour le moins, un manque de compréhension des normes humanitaires fondamentales ainsi que du rôle joué par un intermédiaire neutre dans une zone de conflit. Il est cependant vrai que de telles attaques peuvent aussi représenter des tentatives délibérées de déstabiliser les zones concernées.

Les souffrances des civils se prolongent souvent pendant des années après la fin d'un conflit armé, la possession massive d'armes à feu favorisant le développement d'une « culture de la violence », sapant l'autorité de la loi et faisant peser sa menace sur les efforts de réconciliation entre les anciens belligérants. Une étude récente¹ de la base de données du CICR sur les blessures provoquées par différents types d'armes a montré que le nombre de victimes n'avait diminué que de 20 à 40 % (selon le type

¹ David Meddings, « Weapons injuries during and after periods of conflict: retrospective analysis », *British Medical Journal*, n° 7120, 29 novembre 1997, pp. 1417-1420.

d'arme considéré) au cours des 18 mois qui ont suivi la fin d'un conflit dans une région donnée. Ce pourcentage surprend, car l'on aurait pu s'attendre, en période d'après-conflit, à une diminution beaucoup plus marquée du nombre de décès et de blessures dus aux armes.

Les phénomènes décrits ci-dessus ont amené le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à s'intéresser toujours davantage au problème du transfert et de la disponibilité des armes. En 1995, la XXV^e Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à laquelle participaient notamment les 135 États parties aux Conventions de Genève de 1949, a demandé au CICR 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 droit international humanitaire dans les conflits armés ainsi qu'à la dégradation de la situation des civils »². L'étude demandée est en cours : elle se déroule au travers d'une série d'entretiens avec des délégués travaillant ou ayant travaillé sur le terrain, ainsi que grâce à l'examen de la base de données médicales du CICR et à une analyse du droit humanitaire.

Les premières conclusions de l'étude ont été examinées en mai 1998 à Oslo par un groupe d'experts, spécialistes des transferts d'armes, et le rapport final, éventuellement assorti de recommandations, devrait être achevé d'ici la fin de l'année. Parmi les conclusions du groupe d'experts figurent notamment celles-ci : « L'émergence d'une culture de la violence — favorisée par l'accès facile aux armes portatives — est un obstacle majeur au développement de sociétés où règnent la paix, la prospérité et la justice, en particulier dans les pays qui se remettent d'un conflit meurtrier. La disponibilité des armes ne peut pas simplement être régie par la loi de l'offre et de la demande. Le contrôle de cette disponibilité fondé notamment sur des critères tels que le droit humanitaire, le développement, les droits de l'homme devrait figurer au nombre des priorités essentielles de la communauté internationale »³. Le rapport du

²Réunion du groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 1995), Recommandation VIII, telle qu'elle a été entérinée dans la Résolution I de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 1995), reproduite dans *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 61 (Résolution I) et pp. 83-87 (Déclaration finale de la Conférence pour la protection des victimes de la guerre).

³Réunion du groupe d'experts sur la disponibilité des armes, les violations du droit international humanitaire et la détérioration de la situation des civils dans les conflits armés — Rapport de synthèse. Document CICR.

CICR servira de base aux discussions qui se poursuivront lors de la XXVII^e Conférence internationale, en novembre 1999.

Parallèlement aux efforts déployés par le CICR, les autres composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont commencé à se pencher sur le problème de la disponibilité des armes en tant que motif de préoccupation humanitaire. Lors de sa session de décembre 1997, le Conseil des Délégués (qui réunit toutes les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, leur Fédération internationale et le CICR) a exprimé son inquiétude, « notant avec préoccupation que des combattants et des civils qui ne connaissent pas bien les règles du droit international humanitaire peuvent se procurer facilement une grande variété d'armes, en particulier des armes légères, et qu'ils les utilisent souvent contre la population civile et en violation des principes humanitaires essentiels »⁴. Le Conseil des Délégués a prié le Mouvement d'arrêter, au cours des deux prochaines années, une position commune sur la question des transferts d'armes et de clarifier le rôle qu'il entend jouer face à ce problème. Ce processus se poursuivra au travers de l'étude entreprise par le CICR ainsi que par le biais de consultations élargies au sein du Mouvement.

Au terme d'une première évaluation⁵, d'un point de vue humanitaire, des problèmes provoqués par les transferts d'armes, le CICR a formulé un certain nombre de remarques et de suggestions. Ces considérations, qui constituent le cadre théorique de sa prochaine étude sur la disponibilité des armes, peuvent être résumées de la manière suivante :

- L'absence de réglementation des transferts d'armes et de munitions est de nature à aggraver les tensions, augmenter le nombre de victimes civiles et prolonger les conflits ;
- Échappant largement au contrôle international, les transferts d'armes légères, tels qu'ils ont lieu aujourd'hui, constituent un problème à traiter de toute urgence ;
- Bien que la responsabilité du respect du droit international humanitaire incombe au premier chef à ceux qui font usage des armes, les États et les entreprises impliqués dans la fabrication et l'exportation des

⁴ Résolution 8, section 4, Conseil des Délégués, Séville, 1997, reproduit dans *RICR*, n° 828, janvier-février 1998, pp. 156-164.

⁵ « Transferts d'armes, assistance humanitaire et droit international humanitaire », document CICR, 19 février 1998.

armes ont également la responsabilité, dans une certaine mesure, de mettre la communauté internationale à l'abri des armes et des munitions qu'ils vendent;

- Si le droit international reconnaît aux États le droit incontesté de conserver les armes nécessaires à leur sécurité, l'article premier commun aux Conventions de Genève de 1949 leur confère une responsabilité solennelle, morale et juridique : « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire. Les transferts d'armes et de munitions doivent être examinés à la lumière de cette obligation. Les États devraient, en particulier, se demander si les ventes d'armes et de munitions constituent véritablement une forme de commerce comme une autre;
- Devant la gravité de la menace que la prolifération incontrôlée et l'emploi indiscipliné des armes font peser sur le respect du droit international humanitaire, sur la paix et la sécurité internationales et sur le tissu social de certaines sociétés, le CICR entend encourager les États à envisager l'adoption de règles basées sur le droit humanitaire et sur d'autres critères et visant à réglementer les transferts d'armes et de munitions.

Au cours de ces dernières décennies, la question des armes légères et des armes de petit calibre a été entièrement passée sous silence, dans le cadre des mesures de maîtrise des armements comme en tant que sujet de recherche. L'attention s'est essentiellement portée sur les principaux systèmes d'armes classiques, nucléaires et chimiques (la recherche pouvant être plus précise et la présence de telles armes étant considérée comme ayant un effet particulièrement déstabilisateur). De leur côté, les armes légères — pourtant responsables de la plupart des pertes humaines — continuaient à proliférer par dizaines de millions. Soucieux d'enrayer la dissémination des armes légères, les gouvernements, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales se sont efforcés, au cours de ces deux dernières années, de promouvoir de nouveaux mécanismes, au nombre desquels figurent des « codes de conduite ». Il sera bon que, dans cette démarche, ils tiennent compte de l'importance des critères basés sur le droit international humanitaire. Il convient sans doute de rappeler que le droit international humanitaire constitue souvent l'ensemble de règles le plus pertinent par rapport au but déclaré des transferts d'armes et de munitions militaires : combattre dans le cadre d'un conflit armé.

Certains ont suggéré que la campagne mondiale pour l'interdiction des mines terrestres antipersonnel pourrait servir de modèle à l'action qu'il

conviendra de mener contre la trop large disponibilité des armes. Il est néanmoins peu probable de voir aboutir toute tentative qui se bornerait à imiter cette action. Le caractère odieux des souffrances infligées par les mines antipersonnel pouvait facilement être imputé à une arme précise, ayant de surcroît une valeur militaire contestée. La solution proposée — une interdiction complète — était aussi simple que radicale et spectaculaire. Or, même dans le cas des mines antipersonnel, ce n'est qu'au terme de dizaines d'années d'efforts visant à obtenir une adhésion universelle au « traité d'Ottawa »⁶, à éliminer toutes les mines existantes et à fournir une assistance aux victimes de ces armes que l'on pourra affirmer que ce processus a été véritablement un succès.

S'il est évident que, d'une part, l'absence de réglementation de la disponibilité des armes et, d'autre part, leur emploi pour commettre des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire ont un prix inacceptable sur le plan humain, les solutions sont loin d'être faciles à trouver. Les quantités d'armes légères actuellement disponibles et stockées à travers le monde, dans des endroits connus ou gardés secrets, sont vraiment énormes. La plupart de ces armes ne seraient pas, en elles-mêmes, considérées comme illicites au regard du droit humanitaire. Certaines sont détenues, à des fins légitimes, par des forces armées gouvernementales, d'autres par des groupes qui cherchent à obtenir justice par le biais de la violence armée, tandis que d'autres encore sont aux mains d'éléments criminels ou de simples civils qui espèrent peut-être ainsi bénéficier d'une certaine sécurité personnelle dans des situations de violence extrême, en l'absence de toute autre forme de protection.

Même lorsque les gouvernements souhaitent limiter l'afflux d'armements sur leur territoire, des ressources considérables et une coopération à l'échelon régional sont indispensables. Le succès du moratoire national proclamé sur la fabrication, l'importation et l'exportation d'armes par le gouvernement malien exigera un investissement important en termes de police et de contrôle douanier : une telle mobilisation dépasse de loin la capacité du gouvernement et ne pourra se faire sans aide extérieure. Même si le gouvernement malien bénéficie d'une telle aide, son initiative devra être appuyée par les États voisins qui devront offrir leur coopération et adopter des moratoires similaires.

⁶Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, du 18 septembre 1997, reproduite dans *RICR* n° 827, septembre-octobre 1997, pp. 603 à 619.

En dépit des différences relevées plus haut, certains enseignements peuvent être tirés des efforts déployés récemment pour enrayer « l'épidémie des mines terrestres ». L'un des éléments clés de la campagne contre les mines a résidé dans la démonstration du lien entre les mines et leurs victimes. Les effets horribles de l'afflux incontrôlé des armes avant, pendant et après les conflits devront, eux aussi, être clairement démontrés, de manière à défier la conscience publique. Des travaux de recherche crédibles et l'échange de leurs résultats grâce aux techniques modernes de télécommunication revêtiront la même importance que dans le cadre de la campagne contre les mines terrestres. Il faudra présenter des propositions spécifiques et réalistes sur la manière d'aborder le problème de la disponibilité des armes, dans le cadre d'une démarche qui, cette fois, devra avoir de multiples facettes. Comme dans le cas des mines terrestres, des progrès ne seront réalisés que s'il existe un niveau élevé de coopération et de confiance entre les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les organisations humanitaires internationales — ces liens reposant sur un souci d'humanité et un sentiment de but commun.

À court terme, le défi consistera, d'une part, à faire prendre davantage conscience du prix payé, en termes de souffrances humaines, pour la disponibilité des armes et, d'autre part, à porter résolument cette question à l'ordre du jour international. Il faudra s'efforcer d'obtenir que le public cesse d'accepter comme une fatalité les attaques armées lancées contre des civils, et dont personne ne paraît porter la responsabilité, relatées jour après jour par les médias. Il conviendra d'établir le principe suivant lequel, dans les situations où des violations du droit humanitaire sont à craindre, *les fournisseurs sont en partie responsables de l'usage qui est fait de leurs armes.*

Les « codes de conduite » en matière de transferts d'armes sont une manière prometteuse de parvenir à un accord sur ce qui constitue une pratique responsable. L'un de ces projets de codes de conduite — élaboré par un groupe de lauréats du Prix Nobel, à la tête duquel se trouve Oscar Arias, le président du Costa Rica — inclut des critères basés sur le respect du droit international humanitaire. L'Union européenne a intégré une référence au respect du droit international humanitaire dans le code de conduite sur les transferts d'armes qu'elle a adopté en mai 1998. De son côté, le Congrès des États-Unis examine actuellement un code relatif aux exportations américaines qui se réfère aux droits de l'homme, mais pas encore au droit international humanitaire.

Les efforts visant à réduire le coût, sur le plan humain, de la prolifération incontrôlée des armes ne seront couronnés de succès que si l'on

voit apparaître, tant chez ceux qui fabriquent les armes que chez ceux qui les utilisent, le sentiment qu'ils ont une responsabilité et qu'ils doivent rendre des comptes. Les armes sont employées pour appliquer des décisions de vie ou de mort et elles servent à la fois à faire respecter et à saper l'autorité de la loi. Elles ne peuvent être considérées comme une marchandise parmi d'autres, obéissant uniquement à la loi de l'offre et de la demande.
