



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 21 janvier 2014

DE GROOF Mélanie. *Des armes pour la paix ? Transferts d'armes, conflits armés et responsabilité de protéger*. Note d'Analyse du GRIP, 21 janvier 2014, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1175>



NOTE D'ANALYSE

DES ARMES POUR LA PAIX ?

Transferts d'armes, conflits armés et responsabilité de protéger

Conférence Henri Lafontaine

« Challenges for a Peaceful World:
An Agenda for the XXIst Century »

Uppsala, Universitetshuset
11-13 décembre 2013

Ce texte est la traduction française de l'exposé fait

par **Mélanie De Groof**

Résumé

Cette présentation se focalise sur des questions urgentes relatives à la pratique et à la légalité des transferts d'armes aux différentes parties impliquées dans un conflit armé ; c'est-à-dire à la fois les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques. L'objet principal de cette présentation est le lien entre transferts d'armes et rétablissement de la paix et de la sécurité. De plus, dans la mesure où le concept de « responsabilité de protéger » (« *responsibility to protect* ») est souvent mis en avant par les États lorsqu'ils fournissent des armes à des acteurs violents à l'étranger (comme la Syrie ou la Libye), nous nous intéresserons également à la recevabilité de cet argument. En conclusion, nous insisterons sur le fait que l'emploi des concepts de légalité et de légitimité en ce qui concerne les transferts d'armes à des pays en proie aux conflits armés est erroné et ne doit donc plus survenir.

Abstract

Weapons for Peace? Arms Transfers, Armed Conflicts & R2P

This presentation concentrates on some pressing questions relating to the practice and legality of arms transfers to the different parties – i.e. both State and non-State actors – involved in an armed conflict. In particular, it concentrates on the question whether arms transfers can contribute to the restoration of peace and security. Since the concept of 'responsibility to protect' is often invoked by States providing arms to violent actors abroad (e.g. in Syria and Libya), this presentation also analyses the legitimacy of this argument. This presentation concludes by stressing that, generally, claims of the legality and the legitimacy of arms transfers to States struggling with armed conflicts are fallacious and must therefore be prevented.

Introduction

Mesdames, Messieurs,

C'est un réel honneur, et un plaisir, d'être parmi vous aujourd'hui.

Cette présentation s'intitule « *Des armes pour la paix ? Transferts d'armes, conflits armés et responsabilité de protéger* ».

Pendant les 15 prochaines minutes, je concentrerai mon attention – et, j'espère, la vôtre – sur les pratiques et la légalité des transferts d'armes vers les États impliqués dans un conflit armé. Nous nous demanderons si de tels transferts d'armes facilitent – comme on l'entend parfois – le rétablissement de la paix et s'ils sont un moyen efficace de protéger les populations en danger.

Effectuer des recherches sur les transferts d'armes et les conflits armés est extrêmement intéressant, a fortiori à notre époque.

Premièrement, ce sujet est passionnant parce qu'il existe plusieurs cas identifiés de transferts massifs d'armes vers des États aux prises avec des crises intenses et souvent violentes, ou avec les conséquences qui en découlent. Pour ne donner que quelques exemples, on peut citer la situation actuelle en Syrie, mais aussi celles qui prévalent en Somalie et en Libye.

Deuxièmement, il est également intéressant d'analyser les transferts d'armes en raison de la variété d'États qui commanditent ou dirigent ces transferts armés. Par exemple, si l'on s'intéresse aux cas de l'Arabie saoudite et du Qatar ; de la Russie et de la Corée du Nord ; et de plusieurs États européens, comme la Croatie, on constate qu'ils ont tous été impliqués dans des transferts d'armes vers différentes parties au conflit en Syrie¹.

Troisièmement, si ce sujet est si intéressant à analyser – et si complexe – c'est aussi à cause de la variété des acteurs bénéficiaires des armes. En temps de paix, l'entité qui prend livraison des armes – ou contrôle tous les transferts d'armes vers son territoire – sera généralement l'État, par le biais de son gouvernement, qui agit en son nom. À l'inverse, en temps de conflit interne et de guerre, l'éventail des acteurs qui bénéficient des transferts d'armes, et les contrôlent, s'élargit. Ainsi, des armées officielles, des groupes d'opposition armés, des gangs de criminels, des groupes terroristes et même des civils sont autant d'utilisateurs finaux clairement identifiés d'armes importées – légalement ou illégalement – en Libye, Somalie ou Syrie, entre autres. Il est clair que l'incapacité du gouvernement à contrôler le territoire et la population de l'État durant des crises internes est un facteur majeur de la dispersion des armes parmi les acteurs étatiques et non étatiques.

Enfin, il est intéressant pour les juristes et les universitaires d'analyser les transferts d'armes en période de conflit armé dans la mesure où les fondements juridiques et moraux invoqués par les fournisseurs d'armes sont nombreux. Je reviendrai sur ce point dans quelques instants.

1. M. De Groof (2013), *Arms Transfers to the Syrian Arab Republic. Practice and Legality*, Rapport du GRIP 2013/9, Bruxelles, p. 35-41.

La République arabe syrienne – Étude de cas

Je voudrais évoquer brièvement le cas du Moyen-Orient, et plus particulièrement celui du conflit armé en Syrie et les conséquences dévastatrices des transferts d'armes vers les différentes parties au conflit.

En septembre 2013, après deux ans d'impasse diplomatique en Syrie, des négociations diplomatiques de haut niveau ont enfin repris. L'attaque chimique à Ghouta fut le point de départ de nouveaux efforts internationaux pour mettre un terme aux atrocités. Ces efforts méritent d'être appréciés bien sûr mais il faut souligner qu'avant cette attaque chimique – qui a fait environ 1 400 victimes, hommes, femmes et enfants confondus – plus de 100 000 personnes avaient déjà perdu la vie. Permettez-moi de rappeler les mots de Ban Ki-Moon : « Nous pouvons difficilement nous contenter de la destruction des armes chimiques alors que la guerre continue de ravager la Syrie. La grande majorité des massacres et des atrocités a été commise avec des armes conventionnelles. J'appelle tous les pays à cesser d'alimenter l'effusion de sang en Syrie et à mettre fin aux fournitures d'armes à toutes les parties en conflit. »²

Ces transferts d'armes vers la Syrie reflètent les divisions au sein de la communauté internationale quant à la réponse à donner à la crise en Syrie. Certains États ont fait passer des quantités importantes d'armes au régime d'Assad alors que d'autres ont choisi de fournir des armes aux forces armées de l'opposition. L'UE a, quant à elle, imposé – et par la suite levé – un embargo sur les armes contre la Syrie.

Les stocks d'armes du *gouvernement* ont été principalement fournis par la Russie et l'Iran. La Russie a ainsi fourni des armes à la Syrie pendant toute la durée du conflit, malgré des pressions internationales accrues et des appels répétés de la part d'États et d'organisations régionales et internationales à mettre un terme à la livraison d'armes au régime d'Assad. Pourtant, les autorités russes ont toujours insisté sur l'importance qu'elles accordaient au respect de leurs obligations contractuelles envers la Syrie. La Russie a également déclaré qu'elle n'envoyait que des armes défensives en Syrie, afin de permettre au régime d'Assad non seulement de se défendre contre l'opposition armée, mais aussi contre les pouvoirs occidentaux si ceux-ci décidaient d'attaquer la Syrie.

Si l'on se penche sur le cas des *groupes armés non étatiques* en Syrie, on peut définir quatre sources principales d'armes. Premièrement : les stocks soustraits au gouvernement ; deuxièmement, les marchés noirs locaux et régionaux ; troisièmement, la fabrication non déclarée d'armes artisanales et dernièrement, les transferts d'armes en provenance de pays tiers³. À propos de ce dernier groupe, il faut garder à l'esprit que si l'opposition armée veut survivre en Syrie, les armes en provenance de l'extérieur du pays sont une condition *sine qua non*. L'Arabie saoudite, le Qatar, la Jordanie, la Libye, le Soudan et la Croatie, mais également les États-Unis, l'Irak et la Turquie ont organisé ou facilité le transfert d'armes à l'opposition syrienne.

Intéressons-nous à présent au cas de l'Union européenne. Les avis des États membres de l'UE quant à l'apport d'une aide militaire létale sont divergents. Plusieurs États, comme la

2. Allocution du Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-Moon devant l'Assemblée générale des Nations unies, 24 septembre 2013

3. P. D. Wezeman (2013), « Arms transfers to Syria », SIPRI Yearbook 2013, at p. 271 ; D. Spleeters (2013), « Les rebelles syriens recyclent les bombes », La Libre Belgique, 18 mars 2013.

Suède, la Belgique et les Pays-Bas, se sont toujours exprimés contre les transferts d'armes vers la Syrie en dehors du cadre des Nations unies. Ils ont souligné le risque que ces transferts soient néfastes pour le processus politique ; qu'ils déclenchent une escalade de la violence en Syrie et dans la région ; que ces armes se retrouvent sur le marché noir ou aux mains de groupes terroristes ; et enfin que ces armes soient utilisées ou stockées à mauvais escient.

De plus, certains États européens invoquent souvent le fait que la paix ne s'obtient pas au moyen de transferts d'armes et que le transfert d'armements meurtriers est illégal au regard du droit international.

Néanmoins, d'autres États comme la France et le Royaume-Uni ont fait campagne – avec succès – pour que l'embargo sur les armes imposé par l'UE soit levé. La France et le Royaume-Uni estimaient que le recours aux transferts d'armes exercerait une pression sur le régime de Bachar al-Assad. Ils ont aussi observé que les États occidentaux ne pouvaient plus adopter une approche attentiste au vu des massacres perpétrés en Syrie. Pour eux, les transferts d'armes permettraient pour le moins à l'opposition et aux civils de se défendre. Jusqu'à présent, aucune déclaration officielle n'a été émise quant à d'éventuels transferts d'armes aux forces de l'opposition en provenance de la France ou du Royaume-Uni. Cependant, des sources ont fait savoir que plusieurs transferts d'armes avaient eu lieu avant même que l'embargo soit levé, notamment par la France.

Légalité des transferts d'armes

Si les États ont débattu de la nécessité et de l'opportunité des transferts d'armes vers la Syrie, la question de la légalité reste, elle, négligée. Une analyse détaillée de la situation sur le terrain en Syrie et des normes juridiques européennes et internationales les plus importantes en matière de recours à la force et de transferts d'armes nous permet de tirer une conclusion claire. En dehors du cadre des Nations unies, dans la plupart des cas, prétendre que les transferts d'armes vers la Syrie – mais également vers d'autres pays en proie à une guerre civile – sont légaux est un argument fallacieux.

Pour être licites au regard du droit international, les transferts d'armes vers la Syrie doivent être justifiés aussi bien vis-à-vis l'État territorial et que des personnes concernées.

Premièrement, en ce qui concerne l'État territorial, le droit international en matière de recours à la force – et en particulier le principe de non-intervention dans une guerre civile – restreint sévèrement la possibilité pour les États étrangers de transférer des armes à la Syrie de manière licite.

Deuxièmement, en ce qui concerne les citoyens syriens, les transferts d'armes vers la Syrie sont uniquement licites s'ils ne portent pas atteinte aux droits dont ces citoyens jouissent en vertu du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme. Toutefois, une analyse de la situation menée sur le terrain montre qu'il existe un risque clair que les armes en Syrie – qu'elles soient en possession du régime d'Assad ou aux mains de l'opposition – soient utilisées pour commettre des atrocités. Ainsi, le doute plane quant à la légalité des transferts d'armes dans ce pays en temps de conflit armé.

Troisièmement, plusieurs États ont argumenté qu'au regard des concepts « d'intervention humanitaire » et de « responsabilité de protéger » (R2P), les transferts d'armes à

l'opposition syrienne étaient nécessaires, légaux et légitimes, même sans l'approbation du Conseil de sécurité de l'ONU. Pourtant, ces interventions humanitaires non autorisées ont été très controversées. Lorsque l'on analyse en profondeur les cas les plus marquants d'intervention humanitaire non autorisée de ces dernières années, comme en Irak et au Kosovo, on remarque que leur légalité est fortement contestée. De même, la majorité des gouvernements et des experts juridiques à travers le monde ont rejeté les arguments invoqués par les États-Unis et d'autres États européens pour justifier l'emploi de moyens militaires⁴.

Le concept de R2P ne change pas cette conclusion. L'idée maîtresse de ce concept est que chaque État est avant tout responsable de la protection de ses propres citoyens, mais si l'État d'origine ne veut ou ne peut assurer cette protection, la responsabilité en revient aux autres acteurs. Toutefois, le concept de R2P, adopté par l'Assemblée générale en 2005, ne se focalise pas sur les réponses militaires à apporter aux graves problèmes humanitaires et ne laisse pas de place pour des mesures coercitives en dehors de celles autorisées par le Conseil de sécurité. Pour résumer, d'après la législation en vigueur, il semble que l'envoi d'armes à des fins humanitaires sans l'aval du Conseil de sécurité ne passe pas le test de légalité.

Si l'on s'éloigne des considérations juridiques du propos pour se tourner vers un aspect plus pratique, il est important de signaler les risques importants que les transferts d'armes posent, à savoir notamment : (1) la prolifération illicite et le détournement des armes à l'intérieur et à l'extérieur des frontières de la Syrie ; (2) une course à l'armement entre les partisans et les opposants du régime de Bachar al-Assad ; (3) la militarisation du conflit ; (4) un nombre élevé de victimes, etc.

Des armes pour la paix ? Conclusion

Je vais à présent en venir à la conclusion de cette présentation.

Premièrement, d'un point de vue juridique, au regard du droit international, les transferts d'armes aussi bien vers les acteurs étatiques que vers les groupes d'opposition armés impliqués dans une lutte violente pour le pouvoir sont en grande partie interdits. Par conséquent, les États qui organisent ou facilitent ces transferts d'armes se rendent coupables d'un acte répréhensible pour lequel leur responsabilité internationale peut être engagée.

La jurisprudence de la Cour internationale de Justice (CIJ) est particulièrement instructive à cet égard. Dans le cas Nicaragua, en « entraînant, armant, équipant, finançant et approvisionnant les forces *contras* [rebelles], et en encourageant, appuyant et assistant de toute autre manière des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », les États-Unis ont engagé leur responsabilité internationale du point de vue de la CIJ. De même, dans le cas de la République démocratique du Congo vs l'Ouganda, la CIJ a estimé que l'Ouganda, qui avait fourni un soutien militaire aux groupes armés du Congo, avait violé ses obligations internationales. La formulation de la Cour est très claire à ce propos et mérite d'être citée : « La République d'Ouganda, en se livrant à des actions

4. À ce sujet, voir également M. De Groof (2013), *Arms Transfers to the Syrian Arab Republic. Practice and Legality*, Rapport du GRIP 2013/9, Bruxelles, p. 51-53 et les références qui y sont mentionnées.

militaires et paramilitaires à l'encontre de la République démocratique du Congo, en occupant son territoire, et en soutenant activement, sur les plans militaire, logistique, économique et financier des forces irrégulières qui y opéraient, a violé les principes conventionnels suivants : le principe du non-recours à la force dans les relations internationales et le principe de non-intervention. » Dans les deux cas, l'État jugé coupable a été obligé de réparer tous les dommages causés par les manquements aux obligations qui lui incombent vis-à-vis du droit international.

Deuxièmement, d'un point de vue plus pratique, soutenir que les transferts d'armes peuvent contribuer à mettre un terme aux conflits est également un argument fallacieux. En temps de paix et de stabilité, les transferts licites d'armes permettent aux gouvernements de protéger leur monopole du pouvoir et de maintenir la loi et l'ordre. En temps de guerre pourtant, les transferts d'armes produisent l'effet inverse. Fournir des armes aux parties au conflit mène à une poursuite et une intensification de la violence.

Permettez-moi d'illustrer mon propos en m'appuyant sur les cas de la Syrie, la Somalie et la Libye. Dans ces trois pays, il est très facile de se procurer des armes, provenant de différentes sources. En plus des transferts d'armes en provenance de pays tiers, on peut également citer les stocks du gouvernement ; les marchés noirs locaux et régionaux ; et la production artisanale d'armes.

En *Syrie*, l'accès facilité à des armes a eu pour conséquence une intensification de la violence, plus marquée encore qu'au début de la guerre civile. Cette situation a donné lieu à des flux massifs de réfugiés et de personnes déplacées internes (PDI) ; 126 000 victimes directes ; l'effondrement de l'économie syrienne et la destruction de la plupart des infrastructures de base, telles que des écoles, hôpitaux, des compagnies des eaux⁵, etc.

Avant même la guerre civile, la *Libye* était déjà réputée détenir une quantité excessive d'armes. Et pourtant en 2011, plusieurs États, y compris la France, l'Italie et le Qatar, ont parachuté des armes pour soutenir l'opposition armée syrienne. De nos jours, l'accumulation d'armes en Libye a des conséquences dramatiques. Le gouvernement de transition peine toujours à établir le contrôle sur le territoire libyen et n'est pas parvenu à mener l'État vers la paix, la sécurité ou la démocratie. La vie quotidienne en Libye est caractérisée par la violence, l'insécurité, les attaques quotidiennes, et les puissants groupes armés qui imposent leur loi et refusent de coopérer avec le gouvernement.

De même, en *Somalie*, la disponibilité massive d'armes – provenant elles aussi de sources variées – a empêché les gouvernements (de transition) successifs de rétablir la loi et l'ordre. Depuis bientôt trois décennies, la Somalie s'illustre soit par une absence totale du gouvernement, soit par son inefficacité.

Ces trois cas montrent bien que la présence d'armes sur le terrain a effectivement un impact destructeur. Au lieu d'apporter la paix et la stabilité, la disponibilité des armes et – par conséquent – les transferts d'armes peuvent exacerber et faire dégénérer le conflit. Ainsi, soutenir que les transferts d'armes peuvent contribuer à mettre un terme au conflit est une erreur.

5. En date de décembre 2013, au moment où cette présentation a lieu.

Pour finir, je souhaiterais souligner la déclaration faite par la Commission d'enquête internationale indépendante sur la Syrie, qui s'applique à la plupart des situations de conflit armé :

« Il n'y a pas de solution militaire à ce conflit. Ceux qui fournissent des armes recherchent une victoire qui ne peut être qu'illusoire »⁶.

Bibliographie

M. De Groof (2013), *Arms Transfers to the Syrian Arab Republic. Practice and Legality*, Rapport du GRIP 2013/9, Bruxelles.

P. D. Wezeman (2013), « Arms transfers to Syria », SIPRI Yearbook 2013.

Rapport de la Commission d'enquête indépendante sur la République arabe syrienne, A/HRC/24/46, 16 août 2013.

L'auteure

Mélanie De Groof est juriste (Université d'Anvers) et titulaire d'un LL.M en droit international et européen (Université de Maastricht). Chercheuse au GRIP depuis février 2013, ses recherches portent principalement sur les transferts d'armes, l'utilisation des drones et sur les aspects juridiques de tout acte lié à la violence armée. Elle est également doctorante à l'Université de Maastricht, où elle achève une thèse sur les États défailants au regard du droit international, du droit humanitaire, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

6. Rapport de la Commission d'enquête indépendante sur la République arabe syrienne, A/HRC/24/46, 16 août 2013, p. 1.