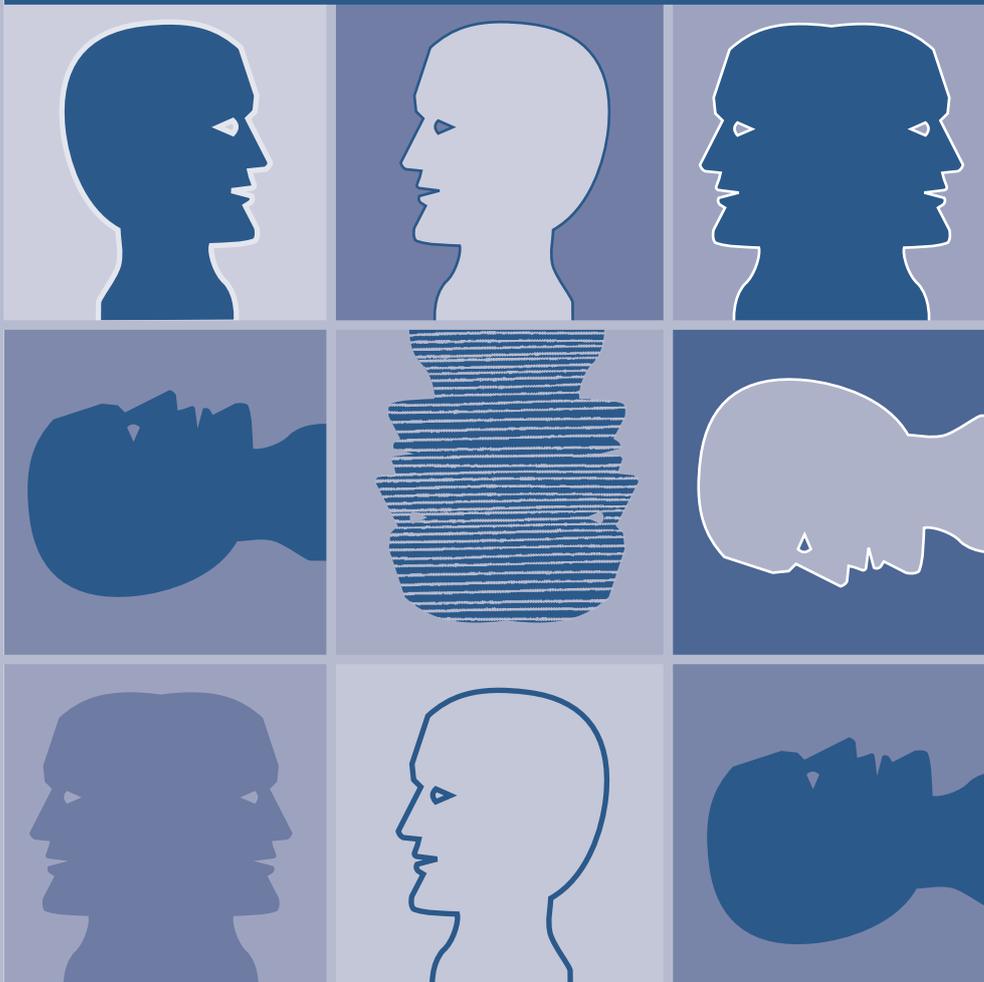


# forum

du désarmement

un • 2008



LES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES



INSTITUT DES NATIONS UNIES POUR LA RECHERCHE SUR LE DÉSARMEMENT

UNIDIR

---

*Déni de responsabilité*

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.  
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,  
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.  
Les noms et désignations de pays, territoires, villes ou zones employés dans le Forum du désarmement n'impliquent  
ni reconnaissance ni acceptation officielles de la part de l'Organisation des Nations Unies.*

## TABLE DES MATIÈRES

### Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i> .....	1
------------------------------	---

### Commentaire spécial

<i>Ambassadeur Clemencia FORERO UCROS</i> .....	3
---	---

### Les groupes armés non étatiques

La question des armes livrées aux groupes non étatiques : vers une réaffirmation des principes des traités de Westphalie ? <i>Robbie SABEL</i> .....	5
---	---

L'impact des listes de terroristes sur l'engagement humanitaire des groupes armés non étatiques : quelles conséquences pour la communauté de la maîtrise des armements ? <i>Nicolas FLORQUIN &amp; Elisabeth DECREY WARNER</i> .....	17
---	----

Encourager la participation des groupes armés non étatiques dans le désarmement <i>Julian Thomas HOTTINGER</i> .....	27
---	----

Faire face aux groupes armés non étatiques qui cherchent à se doter d'armes de destruction massive <i>Mustafa KIBAROGLU</i> .....	37
--	----

Les transferts d'armes vers les groupes armés non étatiques <i>Chris SMITH</i> .....	45
---	----

<b>Actualité de l'UNIDIR</b> .....	53
------------------------------------	----



## NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Ce numéro du *Forum du désarmement* examine comment encourager la participation des groupes armés non étatiques dans les processus de désarmement. Comment ces groupes se procurent-ils des armes (classiques ou légères) ? Le système international peut-il traiter avec les groupes armés non étatiques ? Ce numéro étudie les complexités juridiques qui se posent, ainsi que la pratique récente des sanctions ciblées et des listes noires de terroristes. Les moyens diplomatiques de désarmement (la médiation, par exemple) sont également évoqués, tout comme les mesures préemptives et préventives pour lutter contre la menace que représentent les groupes plus extrêmes qui cherchent à se procurer des armes de destruction massive.

Le prochain numéro du *Forum du désarmement* envisagera différentes options pour un nouveau dialogue de maîtrise des armements au Moyen-Orient. Les auteurs analyseront le dilemme pour la sécurité de la région ainsi que la question nucléaire. Certains États préconisent la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive, d'autres semblent résolus à poursuivre la nucléarisation. Ce numéro fera également le point sur les leçons tirées du dernier dialogue officiel sur la maîtrise des armements (le Groupe de travail sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale) qui se retrouva en 1995 dans une impasse. Les efforts diplomatiques actuels seront également étudiés dans la perspective de nouvelles activités de maîtrise des armements.

Les 31 mars et 1<sup>er</sup> avril 2008, l'UNIDIR a organisé sa conférence annuelle sur l'espace. Cette année, le thème de la conférence était de voir comment garantir que la prochaine génération de technologies spatiales sera utilisée à des fins pacifiques. Les orateurs ont commencé par dire ce que seront ces technologies et les influences qu'elles pourront avoir. Ils ont ensuite abordé différents thèmes : comment instaurer la confiance entre les États et comment les encourager à coopérer, voire à conclure des accords, sur la question de l'utilisation de l'espace. L'UNIDIR publiera dans l'année un rapport de la conférence. Ceux des années précédentes sont disponibles sur notre site web.

L'activité la plus récente de l'UNIDIR sur le thème de la sécurité de l'information est la rencontre organisée les 24 et 25 avril 2008 sur les technologies de l'information et la sécurité internationale. Cet événement a réuni des participants d'horizons divers : diplomates, experts techniques, décideurs et représentants d'organisations internationales. Ils ont examiné les questions complexes de la guerre de l'information et du cyberterrorisme. Ils ont évoqué les risques actuels et potentiels, ainsi que les dangers particuliers que représente, pour la sécurité internationale, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication à des fins hostiles. Ils ont aussi envisagé différentes parades face à ces menaces. Cette rencontre fait suite à un numéro du *Forum du désarmement* (n° 3, 2007, disponible sur notre site web) – qui proposait une introduction à toute une série de questions sur la sécurité de l'information – ainsi qu'à un séminaire organisé pendant la rencontre de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, en octobre 2007.

Nous avons le plaisir de vous annoncer la récente nomination de Mme Christiane Agboton Johnson au poste de directeur adjoint de l'UNIDIR. Mme Agboton Johnson était, jusqu'à récemment, présidente du Mouvement contre les armes légères en Afrique de l'Ouest (MALAO) basé au Sénégal et membre du Conseil consultatif du Secrétaire général de l'ONU pour les questions de désarmement. Elle est titulaire d'un doctorat en sciences médicales. Sa maîtrise des questions de désarmement et de maîtrise des armements, avec un accent particulier sur les armes légères et les questions de sécurité en Afrique, permettront d'élargir et d'approfondir le programme de recherche de l'UNIDIR. Mme Agboton Johnson peut être contactée à l'adresse suivante : [cagboton-johnson@unog.ch](mailto:cagboton-johnson@unog.ch).

*Kerstin Vignard*

## COMMENTAIRE SPÉCIAL

Le concept de groupes armés non étatiques suscite diverses questions qu'il convient d'examiner le plus rapidement possible. Des discussions plus structurées sur les définitions sont nécessaires car celles-ci varient selon les expériences des États.

La communauté internationale doit admettre qu'un examen de la question des groupes armés non étatiques s'impose. Sur ce point, plusieurs mesures ont déjà été prises dans différents cadres pour empêcher ces groupes de se procurer des armes. La résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée le 28 avril 2004 pour empêcher de tels acteurs de se procurer des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs ainsi que des éléments connexes, est une avancée majeure dans ce sens.

D'autres initiatives régionales et internationales portent sur des sujets particuliers comme les systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS). L'Organisation des Nations Unies, l'Organisation des États américains, les conférences des Ministres de l'intérieur des Amériques, le Comité interaméricain contre le terrorisme et l'Organisation de l'aviation civile internationale ont renforcé leurs efforts multilatéraux pour empêcher les menaces terroristes contre les systèmes de transport et faire face au risque que des terroristes n'acquiescent et n'utilisent des MANPADS. Toutes ces institutions ont adopté des décisions, des mesures et des directives indispensables pour limiter le risque d'utilisation non autorisée de MANPADS.

Ces initiatives internationales considèrent différents acteurs : terroristes, utilisateurs finals non étatiques ou utilisateurs non autorisés. Il reste à examiner de manière plus approfondie la situation des groupes armés non étatiques s'agissant d'autres catégories d'armes, comme les armes légères.

En Colombie, les groupes armés non étatiques sont la principale cause des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ; ils sont aussi les principaux acteurs de la violence. Leurs actions terroristes sont financées par des activités criminelles au niveau international comme le trafic de drogue et d'armes légères.

En Colombie, comme dans d'autres régions du monde, les groupes armés non étatiques se procurent des armes légères sur le marché noir ou détournent des armes que se vendent les États.

Les armes légères que les groupes non étatiques parviennent à se procurer représentent une menace quotidienne que nous devons combattre. Pour l'instant, la communauté internationale n'a pas engagé d'action systématique et déterminée pour traiter cette question.

Les flux d'armes sont internationaux. La responsabilité est partagée et une solution ne sera possible que si tout le monde accepte de s'engager. Chacun doit faire des efforts pour s'engager, de manière régulière et déterminée, dans des discussions qui permettront de bien comprendre le

problème et les obstacles qui gênent les initiatives visant à empêcher la diffusion d'armes aux groupes non étatiques.

Nous comprenons la complexité de cette question et les différents points de vue concernant la stratégie à suivre. Nous nous félicitons de l'initiative du *Forum du désarmement* qui consacre un numéro à la question des groupes armés non étatiques, qui représentent, pour les institutions démocratiques et la population civile, une véritable menace. Nous espérons que cette question va susciter un intérêt croissant au sein de la communauté internationale et qu'elle figurera bientôt à l'ordre du jour des négociations en matière de désarmement et de maîtrise des armements.

***Ambassadeur Clemencia Forero Ucros***

Représentante permanente de la Colombie auprès de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève

## La question des armes livrées aux groupes non étatiques : vers une réaffirmation des principes des traités de Westphalie ?

Robbie SABEL

Le droit international se concentre depuis longtemps sur les relations entre États souverains. Depuis la conclusion des traités de Westphalie de 1648, la société internationale se fonde sur la division du monde en États territoriaux ; en 1928, Briery note dans son traité influent que « le droit des nations, ou droit international, peut être défini comme l'ensemble des règles et principes d'action qui s'imposent aux États civilisés dans leurs relations les uns avec les autres »<sup>1</sup>. Le droit de la guerre, au sens classique<sup>2</sup>, devait également s'appliquer aux conflits interétatiques, imposant aux États parties à un conflit les obligations du droit de la guerre. Une responsabilité pénale individuelle était possible pour les personnes coupables de crimes de guerre, mais les États étaient responsables au niveau international. Cette théorie « classique » bien tranchée n'avait pas prévu le cas des acteurs non étatiques ; elle concernait les États, ainsi que les personnes qui pouvaient agir au nom des États, mais pas les acteurs intermédiaires.

Les xx<sup>e</sup> et xxi<sup>e</sup> siècles ont cependant été marqués par la prolifération de groupes non étatiques menant des activités transnationales ou aux conséquences transnationales. Cette période a connu une multitude de conflits armés impliquant des entités non étatiques dans un contexte non international. Les acteurs non étatiques jouent un rôle (généralement abominable) dans les relations internationales modernes et le phénomène du terrorisme international est, dans une large mesure, dû aux actes de groupes armés non étatiques. Le fait que ces groupes se procurent des armes est une préoccupation majeure de la communauté internationale ; reste à savoir si le droit international peut intervenir pour éliminer ou contrôler les livraisons d'armes à ces groupes. Une question cruciale se pose. Peut-on parler d'obligations juridiques internationales des groupes armés non étatiques<sup>3</sup> ? En droit international, seuls les États et les organisations intergouvernementales ont une personnalité juridique internationale. Dans certaines circonstances, le droit classique des conflits armés accorde le statut de belligérant aux groupes armés non étatiques, mais cela signifie généralement des obligations pour l'État impliqué dans le conflit plutôt que pour le groupe non étatique.

Il est bien connu qu'il est difficile de faire respecter le droit international, mais comme l'a écrit Morgenthau : « au cours de ses quatre siècles d'existence, le droit international a, dans la plupart des cas, été scrupuleusement respecté »<sup>4</sup>. La plupart des groupes armés non étatiques n'ont cependant pas de personnalité juridique et méprisent le droit ; il est par conséquent vain d'évoquer leur respect du droit international. Le droit international peut néanmoins être pertinent pour certains groupes non étatiques et s'applique clairement aux États dans leurs relations avec les groupes non étatiques. Cet article tente d'examiner si certaines règles de droit international s'appliquent aux groupes armés non étatiques et, ce qui est plus pertinent encore, lesquelles s'appliquent aux États qui leur fournissent des armes.

---

Robbie Sabel est professeur invité de droit international à l'Université hébraïque de Jérusalem. L'auteur tient à remercier Moshe Hirsch pour ses commentaires et Yogev Tuval qui l'a aidé dans ses recherches pour cet article.

## *Les catégories de groupes armés non étatiques*

L'expression groupe armé non étatique s'entend aussi bien d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales (ONG). L'expression « organisation non gouvernementale » désigne généralement une organisation bénévole et bienfaitrice de la société civile, mais, au sens littéral, elle peut englober des groupes armés organisés et même des organisations terroristes. Un groupe armé non étatique a généralement une structure hiérarchique et les moyens de recourir à la force pour atteindre ses objectifs. Il échappe aussi, dans une certaine mesure, au contrôle de l'État<sup>5</sup>. L'on distingue différentes catégories de groupes armés non étatiques.

### LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ARMÉES

Cette catégorie comprend les organisations internationales d'une nature militaire ou ayant des fonctions militaires. Il s'agit notamment de l'Organisation des Nations Unies et d'organisations militaires fondées sur un traité comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Une organisation intergouvernementale jouit d'une personnalité juridique internationale distincte de celle des États qui l'ont créée ou de ses États membres<sup>6</sup>. Il est clair que le droit international s'applique aux organisations intergouvernementales ; elles ont, en effet, en vertu du droit international, des droits et des obligations et doivent répondre de toute violation du droit international. Les Nations Unies ont reconnu à plusieurs reprises leur devoir de respecter le droit international humanitaire ainsi que les principes fondamentaux des droits de l'homme dans leurs opérations de maintien de la paix<sup>7</sup>. Lorsque l'OTAN s'engage dans un conflit armé, elle doit de toute évidence respecter les règles humanitaires qui s'appliquent aux conflits armés<sup>8</sup>. L'épineuse question du partage de la responsabilité entre l'OTAN et l'État des forces armées impliquées dépasse le cadre de cet article.

### LES ONG ARMÉES OPPOSÉES À L'ÉTAT

Dans un pays, une ONG armée qui s'oppose à l'État peut être totalement mêlée à la population civile, comme en Allemagne, le groupe Baader-Meinhof (Fraction armée rouge) ou au Japon, Aum Shinrikyo, ou avoir une base territoriale, comme l'Armée de résistance du seigneur en Ouganda, les Tigres de libération de l'Eelam tamoul à Sri Lanka, Liberians United for Reconciliation and Democracy au Libéria, et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) qui luttait contre le régime marxiste en Angola. (Il convient de mentionner à ce propos que les activités d'un groupe rebelle armé dans un pays peuvent, dans certaines circonstances, conduire à la faillite de l'État, lorsque le Gouvernement devient si faible et inefficace qu'il n'a presque plus aucune influence et n'exerce quasiment aucun contrôle sur une bonne partie de son territoire, comme en Somalie ou en Afghanistan<sup>9</sup>.)

En droit classique de la guerre, les groupes rebelles armés avaient le statut de belligérant s'ils contrôlaient réellement une partie du territoire et si les actes de violence entre les parties au conflit n'étaient pas sporadiques mais d'une certaine intensité et persistants<sup>10</sup>. Il ne semble toutefois pas exister de cas récents d'un État ayant officiellement reconnu à un groupe rebelle le statut de combattant. Selon les Conventions de Genève, l'État est tenu d'appliquer les principes élémentaires humanitaires lorsqu'il mène un « conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes »<sup>11</sup> ou contre des groupes qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent un contrôle qui leur permette de mener « des opérations militaires continues et concertées »<sup>12</sup>.

Dans certains cas, des accords sont signés entre des groupes rebelles armés et des États ou d'autres acteurs internationaux comme le Comité international de la Croix-Rouge ou les organismes

d'aide humanitaire des Nations Unies. De tels accords engagent clairement les États ou les organisations intergouvernementales qui les signent<sup>13</sup>, mais l'on peut s'interroger sur la pertinence d'évoquer l'obligation juridique d'un groupe rebelle armé de respecter un accord. Sur le plan du droit international, l'on peut tout à fait soutenir qu'il n'existe pas d'accord contraignant et parler plutôt d'engagement unilatéral d'un État attendant du groupe rebelle qu'il prenne des mesures réciproques. Autrement dit, l'État est le seul tenu par un engagement juridique qui dépend d'une situation factuelle, en l'occurrence le comportement d'un groupe armé non étatique (qui n'a pas de personnalité juridique collective). Si le groupe armé devient par la suite le Gouvernement d'un État, les actes du groupe seront considérés rétroactivement comme des actes de cet État, lorsqu'il s'agira de définir la responsabilité de l'État<sup>14</sup>.

#### LES ORGANISATIONS DE « LIBÉRATION NATIONALE »

Une organisation qui lutte pour mettre un terme à une occupation militaire ou un régime colonial n'a pas un statut bien défini puisqu'elle ne peut être considérée ni comme un groupe rebelle dans un État ni comme une personne juridique internationale reconnue. Elles se définissent généralement comme des « organisations de libération nationale ». Il n'est cependant pas facile d'identifier ces groupes ni de les qualifier de groupes armés non étatiques. La terminologie utilisée pour définir ces groupes est controversée et très politique. Selon Andrew Clapham : « Il est, d'une certaine manière, peu habile de considérer les mouvements de libération nationale comme des acteurs non étatiques. Leurs représentants peuvent rejeter la désignation d'acteur non étatique. Ces groupes peuvent non seulement vouloir insister sur leur statut et leurs ambitions étatiques éventuelles, mais être parfois déjà considérés comme États membres par certaines organisations intergouvernementales régionales »<sup>15</sup>. Ce problème se pose bien sûr aussi pour les États en devenir comme l'Autorité palestinienne et, par le passé, le FLN en Algérie<sup>16</sup>. Selon le Protocole I de 1977, les conflits armés dans lesquels des mouvements de libération nationale luttent contre la « domination coloniale », l'« occupation étrangère » ou des « régimes racistes » dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sont des conflits armés internationaux<sup>17</sup>. Le Protocole I de 1977 stipule, en outre, que les mouvements de libération nationale peuvent s'engager à appliquer les Conventions de Genève et le Protocole I relativement à un conflit en adressant une déclaration unilatérale au dépositaire<sup>18</sup>. Ils exercent alors, selon le Protocole I, « les mêmes droits et s'acquittent des mêmes obligations qu'une Haute Partie contractante »<sup>19</sup>. À moins qu'un mouvement de libération nationale ne soit reconnu comme ayant une personnalité juridique en droit international, l'intérêt de lui imposer des obligations juridiques n'est pas évident. Il convient d'ajouter qu'aucun État des temps modernes n'a jamais affirmé être une domination coloniale, une occupation étrangère ni un régime raciste luttant contre un mouvement de libération nationale, et il est peu probable qu'un État le fasse un jour. Cette disposition n'en reste pas moins pertinente ; elle pourrait être utile à une instance juridique extérieure devant se prononcer sur le statut d'un conflit armé précis.

#### LES ORGANISMES COMMERCIAUX

Cette catégorie regroupe les sociétés privées qui offrent des services militaires ou de sécurité (appui logistique ou de communication, protection armée d'installations, protection privée, formation et conseils militaires, renseignement, interrogation et même participation directe aux combats). Ces sociétés jouent aujourd'hui un rôle majeur dans les conflits et les situations post-conflit<sup>20</sup>. Leur utilisation par les États-Unis pendant la guerre en Iraq est un exemple bien connu<sup>21</sup>. En fait, les États-Unis se sont appuyés sur des sociétés privées de sécurité comme DynCorp International pour soutenir les forces militaires et reconstruire les infrastructures nationales en Afghanistan, en Bosnie, au Kosovo, au Libéria et en Somalie. Il convient toutefois de préciser que les États ne sont pas les seuls à engager des

sociétés privées. En Angola, en Colombie, en République démocratique du Congo et en Sierra Leone, des groupes rebelles armés ont fait appel aux services de formation et d'assistance militaire de sociétés privées pour améliorer leurs capacités<sup>22</sup>. Les sociétés privées de sécurité peuvent être considérées comme des « mercenaires » en droit international lorsqu'elles sont engagées pour combattre dans des conflits armés<sup>23</sup>, ce fut le cas de Sandline International et Executive Outcomes dans les conflits en Angola et en Sierra Leone<sup>24</sup>. Les sociétés privées sont clairement assujetties aux droits civil et pénal de l'État où elles sont enregistrées ou dans lequel elles opèrent<sup>25</sup>. Il existe une responsabilité civile délictuelle des entreprises commerciales qui commettent certains actes<sup>26</sup> et comme elles ne bénéficient d'aucune immunité, elles peuvent être soumises à la juridiction civile d'États étrangers. Ces entités commerciales armées n'ont toutefois pas de personnalité juridique internationale. Elles peuvent être pénalement responsables de violations du droit international<sup>27</sup>, mais la question la plus pertinente au niveau du droit international est de savoir si l'État où elles sont enregistrées ou dans lequel elles opèrent peut être tenu responsable des crimes et délits commis par ces entités commerciales. La responsabilité internationale est engagée si les actes peuvent être attribués à l'État ou si l'État aurait pu et dû empêcher les infractions ou délits civils.

#### LES GROUPES ARMÉS QUI AGISSENT DANS UN ÉTAT DE CONNIVENCE AVEC LUI OU AVEC SON AVAL

Cette catégorie englobe, par exemple, des organisations terroristes comme Al-Qaida, le Hezbollah et les milices janjaouid. Il est une fois encore vain de poser les normes internationales qui devraient s'appliquer à de tels groupes ; ils ne se soucient clairement pas dans leurs activités des traités internationaux. Il est néanmoins intéressant d'examiner les obligations qui, en vertu du droit international, incombent à l'État hôte s'agissant de telles activités.

#### LES GROUPES TERRORISTES

Toute ONG armée peut être considérée comme un groupe terroriste si elle mène des activités terroristes. Même s'il n'existe pas de définition universellement admise du terrorisme, l'Assemblée générale des Nations Unies a défini le terrorisme comme « les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans la population, un groupe de personnes ou chez des individus »<sup>28</sup>. L'Assemblée générale des Nations Unies ajoute que ces actes de terrorisme « sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre invoqués pour les justifier »<sup>29</sup>.

Cette définition reflète un large consensus. Si la plupart des États qualifient de terrorisme toute attaque menée contre ses forces armées, pour des raisons politiques, par des civils armés, le droit international limite apparemment le terrorisme aux attaques dirigées contre des civils. Il importe ici de souligner que l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré que la raison qui motive un comportement terroriste ou la cause qu'il défend ne peut en rien justifier le terrorisme. Il se trouvera toujours des acteurs criminels pour défendre leur cause par des actes terroristes.

De toute évidence, rien ne sert d'analyser quelles règles du droit international s'appliquent aux groupes terroristes. Ils cherchent précisément à atteindre des objectifs politiques par des moyens contraires aux règles de droit et à un comportement humanitaire. Le Conseil de sécurité de l'ONU a reconnu le droit de légitime défense des États face au terrorisme, un droit qui comprend le recours à la force armée. L'ampleur et l'intensité des hostilités sont les éléments qui semblent déterminer si ce recours à la force armée relève du droit pénal ou du droit applicable aux conflits armés<sup>30</sup>. Au fil des années, la communauté juridique internationale a produit un dispositif impressionnant de traités obligeant les États à poursuivre ou à extraditer les personnes ayant commis des actes de terrorisme<sup>31</sup>.

### ***Les sanctions concernant les violations commises par des groupes armés non étatiques***

Outre le recours à la force, d'autres approches ont été suggérées pour faire face aux violations des droits de l'homme commises par des groupes armés non étatiques<sup>32</sup> ; certains ont proposé d'engager le dialogue avec les chefs de ces groupes et d'exercer une pression croissante en « dénonçant et en faisant honte » aux auteurs de ces violations<sup>33</sup>. Les organes de l'ONU et les organisations de défense des droits de l'homme ont examiné les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire commises par les groupes armés non étatiques sans les imputer aux États. Par exemple, dans un rapport de 2004, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, attirait l'attention sur les « violations des droits de l'homme » commises au Burundi par les Forces nationales de libération, ce groupe armé ne faisait pas partie du gouvernement de transition au Burundi lorsque le rapport fut publié<sup>34</sup>, et, en 2006, dans son rapport au Conseil de sécurité, Kofi Annan proposait que des sanctions (comme des embargos sur les armes ou des restrictions financières) soient prises contre les Tigres de libération de l'Eelam tamoul suite aux violations des droits de l'homme commises par ce groupe<sup>35</sup>. De plus, après la guerre au Liban en 2006, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, et plusieurs organisations de défense des droits de l'homme publièrent des rapports détaillant les violations du droit humanitaire commises par le Hezbollah durant ce conflit<sup>36</sup>.

Les groupes armés non étatiques qui s'opposent à l'État dans lequel ils se trouvent n'ont généralement aucune envie de se borner aux activités prescrites par le droit international. Même s'ils voulaient respecter les règles internationales, les groupes armés non étatiques ne pourraient se conformer pleinement au droit humanitaire ; il leur faudrait en effet disposer de camps pour les prisonniers de guerre et d'autres installations et ressources importantes.

### ***La responsabilité des États s'agissant des actes commis par des groupes armés non étatiques***

Les règles concernant la responsabilité d'un État pour les activités de groupes armés non étatiques ont été examinées par la Cour internationale de Justice (CIJ) dans l'affaire du *Nicaragua* et celle des *otages en Iran* ainsi que par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire *Tadic*<sup>37</sup>. Dans l'affaire du *Nicaragua*, la CIJ a estimé que les opérations d'un groupe armé non étatique ne peuvent être imputées à un État que si ce dernier exerce un « contrôle effectif » de ces opérations ; il se trouve que même la participation à l'organisation, à la formation, à l'équipement, au financement et à l'approvisionnement d'un groupe armé non étatique ainsi qu'à la « sélection de [ses] objectifs militaires ou paramilitaires et à la planification de toutes [ses] opérations » est insuffisante pour que puissent être attribués à un État les actes commis par un groupe armé non étatique<sup>38</sup>. Dans l'affaire *Tadic*, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a néanmoins conclu que le principe de « contrôle effectif » défini dans l'affaire du *Nicaragua* fixait un seuil trop élevé pour pouvoir tenir un État responsable des actes d'un groupe armé non étatique. D'après une décision rendue à la majorité dans l'affaire *Tadic*, il suffit qu'un État joue un rôle dans l'organisation, la coordination ou la planification des actions militaires d'un groupe militaire pour qu'il exerce un contrôle général de ce groupe<sup>39</sup>. Un État peut également avoir à répondre des actions d'un groupe armé non étatique dès l'instant où il les reconnaît et les approuve après coup, comme dans l'affaire des *otages en Iran*<sup>40</sup>. Les questions de contrôle et de reconnaissance figurent dans les articles de la Commission du droit international sur la Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>41</sup>.

## LA RESPONSABILITÉ DES ÉTATS QUI CONTRÔLENT OU ORGANISENT DES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES

Selon les principes généraux du droit international :

Chaque État a le devoir de s'abstenir d'organiser ou d'encourager l'organisation de forces irrégulières ou de bandes armées, notamment de bandes de mercenaires, en vue d'incursions sur le territoire d'un autre État.

Chaque État a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre État, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes [...]<sup>42</sup>.

Lorsqu'un État exerce un contrôle réel sur un groupe armé non étatique ou lorsqu'un État joue un rôle dans l'organisation, la coordination ou la planification d'actions militaires du groupe militaire, les actions de ce groupe peuvent être imputées à l'État ; la responsabilité directe de l'État pour les actes du groupe armé non étatique est alors évidente.

## UN DEVOIR D'EMPÊCHER LES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES DE COMMETTRE DES DÉLITS ?

Lorsqu'un groupe armé non étatique n'agit pas sous le contrôle ou la direction d'un État, l'on pourrait penser qu'un État n'est pas tenu de prendre des mesures pour empêcher ce groupe de commettre un délit. Aucun État n'a l'obligation d'intervenir comme policier universel. S'agissant du génocide, la CIJ a néanmoins décidé récemment que :

la responsabilité d'un État est engagée si l'État a manqué manifestement de mettre en œuvre les mesures de prévention du génocide qui étaient à sa portée, et qui auraient pu contribuer à l'empêcher. En la matière, la notion de «due diligence», qui appelle une appréciation *in concreto*, revêt une importance cruciale<sup>43</sup>.

La Cour limitait son avis au crime de génocide. Elle laisse cependant entrevoir la possibilité de décider un jour d'étendre cette responsabilité à d'autres violations du droit international.

## **Quelle responsabilité pour les États qui fournissent des armes aux groupes armés non étatiques ?**

Une autre question se pose : qu'en est-il de la responsabilité d'un État qui fournit des armes à une entité non étatique mais n'exerce aucun contrôle ni aucun rôle sur les activités de ce groupe ? À ce stade, un bref rappel des règles actuelles du droit international concernant la vente d'armes par des États à des groupes armés non étatiques s'impose.

## LA LIVRAISON D'ARMES À DES GROUPES TERRORISTES

Des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité obligent clairement les États à ne pas coopérer avec des terroristes. Suite aux attaques du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité de l'ONU, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, adopta une décision impérative appelant tous les États à s'abstenir « d'apporter quelque forme d'appui que ce soit, actif ou passif, aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme, notamment en réprimant le recrutement de membres de groupes terroristes et *en mettant fin à l'approvisionnement en armes des terroristes* » [passage souligné par l'auteur]<sup>44</sup>.

S'agissant du conflit récent au Liban, dans sa résolution 1701, le Conseil de sécurité :

15. *Décide* [...] que tous les États devront prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher, de la part de leurs ressortissants ou à partir de leurs territoires ou au moyen de navires de leur pavillon ou d'aéronefs de leur nationalité :

a) La vente ou la fourniture à toute entité ou individu situé au Liban d'armes et de matériel connexe de tous types, y compris les armes et leurs munitions, les véhicules et le matériel militaires, le matériel paramilitaire et leurs pièces de rechange, que ce matériel provienne ou non de leur territoire ; [...]

b) [...] étant entendu que ces interdictions ne s'appliqueront pas aux armes, au matériel connexe, aux activités de formation ou à l'assistance autorisés par le Gouvernement libanais ou par la FINUL<sup>45</sup>.

L'utilisation, dans le préambule de la résolution, de la phrase « la situation au Liban constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales » ainsi que l'emploi du mot « Décide » et le fait que la nécessité d'un accord entre les parties concernées ne soit pas mentionnée soulignent clairement le lien existant entre cette partie de la décision et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Les décisions du Conseil de sécurité de l'ONU adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte engagent tous les États Membres de l'ONU et l'emportent sur toute autre obligation juridique<sup>46</sup>. Un État qui livrerait des armes à un groupe terroriste violerait cette résolution et s'exposerait, théoriquement, à des sanctions. S'agissant de la situation au Liban, la Syrie et l'Iran auraient continué de livrer des armes au Hezbollah<sup>47</sup>. En raison de la réalité politique au sein du Conseil de sécurité, il est peu probable que des sanctions soient appliquées à ces deux pays.

#### LA LIVRAISON D'ARMES NUCLÉAIRES, CHIMIQUES OU BIOLOGIQUES À DES ACTEURS NON ÉTATIQUES

La catégorie des armes de destruction massive (armes chimiques, biologiques et nucléaires) est la seule pour laquelle l'interdiction de transfert à tout acteur non étatique est sans ambiguïté. En 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies :

1. *Décide* que tous les États doivent s'abstenir d'apporter un appui, quel qu'en soit la forme, à des acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs<sup>48</sup>.

Par conséquent, tout État qui livre des armes chimiques, biologiques ou nucléaires à un groupe non étatique quel qu'il soit viole une résolution impérative du Conseil de sécurité de l'ONU et, de ce fait, s'expose à d'éventuelles sanctions.

#### LA LIVRAISON D'ARMES CLASSIQUES À DES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES AUTRES QUE CEUX CONSIDÉRÉS COMME DES GROUPES TERRORISTES

Il n'existe pas de disposition interdisant à un État de transférer des armes classiques à un groupe armé non étatique qui n'est pas considéré comme un groupe terroriste. Il existe toutefois un traité interdisant le commerce illicite d'armes à feu, le trafic illicite concernant les armes qui ne sont pas marquées ou qui sont fabriquées sans l'autorisation de l'État<sup>49</sup>.

Ajoutons que l'ONU et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ont adopté toute une série de mesures prévoyant :

- la transparence par le biais du Registre des armes classiques des Nations Unies et d'autres formes d'échange d'information ;
- des contrôles nationaux et des licences de fabrication ;
- le marquage des armes pour suivre plus facilement leur trace ;
- la tenue de registres ;
- des contrôles efficaces des exportations ;
- l'enregistrement des marchands d'armes et des courtiers en armes ;
- le contrôle des douanes et des frontières ;
- l'échange d'informations entre les autorités ;
- et des arrangements physiques pour le stockage et la destruction des armes.

Ces mesures ne sont pas obligatoires mais elles peuvent avoir pour effet, comme d'autres mesures indicatives, de jeter les bases de futures injonctions contraignantes.

#### LES ARMES LÉGÈRES

Chaque année, les armes légères seraient, à elles seules, responsables de la mort de plus d'un demi-million de personnes, soit 10 000 morts par semaine ce qui signifie la mort d'une personne par minute. La grande majorité des victimes sont des civils<sup>50</sup>. L'Assemblée générale des Nations Unies a engagé un Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères qui engage les États à « exercer un contrôle effectif sur la production d'armes légères », à « ériger en infraction pénale au regard du droit interne la fabrication, la possession, le stockage et le commerce illicites d'armes légères », à procéder « en cours de production, à un marquage fiable de chacune des armes légères » et à veiller à garder des registres exacts sur la fabrication et le transfert de ces armes<sup>51</sup>. Le commerce des armes légères est illicite si les armes sont fabriquées sans licence, si elles sont considérées comme illicites en vertu de la loi de l'État sous la juridiction territoriale duquel elles sont trouvées, si elles ne sont pas marquées ou si elles sont transférées en violation d'un embargo décidé par le Conseil de sécurité de l'ONU<sup>52</sup>. La mise en œuvre de ces mesures constituerait une avancée considérable mais les stocks actuels sont tellement importants et étendus que les chances de réduire rapidement l'offre sont limitées. Il faut également souligner que d'autres armes comme les systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS), les missiles antichar ainsi que les dispositifs explosifs antipersonnel et antivéhicule peuvent dévaster des cibles civiles comme des avions, des trains ou des bus. L'on peut dès lors s'interroger sur la pertinence de la distinction entre les armes légères et les autres armes.

#### UNE INTERDICTION GLOBALE DES VENTES D'ARMES AUX GROUPES NON ÉTATIQUES ?

Il n'existe aujourd'hui aucun instrument juridique international exigeant que les armes ne soient transférées qu'à des États ; par conséquent, rien n'interdit le transfert d'armes à des groupes non

*Il n'existe aujourd'hui aucun instrument juridique international exigeant que les armes ne soient transférées qu'à des États ; par conséquent, rien n'interdit le transfert d'armes à des groupes non étatiques.*

étatiques. En l'état actuel des choses, de tels transferts peuvent être légaux. Les États-Unis ont exprimé leur opposition à des limitations qui pourraient interférer avec le droit des peuples opprimés de se défendre contre des régimes tyranniques ou génocidaires<sup>53</sup>. Un moyen de contourner cette objection serait d'autoriser de tels transferts lorsqu'ils sont approuvés par

le Conseil de sécurité ou peut-être par une organisation intergouvernementale régionale comme l'Organisation des États américains ou l'Union africaine. Certains avancent aussi que l'interdiction des transferts d'armes à des groupes non étatiques pourrait entraver la vente régulière d'armes à feu pour le sport et la chasse à des particuliers. Cet argument ne devrait toutefois pas être décisif car la plupart des États exigent des licences d'importation pour les armes à feu et peuvent, s'ils le souhaitent, autoriser de telles importations.

### **Conclusion : vers une réaffirmation des principes des traités de Westphalie ?**

Nous pensons que le seul moyen qu'a le droit international de jouer un rôle dans la lutte contre les activités des groupes armés non étatiques est d'imposer des obligations aux États et non pas de trouver des schémas pour dire que les ONG armées auraient des obligations en vertu du droit international.

L'État est clairement responsable des conséquences de l'utilisation d'armes par un groupe armé non étatique dès l'instant où il contrôle ce groupe. Cet argument est un élément dissuasif efficace. La procédure qui opposa les États-Unis à la Libye dans l'affaire de Lockerbie en fut un exemple. Un État qui aurait pu et dû empêcher l'action d'un groupe armé pourrait être aussi tenu responsable. Il est déjà interdit de transférer des armes à des groupes terroristes. En vertu du droit actuel, un État qui transfère des armes à un groupe terroriste peut être responsable d'actions terroristes pour avoir effectué, sciemment ou sans se soucier des conséquences, de tels transferts d'armes à un groupe terroriste. Cette attitude peut être comparée à celle d'un individu qui fournirait, en toute connaissance de cause, des armes ou des explosifs à un terroriste.

Ce qui manque aujourd'hui c'est une interdiction totale des transferts d'armes à toute ONG armée. Des exceptions pourraient être possibles avec l'aval de l'État hôte, du Conseil de sécurité de l'ONU ou d'organisations intergouvernementales régionales. Si elle était adoptée, cette interdiction devrait s'adresser aux États car, en fin de compte, ce sont eux qui sont tenus par les obligations du droit international.

#### Notes

1. J.L. Brierly, 1928, *The Law of Nations, An Introduction to the International Law of Peace*, Oxford, Clarendon Press, p. 1.
2. Aujourd'hui, les organes de l'ONU et le Comité international de la Croix-Rouge parlent de « droit international humanitaire applicable dans les conflits armés » ou plus simplement de « droit international humanitaire » et non plus de « droit de la guerre », une expression aujourd'hui dépassée.
3. Voir, par exemple, Mary Ellen O'Connell, 2005, « Enhancing the Status of Non-state Actors through a Global War on Terror? », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 43, n° 2, p. 438 et 439 ; Liesbeth Zegveld, 2002, *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
4. Hans J. Morgenthau, 1978, *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, 5<sup>e</sup> édition, Alfred A. Knopf, p. 281.
5. Pour différentes définitions des groupes armés non étatiques et d'autres précisions, voir Pablo Policzer, 2002, *Human Rights and Armed Groups: Toward a New Policy Architecture*, Calgary, Armed Groups Project, à l'adresse <<www.armedgroups.org/sites/armedgroups.org/files/\_1\_Policzer.pdf>> ; C. Bruederlein, 2000, *The Role of Non-state Actors in Building Human Security: The Case of Armed Groups in Intra-state Wars*, Genève, Centre pour le dialogue humanitaire, à l'adresse <www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&id=7284>.
6. La Cour internationale de Justice (CIJ) a reconnu la personnalité juridique des organisations internationales dans deux affaires importantes. Voir CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, à l'adresse <www.icj-cij.org/docket/files/4/1836.pdf> ; CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies*, Avis consultatif du 20 juillet 1962, à l'adresse <www.icj-cij.org/docket/files/49/5259.pdf>. Pour l'interprétation de ces affaires, voir I. Brownlie, 2003, *Principles of Public International Law*, 6<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press, p. 649.
7. *Circulaire du Secrétaire général : Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies*, document des Nations Unies ST/SGB/1999/13, 6 août 1999.

8. A. Clapham, 2006, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, p. 83.
9. La Somalie a un gouvernement faible (le Gouvernement fédéral somalien de transition) qui ne contrôle aujourd'hui que la région centrale du pays. Pour une analyse détaillée de la situation en Somalie et d'autres pays en déliquescence, voir The Fund for Peace's Failed States Index 2007, à l'adresse <[www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=229&Itemid=366](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366)>.
10. Voir A. Cassese, 2005, *International Law*, 2<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press, p. 125.
11. Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 (Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne ; Convention (II) pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer ; Convention (III) relative au traitement des prisonniers de guerre ; et Convention (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre).
12. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, article premier.
13. Voir, par exemple, l'Accord sur les droits de l'homme conclu à San José entre le Gouvernement salvadorien et le Frente Farabundo Martí para La Liberación Nacional, signé le 26 juillet 1990 (reproduit dans le document des Nations Unies A/44/971-S/21541, 16 août 1990) ; Clapham, op. cit., p. 272 et 273.
14. *Rapport de la Commission du droit international*, cinquante-troisième session, 2001, document des Nations Unies A/56/10(SUPP), par. 76, reproduit le texte du projet d'articles adopté par la Commission sur la Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite :

*Article 10*

*Comportement d'un mouvement insurrectionnel ou autre*

1. Le comportement d'un mouvement insurrectionnel qui devient le nouveau gouvernement de l'État est considéré comme un fait de cet État d'après le droit international.

15. Clapham, op. cit., p. 273.
16. S'agissant du statut de ces États en devenir, voir Eyal Benvenisti, 1993, « The Israeli-Palestinian Declaration of Principles: A Framework for Future Settlement », *European Journal of International Law*, vol. 4, n° 4, p. 542 à 554 ; Geoffrey R. Watson, 2000, *The Oslo Accords: International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements*, Oxford, Oxford University Press ; Robbie Sabel, 2001, Book Review: « The Oslo Accords: International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements », *American Journal of International Law*, vol. 95, n° 1, p. 248 à 252.
17. Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, alinéa 4 de l'article premier.
18. Protocole I de 1977, art. 96, al. 3.
19. Ibid., art. 96, al. 3b.
20. Voir Laura A. Dickinson, 2007, « Accountability of Private Security Contractors under International and Domestic Law », *ASIL Insight*, vol. 11, n° 31, décembre, à l'adresse <[www.asil.org/insights/2007/12/insights071226.html](http://www.asil.org/insights/2007/12/insights071226.html)>.
21. Voir Caroline Holmqvist, 2005, *Private Security Companies: The Case for Regulation*, SIPRI Policy Paper, n° 9, à l'adresse <[books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP09.pdf](http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP09.pdf)>.
22. Voir P.W. Singer, 2001–2002, « Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry », *International Security*, vol. 26, n° 2, p. 32 ; A.-F. Musah et J.K. Fayemi (sous la direction de), 2000, *Mercenaries: An African Security Dilemma*, Londres, Pluto Press.
23. L'article 47 du Protocole I de 1977 définit un mercenaire comme une personne :
  - a) qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé ;
  - b) qui en fait prend une part directe aux hostilités ;
  - c) qui prend part aux hostilités essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel et à laquelle est effectivement promise, par une Partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle nettement supérieure à celle qui est promise ou payée à des combattants ayant un rang et une fonction analogues dans les forces armées de cette Partie ;
  - d) qui n'est ni ressortissant d'une Partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une Partie au conflit ;
  - e) qui n'est pas membre des forces armées d'une Partie au conflit ;
  - f) et qui n'a pas été envoyée par un État autre qu'une Partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit État.
24. Voir Tim McCormack, 1998, « The 'Sandline Affair': Papua New Guinea Resorts to Mercenarism to End the Bougainville Conflict », *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 1, p. 292 à 300.
25. Dans certaines circonstances, le droit des États-Unis dégage de toute responsabilité juridique des sociétés commerciales de sécurité intervenant au nom du Gouvernement américain.
26. Voir, par exemple, United States Court of Appeals, *Kadic v. Karadzic*, 70F.3d 232 (2d Circuit, 1995), p. 239, 240 et 243.

27. Voir, par exemple : *United States v. Krauch (the Farben case)*, in *Trials of War Criminals Before the Nuernberg Military Tribunals Under Control Council Law No. 10: « The I.G. Farben Case »*, vol. VIII, Washington, US Government Printing Office, 1952.
28. Résolution 51/210 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 17 décembre 1996, document A/RES/51/210, 16 janvier 1997.
29. Ibid.
30. Voir Gregory E. Maggs, 2006, *Assessing the Legality of Counterterrorism Measures Without Characterizing Them as Law Enforcement or Military Action*, GWU Law School Public Law Research Paper, n° 257, Washington.
31. Par exemple : la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, Tokyo, 14 septembre 1963 ; la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, La Haye, 16 décembre 1970 ; la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Montréal, 23 septembre 1971 ; la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, New York, 14 décembre 1973 ; la Convention internationale contre la prise d'otages, New York, 17 décembre 1979 ; la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, Vienne, 3 mars 1980 ; le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, Montréal, 24 février 1988 ; la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, Rome, 10 mars 1988 ; le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, Rome, 10 mars 1988 ; la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, Montréal, 1<sup>er</sup> mars 1991 ; la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, New York, 15 décembre 1997 ; la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, New York, 9 décembre 1999. Les textes de ces traités sont disponibles à l'adresse suivante : <untreaty.un.org/French/Terrorism.asp>.
32. Voir William A. Schabas, 2003, « Punishment of Non-State Actors in Non-International Armed Conflict », *Fordham International Law Journal*, vol. 26, n° 4 ; Jordan J. Paust, 2002, « Sanctions against Non-State Actors for Violations of International Law », *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 8, n° 2.
33. Voir, par exemple, David Capie et Pablo Policzer, 2004, *Keeping the Promise of Protection: Holding Armed Groups to the Same Standard as States*, Expert Policy Brief for the UN High-level Panel on Threats, Challenges, and Change, à l'adresse <www.armedgroups.org/sites/armedgroups.org/files/\_3\_-\_Capie\_and\_Policzer.pdf> ; Clapham, op. cit., p. 70 à 83 ; Bruederlein, op. cit.
34. *Deuxième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi*, document des Nations Unies S/2004/902, 15 novembre 2004.
35. *Rapport du Secrétaire général sur les enfants et le conflit armé à Sri Lanka*, document des Nations Unies S/2006/1006, 20 décembre 2006.
36. *Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité*, document des Nations Unies S/2007/392, 28 juin 2007 ; Amnesty International, 2006, *Under Fire: Hizbullah's Attacks on Northern Israel*, septembre ; Human Rights Watch, 2007, *Civilians under Assault: Hezbollah's Rocket Attacks on Israel in the 2006 War*, vol. 19, n° 3(E), août, à l'adresse <hrw.org/reports/2007/ipt0807/ipt0807web.pdf>.
37. Voir Recueil de la CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*, Arrêt du 27 juin 1986 ; Recueil de la CIJ, *Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, États-Unis d'Amérique c. Iran*, Arrêt du 24 mai 1980 ; Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Prosecutor v. Dusko Tadic, Judgement*, affaire n° IT-94-1-A, 15 juillet 1999.
38. Recueil de la CIJ de 1986, op. cit., par. 115.
39. Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, op. cit., par. 137.
40. Recueil de la CIJ de 1980, op. cit.
41. Articles 8, 9 et 11 de la Commission du droit international sur la Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, résolution 56/83 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2001, document des Nations Unies A/RES/56/83, 28 janvier 2002, Annexe :

*Article 8*

*Comportement sous la direction ou le contrôle de l'État*

Le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international si cette personne ou ce groupe de personnes, en adoptant ce comportement, agit en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de cet État.

*Article 9*

*Comportement en cas d'absence ou de carence des autorités officielles*

Le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international si cette personne ou ce groupe de personnes exerce en fait des prérogatives de puissance publique en cas d'absence ou de carence des autorités officielles et dans des circonstances qui requièrent l'exercice de ces prérogatives.

## Article 11

*Comportement reconnu et adopté par l'État comme étant sien*

Un comportement qui n'est pas attribuable à l'État selon les articles précédents est néanmoins considéré comme un fait de cet État d'après le droit international si, et dans la mesure où, cet État reconnaît et adopte ledit comportement comme sien.

Voir aussi James Crawford, 2002, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press.

42. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 24 octobre 1970, par. 1.
43. CIJ, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, Arrêt, 26 février 2007, à l'adresse <[www.icj-cij.org/docket/files/91/13684.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13684.pdf)>, par. 430.
44. Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, adoptée le 28 septembre 2001, document des Nations Unies S/RES/1373(2001), 28 septembre 2001, par. 2, al. 2.
45. Résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité, document des Nations Unies S/RES/1701(2006), 11 août 2006.
46. Charte des Nations Unies, signée le 25 juin 1945 à San Francisco, Article 103.
47. « Iran and Syria Helping Hizballah Rearm », *Time*, 24 novembre 2006, à l'adresse <[www.time.com/time/world/article/0,8599,1562890,00.html](http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1562890,00.html)> ; « Lebanese Military Analyst: Hezbollah Possess Sophisticated Weapons », *International Herald Tribune*, 15 août 2007, à l'adresse <[www.ihf.com/articles/ap/2007/08/15/africa/ME-GEN-Lebanon-Hezbollah.php](http://www.ihf.com/articles/ap/2007/08/15/africa/ME-GEN-Lebanon-Hezbollah.php)>.
48. Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, adoptée le 28 avril 2004, document des Nations Unies S/RES/1540 (2004).
49. Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, reproduit dans la résolution 55/255 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 31 mai 2001, document des Nations Unies A/RES/55/255, 8 juin 2001. Entré en vigueur le 3 juillet 2005.
50. Déclaration de M. Stanislav Vidovic, République de Slovénie, au nom des pays membres du Réseau de la sécurité humaine, lors de la conférence des Nations Unies organisée pour évaluer les progrès réalisés dans l'exécution du Programme d'action, New York, 26 juin 2006, à l'adresse <[www.humansecuritynetwork.org/docs/2006-09-salw-govor.pdf](http://www.humansecuritynetwork.org/docs/2006-09-salw-govor.pdf)>.
51. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, deuxième section, reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, document des Nations Unies A/CONF.192/15, New York, 2001.
52. Projet d'instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites, reproduit dans le document des Nations Unies A/60/88, 27 juin 2005.
53. Déclaration de Robert G. Joseph, Sous-Secrétaire d'État américain à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale, lors de la conférence des Nations Unies organisée pour évaluer les progrès réalisés dans l'exécution du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, 27 juin 2006, à l'adresse <[www.un.org/events/smallarms2006/pdf/arms060627usa-eng.pdf](http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/arms060627usa-eng.pdf)>.

# L'impact des listes de terroristes sur l'engagement humanitaire des groupes armés non étatiques : quelles conséquences pour la communauté de la maîtrise des armements ?

Nicolas FLORQUIN et Elisabeth DECROY WARNER

Les groupes armés non étatiques jouent un rôle dans les conflits depuis le quinzième siècle avant J.-C.<sup>1</sup>. C'est pourtant seulement depuis 1949, avec les Conventions de Genève, que la communauté internationale a reconnu l'importance du respect des normes internationales par ces groupes armés pour assurer la protection des populations vivant dans les zones touchées par les conflits armés et les violations des droits de l'homme<sup>2</sup>. Les initiatives visant à convaincre les groupes armés non étatiques d'adhérer à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (ci-après dénommée Traité d'interdiction des mines) bénéficient, depuis la fin des années 90, d'un soutien politique fort de la part des organisations régionales et internationales<sup>3</sup>. Depuis 1997, la majorité des États a interdit ces armes car elles ont des effets inhumains et frappent sans discrimination. Encourager les groupes armés non étatiques à faire de même était indispensable pour renforcer le processus engagé au niveau des États et garantir l'adhésion de tous les utilisateurs de mines antipersonnel – étatiques ou non – à la norme d'interdiction de ces armes. Cette stratégie d'engagement des mouvements armés – autrement dit les efforts visant à explorer, établir, favoriser ou entretenir des contacts avec de tels groupes – sur l'interdiction de ce type d'armes a dans une large mesure atteint ses objectifs et a déjà abouti à des résultats positifs et mesurables sur la vie des civiles<sup>4</sup>.

Depuis le 11 septembre 2001, un nombre grandissant de groupes armés non étatiques sont considérés comme des groupes « terroristes ». Si ce phénomène n'est pas nouveau, il a pris de l'ampleur et compromet les initiatives visant à traiter certaines questions de sécurité et humanitaires en favorisant le dialogue avec les groupes armés non étatiques<sup>5</sup>. Cet article analyse en quoi cette évolution, et plus particulièrement le recours à des « listes de terroristes », a des conséquences sur l'action humanitaire et la résolution des conflits et pourquoi elle devrait aussi inquiéter la communauté de la maîtrise des armements.

## *Vers une définition toujours plus large des groupes armés non étatiques*

L'importance du rôle joué par les groupes armés non étatiques dans le contexte sécuritaire mondial est aujourd'hui mieux comprise, comme le montrent les débats sur la définition de ces groupes et la

---

Nicolas Florquin, chargé de programme pour l'Afrique à l'Appel de Genève, a travaillé auparavant comme chercheur avec Small Arms Survey et a participé récemment au Groupe d'experts des Nations Unies sur le Libéria. Elisabeth Decroy Warner est présidente et co-fondatrice de l'Appel de Genève. Elle a été membre et présidente du Grand Conseil (Parlement) de la République et canton de Genève ; elle a aussi travaillé avec diverses ONG sur des sujets tels que les réfugiés, la torture et les mines terrestres. Plusieurs collègues de l'Appel de Genève ainsi que Glenn McDonald, Pablo Policzer, Marco Sassoli et Camilla Waszink ont apporté des observations judicieuses aux premières versions de cet article. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs ; ceux-ci sont seuls responsables des erreurs qui pourraient subsister.

nécessité de les engager – et lesquels – dans la recherche de solutions<sup>6</sup>. Si les acteurs des droits de l'homme et de l'action humanitaire ont tendance à limiter leur définition aux organisations armées indépendantes qui échappent au contrôle de l'État et utilisent la violence à des fins politiques<sup>7</sup>, l'expert Pablo Policzer propose de considérer un groupe armé non étatique comme *tout* acteur contestant le monopole étatique de la force coercitive légitime<sup>8</sup>. Cette acception plus large permet d'inclure dans le débat non seulement des mouvements rebelles classiques aux motivations politiques, mais aussi des paramilitaires, des organisations criminelles et des sociétés militaires privées.

Si engager des entités aussi diverses à respecter les normes internationales peut sembler impossible, du moins à court terme, les définitions plus larges ne peuvent que gagner en importance avec le recul du monopole des États sur l'usage de la force. Aujourd'hui, les parties à un conflit comptent presque toujours au moins un groupe armé non étatique. Il arrive même qu'un conflit implique uniquement de tels groupes. Dans le droit fil de la volonté de la communauté internationale d'adopter la notion plus large de sécurité humaine et de reconnaître les liens entre développement et violence armée<sup>9</sup>, les notions de groupes armés non étatiques englobant tous les acteurs de la violence semblent être les plus pertinentes aux niveaux théorique et pratique. Pour être efficaces face aux problèmes contemporains, les initiatives de règlement des conflits et l'action humanitaire devront obtenir la participation de groupes armés non étatiques très divers.

### *De la définition à la qualification des groupes armés non étatiques*

Alors que les humanitaires et universitaires privilégient une notion large des groupes armés non étatiques, certains États affectés par les activités de ces groupes, ainsi que les organisations intergouvernementales, ont de plus en plus tendance à qualifier de « terroristes » des organisations correspondant pourtant à la définition de Policzer. Il existe déjà treize conventions internationales pour prévenir et lutter contre des actes terroristes spécifiques<sup>10</sup>, mais, pour l'heure, aucune définition du terrorisme n'est communément admise au niveau international. L'utilisation fréquente de cette étiquette depuis quelques années semble souvent cacher des fins politiques ; elle permet de rejeter l'importance et de ternir l'image de groupes qui mettent en cause la souveraineté et le contrôle territorial de l'État, et de justifier des ripostes, parfois effrénées, basées sur la force et non sur le dialogue. Elle facilite aussi l'obtention d'un soutien financier dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme ». D'aucuns pensent qu'en catégorisant l'UIC (Union of Islamic Courts) comme des jihadistes, en raison notamment de la présence de certains de ses membres sur la liste de terroristes établie par les États-Unis, la communauté internationale a relégué au second plan la dynamique régionale et les vraies causes de la crise somalienne qui est étroitement liée au conflit entre l'Érythrée et l'Éthiopie<sup>11</sup>. Le Gouvernement éthiopien a profité de ce discours simpliste pour justifier son invasion de la Somalie et obtenir un soutien international. L'UIC avait pourtant réussi à assurer une certaine sécurité dans la capitale de Mogadiscio durant une bonne partie du second semestre 2006 (ce qui n'était pas arrivé depuis le début des années 90) ce qui fait penser que le dialogue aurait pu permettre d'enfin améliorer le sort des Somaliens.

L'institutionnalisation de « listes de terroristes » aux niveaux national et international est plus dérangeante encore. Même si le fait de qualifier officiellement certains groupes armés non étatiques de terroristes remonte au début du xx<sup>e</sup> siècle, le recours aux listes noires s'est accéléré au niveau mondial depuis les événements du 11 septembre 2001<sup>12</sup>. Le type de preuves exigé et les critères retenus ne sont pas très clairs ce qui laisse la voie ouverte à des demandes politiques. Les organisations intergouvernementales, comme l'Union européenne<sup>13</sup> ou le Conseil de sécurité de l'ONU<sup>14</sup>, prévoient simplement que les États membres demandent aux instances internationales d'inscrire sur leur liste telle organisation ou telle personne qui pourra ensuite être l'objet de sanctions (interdictions de voyager, gels des avoirs ou embargos sur les armes). Les listes nationales fonctionnent généralement

selon des procédures et critères plus transparents. Les listes de terroristes des pays comme l'Australie<sup>15</sup>, le Canada<sup>16</sup>, les États-Unis<sup>17</sup> et le Royaume-Uni<sup>18</sup> sont généralement intégrées dans leur législation nationale. Les procédures d'inclusion et le contenu des listes varient toutefois d'un pays à l'autre<sup>19</sup>.

Les procédures d'établissement de listes de terroristes internationales ont été vivement dénoncées sur les plans juridique et des droits de l'homme<sup>20</sup>. Si le principe de sanctions ciblées peut être considéré comme un progrès par rapport aux embargos et sanctions frappant l'ensemble de la population du pays, une enquête récente sur les listes du Conseil de sécurité et de l'Union européenne réalisée par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a conclu que ces régimes de sanctions :

*Les procédures d'établissement de listes de terroristes internationales ont été vivement dénoncées sur les plans juridique et des droits de l'homme.*

86. [...] ne protègent [...] pas suffisamment les droits fondamentaux, qu'il s'agisse des droits substantiels comme des droits de procédure.

87. Les personnes ou entités inscrites sur une liste conformément au régime de sanctions du [Conseil de sécurité des Nations Unies] n'ont souvent pas même la possibilité de contester leur inscription et n'ont accès à aucun mécanisme de révision indépendant et impartial. [...]

88. En outre, les parties placées sur une liste dans le cadre des régimes de sanctions manquent de recours adéquats en cas d'erreur. Les parties inscrites à tort devraient avoir droit à réparation pour le préjudice économique, et même psychologique, qu'elles ont subi<sup>21</sup>.

Le cas de l'Organisation des moudjahidin du peuple d'Iran illustre bien à quel point il est difficile d'être retiré d'une liste. Ce mouvement d'opposition iranien a tenté à maintes reprises, en vain, d'être retiré de la liste de l'Union européenne. Il disposait pourtant d'un avis favorable du Tribunal de première instance des Communautés européennes, de 2006, qui soulignait les défauts des procédures d'inscription sur les listes. Il peut aussi compter sur la position de la Commission d'appel des organisations interdites (POAC), basée au Royaume-Uni, qui, en plus de soulever certaines questions de procédure, apporta, en 2007, des éléments de preuve pour démontrer que le groupe avait cessé ses actions militaires depuis 2001 et qualifia de « perverse » la décision de mettre l'Organisation des moudjahidin du peuple d'Iran sur la liste noire britannique<sup>22</sup>.

Cette disparité des procédures explique pourquoi les listes sont différentes et plus ou moins longues. Certaines incluent des groupes armés non étatiques très divers, allant de groupes utilisant clairement des tactiques terroristes (comme Al-Qaida), à des mouvements politiques d'opposition qui seraient non armés<sup>23</sup> (comme l'Organisation des moudjahidin du peuple d'Iran). Cette façon de procéder semble injuste et déroutante, surtout pour les acteurs humanitaires et les spécialistes. Ces derniers craignent que de telles listes ne compromettent le principe d'impartialité humanitaire. Le fait que ces groupes figurent sur ces listes pourrait, en effet, mettre en question l'impartialité des acteurs humanitaires qui reçoivent des fonds de la part d'États ayant de telles listes. Des sanctions ciblées peuvent aussi empêcher la participation d'acteurs tiers dans la résolution des conflits et la protection des civils vivant dans les zones contrôlées par des groupes non étatiques,<sup>24</sup> comme le prévoit l'article 3 commun aux Conventions de Genève : « Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit » [non souligné dans l'original]<sup>25</sup>.

Les organismes qui cherchent à établir un contact avec des groupes listés à des fins humanitaires ou de résolution de conflit risquent de se retrouver durement sanctionnés, pour des raisons qui semblent politiques plutôt que juridiques. Dans certains cas, le simple fait qu'un gouvernement mentionne un groupe armé non étatique semble interdire tout contact avec celui-ci. Plusieurs gouvernements

et organisations humanitaires ont été sanctionnés par des autorités nationales pour être intervenus dans des zones contrôlées par des groupes armés non étatiques ou s'être entretenus avec eux. En juillet 2007, le Gouvernement éthiopien expulsa le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) de l'Ogaden au motif qu'il avait soutenu le Front national de libération de l'Ogaden, un mouvement régulièrement qualifié de terroriste par le Gouvernement<sup>26</sup>. Plus récemment, le Gouvernement afghan a expulsé, apparemment sous la pression des États-Unis, deux diplomates de l'Union européenne et de l'ONU qui s'étaient entretenus avec des Taliban<sup>27</sup>. Dans d'autres contextes par contre, les acteurs internationaux peuvent engager plus ouvertement des négociations humanitaires et de paix avec des groupes armés non étatiques même s'ils figurent sur une liste de terroristes. En Colombie, le Président a officiellement nommé l'église catholique comme médiatrice pour des négociations avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC)<sup>28</sup>, alors que ce groupe figure sur les listes de terroristes des États-Unis et de l'Union européenne. Les discussions que le Gouvernement suisse mène régulièrement avec toutes les parties au conflit israélo-palestinien, y compris le Hamas, en sont un autre exemple<sup>29</sup>. Le fait d'avoir deux poids, deux mesures ne peut que déconcerter les initiatives visant à encourager les groupes armés non étatiques à trouver des solutions pacifiques aux conflits et à respecter le droit international humanitaire (DIH) car les conséquences d'un tel engagement sont imprévisibles.

Inscrire des groupes armés non étatiques sur des listes de terroristes peut aller à l'encontre du but recherché et nuire aux efforts de règlement d'un conflit. Des sanctions telles que l'interdiction de voyager sont des obstacles logistiques pour les groupes non étatiques qui préparent des négociations. Plus inquiétant encore, le fait de qualifier certains groupes de terroristes a, dans certains cas, exacerbé

***Inscrire des groupes armés non étatiques sur des listes de terroristes peut aller à l'encontre du but recherché et nuire aux efforts de règlement d'un conflit.***

l'animosité de parties engagées dans des négociations et été invoqué par certains États pour justifier le recours à la force. Par exemple, il a beaucoup été affirmé que la décision, prise en mai 2006 par l'Union européenne, d'inclure sur sa liste les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) a eu des effets négatifs sur le processus de paix au Sri Lanka. En effet, ce groupe exigea immédiatement le départ

des observateurs européens de la Mission de contrôle du cessez-le-feu au Sri Lanka (une mission internationale chargée de veiller au respect de l'accord de cessez-le-feu de 2002). Certains analystes pensent aussi que, dès l'instant où le groupe s'est retrouvé sur cette liste, le Gouvernement sri lankais a estimé qu'il avait carte blanche pour trouver une solution militaire au conflit<sup>30</sup>. De la même façon, le groupe Parti communiste des Philippines - Nouvelle armée populaire - Front national démocratique (CPP-NPA-NDF) décida de se retirer des pourparlers de paix aux Philippines lorsqu'il se retrouva, en août 2004, sur la liste de terroristes des États-Unis. Il exigea du Gouvernement philippin qu'il œuvre pour qu'il en soit retiré<sup>31</sup>. Isoler ainsi les groupes armés non étatiques peut affaiblir les éléments modérés d'un groupe et renforcer son aile dure ; le groupe se sent alors moins tenu à respecter le droit international humanitaire et les normes des droits de l'homme et plus enclin à s'engager dans des cycles de violence<sup>32</sup>.

### ***Les conséquences pour la maîtrise des armements***

La maîtrise des armements est considérée depuis longtemps comme une question de sécurité nationale devant être traitée principalement, voire uniquement, par les États. Ce n'est qu'au cours des dernières années que les organisations non gouvernementales (ONG) – une catégorie d'acteurs non étatiques mais non armés – ont fait entendre leur voix dans les négociations pour un traité d'interdiction des mines ou dans les processus de contrôle des armes légères. L'idée d'encourager la participation de groupes armés non étatiques dans les discussions portant sur les règles de la maîtrise des armements n'a suscité qu'un intérêt limité pour l'instant. Les réflexions théoriques et pratiques sur la façon dont ces groupes peuvent contribuer à une meilleure maîtrise des armements ont été tout aussi limitées<sup>33</sup>.

L'expérience du mouvement de la société civile mondiale en faveur du Traité d'interdiction des mines – qui est un instrument à la fois humanitaire et de maîtrise des armements – peut donner des indications intéressantes sur le rôle que pourraient jouer les groupes armés non étatiques dans les initiatives de maîtrise des armements. Les groupes armés non étatiques utilisent beaucoup de mines antipersonnel<sup>34</sup>, l'élimination de ce type d'armes nécessitait donc leur adhésion à l'interdiction des mines. À l'initiative de l'Appel de Genève et avec le soutien des États parties au Traité d'interdiction des mines et d'organisations internationales<sup>35</sup>, des ONG ont mis au point des stratégies novatrices pour défendre les normes d'interdiction des mines auprès de tous les acteurs qui ont recours à ces armes. Les groupes armés non étatiques sont incités à signer un contrat avec l'Appel de Genève par lequel ils s'engagent à adhérer à une interdiction totale des mines antipersonnel et à coopérer à la lutte antimines (*Acte d'engagement pour l'adhésion à une interdiction totale des mines antipersonnel et à la coopération dans l'action contre les mines*)<sup>36</sup>. En signant cet Acte d'engagement, les groupes armés non étatiques acceptent les normes du Traité d'interdiction des mines, à commencer par l'interdiction totale d'employer, de transférer et de produire des mines. Ils s'engagent, en outre, à faciliter les opérations de lutte antimines – en garantissant par exemple l'accès d'ONG spécialisées aux victimes ayant besoin d'assistance et aux zones devant être déminées – ou les projets de sensibilisation aux risques des mines. Ils acceptent aussi que l'Appel de Genève et ses partenaires veillent au respect de leurs engagements. Cette démarche visant à inclure les acteurs non étatiques a été efficace : en janvier 2008, 35 groupes armés avaient signé l'Acte d'engagement de l'Appel de Genève. Plusieurs autres groupes ont fait des déclarations unilatérales soutenant l'interdiction des mines.

Cette participation des groupes armés non étatiques est envisageable pour d'autres types d'armes qui sont clairement contraires aux principes du DIH. Les armes à sous-munitions sont actuellement examinées de près par la communauté internationale dans le cadre du processus d'Oslo et les efforts visant à contrôler ce type d'armes pourraient s'inspirer du processus de l'interdiction des mines.

Les listes de terroristes vont certainement être un obstacle aux efforts de maîtrise des armements. Les initiatives de l'Appel de Genève ont profité, dans l'ensemble, de l'excellent esprit de coopération et de transparence des États et des ONG qui caractérise le processus du Traité d'interdiction des mines. Un pays s'est néanmoins systématiquement opposé à tout engagement d'un groupe figurant sur des listes de terroristes, alors même que les démarches n'étaient entreprises qu'à l'extérieur du territoire du pays concerné<sup>37</sup>. Les efforts visant à contrôler l'emploi d'armes à sous-munitions par des groupes armés non étatiques seront certainement entravés de la même manière. Plusieurs utilisateurs d'armes à sous-munitions figurent sur des listes de terroristes ; c'est le cas notamment du Hezbollah et des Taliban<sup>38</sup>.

### *Quelles options pour les armes légères ?*

Il serait illusoire d'espérer appliquer le modèle de l'Appel de Genève à une interdiction totale des armes légères – ce type d'armes, qui préoccupe beaucoup la communauté internationale depuis le milieu des années 90, est la principale catégorie d'armes utilisée par les groupes armés non étatiques – car cela reviendrait à exiger de ces groupes qu'ils déposent purement et simplement leurs armes. S'il s'agit d'un objectif louable de règlement des conflits et de rétablissement de la paix, il dépasse malheureusement les compétences des communautés de la maîtrise des armements et de l'action humanitaire. Les groupes armés non étatiques ne rendront pas les armes, à l'exception peut-être de stocks d'armes et de munitions qui se détériorent, tant qu'ils n'auront pas obtenu une paix durable. De plus, engager des groupes armés non étatiques à interdire certaines catégories d'armes légères sera loin d'être évident car ces armes ne sont pas contraires au DIH de par leur conception mais plutôt de par leur emploi. Aucune convention internationale n'interdit le recours à un type précis d'armes légères. Décider de telles interdictions avec ces groupes signifierait que ce seraient ces acteurs

plutôt que les États qui établiraient des normes ; un sujet très délicat qui ne manque pas de susciter des objections.

La communauté du contrôle des armes légères a voulu s'occuper des groupes armés non étatiques principalement par des contrôles renforcés de l'offre d'armes légères. Ces efforts n'ont pour l'instant connu que des succès relatifs. À la fin des années 90, des initiatives visant à interdire les transferts d'armes à des groupes armés non étatiques – et qui prévoyaient paradoxalement de dresser une liste des groupes vers lesquels de tels transferts seraient autorisés – échouèrent. La raison principale en a été que certains États considéraient le soutien à des groupes armés non étatiques comme un instrument de politique étrangère et certaines ONG craignaient qu'une interdiction soit contraire au droit inhérent des peuples à lutter contre des régimes oppressifs<sup>39</sup>. L'idée d'un instrument international juridiquement contraignant ne progresse que lentement et les initiatives pour trouver des solutions multilatérales à différents aspects du problème, comme le courtage, le marquage et le traçage, ont abouti à des documents qui ne sont que politiquement contraignants. Lors des consultations préliminaires sur un futur traité sur le commerce des armes, seuls six États ont réclamé une interdiction des transferts aux groupes non étatiques<sup>40</sup>.

Quoi qu'il en soit, certains éléments tendent à prouver que même une stratégie efficace axée sur l'offre ne pourrait réduire qu'en partie l'accès des groupes non étatiques aux armes légères. Il ressort, en effet, de plus en plus des recherches effectuées sur le terrain que de nombreux groupes armés non étatiques agissent avec peu d'armes qui proviennent le plus souvent de stocks locaux, généralement étatiques. Pour obtenir des armes, ces groupes ont souvent recours au vol ou à la corruption plutôt qu'aux transferts internationaux<sup>41</sup>. Même si les objections politiques étaient surmontées, une réduction des transferts d'armes légères, après avoir précisé les destinataires autorisés (en fonction de leur respect des droits de l'homme et des règles de DIH), ne réglerait qu'une partie du problème. D'autres mesures sont indispensables pour réduire l'utilisation abusive d'armes par tous les protagonistes d'un conflit.

Pour éviter l'utilisation abusive d'armes légères, autrement dit toute utilisation de ces armes en violation du DIH ou des instruments relatifs aux droits de l'homme, la participation de groupes armés non étatiques serait utile (mais cette possibilité n'est pas assez exploitée)<sup>42</sup>. Aujourd'hui, le CICR et d'autres ONG œuvrent indirectement dans ce sens en diffusant les principes du DIH auprès de groupes armés non étatiques, même si cette action concerne généralement les Conventions de Genève et ne porte pas sur des types d'armes précis. Les groupes armés non étatiques pourraient théoriquement être sensibilisés aux principes internationaux qui régissent l'utilisation d'armes légères par les forces de sécurité étatiques : les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois<sup>43</sup> et les Principes sur la prévention des violations des droits de l'homme commises à l'aide d'armes de petit calibre de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme du Conseil des droits de l'homme<sup>44</sup>. Précisons toutefois que ces normes ne sont que politiquement contraignantes pour les États ; les groupes armés non étatiques peuvent donc estimer qu'elles ne sont pas très importantes. Ces normes donnent principalement des indications sur les activités intérieures de maintien de l'ordre et sur les procédures de gestion des stocks. Encourager la participation de groupes armés non étatiques sur les questions liées au maintien de l'ordre ne conviendrait que pour ceux qui exercent un contrôle sur un territoire et des populations civiles : toute formation dans ce domaine ne manquerait pas de susciter des objections dans les États concernés.

Des procédures internes strictes de gestion des stocks pourraient avoir des effets positifs sur le plan humanitaire ; la crainte, entre autres, de sanctions pourraient contribuer à réduire le nombre d'armes et de munitions perdues et inciter les combattants des groupes non étatiques à ne pas utiliser leurs armes sans discrimination<sup>45</sup>. La possibilité d'engager une telle initiative avec des groupes figurant sur des listes de terroristes est, de toute évidence, très faible. Les aider à améliorer leurs procédures de gestion des stocks pourrait être considéré comme une formation militaire.

Il faut toutefois préciser que dans certaines circonstances, des projets visant à favoriser une gestion responsable des stocks par des groupes armés non étatiques relativement peu controversés semblent plus appropriés que des initiatives plus classiques de collecte d'armes. C'est le cas dans la république non reconnue du Somaliland où une ONG internationale ayant étudié différentes possibilités de contrôle des armes au sein des communautés recommande de fournir des coffres aux particuliers et des dépôts aux communautés et clans locaux pour stocker leurs armes. Cette proposition s'explique par la réticence des différents acteurs à remettre leurs armes en échange de projets de développement ou d'autres mesures d'incitation<sup>46</sup>. Ces efforts permettent non seulement d'éviter les utilisations abusives, les détournements et les accidents, mais peuvent aussi améliorer l'efficacité de tout programme ultérieur de désarmement ; les armes seront, en effet, plus faciles à retrouver et collecter.

Un désarmement efficace dépend aussi des contraintes limitant l'accès aux groupes armés non étatiques pendant un conflit. Les informations concernant les structures de ces groupes, leurs motivations et leurs stocks d'armes sont essentielles pour améliorer l'efficacité des programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion ainsi que d'autres initiatives de contrôle des armes légères après un conflit. Les études portant sur l'impact des armes légères sur les populations locales vivant dans des zones contrôlées par des groupes armés non étatiques – surtout si elles sont en mesure de démontrer des violations du DIH commises par des membres de ces groupes armés – peuvent, elles aussi, encourager les groupes non étatiques à utiliser leurs armes de manière responsable. Cette possibilité n'est pas suffisamment exploitée. Toutes ces recherches nécessitent des contacts avec les groupes armés non étatiques, ce qui est rendu difficile s'ils figurent sur des listes de « terroristes ».

## Conclusion

Alors que la communauté internationale s'emploie à réduire les souffrances qu'engendrent les armes à sous-munitions et les armes légères, elle doit accorder la plus grande prudence dans sa façon de qualifier les groupes armés non étatiques. Cet article démontre que l'intérêt des listes de terroristes n'est pas établi. Ces listes telles qu'elles existent aujourd'hui entravent le règlement des conflits et les initiatives d'acteurs humanitaires voulant intervenir comme médiateurs dans un conflit ou fournir une aide humanitaire aux populations vivant dans des zones contrôlées par des groupes armés non étatiques. Ces préoccupations viennent s'ajouter aux interrogations que suscite, s'agissant des droits fondamentaux, l'opacité des procédures concernant l'ajout ou la suppression d'un groupe armé sur les listes internationales. Ces procédures, ainsi que leurs conséquences et les obligations qu'elles entraînent, doivent être précisées le plus rapidement possible et respecter, à tout le moins, les règles de droit.

La communauté de la maîtrise des armements a récemment accepté l'idée de l'Appel de Genève et de ses partenaires d'engager les groupes armés non étatiques sur l'interdiction des mines antipersonnel ; cet exemple illustre bien la valeur ajoutée, pour la maîtrise des armements, d'une approche visant à inclure d'autres acteurs. Elle pourrait, en théorie, être reprise pour certains types d'armes qui sont, de par leur conception, contraires au DIH, comme les armes à sous-munitions. Les armes légères n'entrent pas dans cette catégorie, mais cet article a évoqué plusieurs façons d'encourager la participation des groupes armés non étatiques pour éviter une utilisation abusive des armes légères. Il faudrait notamment améliorer leur connaissance du DIH et des instruments relatifs aux droits de l'homme, chercher à promouvoir une gestion sûre des stocks et favoriser les recherches, autant d'activités qui souffriront de la confusion liée aux listes et à la qualification de terroristes.

## Notes

1. I.F.W. Beckett, 2001, *Modern Insurgencies and Counter-Insurgencies: Guerrillas and their Opponents since 1750*, New York et Londres, Routledge, p. 1.
2. Selon l'article 3 commun aux Conventions de Genève : « 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 » [non souligné dans l'original]. Voir l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, <[www.icrc.org/dih.nsf/CONVPRES?OpenView](http://www.icrc.org/dih.nsf/CONVPRES?OpenView)>. De plus, comme l'a noté Policzer, les discussions menées, dans les années 70, par les communautés des droits de l'homme et de l'action humanitaire aboutirent, en 1977, à l'amendement des Conventions de Genève (avec le Protocole II) de sorte qu'elles s'appliquent à toutes les parties engagées dans un conflit armé ou un conflit armé non international. Dans les années 80 et 90, des groupes comme Amnesty International et Human Rights Watch inclurent les actes commis par les groupes armés non étatiques dans leur définition de la violation des droits de l'homme. Voir Pablo Policzer, 2005, *Neither Terrorists nor Freedom Fighters*, papier présenté lors de l'International Studies Association Conference, Honolulu, 3-5 mars, p. 2, <[www.armedgroups.org/the-armed-groups-project/working-papers](http://www.armedgroups.org/the-armed-groups-project/working-papers)>.
3. Voir, par exemple, Service de lutte antimines de l'Organisation des Nations Unies, pas de date, *Mine Action Guidelines for Ceasefire and Peace Agreements*, <[www.mineaction.org/docs/1461\\_.asp](http://www.mineaction.org/docs/1461_.asp)>, par. 11 ; et la Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2007 sur le dixième anniversaire de la Convention d'Ottawa de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, <[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0621+0+DOC+XML+V0//FR](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0621+0+DOC+XML+V0//FR)>, art. J, K et 4.
4. Voir Pascal Bongard, 2007, *Engaging Armed Non-State Actors in a Landmine Ban: The Geneva Call Progress Report (2000–2007)*, Genève, Appel de Genève, <[www.genevacall.org/resources/testi-publications/gc-progress-report-07.pdf](http://www.genevacall.org/resources/testi-publications/gc-progress-report-07.pdf)> ; et Robert Riciigliano (sous la direction de), 2005, *Accord*, n° 16, (« Choosing to Engage: Armed Groups and Peace Processes »), Londres, Conciliation Resources.
5. Voir, par exemple, Kristina Thorne, 2007, « Terrorist Lists and Humanitarian Assistance », *Humanitarian Exchange Magazine*, n° 37, mars, Humanitarian Practice Network, <[www.odihpn.org/report.asp?id=2874](http://www.odihpn.org/report.asp?id=2874)> ; Max P. Glaser, « Engaging with Armed Non-state Groups in Times of the 'Global War on Terror'—Observations from Gaza and Lebanon », *Humanitarian Exchange Magazine*, n° 37, mars, Humanitarian Practice Network, <[www.odihpn.org/report.asp?id=2875](http://www.odihpn.org/report.asp?id=2875)>.
6. Voir Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, 2005, *Non-Linearity of Engagement: Transnational Armed Groups, International Law, and the Conflict between Al Qaeda and the United States*, Policy Brief, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, <[www.hpcr.org/pdfs/Non-Linearity\\_of\\_Engagement.pdf](http://www.hpcr.org/pdfs/Non-Linearity_of_Engagement.pdf)>.
7. L'Appel de Genève considère les groupes armés non étatiques comme des « acteurs non étatiques armés » ou « tout acteur armé échappant au contrôle de l'État et utilisant la force pour atteindre des objectifs politiques ou quasi-politiques. Il peut s'agir de groupes armés, de groupes rebelles, de mouvements de libération ou de gouvernements de facto ». Voir <[www.genevacall.org/about/about.htm](http://www.genevacall.org/about/about.htm)>.
8. Policzer, op. cit., p. 8.
9. Voir, par exemple, la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, signée pour la première fois le 7 juin 2006, <[www.genevadeclaration.org/geneva-declaration.html](http://www.genevadeclaration.org/geneva-declaration.html)>.
10. La liste intégrale est disponible en ligne, <[untreaty.un.org/English/Terrorism.asp](http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp)>.
11. Roland Marchal, 2007, « Warlordism and Terrorism: How to Obscure an Already Confusing Crisis? The Case of Somalia », *International Affairs*, vol. 83, n° 6.
12. Kristina Thorne, 2006, "Terrorist" Lists—A Brief Overview of Lists and Their Sanctions in the US, UN, and Europe, juin, document de travail, Centre pour le dialogue humanitaire, p. 1.
13. Voir position commune 2007/448/PESC du Conseil du 28 juin 2007, Journal officiel de l'Union européenne L 169/69-74, <[eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:169:0069:0074:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:169:0069:0074:FR:PDF)>.
14. Pour la liste récapitulative établie par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, voir le site du Comité à l'adresse <[www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml)>.
15. Gouvernement australien, *Listing of Terrorist Organisations*, mis à jour le 27 septembre 2007, <[www.nationalsecurity.gov.au/agd/www/nationalsecurity.nsf/AllDocs/95FB057CA3DECF30CA256FAB001F7FBD?OpenDocument](http://www.nationalsecurity.gov.au/agd/www/nationalsecurity.nsf/AllDocs/95FB057CA3DECF30CA256FAB001F7FBD?OpenDocument)>.
16. Sécurité publique Canada, *Entités inscrites actuellement*, mis à jour le 18 septembre 2007, <[www.securitepublique.gc.ca/prg/ns/le/cle-fra.aspx](http://www.securitepublique.gc.ca/prg/ns/le/cle-fra.aspx)>.
17. Département du trésor des États-Unis, *Terrorism: What You Need to Know about US Sanctions*, 10 janvier 2008, <[www.treasury.gov/offices/enforcement/ofac/programs/terror/terror.pdf](http://www.treasury.gov/offices/enforcement/ofac/programs/terror/terror.pdf)>.
18. Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni, pas de date, *Proscribed Terrorist Groups*, <[www.homeoffice.gov.uk/security/terrorism-and-the-law/terrorism-act/proscribed-groups](http://www.homeoffice.gov.uk/security/terrorism-and-the-law/terrorism-act/proscribed-groups)>.
19. Pour une vue d'ensemble, voir Thorne, 2006, op. cit.

20. Voir Conseil de l'Europe, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur Dick Marty), *Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne, Rapport*, 16 novembre 2007, doc. 11454, <[www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/FDOC11454.htm](http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/FDOC11454.htm)> ; Conseil de l'Europe, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, (rapporteur Dick Marty), *Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies*, 19 mars 2007, AS/Jur (2007) 14\*, <[assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319\\_fjdoc14.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319_fjdoc14.pdf)>.
21. Conseil de l'Europe, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, *Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne*, op. cit., par. 86 à 88.
22. Ibid., Addendum, par. 9.
23. Ibid., Addendum, par. 10.
24. Voir, par exemple, Marco Sassoli avec Lindy Rouillard, 2007, « La définition du terrorisme et le droit international humanitaire », *Revue québécoise du droit international* (Hors-série), p. 29 à 48 ; Thorne, 2007, op. cit. ; Glaser, op. cit.
25. Voir les Conventions de Genève, op. cit.
26. International Institute for Strategic Studies, *Armed Conflict Database*, Éthiopie (dernière mise à jour concernant l'ONLF/ONLA et l'OLF/OLA) ; Human Rights Watch, 2007, *Ethiopia and the State of Democracy: Effects on Human Rights and Humanitarian Conditions in the Ogaden and Somalia*, 2 octobre, <[hrw.org/english/docs/2007/10/03/ethiop17010.htm](http://hrw.org/english/docs/2007/10/03/ethiop17010.htm)> ; « Red Cross Rejects Ethiopian Charges after Expulsion », *Reuters AlertNet*, 26 juillet 2007, <[www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L26781506.htm](http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L26781506.htm)> ; CICR, « Ethiopia: ICRC Deplores Expulsion from Somali Regional State », communiqué de presse 07/87, 26 juillet 2007, <[www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/ethiopia-news-260707?OpenDocument&style=custo\\_print](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/ethiopia-news-260707?OpenDocument&style=custo_print)> ; Front national de libération de l'Ogaden, « ONLF Statement on Expulsion of ICRC and Media Ban in Ogaden », communiqué de presse, 25 juillet 2007, <[www.ethiopianreview.com/articles/672](http://www.ethiopianreview.com/articles/672)> ; « Ethiopia Holds 'Many Westerners' », 18 janvier 2008, <[news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7196417.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7196417.stm)>.
27. « Diplomats Expelled 'at Behest of the US' », *The Telegraph*, 31 décembre 2007, <[www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/12/30/wafghan130.xml](http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/12/30/wafghan130.xml)>.
28. Presidencia de la República de Colombia, « Comunicado No. 066 », 21 janvier 2008, <[web.presidencia.gov.co/comunicados/2008/66.html](http://web.presidencia.gov.co/comunicados/2008/66.html)>.
29. « La Suisse aide le Hamas et Israël à négocier », *swissinfo.ch*, 3 janvier 2008, <[www.swissinfo.ch/fre/actualite/detail/La\\_Suisse\\_aide\\_le\\_Hamas\\_et\\_Isra\\_1\\_a\\_negocier.html?siteSect=106&sid=8588931&cKey=1199382775000&ty=st](http://www.swissinfo.ch/fre/actualite/detail/La_Suisse_aide_le_Hamas_et_Isra_1_a_negocier.html?siteSect=106&sid=8588931&cKey=1199382775000&ty=st)>.
30. Gouvernement norvégien, Ministère royal des affaires étrangères, « Replacement of SLMM Monitors from EU Countries », communiqué de presse, n° 85/06, 22 juin 2006, <[www.norwayemb.org.in/NR/rdonlyres/A8CE4F2D-4E7A-490B-9819-021C6E630904/49562/Pressemelding085eng.pdf](http://www.norwayemb.org.in/NR/rdonlyres/A8CE4F2D-4E7A-490B-9819-021C6E630904/49562/Pressemelding085eng.pdf)> ; « Norway Talks 'Depend upon EU Ban' », *BBC Sinhala*, 28 mai 2006, <[www.bbc.co.uk/sinhala/news/story/2006/05/060528\\_ltte\\_norway.shtml](http://www.bbc.co.uk/sinhala/news/story/2006/05/060528_ltte_norway.shtml)>.
31. Bureau du Conseiller présidentiel sur le processus de paix, « Communist Party of the Philippines New People's Army National Democratic Front (CPP-NPA-NDF or CNN) », 24 octobre 2007, <[www.opapp.gov.ph/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=23&Itemid=107](http://www.opapp.gov.ph/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=23&Itemid=107)>.
32. Ricigliano, op. cit., p. 7.
33. Citons toutefois quelques exceptions : Anki Sjöberg, 2007, *Armed Non-State Actors and Landmines, Volume III: Towards a Holistic Approach to Armed Non-State Actors?*, Genève, Programme d'étude des organisations internationales et l'Appel de Genève, p. 32 à 37 ; et David Capie, 2004, *Armed Groups, Weapons Availability and Misuse: An Overview of the Issues and Options for Action*, document de référence pour la réunion du Centre pour le dialogue humanitaire, Bamako (Mali), 25 mai 2004, p. 10, <[www.armedgroups.org/sites/armedgroups.org/files/\\_4\\_-\\_Capie.pdf](http://www.armedgroups.org/sites/armedgroups.org/files/_4_-_Capie.pdf)>.
34. Anki Sjöberg, 2005, *Armed Non-State Actors and Landmines, Volume I: A Global Report Profiling NSACs and the Use, Acquisition, Production, Transfer and Stockpiling of Landmines*, Genève, Programme d'étude des organisations internationales et Appel de Genève.
35. En 2006, neuf États ont contribué au financement des activités de l'Appel de Genève et de nombreux autres pays ont soutenu politiquement l'organisation lors de rencontres internationales et dans le cadre de ses activités sur le terrain. Appel de Genève, 2007, *Geneva Call Annual Report 2006*, <[www.genevacall.org/resources/testi-publications/gc-annual-report-06.pdf](http://www.genevacall.org/resources/testi-publications/gc-annual-report-06.pdf)>. Concernant le soutien de la part d'organisations internationales, voir, par exemple, le Service de lutte antimines de l'Organisation des Nations Unies, op. cit., par. 11 ; et la Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2007 sur le dixième anniversaire de la Convention d'Ottawa de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, art. J, K et 4.
36. Ce document est disponible à l'adresse <[www.genevacall.org/about/testi-mission/gc-deed-of-commitment.pdf](http://www.genevacall.org/about/testi-mission/gc-deed-of-commitment.pdf)>.
37. Pascal Bongard, op. cit., p. 11 et 22.
38. Handicap International, 2007, *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities*, Bruxelles, p. 15, <[en.handicapinternational.be/download/0606\\_WEB\\_FINAL\\_REPORT\\_HI\\_BD.pdf](http://en.handicapinternational.be/download/0606_WEB_FINAL_REPORT_HI_BD.pdf)>.
39. David Capie, op. cit., p. 10.
40. Sarah Parker, 2008, *Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty*, Genève, UNIDIR, <[www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-B-en.pdf](http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-B-en.pdf)>, p. 29.

41. Voir, par exemple, James Bevan et Pablo Dreyfus, 2007, « Enemy Within: Ammunition Diversion in Uganda and Brazil », dans Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2007: Guns and the City*, Cambridge, Cambridge University Press ; Anna Khakee avec Nicolas Florquin, 2005, « Sourcing the Tools of War: Small Arms Supplies to Conflict Zones », dans Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2005: Weapons at War*, Oxford, Oxford University Press. Il convient de noter que les stocks des pays sont également une source importante de mines antipersonnel pour les groupes armés non étatiques, voir Anki Sjöberg, 2005, op. cit.
42. Pour une analyse de cette question, voir Barbara A. Frey, 2004, « Armes légères et de petit calibre : les outils utilisés pour bafouer les droits de l'homme », *Forum du désarmement*, n° 3, p. 43.
43. « Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois », <[www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/h\\_comp43\\_fr.htm](http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/h_comp43_fr.htm)>.
44. Reproduit dans Conseil des droits de l'homme, Adoption du Rapport au Conseil des droits de l'homme sur la cinquante-huitième session, document des Nations Unies A/HRC/Sub.1/58/L.11/Add.1, 24 août 2006, Annexe, <[ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=12320](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=12320)>.
45. Au début des années 90, les rebelles maliens, qui avaient relativement peu d'armes, procédaient à une comptabilisation rigoureuse de leurs armes et munitions. Cette façon responsable de gérer les stocks explique peut-être le nombre relativement faible de victimes civiles lors des premières phases du conflit. Pour éviter le gaspillage de munitions et les pertes d'armes, ils décidèrent de régler les fusils d'assaut sur le mode de tir coup par coup (limitant ainsi le risque que des civils ne soient victimes de balles perdues) et d'appliquer des sanctions dures à ceux qui perdraient des armes. Voir Nicolas Florquin et Stéphanie Pézard, 2005, « Insurgency, Disarmament, and Insecurity in Northern Mali, 1990–2004 », dans Nicolas Florquin et Eric G. Berman (sous la direction de), *Armed and Aimless: Armed Groups, Guns and Human Security in the ECOWAS Region*, Genève, Small Arms Survey, <[www.reliefweb.int/rw/RWFiles2006.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/AMMF-6Q3GDN-sas-gen-30may.pdf/\\$File/sas-gen-30may.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2006.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/AMMF-6Q3GDN-sas-gen-30may.pdf/$File/sas-gen-30may.pdf)>.
46. Groupe danois de déminage et Conseil danois pour les réfugiés, 2007, *A Baseline Survey of Community Attitudes Toward Small Arms & Light Weapons (SALW) in North West Somalia (Somaliland)*, octobre, p. 21.

## Encourager la participation des groupes armés non étatiques dans le désarmement

Julian Thomas HOTTINGER

Les relations entre le désarmement et les négociations de paix sont dynamiques et complexes ; elles influencent constamment l'évolution de la paix et de la guerre. Aucun accord de paix n'est complet, viable ou « applicable » sans mesures de désarmement. Toute la difficulté est de savoir quand et comment traiter cette question et dans quel cadre. Comment le désarmement doit-il être abordé et mis en œuvre ?

Nous ne comprenons malheureusement pas parfaitement la relation qui existe entre négociations de paix et désarmement. Cela s'explique surtout par le fait que trois groupes (les spécialistes militaires ; ceux du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion (DDR) ; et ceux du règlement des conflits) ont des visions différentes, parfois même contraires, de cette relation. Les experts militaires ont tendance à se focaliser sur l'aspect technique des négociations de paix alors que les médiateurs se concentrent sur les aspects politiques. Certains spécialistes des activités de DDR peuvent penser que la volonté des médiateurs de parvenir à la paix est un obstacle au désarmement. Les médiateurs peuvent, quant à eux, dénoncer des approches militaires à courte vue et défendre leur approche plus pragmatique (le médiateur cherche à traiter la situation qui conduit une personne à prendre les armes). Les points de vue des uns et des autres ne sont pas forcément contradictoires. Une meilleure communication entre les spécialistes de chaque discipline permettrait à chacun de mener à bien sa mission ce qui favoriserait, en fin de compte, une paix plus stable.

Cet article ne cherche pas à minimiser l'importance du *contenu* d'un cessez-le-feu total ou d'un programme de DDR mais plutôt à expliquer comment la question du désarmement est traitée lors des différentes phases de négociations avec des groupes armés non étatiques. Pourquoi nous intéressons-nous aux groupes armés non étatiques ? Il se trouve qu'ils jouent aujourd'hui un rôle prépondérant dans les conflits violents, que ce soit au niveau national ou régional. Cela a ouvert la voie à une nouvelle façon de régler les conflits qui implique une excellente connaissance des techniques de médiation.

Il est souvent difficile de trouver un État ou une organisation qui accepte de soutenir une initiative de médiation. Par les activités qu'elle mène dans un pays hôte ou en faisant pression, une diaspora peut susciter l'intérêt nécessaire pour que le pays décide de s'engager pour régler le problème. Il faut impérativement établir un contact, instaurer la confiance et discuter avec les groupes armés non étatiques des questions qui se posent avant d'envisager des négociations. Le contact est essentiel car il est difficile de traiter avec des groupes armés non étatiques dès l'instant où ils sont isolés. C'est le point commun de tous les groupes armés non étatiques, sans exception, qu'ils soient en Afrique, en Amérique, en Asie ou en Europe.

---

Julian Hottinger est un spécialiste de la médiation et de la facilitation au sein de l'équipe d'experts du Département fédéral suisse des affaires étrangères. Il a notamment récemment participé aux pourparlers de paix entre le Gouvernement ougandais et l'Armée de résistance du seigneur organisés sous l'égide du Gouvernement soudanais. Auparavant, il a travaillé comme médiateur à Aceh, au Burundi, au Libéria, en Somalie et au Soudan.

La priorité du médiateur est d'essayer d'améliorer la situation sur le terrain, même si les combats ne peuvent être interrompus. Il s'agit d'un processus laborieux très lent. Les techniques classiques de médiation ne sont pas toujours efficaces à ce stade initial qui vise à engager un processus ou à convaincre les adversaires de négocier. Les différentes tâches qui consistent à entrer en contact, échanger des avis, expliquer des positions alors qu'il y a un monde entre le groupe armé non étatique et l'extérieur correspondent à une phase de pré-médiation. Ce travail préparatoire, indispensable pour que des négociations puissent s'ouvrir, demande d'être patient, compréhensif et prêt à écouter, autant de qualités qui ne sont pas toujours réciproques. Un médiateur ne peut forcer les événements mais il doit pouvoir comprendre la cause du groupe et percevoir la moindre variation qui peut intervenir dans le discours ou la tactique d'une guérilla.

La médiation classique viendra plus tard. Le monde de la médiation est aujourd'hui si complexe et spécialisé que les médiateurs sont appelés pour des tâches précises, parfois même pour une seule mission d'une phase de négociations. Ceux qui engagent le processus, entrent en contact et travaillent avec un groupe armé non étatique pendant des années doivent se retirer lorsque s'achève la phase de pré-négociations, car ils ne seront ensuite pas jugés neutres par l'adversaire.

De quoi les médiateurs doivent-ils se méfier lorsqu'ils négocient avec des groupes armés non étatiques ? Quels peuvent être les sujets sensibles ? Comment obtenir des parties qu'elles respectent leurs engagements ? Sur la base d'une expérience personnelle, cet article tente d'expliquer rapidement pourquoi il est si difficile de traiter la question du désarmement au cours de la phase préparatoire des négociations de paix avec des groupes armés non étatiques.

Admettre que le désarmement se heurte à certaines difficultés ne signifie absolument pas que c'est un sujet secondaire. Il est au contraire de la plus haute importance. Il faut donc, dès le départ, choisir la bonne stratégie pour mettre en place un désarmement qui produira plus d'effets positifs que négatifs et surtout s'assurer qu'il pourra être appliqué.

### *L'univers des groupes armés non étatiques*

Les groupes armés non étatiques existent depuis longtemps ; ils jouent aujourd'hui un rôle dans la plupart des conflits. De plus en plus de groupes décident de prendre les armes et de lutter contre l'État lorsqu'ils ne parviennent pas à obtenir des changements par d'autres voies. Les États ripostent en dénonçant la légitimité de ces groupes ; ils tentent alors d'obtenir l'inscription des groupes en question sur des listes de terroristes. Dès l'instant où le groupe auquel il est confronté figure sur une liste de terroristes, l'État estime qu'il peut légitimement utiliser tous les moyens pour le détruire ; le groupe subit dès lors l'hostilité de la communauté internationale et peut, dans certains cas, se sentir condamné avant même d'avoir pu s'exprimer. Cela peut renforcer le groupe et le rendre plus violent. Le travail du médiateur est alors beaucoup plus difficile.

Au fil du temps, plusieurs organisations ont défini des stratégies diverses pour encourager la participation des groupes armés dans des initiatives liées au désarmement. Des débats importants ont eu lieu sur la question de savoir quelle devait être la participation des groupes armés non étatiques, ce qu'on peut attendre d'eux et comment négocier avec eux. Comment les facilitateurs et les médiateurs peuvent-ils intervenir sur plusieurs plans<sup>1</sup>, gérer au mieux ces groupes et trouver un moyen de mettre un terme à leurs actes odieux (qu'il s'agisse de meurtres de civils, de viols, de torture, de pillage) ? De nombreuses recherches, effectuées principalement par des organisations non gouvernementales, tentent de voir comment gérer les groupes armés non étatiques et traiter certaines questions alors que le conflit se poursuit<sup>2</sup>, mais très peu de recherches s'intéressent à la façon de convaincre les groupes armés non étatiques de venir à la table des négociations ou d'engager des négociations pour établir la paix.

Les groupes armés non étatiques sont, de toute évidence, un type particulier de protagonistes avec tout ce que cela implique pour ceux qui tentent de négocier avec eux. De nombreux groupes armés non étatiques engagés dans des conflits vivent retranchés pendant des années. Ils se sont habitués à une vie militaire et ne réalisent parfois pas l'ampleur des questions qu'ils devront traiter lors des négociations (et qui sont tout à fait normales dans la vie civile). Cette vie ne leur permet pas de développer les qualités nécessaires pour négocier. Les groupes armés non étatiques raisonnent à court terme, c'est peut-être le facteur le plus important. Il leur est très difficile de raisonner à moyen et long termes, ce qui est pourtant indispensable dans des négociations de paix – aucun groupe ne peut espérer tout obtenir immédiatement.

Le débat sur la distinction entre groupes armés non étatiques et groupes terroristes a, bien évidemment, des effets aussi dommageables que le fait de ne pas reconnaître les groupes armés non étatiques comme un type d'acteur particulier. Sans parler de la nouvelle théorie de certains médiateurs qui estiment qu'il ne faut pas négocier avec les « méchants » ni pour eux (car ils ne le méritent pas). Le refus de certains de traiter avec les groupes qualifiés de terroristes n'arrange pas la situation. Les négociations ne sont pas une récompense ; elles servent à trouver une issue à un conflit. Les gens pourront ensuite reprendre leur vie et les auteurs de crimes graves auront à répondre de leurs actes<sup>3</sup>.

*Les négociations ne sont pas une récompense ; elles servent à trouver une issue à un conflit.*

#### L'ÉVOLUTION DES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES

Les groupes armés non étatiques ont beaucoup changé depuis les premières recherches faites à leur sujet. Leur durée de vie a presque doublé par rapport aux années 60 et 70. Les forces rebelles africaines pouvaient alors, en six ans environ, atteindre leurs objectifs ou accepter de négocier. Aujourd'hui, la plupart des groupes armés non étatiques du continent africain existent ou combattent depuis 12 ou 16 ans<sup>4</sup>.

Comme la lutte dure plus longtemps, les chefs connus de ces groupes sont plus souvent tués, que ce soit au combat ou à cause de rivalités internes. Les relations et la confiance que les médiateurs ont mis des années à instaurer peuvent alors être anéanties ; il faut parfois tout recommencer y compris renégocier des principes qui avaient été préalablement admis.

Ces groupes, qui vivent plus longtemps, se sont aussi étendus géographiquement ; ils mobilisent des combattants très divers. Leurs intérêts dépassent parfois les frontières d'un État ; ils touchent aux intérêts régionaux ou à ceux de plusieurs gouvernements. En raison de sa diversité, le groupe peut avoir à se battre tout simplement pour sa survie ; dans bien des cas, le combat est un style de vie ; il ne reste alors plus grand-chose pour inciter les combattants à rentrer chez eux.

#### *Que signifie le désarmement s'agissant des groupes armés non étatiques ?*

Le désarmement signifie réduire ou éliminer les armes dont disposent les combattants. Dans les négociations, le désarmement est un plan systématique et programmé visant à réduire le nombre d'armes et les actes de préparation à la guerre. Il se distingue de la maîtrise des armements qui vise à contrôler plutôt qu'à réduire ou éliminer les armes.

Les négociations de désarmement et de maîtrise des armements poursuivent le même objectif. Elles veulent généralement la même chose : trouver comment neutraliser les armes par le biais de négociations et parvenir à une certaine forme de paix. Il est essentiel, mais pas facile, d'ordonner les phases de désarmement et de maîtrise des armements. Dans certains cas, les négociations de maîtrise des armements peuvent précéder le désarmement et, dans d'autres cas, c'est l'inverse. L'idée

est d'organiser des rencontres pour négocier de bonne foi sur la maîtrise des armements, trouver des mesures efficaces pour que cesse l'escalade de l'armement et convenir d'un désarmement général et complet avec un contrôle rigoureux et efficace (si possible international). Certains types d'armes (les armes lourdes) peuvent, dans un premier temps, être retirées de certaines zones pendant que les adversaires conservent les armes légères. Les mesures visant à empêcher une escalade sont assorties d'un désarmement partiel en signe de bonne volonté.

L'on ne peut donc dire que le désarmement se distingue nettement de la maîtrise des armements, surtout que le titre précis ou l'aspect général d'un sujet est rarement mentionné. Il est, au contraire, beaucoup plus courant de traiter les questions clés sans les nommer. En fait, le désarmement est rarement, voire jamais, négocié comme une question à part entière.

Cela s'explique notamment par le fait que le désarmement est un sujet particulièrement sensible pour les groupes armés non étatiques, car en renonçant à leurs armes ils renoncent à tout. Ces groupes ont besoin de leurs armes pour subsister et ils ne savent jamais si les promesses qui leur sont faites seront tenues. Le désarmement est donc abordé avec beaucoup de prudence. Il est souvent évoqué

*Le désarmement est rarement, voire jamais, négocié comme une question à part entière.*

de façon indirecte ou partielle pour ne pas attirer l'attention sur le fait que le désarmement est discuté. Les nombreuses urgences qui doivent être traitées dans le cas d'un conflit peuvent expliquer en partie cette stratégie. Celles qui peuvent être traitées immédiatement sont gérées en premier, dans l'espoir d'obtenir un recul de la violence, tandis que les sujets cruciaux plus épineux sont remis à plus tard. Lorsqu'on traite avec des groupes armés non étatiques, le désarmement ne signifie pas une destruction immédiate et complète de toutes les armes. Il faut procéder par étapes. L'ampleur et la rapidité du processus de désarmement sont variables.

### *Veiller à un désarmement négocié*

Le désarmement, en tout cas au début, peut sembler vaste ; il peut signifier tout et rien à la fois. Certaines personnes précisent en détail à quoi doit ressembler le processus de désarmement : ce que l'accord de désarmement devrait contenir, ce qu'il ne peut inclure et comment il devrait être appliqué. De par mon expérience, je pense qu'il n'existe pas de solution unique pour négocier le désarmement. Un processus de désarmement viable dépend néanmoins de trois facteurs.

Le plus important est d'élaborer un processus qui couvre toutes les aspects de la situation. Le médiateur doit comprendre le conflit ; la cause que défend le groupe armé non étatique ; la logique du combat. Un médiateur n'est pas censé se prononcer sur le caractère religieux, ethnique ou politique d'un conflit, même si la façon de décrire un conflit traduit forcément une position. Les conflits ont généralement plus de causes que les parties ne veulent le reconnaître : outre les questions religieuses, ethniques ou politiques, des éléments linguistiques, régionaux, coloniaux ou économiques peuvent jouer un rôle. Les médiateurs doivent non seulement prêter attention à ce que les parties considèrent comme les questions cruciales, mais aussi aux points sur lesquels elles s'étendent moins (parce qu'elles ne peuvent ou ne veulent les régler). Une fois que se dégage une image claire de la situation, le processus peut nécessiter d'autres mesures pour régler le conflit ou faire cesser les violences et faire appel, par exemple, à des acteurs qui ne sont pas directement concernés par le conflit.

Le deuxième facteur est l'importance d'avoir des négociations de désarmement qui règlent de nombreuses autres questions pour la suite. Il y a quinze ans, lorsqu'un médiateur était appelé à négocier un cessez-le-feu, l'on pouvait penser que si les violences cessaient, un processus de désarmement serait mis en place et la société pourrait espérer sortir du conflit. Aujourd'hui, une telle stratégie n'est tout simplement pas envisageable. Les parties au conflit veulent avoir une « vision totale » de leur avenir avant de renoncer à leurs armes. Les forces de combat voudront non seulement un accord

militaire, avec des mesures de désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens combattants, mais exigeront aussi que des mécanismes de partage du pouvoir et de redistribution économique soient définis. En résumé, les parties veulent avoir une idée de ce que sera leur avenir commun, la survie de chacun devant être garantie.

Le troisième facteur est moins bien compris. Les accords de paix traduisent les points d'entente entre les parties qui les ont négociés. Un accord de paix est, en quelque sorte, l'accord initial entre les parties à un conflit concernant ce qui doit être fait et comment pour qu'elles *commencent* à cohabiter. Il s'agit donc rarement de documents parfaits. Ils contiennent des éléments portant sur le désarmement, probablement aussi des obligations et des droits fondamentaux, ainsi que des principes essentiels de sécurité. Un accord de paix n'est, en aucun cas, complet, précis sur chaque point et parfaitement adapté.

Comme les parties se demandent alors dans quelle mesure elles peuvent se faire confiance, des éléments essentiels peuvent être reportés à un stade ultérieur du processus de paix ou être mentionnés sous une forme différente de ce que les acteurs extérieurs pourraient imaginer. Le désarmement entre souvent dans cette catégorie, probablement parce qu'il s'agit d'un sujet sensible qui peut être à l'origine de dissensions entre les chefs et la base d'un mouvement. Les combattants peuvent, en effet, se sentir trahis en voyant leurs chefs accepter un accord qui leur rapporte quelque chose, alors qu'eux n'y gagnent rien et commencent même à s'inquiéter pour leur avenir. Le médiateur doit veiller à ce que les négociations ne négligent pas ces questions importantes ; il faut rassurer tous les acteurs, mais ne pas oublier pour autant le désarmement.

### *Les phases de la négociation d'un accord de paix*

Pour gérer la question du désarmement dans les accords de paix, il faut connaître les grandes lignes d'un processus de paix. Il ne suffit pas de demander aux gens d'assister à une rencontre et de parler. C'est un processus en plusieurs phases. L'approche classique en trois étapes consiste en des pré-négociations (des discussions sur les pourparlers), suivies de négociations sur le fond, puis d'une phase de mise en œuvre. (Dans les faits, ces phases ne sont pas aussi distinctes et peuvent se chevaucher.) Lorsqu'on a à faire à des groupes armés non étatiques, une autre phase s'impose souvent avant les pré-négociations. Nous l'appellerons la phase de « pré-pré-négociations ».

#### LE DÉSARMEMENT LORS DE LA PHASE DE PRÉ-PRÉ-NÉGOCIATIONS

Un groupe n'accepte de négocier que lorsqu'il juge que le moment est venu, autrement dit que les coûts du conflit sont insupportables et qu'une solution doit être trouvée. Si l'on veut que les négociations commencent le plus vite possible, il faut que les parties sachent, le moment venu, vers quels interlocuteurs se tourner pour entamer des négociations.

C'est particulièrement important pour les groupes armés non étatiques car ils ont peu de contacts avec le monde extérieur. Ces groupes imaginent souvent que la société n'a pas changé ; ils interprètent les événements en fonction de l'environnement hostile dans lequel ils se trouvent. Ils ne font ensuite qu'entretenir leur propre logique ; les groupes armés non étatiques ne laissent pas beaucoup de place aux discussions et écoutent rarement des interprétations différentes ; tout cela ne fait que les conforter dans leurs positions.

Lorsqu'il s'agit de négocier, les groupes armés non étatiques sont particulièrement méfiants. Comme ils vivent dans un monde tellement différent, ils se sentent désavantagés, craignent de ne pas avoir les qualités politiques nécessaires pour négocier et se méfient des autres parties (même si elles sont neutres ou compréhensives à leur égard). En entrant en contact avec un groupe, bien avant qu'il

ne soit prêt à envisager des négociations, le médiateur apparaît plus objectif aux membres du groupe. Le médiateur découvre alors le groupe et explique ce qu'il serait possible d'attendre de pourparlers s'il décidait de négocier. De leur côté, les membres du groupe comprennent mieux le processus et sont plus confiants lorsque débutent les négociations.

Le médiateur entre d'abord en contact avec différents milieux qui gravitent autour du groupe armé, qu'il s'agisse de membres de la diaspora, d'intellectuels connus pour être proches du groupe ou de leurs familles. Il s'agit de gagner progressivement leur confiance et d'être introduit dans les milieux des combattants. Cela peut prendre des années et ne réussit pas toujours.

En cas de succès, un processus de paix peut commencer. À défaut de processus de paix, le médiateur qui gagne la confiance d'un groupe armé non étatique peut aborder la question du désarmement et obtenir parfois des suggestions pour un plan de désarmement. Un groupe armé non étatique peut accepter d'appliquer certaines mesures de désarmement ou des principes humanitaires.

L'objectif est de convaincre les groupes armés non étatiques de limiter le recours à la force et de respecter les populations civiles. Si l'on s'attaque très tôt au désarmement, lorsque le conflit est encore en cours, la violence peut être réduite plus rapidement, ce qui améliore la situation sur le terrain. Le fait de s'occuper du désarmement pendant le conflit peut inciter les groupes armés non étatiques à

*En défendant leurs positions auprès des médiateurs, les groupes armés non étatiques apprennent à se sentir plus à l'aise dans les discussions.*

commencer à voir les choses différemment. Au lieu de s'enfermer dans une logique conflictuelle, ils peuvent tendre vers une logique argumentative ; une telle évolution est d'ailleurs indispensable pour que des négociations puissent avoir lieu. En défendant, à ce stade, leurs positions auprès des médiateurs, les groupes armés

non étatiques apprennent à se sentir plus à l'aise dans les discussions. Le désarmement peut être un sujet idéal pour de premières discussions car il les touche directement, porte sur leur quotidien et a des effets concrets sur le terrain. La question de l'utilisation des mines terrestres est souvent abordée à ce stade. Les questions humanitaires sont un autre sujet de discussions ; elles peuvent porter sur le respect des civils, les couloirs humanitaires, le respect des prisonniers, l'engagement de ne pas procéder à des exécutions sommaires et de refuser la torture et le viol.

Dans cette phase de pré-pré-négociations, des discussions générales sur le désarmement sont également importantes. À ce stade, les médiateurs cherchent à identifier les meilleurs interlocuteurs pour parler de désarmement le moment venu ; ils doivent essayer d'engager des discussions sur ce qu'est le désarmement et faire réfléchir chacun aux mesures qui pourraient être appliquées. La façon d'évoquer le sujet importe autant que la façon de traiter les principes du désarmement. Ces principes peuvent, après des discussions générales, être envisagés selon les particularités du conflit et les différentes violations perpétrées.

Ces différents principes impliquent généralement de longues discussions et sont rarement acceptés par tous. De nombreuses excuses peuvent être avancées par les différentes parties : l'une estime que son adversaire n'a pas amélioré son comportement ou redoute qu'une nouvelle position ne soit vue comme une faiblesse et que ses combattants ne soient plus craints. D'autres pensent que de tels principes ne sont pas universels, qu'ils viennent du monde occidental et ne devraient pas (ou ne peuvent) être imposés aux autres. Deux facteurs influencent fortement les discussions : la confiance que le médiateur inspire au groupe armé non étatique et la réaction du groupe qui comprend que l'idée de renoncer à ses armes serait dans son intérêt.

L'on ne peut jamais savoir à quoi s'attendre lorsqu'on traite de désarmement avec des combattants désespérés. Dans certains cas, les groupes armés non étatiques cherchent désespérément une issue au conflit, mais les combattants ne sont pas certains de pouvoir retrouver une vie normale. Ils se demandent s'ils seront acceptés ou s'ils auront à répondre de leurs crimes passés. Un groupe non étatique peut décider de bien se tenir et réfléchir à une solution au conflit, mais il peut aussi chercher

à se venger. Un groupe peut aussi accepter des principes, mais les violer par la suite. Il tente alors de dissimuler cette violation craignant des sanctions. Les parties qui pourraient un jour vouloir négocier peuvent craindre d'être alors accusées d'avoir violé les engagements pris. Le médiateur doit donc être très prudent ; il doit avancer lentement et progressivement.

Il peut être utile à ce stade d'évoquer l'intérêt que le groupe aurait à être respecté et compris par la communauté internationale. Cela peut l'encourager à respecter certains principes humanitaires ou de désarmement. C'est, une fois encore, un sujet très sensible. Les groupes armés non étatiques sont, en général, très méfiants à l'égard de la communauté internationale qu'ils ne connaissent généralement pas ; ils imaginent souvent qu'elle agira au nom des États membres qui sont leurs ennemis. Les médiateurs doivent instaurer la confiance pour éviter tout malentendu. Ils doivent expliquer aux groupes armés non étatiques les règles de la communauté internationale et les encourager à défendre leur position. En définitive, les groupes armés non étatiques doivent comprendre que la communauté internationale pourrait contrôler seule les accords de paix qu'ils accepteraient de conclure.

#### LE DÉSARMEMENT LORS DE LA PHASE DE PRÉ-NÉGOCIATIONS

Lors de la phase de pré-négociations, le médiateur ou le facilitateur découvre le groupe armé non étatique sous un autre jour. Il devient, en effet, un partenaire de négociations. En gros, le facilitateur ou le médiateur tente de limiter les discussions à des aspects très pratiques. Où se rencontrer ? Quels sujets évoquer ? Comment traiter du contenu ? Que visent les négociations ? Qui s'assiéra à la table des négociations ? L'idée est d'instaurer un processus qui soit ouvert aussi bien au niveau de la participation (de toutes les parties) que des sujets abordés.

Les parties posent toujours un préalable à leur participation, des exigences particulières qui doivent être satisfaites pour qu'elles acceptent de négocier. Elles sont toujours liées au désarmement et aux droits de l'homme. Dans certains cas, une partie demande à bénéficier d'une amnistie si elle consent à venir à la table des négociations. Une autre partie veut de meilleures conditions de détention, ou la libération, de certains prisonniers. Un troisième groupe exige souvent que les actes passés ne soient pas évoqués. Une autre partie peut aussi chercher à limiter, dans le processus, le rôle des organisations non gouvernementales ou de la société civile (des acteurs ayant à cœur de défendre le désarmement). Parfois, une partie exige que les autres commencent à désarmer en premier. Elle cherche ainsi à obtenir une victoire qui justifiera sa venue à la table des négociations. Elle espère aussi renforcer son poids dans les discussions.

Les parties essaient généralement tout au long du processus de conclure un marché : elles se disent prêtes à favoriser une certaine forme de désarmement en échange de contreparties. Elles ont encore plus de chance d'obtenir ce qu'elles veulent si elles sentent que le médiateur veut absolument avancer sur la question de la maîtrise des armements. Ce genre de dynamique, où chaque question est l'objet d'un marché, engendre un processus négatif qui fait plus de mal que de bien. Comment l'expliquer ? Les parties ne viennent pas uniquement pour négocier. Elles veulent surtout « tâter le terrain », mieux comprendre le monde de la négociation. Les parties espèrent aussi jauger leurs ennemis : peuvent-elles leur faire confiance ? Sont-ils prêts à faire des concessions ? Dans certains cas, les parties veulent montrer qu'elles s'impliquent ; elles peuvent aussi vouloir profiter d'une suspension des hostilités pour accroître leurs forces ou se préparer à la prochaine phase de combat. L'équipe de médiation ou de facilitation se doit de convaincre les parties de rester engagées dans les discussions.

Les médiateurs sont partagés sur la question du préalable posé par certaines parties. Certains refusent de les étudier car ce sont des conditions préalables. D'autres veulent bien les aborder, mais pas dans la phase initiale. Les médiateurs qui seraient tentés par une ambiguïté pour contourner ces obstacles devraient prendre garde de ne pas compromettre l'ensemble du processus pour une victoire

initiale qui leur lierait ensuite les mains et les gênerait dans la phase de négociations sur les questions de fond. Si le préalable posé qui semble avoir été accepté n'est pas respecté, la confiance est perdue. Les parties peuvent alors décider de ne pas s'engager dans les négociations, mais ne pas se retirer pour autant du processus.

Il faut donc éviter toute discussion sur de telles conditions dans la phase de pré-négociations et inciter plutôt les parties à les inscrire à l'ordre du jour de futurs pourparlers. Il convient de souligner que seules les parties peuvent convaincre leurs adversaires de la nécessité de faire des concessions ; mieux vaut donc discuter de ces sujets lorsque toutes les parties sont réunies à la table des négociations. Par exemple, la libération de prisonniers est une exigence courante. Cette question est souvent beaucoup plus complexe que ne l'imaginent les parties (les combattants portés disparus ayant pu être exécutés et non pas capturés) et ne peut être traitée directement que dans le cadre même des négociations.

Faut-il discuter du désarmement à ce stade ? Je dirais probablement « non » ; le désarmement peut, à ce stade, être un obstacle au processus de paix. Il y a quinze ans, lorsque je suivais ma formation pour être médiateur, on nous disait qu'il fallait être très prudent dans la façon d'engager la moindre discussion sur le désarmement. On nous expliquait que si la question du désarmement est abordée trop tôt, ou au mauvais moment, lorsque les parties se méfient les unes des autres, et peut-être plus encore des médiateurs, elle peut tout faire échouer. J'ai moi-même participé à quelques négociations qui ont vu des parties se retirer car le désarmement avait été évoqué au mauvais moment.

Il importe de préciser qu'au début de tout processus de désarmement, des accords seront violés. Cette violation est une aubaine pour les parties qui redoutent le processus de paix et cherchent une excuse pour quitter les négociations. L'on pourrait dire que cette étape est celle des « appels à renoncer au désarmement ». Le médiateur ne peut ignorer les violations commises mais son objectif principal doit être de faire démarrer le processus. Il doit donc s'efforcer de convaincre les parties de rester à la table des négociations et s'assurer que les violations seront traitées plus tard. Le désarmement n'est pas un sujet qui peut être éludé mais, comme tout autre sujet devant être négocié dans le cadre d'un processus, il doit être amené progressivement et au bon moment. Certains médiateurs pensent que le bon moment est celui où les négociations ont atteint un point de non retour, autrement dit quand les parties réfléchiront à deux fois avant de se retirer du processus dans lequel elles sont engagées.

#### LE DÉSARMEMENT PENDANT LA PHASE DE NÉGOCIATIONS SUR LE FOND

Le travail sur le désarmement, qui n'est pas pour autant présenté comme tel, débute souvent lors de la phase de négociations sur le fond. L'on parle parfois de mécanismes de réconciliation, de techniques de coalition ou de procédures classiques de paix. Les parties doivent absolument saisir l'importance de ces mesures. L'idée est que plus les parties discutent des mesures de désarmement, plus elles les comprennent et moins elles les voient comme une menace.

La meilleure façon de traiter le désarmement consiste à intégrer ces mesures dans l'ensemble du processus et ne pas les aborder systématiquement comme des questions militaires. Des éléments de désarmement peuvent être introduits progressivement dans le cadre de discussions sur d'autres sujets. Les parties ne devraient pas considérer le désarmement comme une discipline à part, pouvant faire l'objet de négociations distinctes, mais le considérer pour ce qu'il est, à savoir un aspect de la situation globale.

#### LE DÉSARMEMENT LORS DE LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE

Le désarmement occupe une place particulière dans la phase de mise en œuvre ; il ne suffit pas d'énoncer des mesures de désarmement dans un accord, il faut les mettre en place et les appliquer. Le

désarmement n'intéresse pas que les gouvernements. Il doit donc être un sujet majeur pour la société civile et expliquer, en partie, la participation de la société civile à cette phase. Le rôle que joue la société civile dans le désarmement dépasse l'objet de cet article.

### *Le monde unique des négociations de paix*

Les accords de paix sont des documents vagues, incomplets et contradictoires. Ils sont tous uniques et ne peuvent être groupés dans un cadre général. Il existe néanmoins un accord tacite : certains principes ne peuvent être violés ou ignorés. Aujourd'hui, aucun médiateur ne peut accepter ou se permettre d'ignorer le désarmement. Si un accord de paix était signé aujourd'hui sans prévoir de désarmer les parties impliquées, la plupart des pays refuserait de le reconnaître, la société civile serait furieuse et les victimes, ou leurs familles, réclameraient vengeance. En somme, la paix serait improbable.

Le désarmement doit donc être traité avec beaucoup de soin. Ce n'est pas un sujet simple. Il faut en effet du temps, de la patience et de la créativité pour désarmer les combattants, surtout dans les pays où il est de tradition d'avoir une arme personnelle. Il faut absolument s'y préparer en travaillant avec les groupes armés non étatiques pendant le conflit. Contrairement aux gouvernements, qui ont participé à des séminaires, étudié la négociation, connaissent la communauté internationale et sont à l'aise à la table des négociations, les groupes armés non étatiques sont parfois isolés depuis des années, entretiennent leurs propres interprétations et sont rarement en contact avec les communautés qu'ils combattent. Ils sont donc confortés dans leurs positions et ne sont pas prêts à envisager un compromis. Parvenir à la paix avec un groupe armé non étatique est un processus lent et difficile : il faut instaurer la confiance, habituer le groupe à ce genre de discussions, l'initier aux règles de négociation et le préparer progressivement à l'idée que les négociations pourraient aboutir à une solution.

Une société qui se relève d'un conflit profondément enraciné a-t-elle, même avec tout cela, les moyens ou la volonté de mener à bien le désarmement ? Si l'État ne peut protéger ses citoyens, faut-il, dans un premier temps, un moratoire pour renforcer la stabilité institutionnelle avant que certaines mesures ne puissent être prises ? C'est, à n'en pas douter, la question qui va bientôt se poser à la Somalie, si les résolutions discutées au sein de la Conférence de réconciliation progressent. Lorsque le bien-être d'un groupe implique de priver l'autre de quelque chose, le désarmement peut conduire à la mort. Le succès des négociations de désarmement avec les groupes armés non étatiques sera donc le principal défi du XXI<sup>e</sup> siècle pour la paix.

#### Notes

1. Il s'agit ici d'adapter le type de négociations aux participants. Les représentants gouvernementaux ne sont pas traités de la même façon que les groupes rebelles ; chaque type d'acteur (et de négociations) représente un plan différent. Voir Louise Diamond et John McDonald, 1996, *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, Bloomfield (Connecticut), Kumarian Press.
2. Voir, par exemple, l'action de International Crisis Group ([www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)), de Conciliation Resources ([www.c-r.org](http://www.c-r.org)) ou de Concordis International ([www.concordis-international.org](http://www.concordis-international.org)).
3. Pour plus de précision sur les définitions des groupes armés non étatiques et les listes de terroristes, voir l'article de Nicolas Florquin et Elisabeth Decrey Warner dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
4. Christopher Clapham (sous la direction de), 1998, *African Guerrillas*, Oxford, James Currey.



## Faire face aux groupes armés non étatiques qui cherchent à se doter d'armes de destruction massive

Mustafa KIBAROGLU

Le système international est déstabilisé depuis la fin de la guerre froide en raison de la prolifération d'armes de destruction massive (ADM). Un certain nombre de groupes armés non étatiques et d'États sont décidés à acquérir des ADM et leurs vecteurs<sup>1</sup>. L'expression « groupes armés non étatiques » englobe toute une série d'acteurs aux objectifs très différents, notamment des extrémistes religieux, des milices racistes, des combattants de la liberté, des révolutionnaires et des groupes armés d'opposition. La plupart des groupes armés non étatiques ne sont toutefois pas intéressés par les ADM car ils ne pourraient pas contrôler les effets d'armes chimiques, biologiques ou nucléaires qui dépasseraient leurs attentes et leurs intentions. Leurs partisans risqueraient même d'être gravement touchés par de telles armes. L'organisation pourrait perdre dans ce cas de nombreux soutiens, politiques et autres.

Il n'en reste pas moins que certains groupes armés non étatiques – terroristes – sont intéressés par l'idée de lancer une attaque avec des ADM. Ces organisations peuvent se moquer des conséquences effroyables d'une telle attaque. Les membres de ces organisations peuvent même penser que ces attaques feront plus de « martyrs » (et non des victimes) qui iront au paradis. Ce sont ces organisations qui nous intéressent dans cet article. Nous tenterons d'évaluer la menace particulière que représentent les groupes armés non étatiques qui cherchent à acquérir des ADM et envisagerons différentes ripostes possibles.

Avec les attaques du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center à New York et le Pentagone à Washington, la communauté internationale comprit qu'une entité non étatique, Al-Qaida, avait instauré un réseau mondial – implanté, selon certaines informations, dans plus de 70 pays – qui comptait des milliers de personnes, toutes origines sociales et professionnelles confondues. Al-Qaida cherche, entre autres, à instaurer un nouvel ordre mondial selon son interprétation radicale du Coran. Sachant ce dont Al-Qaida est capable sans ADM, l'on imagine sans difficulté ce que ce groupe pourrait faire s'il avait en sa possession des capacités de destruction massive.

À ce jour, les groupes armés non étatiques n'ont pas réussi d'attaque majeure avec des ADM, à l'exception de celle perpétrée par Aum Shinrikyo, en mars 1995, dans le métro de Tokyo, qui tua douze personnes et fit plusieurs milliers de blessés<sup>2</sup>. Rien ne garantit qu'un groupe armé non étatique ne lancera pas prochainement une attaque dévastatrice. L'on sait qu'un certain nombre d'entités non étatiques cherchent à se procurer ou à mettre au point des ADM. La fin de la guerre froide a mis un terme au contrôle rigoureux que les Soviétiques exerçaient sur les installations militaires (sites de fabrication d'armes ou laboratoires de recherche). Il existe très peu de paramètres pour évaluer la probabilité que des groupes non étatiques terroristes ne lancent des attaques.

---

Mustafa Kibaroglu est le coordonnateur du programme d'études sur la sécurité atlantique et eurasiatique, Département de relations internationales de l'Université Bilkent à Ankara (Turquie).

## *Une évaluation classique de la menace*

Une menace est un ensemble de capacités militaires et d'intentions malveillantes. En l'absence de telles intentions, les capacités militaires ne représentent qu'une menace potentielle. De la même façon, si les capacités ne correspondent pas aux intentions, la menace ne paraît pas imminente. Par conséquent, pour bien évaluer une menace, il faut tenir compte des capacités militaires et des intentions d'un adversaire à un moment donné.

Cela dit, il ne faut pas oublier que si la mise au point de capacités militaires prend du temps, généralement plusieurs années voire des décennies, les intentions d'un groupe peuvent changer beaucoup plus rapidement en fonction de l'évolution du contexte international ou des conditions socio-politiques, économiques, scientifiques ou technologiques. Ajoutons que, à la différence des capacités militaires dont l'ampleur peut être visible ou découverte par les services de renseignement, les intentions d'un groupe peuvent être très difficiles à évaluer (elles peuvent, en effet, être tues délibérément).

L'on peut tout de même avoir une idée de la menace que représentent les États dont les territoires, les dirigeants, les installations militaires et industrielles et autres ressources stratégiques sont relativement bien connus. Il existe aussi des méthodes et moyens sophistiqués pour évaluer les intentions d'individus dont on sait qu'ils participent aux mécanismes de décision des États préoccupants. Il s'agit, par exemple, d'analyser leur profil psychologique ou leurs réactions face à des événements passés. L'on suppose que les États sont gérés par des dirigeants sensés qui mesurent les coûts et avantages de leur comportement et les conséquences éventuelles. C'est l'une des raisons qui expliquent le succès de la théorie de dissuasion et pourquoi les menaces que représentait l'acquisition d'ADM pour la stabilité internationale furent neutralisées pendant la guerre froide<sup>3</sup>. Le risque d'anéantissement réciproque par les armes nucléaires n'autorisait aucune erreur de calcul concernant l'ampleur des capacités militaires de l'adversaire et leurs éventuels effets et conséquences.

La dissuasion est efficace si plusieurs conditions sont réunies. Il faut, premièrement, un agresseur ayant l'intention d'utiliser la force contre un autre acteur. Deuxièmement, celui qui se défend doit chercher à neutraliser l'acte éventuel de l'agresseur en exploitant des méthodes de menace<sup>4</sup>. Enfin, pour que la dissuasion fonctionne, il faut que l'agresseur décide de ne pas attaquer en raison de la menace que brandit celui qui se défend<sup>5</sup>. La dissuasion ne peut fonctionner que dans des situations claires : l'agresseur sait ce qu'il ne doit pas faire et ce qu'il pourrait lui en coûter d'insister. L'efficacité de la dissuasion dépend, en effet, de la décision de l'agresseur de ne pas attaquer. Celui qui se défend doit s'assurer que l'agresseur comprend clairement son message car la dissuasion peut échouer si l'agresseur ignore cette menace<sup>6</sup>. Les déclarations publiques et d'autres méthodes sont utilisées pour informer l'agresseur des risques et conséquences d'une action. L'agresseur peut, pour de nombreuses raisons (barrières culturelles, problèmes intérieurs ou pression émotionnelle), ne pas interpréter correctement la menace qui lui est faite<sup>7</sup>.

Pour fonctionner, la dissuasion doit être crédible. Elle dépend des capacités, des moyens et des intentions de celui qui l'exerce. L'agresseur doit comprendre que celui qui se défend est prêt à agir<sup>8</sup>. Si les déclarations de celui qui se défend sont hésitantes ou ne sont exprimées qu'en termes vagues, la menace et, partant, la dissuasion ne seront pas convaincantes.

La dissuasion met en évidence le rapport psychologique qui existe entre parties adverses. L'on peut dire, par conséquent, qu'une politique de dissuasion dépend des émotions, des impressions et des calculs des décideurs politiques<sup>9</sup>. Elle ne repose pas seulement sur les capacités réelles et la volonté du pays qui se défend de tenir ses engagements, mais aussi sur la façon dont il saura convaincre l'agresseur de ses capacités et sa détermination. Malheureusement, les intentions prudemment codées de ceux

qui se défendent n'ont pas toujours l'effet souhaité sur l'agresseur car celui-ci n'a pas conscience de la menace de dissuasion ou ne la juge pas crédible<sup>10</sup>.

### *Faire face à la menace d'ADM des groupes armés non étatiques*

La situation stratégique qui a longtemps reposé sur un équilibre nucléaire précaire est terminée<sup>11</sup>. Les groupes non étatiques terroristes ayant des structures de commandement hiérarchiques de style étatique sont des acteurs de plus en plus influents dans le domaine politique et militaire. L'arrivée de ces entités politiques quasi militaires au cœur de la politique internationale perturbe la stabilité et la prévisibilité du système international et menace la paix et la sécurité internationales.

Les options dont nous disposons pour riposter sont vaines face à la menace que représentent les groupes armés non étatiques terroristes. Contrairement à la majorité des organes de décision des États sur la scène internationale, les groupes armés non étatiques terroristes et leurs membres ne procèdent pas forcément à une analyse classique des coûts et des avantages<sup>12</sup>. Si la plupart des acteurs rationnels pensent que le risque le plus grand est de perdre la vie, ce n'est pas forcément le cas pour un acteur irrationnel. Quant aux gains matériels, ils ne sont pas nécessairement considérés comme des avantages. Les groupes armés non étatiques terroristes dont nous parlons ici ne sont pas engagés dans des luttes séparatistes ou idéologiques classiques.

*Les options dont nous disposons pour riposter sont vaines face à la menace que représentent les groupes armés non étatiques terroristes.*

Une fois encore, contrairement aux États, qui ont des capacités en grande partie visibles et qui diffusent, de manière fortuite ou délibérée, des informations sur leur intention de recourir à la force dans un délai prévisible (en effectuant, par exemple, des manœuvres militaires de grande ampleur), de nombreux groupes armés non étatiques terroristes sont quasiment invisibles. Il est donc difficile de suivre leurs capacités, et plus encore de savoir quand et où ils comptent lancer une attaque. Il est peu probable qu'une dissuasion soit efficace dans de telles circonstances.

Les groupes armés non étatiques opèrent depuis le territoire d'un ou de plusieurs pays, avec ou sans leur soutien. Lorsque la base d'un groupe est localisée, toute la difficulté est de prendre la décision de lancer une attaque sur le territoire d'un État souverain. Dans certains cas, la seule option militairement et politiquement viable est de tenir pour responsables les États qui ont fourni un soutien logistique à ces entités et de les menacer de représailles. C'est ce qui s'est produit après les attaques terroristes contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie. Les États-Unis tinrent l'Afghanistan et le Soudan pour responsables d'avoir soutenu le groupe armé non étatique qui avait organisé les attaques et ripostèrent avec des missiles de croisière. Certaines autorités américaines ont affirmé que si les attaques contre les ambassades avaient été de nature chimique ou biologique, les ripostes contre l'Afghanistan et le Soudan auraient pu être nucléaires<sup>13</sup>.

Par le passé, les groupes terroristes avaient besoin d'un pays qui les accueille et leur fournisse un appui financier et logistique ; aujourd'hui, en raison des avancées technologiques et scientifiques, ce soutien pourrait devenir inutile s'il ne l'est pas déjà. Les groupes armés non étatiques sont désormais très organisés dans leur mode de fonctionnement. Ils n'ont pas forcément de quartier général, de bases militaires ou d'armées permanentes contre lesquelles un pays attaqué pourrait riposter.

Par conséquent, toute communication concernant la détermination d'un pays ou sa capacité à riposter n'aura pas beaucoup d'influence sur des groupes irrationnels ou clandestins. Dans de telles circonstances, il est presque certain que les réactions classiques, comme la dissuasion, échoueront. À l'heure actuelle, les États n'ont pas vraiment confiance dans leur capacité à faire face aux adversaires, potentiels ou confirmés, que sont les groupes armés non étatiques.

## *De nouvelles stratégies s'imposent*

Même si le Président américain George W. Bush fut vivement critiqué pour avoir déclaré, au lendemain du 11 septembre 2001, « ceux qui ne sont pas avec nous [dans la lutte contre le terrorisme] sont contre nous », il n'est pas totalement absurde d'affirmer que le monde est divisé entre, d'un côté, ceux qui luttent, ou admettent au moins la nécessité de lutter, contre les organisations terroristes ou les groupes armés non étatiques considérés comme tels et, d'un autre côté, ceux qui les soutiennent<sup>14</sup>. En raison de cette divergence de vues des États et du manque d'unité – ou de vision commune – sur une définition du terrorisme ou des terroristes, il est très difficile de lutter contre les groupes armés non étatiques. Le terrorisme est désormais un problème mondial qui doit être réglé par une coopération et collaboration au niveau mondial.

Il faut absolument trouver de nouvelles stratégies pour empêcher les groupes armés non étatiques d'atteindre leurs objectifs. Lorsqu'il est probable que la dissuasion classique échouera, il est particulièrement important de prendre des mesures pour contrecarrer d'éventuelles attaques. Ces mesures ne doivent être utilisées que contre le groupe armé non étatique visé et non pas contre l'État sur le territoire duquel le groupe opère. Pour qu'une action puisse être lancée contre un État, il faut des preuves irréfutables démontrant que cet État collabore avec un groupe armé non étatique pour lancer une attaque imminente. Toute action lancée à titre préventif est problématique et peut avoir des conséquences politiques graves, surtout si elle signifie une attaque sur le territoire d'un État, quelle que soit la raison profonde.

### LE PARTAGE D'INFORMATIONS

Le renseignement est l'une des armes les plus importantes, et peut-être la plus efficace, dans la lutte contre les groupes armés non étatiques terroristes. Obtenir des renseignements sur de tels groupes présente toutefois des difficultés particulières. Avec les technologies informatiques actuelles, les membres d'un réseau terroriste n'ont pas besoin de connaître les autres membres du réseau ni de les rencontrer en personne pour planifier et lancer des attaques. En raison de la difficulté qu'il y a à repérer les communications entre terroristes parmi les milliards d'interactions qui se produisent chaque jour en ligne, même les services de renseignement les plus sophistiqués avec leur technologie de pointe se heurtent à des difficultés sans précédent pour évaluer la menace.

Le renseignement humain est alors particulièrement important. Il prend la forme d'infiltrations. Il est, en effet, indispensable de comprendre la logique des terroristes. Les décisions concernant le lieu et les modalités d'une attaque sont prises par de petits groupes, des cellules toujours plus petites réparties à travers le monde ; pour que des mesures préventives puissent être prises à temps, il faut donc absolument trouver le moyen de se procurer des informations sur ces groupes. Il faut reconnaître que c'est de plus en plus difficile ; les chances de recruter des agents ou d'acheter des indicateurs pourraient bien diminuer car ces gens, surtout les membres de groupes religieux extrémistes, attachent peu d'importance aux avantages matériels (habituellement utilisés dans ces situations).

Comme les réseaux de terroristes sont mondiaux, il importe de partager au niveau mondial les renseignements obtenus. Les États devraient faire leur possible pour coopérer. Il faut tout de même reconnaître les obstacles profondément ancrés qui compliquent le partage de renseignement entre les États – il est déjà très difficile de partager des informations entre institutions d'un même pays. Certains exemples, au niveau national ou international, devraient pourtant être une source d'inspiration.

Au niveau national, par exemple, les États-Unis ont engagé un processus de restructuration de leurs services de renseignement (de la recherche jusqu'au partage d'informations). La CIA (Central Intelligence Agency), qui est chargée du renseignement concernant les intentions et les capacités

des autres pays, et le FBI (Federal Bureau of Investigation), qui s'occupe du renseignement au niveau national, associent désormais leurs efforts dans le cadre d'une plus large institution, le Directorate of National Intelligence (DNI)<sup>15</sup>. Le but est d'accélérer et d'améliorer la communication des renseignements pour que les autorités américaines soient mieux informées des risques d'attaques terroristes. Il semblerait que les chances d'éviter de nouvelles attaques soient plus grandes avec le DNI. De nombreux éléments de ces réformes n'ont toutefois pas encore été appliqués.

Le partage d'informations présente des difficultés en raison de la nature même des activités concernées. Certains pensent que les renseignements doivent rester confidentiels pour que les sources puissent être utilisées sur le long terme. Les divergences de vue concernant la définition du terrorisme et des terroristes posent également un problème. Les États peuvent craindre de n'avoir aucun contrôle sur les informations qu'ils pourraient communiquer à leurs alliés et qui pourraient avoir des conséquences auxquelles ils ne veulent être associés. (Les pays qui avaient communiqué à la CIA des informations sur des personnes soupçonnées d'être membres d'Al-Qaida ont connu de graves problèmes politiques suite aux vives réactions populaires que suscita la façon dont la CIA utilisa ces informations pour arrêter et interroger ces personnes.) Ces difficultés doivent être surmontées. Il faut trouver des moyens de coopérer au niveau international avant qu'il ne soit trop tard.

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pourrait être un cadre adapté pour obtenir et partager des informations de manière collective. L'OTAN dispose déjà d'une infrastructure très avancée et s'élargit actuellement, aussi bien au niveau de ses membres que de sa mission. L'objectif de l'OTAN n'est plus la défense territoriale contre un ennemi clairement connu. Depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN a évolué pour faire face aux nouvelles menaces. Sa structure de commandement et de contrôle, ainsi que ses capacités de planification, sont progressivement mises à jour<sup>16</sup>. Sa supériorité technologique est complétée par des éléments qui devraient permettre à l'Alliance d'élargir ses capacités de renseignement humain.

La composition de l'OTAN a également beaucoup changé. Outre qu'elle s'est élargie à 26 membres de plein droit (tous de la région transatlantique), l'OTAN a étendu sa zone d'activité en concluant des plans de coopération avec des pays animés d'un même esprit dans d'autres régions du monde, comme les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale et du Caucase et les États balkaniques (dans le cadre du Partenariat pour la paix) ou des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (dans le cadre du Dialogue méditerranéen). Les centres d'excellence de l'OTAN permettent aussi de conclure des accords spéciaux avec des pays en échange de connaissances, de renseignements et de formation<sup>17</sup>.

Le Sommet de l'OTAN d'Istanbul, en juin 2004, aborda la question de l'échange d'informations entre les membres existants et d'autres pays ayant les capacités et la volonté de réunir et partager des informations. L'Initiative de coopération d'Istanbul, lancée lors du sommet, vise ainsi à favoriser la sécurité régionale et mondiale à long terme en offrant aux pays du Moyen-Orient élargi une coopération bilatérale avec l'OTAN pour les questions de sécurité. Elle est axée sur une coopération concrète dans certains domaines, en particulier celui de la sécurité, avec différents acteurs, à commencer par les membres du Conseil de coopération du Golfe : l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar. L'Initiative de coopération d'Istanbul repose sur l'engagement et les intérêts communs de l'OTAN et des pays de la région, en tenant compte de leur diversité et de leurs besoins particuliers. Ce processus spécifique tient compte d'autres initiatives internationales qu'il vient compléter comme celles du Groupe des huit ou d'organisations internationales comme l'Union européenne ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. L'Initiative de coopération d'Istanbul propose diverses activités bilatérales et notamment de coopérer pour la lutte contre le terrorisme, en partageant des informations ou en participant aux travaux de l'Alliance concernant la prolifération des ADM et leurs vecteurs<sup>18</sup>. L'on ne peut malheureusement pas dire que beaucoup de progrès aient été accomplis jusqu'à présent.

Il n'en reste pas moins que l'OTAN a acquis, au fil des années, une crédibilité dont il faut profiter. Il faudrait que ses capacités soient à la mesure des défis. D'autres pays devraient être invités à collaborer avec l'OTAN, en devenant membres de plein droit, membres associés ou partenaires.

### EMPÊCHER LE TRAFIC D'ADM

L'OTAN n'est pas le seul mécanisme de coopération pour lutter contre le terrorisme. L'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP) a été mise en place par les États-Unis avec la coopération de pays amis.

L'ISP est une initiative globale visant à empêcher la livraison d'ADM, de leurs vecteurs et des éléments connexes. Annoncée par le Président George W. Bush, le 31 mai 2003, elle découle de la stratégie nationale de lutte contre les ADM adoptée en décembre 2002, qui reconnaît le besoin d'instruments plus importants pour enrayer la prolifération de ces armes dans le monde. L'ISP veut une stratégie anticipée plus dynamique et originale pour empêcher la prolifération à destination ou en provenance d'États ou d'acteurs non étatiques qui constituent une menace sur le plan de la prolifération. L'ISP entend faire appel aux autorités légales, nationales et internationales, pour lutter contre la prolifération<sup>19</sup>.

La résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité le 28 avril 2004, demande à tous les États d'agir de concert pour empêcher le trafic d'ADM. Le Conseil de sécurité :

8. *Demande* à tous les États :

- a) De promouvoir l'adoption universelle et l'application intégrale et, au besoin, le renforcement des traités multilatéraux auxquels ils sont parties qui ont pour objet d'empêcher la prolifération d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques ;
- b) D'adopter, s'ils ne l'ont pas encore fait, des règles et réglementations nationales visant à garantir le respect des engagements souscrits en vertu des principaux traités multilatéraux de non-prolifération ;
- c) De renouveler et de concrétiser leur engagement en faveur de la coopération multilatérale, en particulier dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique, de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes biologiques et à toxines et sur leur destruction, qui sont des moyens importants de poursuivre et d'atteindre leurs objectifs communs dans le domaine de la non-prolifération et de promouvoir la coopération internationale à des fins pacifiques ;
- d) D'élaborer des moyens appropriés de collaborer avec l'industrie et le public et de les informer des obligations que leur imposent les lois en question ;

9. *Demande* à tous les États de promouvoir le dialogue et la coopération dans le domaine de la non-prolifération, de façon à apporter des réponses à la menace que constitue la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs ;

10. *Demande* à tous les États, comme autre moyen de contrer cette menace, d'agir de concert, avec l'aval de leurs autorités judiciaires, dans le respect de leur législation et du droit international, pour empêcher le trafic des armes nucléaires, chimiques ou biologiques, de leurs vecteurs et des éléments connexes<sup>20</sup>.

La résolution 1540 ne sera efficace que si les États appliquent pleinement les décisions obligatoires du Conseil de sécurité. L'on ne sait pas encore dans quelle mesure les États Membres répondront aux demandes du Conseil de sécurité.

## Conclusion

Les groupes armés non étatiques qui veulent se procurer et utiliser des ADM sont difficiles à localiser et il n'est pas simple d'évaluer la menace qu'ils représentent. Une dissuasion classique ne pouvant suffire face à de tels groupes, il faut absolument trouver de nouvelles stratégies. Le contrôle des moyens d'attaque (ADM et éléments connexes) pourrait être l'une des solutions les plus efficaces pour lutter contre cette menace. La Résolution 1540 et l'ISP constituent un bon début ; il faut cependant élargir la coopération entre les pays pour que ces initiatives aient une réelle incidence.

Il ne faut cependant pas négliger les groupes armés non étatiques. Il est, en effet, essentiel de réunir des informations pour savoir quelles sont leurs capacités et leurs intentions. Les membres de ces groupes étant répartis à travers le monde, les services de renseignement ne seront utiles que si les États coopèrent et partagent leurs ressources. Cette idée de partage est toutefois mise à rude épreuve par le culte ancestral du secret et la suspicion que les États entretiennent depuis des années. Le fait de ne pas coopérer pourrait avoir des conséquences dévastatrices. Il faut adopter rapidement des mesures efficaces pour empêcher que des ADM ou les matières, technologies et connaissances scientifiques nécessaires pour les fabriquer ne se retrouvent entre les mains de groupes armés non étatiques.

*Les services de renseignement ne seront utiles que si les États coopèrent et partagent leurs ressources.*

## Notes

1. Voir Mustafa Kibaroglu, 2004, « Turkey's Sweet & Sour Policy against NBC Weapons », *Turkish Policy Quarterly*, vol. 3, n° 2, été, p. 101.
2. La secte Aum Shinrikyo, dont le nom signifie « vérité suprême », constituerait un réseau mondial regroupant des scientifiques, des experts dans de nombreux domaines comme la médecine, l'ingénierie, l'archéologie ou les sciences naturelles. Des membres de la secte furent arrêtés alors qu'ils tentaient d'acheter des mines d'uranium en Australie ; d'autres se sont rendus en Afrique centrale pour mieux connaître le virus mortel Ebola (S. Day, J. Parachini, et W. Rosenau, 2005, *Aum Shinrikyo, Al Qaeda and the Kinshasa Reactor: Implications of Three Case Studies for Combating Nuclear Terrorism*, Santa Monica (Californie), RAND Corporation, p. 18 ; Kyle B. Olson, 1999, « Aum Shinrikyo: Once and Future Threat? », *Emerging Infectious Diseases*, vol. 5, n° 4, <[www.cdc.gov/ncidod/EID/vol5no4/olson.htm](http://www.cdc.gov/ncidod/EID/vol5no4/olson.htm)>).
3. Il existe deux notions clés de dissuasion dans les contextes politique et militaire : la dissuasion par représailles et la dissuasion par interdiction. La première consiste à menacer l'adversaire de lancer une action punitive destructrice contre sa population civile et son industrie. La seconde consiste à convaincre son adversaire qu'il échouera s'il décide de lancer une attaque. Si la dissuasion par représailles est généralement associée à la dissuasion nucléaire, la dissuasion par interdiction est souvent associée à la dissuasion classique. Voir William W. Kaufmann, 1989, « The Requirements of Deterrence », dans Philip Bobbitt, Lawrence D. Freedman et Gregory F. Treverton (sous la direction de), *US Nuclear Strategy: A Reader*, Londres, The Macmillan Press, p. 168 à 173. Voir aussi T.V. Paul, 1998, « Power, Influence, and Nuclear Weapons: A Reassessment », dans T.V. Paul, Richard J. Harknett et James J. Wirtz (sous la direction de), *The Absolute Weapon Revisited: Nuclear Arms and the Emerging International Order*, Michigan (Illinois), The University of Michigan Press, p. 26.
4. Voir Janice Gross Stein, 1991, « Calculation, Miscalculation, and Conventional Deterrence I: The View from Cairo », dans Robert Jervis, Richard Ned Lebow et Janice Gross Stein (sous la direction de), *Psychology and Deterrence*, Baltimore (Maryland), The Johns Hopkins University Press, p. 36.
5. Voir Patrick M. Morgan, 1983, *Deterrence: A Conceptual Analysis*, deuxième édition, Beverly Hills (Californie), Sage, p. 38.
6. Voir Lawrence D. Freedman, 1998, « Strategic Coercion », dans Lawrence D. Freedman (sous la direction de), *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, Oxford, Oxford University Press, p. 15 à 19.
7. Voir Edward Rhodes, 2000, « Conventional Deterrence », *Comparative Strategy*, vol. 19, n° 3, juillet-septembre, p. 221 à 233.
8. Voir Kaufmann, op. cit., p.171 à 173.
9. Robert Jervis, 1991 « Introduction: Approaches and Assumptions », dans Jervis, Lebow et Gross Stein, op. cit., p. 1 et 2.
10. Voir Richard Ned Lebow, 1991, « Conclusions », dans Jervis, Lebow et Gross Stein, op. cit., p. 203 à 210.
11. Il vaudrait mieux reprendre la terminologie des années 60. À l'époque, la stabilité de la rivalité des superpuissances semblait reposer principalement sur « l'équilibre fragile de la terreur », expression faisant suite aux travaux de Albert

- Wohlstetter, un éminent stratège de RAND Corporation. Voir Albert Wohlstetter, 1989, « The Delicate Balance of Terror » (première parution en 1958), dans Philip Bobbitt, Lawrence D. Freedman et Gregory F. Treverton (sous la direction de), *US Nuclear Strategy: A Reader*, Londres, Macmillan Press, p. 143 à 167.
12. Les « États voyous » font, bien évidemment, exception. Ils sont inquiétants en raison de leurs ambitions concernant les ADM, mais l'on pense pouvoir encore maîtriser la menace qu'ils représentent. Dans de tels cas, les grands principes de la théorie classique de la dissuasion devraient jouer. Par exemple, les experts de sécurité s'accordent, dans l'ensemble, à dire que si le dirigeant iraquien Saddam Hussein n'a pas attaqué Israël avec des armes chimiques ou biologiques pendant la guerre du Golfe en 1991, alors qu'il semblait en avoir les moyens, c'est notamment qu'il craignait que les États-Unis ne mettent à exécution leur menace de riposter avec des armes nucléaires.
  13. Opinion exprimée par des militaires et diplomates de haut rang lors de conversations informelles en marge de la conférence annuelle sur les questions de désarmement organisée par ce qui était alors la Defense Special Weapons Agency, en juin 1998, Norfolk (Virginie).
  14. Président George W. Bush, « President Welcomes President Chirac to the White House », 6 novembre 2001, <[www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011106-4.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011106-4.html)>.
  15. Pour plus de précision, voir *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, US Government Printing Office, Washington, pas de date, <[www.gpoaccess.gov/911](http://www.gpoaccess.gov/911)>.
  16. Pour plus d'informations, consulter le site de l'OTAN, <[www.nato.int](http://www.nato.int)>.
  17. Le Centre d'excellence de l'OTAN pour la défense contre le terrorisme, qui fut créé à Ankara en juin 2005, sous l'égide de l'état-major général turc, organise des cours, des séminaires et des symposiums auxquels participent aussi des militaires et des fonctionnaires civils, de moyen et haut rangs, venant notamment d'Indonésie, de Malaisie et de Singapour. Voir <[www.coedat.nato.int](http://www.coedat.nato.int)>.
  18. Pour plus d'informations, voir le site web de l'Initiative de coopération d'Istanbul de l'OTAN, <[www.nato.int/ici/home.htm](http://www.nato.int/ici/home.htm)>.
  19. En septembre 2003, 11 pays acceptèrent et publièrent, dans le cadre de l'Initiative de sécurité contre la prolifération, la Déclaration sur les principes d'interception qui définit des mesures précises pour intercepter les livraisons d'ADM et empêcher les acteurs impliqués dans la prolifération de s'engager dans ce commerce meurtrier. L'ISP s'inscrit dans un effort global de lutte contre la prolifération qui mobilise les services de renseignement, les moyens diplomatiques, les services de maintien de l'ordre et autres pour empêcher les transferts d'éléments liés aux ADM vers des pays inquiétants. Voir <[www.proliferationsecurity.info](http://www.proliferationsecurity.info)>
  20. Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU, 28 avril 2004, document des Nations Unies S/RES/1540 (2004), par. 8 à 10.

## Les transferts d'armes vers les groupes armés non étatiques

Chris SMITH

Le processus d'édification des nations est continu. Même dans les pays qui ont la chance d'être sûrs, homogènes et forts, le processus d'ajustement et de réforme est permanent. Dans les pays les mieux lotis, des processus pluralistes et des discours relativement rationnels s'occupent efficacement, avec discrétion et justesse, des changements nécessaires. L'État n'exerce que rarement son monopole de l'utilisation de la force et de la violence pour empêcher ou engager un changement. Les changements sont acceptés, des ajustements sont effectués et la protestation s'exprime par le biais des médias, des groupes d'intérêts et, le cas échéant, lors des élections.

Dans les pays de ce type, les acteurs non étatiques représentent rarement un problème de sécurité. Dans bien des cas, le processus politique n'est toutefois pas aussi calme et professionnel. D'ailleurs le besoin de changement n'est peut-être pas politiquement acceptable par l'État qui existe peut-être à peine dans un État-nation n'ayant ni légitimité ni pouvoir. Le plus souvent dans ces cas-là, l'État et les acteurs non étatiques ont recours à la force et à la violence pour atteindre leurs objectifs qui sont généralement très difficiles sans armes, munitions, explosifs et ressources financières. La principale préoccupation pour l'État-nation et l'analyste se pose à ce stade, lorsque les acteurs non étatiques se dotent de moyens pour mener des conflits violents. L'affrontement monte alors d'un cran. Lorsque l'opposition atteint le stade de l'affrontement violent, les acteurs non étatiques deviennent une menace pour l'État et pour les intérêts de ses dirigeants, du président aux apparatchiks.

Après la deuxième guerre mondiale, et suite au démantèlement des empires coloniaux, les processus d'édification de nations se multiplièrent ; ils furent, dans la plupart des cas, tendus et violents. Depuis l'apparition du système westphalien et la suprématie de la souveraineté, rares sont les États qui ont échappé à la violence associée à l'édification d'une nation. En ce sens, la fin de la deuxième guerre mondiale et la fin de la guerre froide furent des repères importants, voire des signes avant-coureurs, mais pas des changements énormes dans l'histoire de l'État-nation.

Depuis une dizaine d'années, les acteurs non étatiques modernes inquiètent de plus en plus ; ces groupes, qui contestent les pouvoirs et la légitimité de l'État dans sa forme actuelle, ont souvent recours à la violence et au conflit armé pour parvenir à leurs fins. Ils peuvent prendre différentes formes : du groupe d'opposition classique (non plus révolutionnaire mais rebelle) à des sociétés privées « lucratives » (non plus mercenaires) qui proposent des services militaires et de sécurité aux États (et, dans certains cas, aussi à des acteurs non étatiques) qui, pour telle ou telle raison, ne peuvent (ou ne veulent) les faire eux-mêmes. Dans cet article, c'est la première de ces catégories qui nous intéresse.

---

Chris Smith est Associate Fellow à Chatham House et chercheur invité dans les universités de Brighton et Bristol. Il a travaillé auparavant au King's College London où il a créé le programme de recherche sur les conflits, la sécurité et le développement. Il écrit énormément sur les questions de sécurité en Asie du Sud et rédige actuellement un livre sur le Sri Lanka.

La question des livraisons d'armes aux acteurs non étatiques est désormais une préoccupation de la communauté internationale. Les discussions sur les craintes que suscite la prolifération des armes légères ont mis en évidence un problème complexe. Comment traiter la question des armes illégales qui se retrouvent inévitablement entre les mains d'acteurs non étatiques qui s'opposent à l'État ?

### *Les États qui livrent des armes aux acteurs non étatiques*

Avant la fin de la guerre froide, les acteurs non étatiques parvenaient souvent, par de fortes positions idéologiques, à obtenir qu'une grande puissance leur livre des armes. Cela ne concernait pas que les deux superpuissances mais d'autres pays, par exemple la Chine ou la France. Les livraisons secrètes d'armes à des acteurs non étatiques étaient souvent un instrument de politique étrangère.

La fin de la guerre froide a depuis redéfini le contexte de la sécurité mondiale et eu un impact considérable sur l'axe nord-sud. De nombreuses puissances décidèrent de revoir leurs positions par rapport à toute une série d'acteurs et de causes dans les pays en développement. Les dirigeants comme leurs opposants ne pouvaient plus profiter des anciennes tensions de la guerre froide.

L'effondrement de l'Union soviétique créa un nouveau marché pour les armes illégales. Les responsables des arsenaux qui étaient mécontents et corrompus envoyèrent discrètement de grandes quantités d'armes sur le marché noir mondial. Ces armes se retrouvèrent rapidement entre les mains de ceux qui pouvaient les acheter. L'Afrique fut ainsi inondée d'armes légères bon marché. La multiplication de ces armes facilita certainement l'apparition des « nouvelles guerres », mais n'en fut pas la cause. Les courtiers et les entrepreneurs jouèrent aussi un rôle et firent fortune sur le marché noir dans les années 90. Ces événements permirent non seulement aux groupes armés non étatiques d'être mieux armés et capables de menacer l'État et son monopole de la violence ; ils renforcèrent aussi les pouvoirs des criminels (qui se confondaient parfois avec les groupes armés non étatiques), des voleurs de bétail aux trafiquants de drogue. Les armes légères étaient toujours aussi difficiles à contrôler et eurent un impact certain sur la situation de la sécurité régionale, surtout sur le plan de la sécurité humaine.

### *L'importance de la mondialisation*

Cette redéfinition de la sécurité est intervenue dans le contexte d'une mondialisation galopante. Le retrait des obstacles et barrières aux mouvements de biens et de capitaux a profité au commerce légal mais aussi aux activités illégales. Les mouvements d'armes sont devenus plus faciles ; ceux qui s'en chargent ont été attirés par ce produit et un marché favorable. Les réseaux criminels préfèrent les produits qui représentent une forte valeur pour de petites quantités, comme la drogue. L'on peut dire que les armes légères entrent, dans une certaine mesure, dans cette catégorie. Elles peuvent être déplacées beaucoup plus facilement que d'autres types d'armes. Un autre facteur joue aussi un rôle important : elles nécessitent des infrastructures minimales là où elles sont déployées et utilisées. Elles peuvent, en outre, être utilisées par des gens sans qualification particulière et ne nécessitent pas, ou peu, de formation technique.

Il est aussi beaucoup plus facile de financer l'acquisition d'armes légères. L'ère de la mondialisation a ouvert une nouvelle ère de la finance. Les transferts d'argent entre personnes ou d'un pays à l'autre n'avaient jamais été aussi simples. Quels que soient les efforts des États pour tenter de suivre les mouvements d'argent, l'ampleur et la rapidité des opérations ouvrent de nouvelles possibilités à ceux qui agissent en marge de la légalité.

Les forces de la mondialisation ont défini sur plusieurs plans le contexte de sécurité de l'après-guerre froide. Les acteurs non étatiques en profitent énormément. Des dons pour soutenir leurs

activités peuvent être versés en toute sécurité quasiment n'importe où dans le monde. Il est plus facile que jamais de dissimuler la source et l'arrivée des financements nécessaires pour alimenter les conflits impliquant des groupes armés non étatiques. Pour la plupart de ces conflits, les sources de financement se multiplient avec l'engagement des diasporas. La corrélation croissante qui existe entre la criminalité organisée et les conflits complique toute analyse et notamment celle qui permettrait à la communauté internationale de voir comment traiter les questions. La communauté internationale n'a ainsi jamais vraiment compris à quel point les trafiquants d'armes allaient profiter des réseaux criminels et des moyens de la criminalité organisée pour déplacer les armes d'un lieu vers un autre. Par contre, les groupes de la criminalité organisée saisissent très vite les opportunités que représentaient les États fragiles ou en déliquescence. À la fin des années 90, de l'héroïne en provenance d'Asie était acheminée en Europe en passant par les Balkans. Dix ans plus tard, la cocaïne d'Amérique du Sud arrive en Europe en passant par l'Afrique de l'Ouest.

*La communauté internationale n'a jamais vraiment compris à quel point les trafiquants d'armes allaient profiter des réseaux criminels et des moyens de la criminalité organisée pour déplacer les armes.*

### ***Les acteurs non étatiques et les armes de destruction massive***

Il ne faut pas sous-estimer les conséquences que pourraient avoir des armes de destruction massive (ADM) entre les mains d'acteurs non étatiques. L'effondrement de l'ex-Union soviétique et les révélations sur le réseau de A.Q. Khan au Pakistan dessinent un scénario potentiellement cataclysmique qui fait craindre l'utilisation d'armes nucléaires.

L'on peut craindre que des bombes sales ou des stocks de pays nucléaires ne se retrouvent entre les mains de groupes armés non étatiques prônant la destruction ; la situation est pour l'instant différente. En raison de ce qui s'est produit depuis la fin de la guerre froide, l'offre devrait être importante mais rien ne permet de penser que les groupes armés non étatiques sont très demandeurs. Les utilisateurs peuvent être relativement certains que les ADM perturberont, ou détruiront, ce dont l'État a besoin et ce qu'il utilise pour asseoir sa légitimité ; il est donc étonnant que la demande ne soit pas plus grande, surtout parmi les groupes armés non étatiques qui ne se soucient guère des droits de l'homme.

Si les groupes qui veulent provoquer un tel chaos ne sont pas vraiment intéressés par les ADM c'est peut-être parce que la manipulation et le déploiement de ces armes sont si délicats. Pour la plupart de ces groupes, il n'est d'ailleurs pas évident de savoir comment et où ils pourraient décider d'utiliser ces armes. L'on ne comprend pas très bien quels pourraient être leurs objectifs politiques, tactiques et stratégiques. L'utilisation d'ADM serait, en effet, un acte de terrorisme et provoquerait certainement le chaos et les ravages que les actes terroristes « spectaculaires » cherchent à entraîner. Comme pour les attaques du 11 septembre 2001, l'explosion d'une bombe sale susciterait une terreur généralisée et durable. Quant aux coûts politiques et économiques, ils ne manqueraient pas d'être importants. Un groupe armé non étatique qui déciderait d'utiliser des ADM compromettrait sa crédibilité et ne pourrait plus engager d'initiatives pour obtenir de la communauté internationale qu'elle l'accepte et lui reconnaisse une légitimité, ni espérer conserver le soutien de ses propres partisans. Un tel acte serait un suicide politique. La plupart des groupes armés non étatiques ont des objectifs politiques ; ils ne veulent pas seulement du pouvoir, ils veulent être reconnus et respectés par la communauté internationale. Cette position sur la question des ADM est peut-être ce qui distingue les groupes armés non étatiques des organisations terroristes.

L'attrait des ADM pour les acteurs non étatiques se heurte donc à d'importantes barrières politiques et techniques. L'on ne peut cependant pas exclure qu'un jour l'irrationalité extrême ne prévaille pas si un groupe parvient à se doter de telles armes. À part la terreur extrême qu'elles provoqueraient, les ADM ne semblent heureusement pas correspondre aux divers objectifs visés par les groupes armés non étatiques.

## *Les groupes armés non étatiques et les systèmes d'armes classiques*

Les groupes armés non étatiques se procurent généralement des armes classiques auprès de l'opposition plutôt que d'acteurs extérieurs. La livraison d'armes classiques aux forces rebelles ou révolutionnaires était un phénomène de la guerre froide qui ne se produit plus. Les transferts d'armes internes peuvent représenter une part importante du « commerce » international d'armes. Il est très difficile de surveiller et d'étudier cet aspect du problème. Les fabricants d'armes ne sont pas forcément les fournisseurs (car les armes peuvent changer de mains plusieurs fois), ni même ceux qui s'assurent que les armes sont opérationnelles.

Il est arrivé à plusieurs reprises que des armes classiques se retrouvent entre les mains de groupes armés non étatiques au cours de campagnes militaires ou de soulèvements. En 1987, des rebelles au Tchad ont réussi à saisir d'importantes quantités d'armes libyennes. La Libye tenta même de bombarder le matériel qu'elle abandonnait pour qu'il ne se retrouve pas entre les mains des forces de Habré<sup>1</sup>. En 1997, suite à l'effondrement de l'État en Albanie, l'État perdit le contrôle de nombreux systèmes d'armes comme des chars et des véhicules blindés de transport de troupes<sup>2</sup>. Ces véhicules finirent par être abandonnés là où ils eurent une panne mécanique ou tombèrent en panne d'essence. En avril 2000, les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) envahirent le col de l'Éléphant qui relie la péninsule de Jaffna au reste de l'île<sup>3</sup>. Ils se saisirent alors de matériel militaire en quantités importantes, y compris de l'artillerie à longue portée, qu'ils utilisent encore aujourd'hui.

Les systèmes d'armes sont, dans l'ensemble, peu utiles aux groupes armés non étatiques. Ils leur sont toutefois très utiles lorsqu'ils sont sur le point de ne plus être considérés comme des groupes armés non étatiques et qu'ils ont accès aux infrastructures nécessaires. Il ne faut toutefois pas négliger le symbolisme de la possession de tels systèmes d'armes. C'est une chose de contester le monopole étatique de la force, mais lorsque ces groupes parviennent à rivaliser avec l'État c'est qu'ils ont réussi. La technologie militaire a joué un rôle important dans l'édification des nations après la deuxième guerre mondiale et ce pourrait bien être encore le cas si elle devait être le signe que des acteurs non étatiques deviennent des entités politiques légitimes.

## *Les armes légères illégales*

Les armes légères représentent une menace beaucoup plus grande que les ADM ou les armes classiques entre les mains d'acteurs non étatiques. Les fusils d'assaut, les mortiers et les lance-roquettes sont

***Les armes légères représentent une menace beaucoup plus grande que les ADM ou les armes classiques entre les mains d'acteurs non étatiques.***

les armes préférées des groupes armés non étatiques. (Les systèmes portatifs de défense aérienne, ou MANPADS, peuvent entrer aussi dans cette catégorie mais nous les aborderons dans une section à part.) Ces groupes armés s'intéressent moins à la puissance de feu qu'aux critères de simplicité et de mobilité car ils combattent rarement

de manière classique. Ils préfèrent la stratégie de guérilla et les tactiques insurrectionnelles et optent donc pour des armes mobiles et légères plutôt que pour des engins puissants mais encombrants.

Les transferts d'armes légères sont pratiques pour les acteurs non étatiques mais aussi pour les États. Les armes légères peuvent servir à mener une politique étrangère sans révéler la source des armes (mais le nom du fabricant). Dans les années 80, les États-Unis vendirent ainsi des armes à l'Iran et utilisèrent le produit de ces ventes pour financer les contras au Nicaragua<sup>4</sup>. Au cours de la même décennie, après l'invasion soviétique de l'Afghanistan, les États-Unis achetèrent des armes à la Chine et à d'autres pays et mirent sur pied une filière pour armer les moudjahidin qui luttèrent contre les envahisseurs soviétiques<sup>5</sup>. Dans les deux cas, des objectifs controversés de politique étrangère furent atteints sans l'approbation du Congrès. Vingt ans plus tard, les conséquences de ces armes se font toujours sentir en Afghanistan comme au Pakistan.

L'administration Reagan fut rattrapée par le scandale de l'Irangate et, dans le cas de l'Afghanistan, la filière de livraison d'armes devint trop importante pour pouvoir être niée. D'autres opérations de moindre envergure étaient cependant moins visibles. À la demande du Gouvernement américain, le Royaume-Uni inclut dans la filière de livraison d'armes à l'Afghanistan des missiles surface-air Blowpipe bien avant les missiles Stinger. Peu de gens se souviennent aujourd'hui de l'importance de la décision du Gouvernement britannique, prise principalement au nom des États-Unis. Les conflits armés et violents attirent toujours des malfaiteurs tentés par l'appât de gains rapides<sup>6</sup>. Les gouvernements font appel à leurs services pour que des armes soient livrées à tel ou tel endroit en laissant un minimum de trace écrite et avec une transparence minimale.

## Les MANPADS

Les systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS) entrent dans la catégorie des armes préférées des groupes non étatiques. Ces systèmes sont faciles à utiliser, portables et relativement bon marché. Ils représentent une menace majeure, en particulier pour l'aviation. Les passagers qui traversent des continents à bord d'avions civils ne savent généralement pas que les compagnies aériennes se demandent souvent si elles doivent survoler ou non des États fragiles ou en déliquescence. Elles craignent les MANPADS qui peuvent être facilement utilisés pour attaquer des avions civils. Le 3 juillet 1988, un destroyer lance-missiles américain abattit un Airbus iranien qui effectuait un vol de routine au-dessus du Golfe persique, tuant tout les passagers et membres d'équipage ; cet avion civil aurait été pris pour un avion militaire ennemi<sup>7</sup>. Le 3 septembre 1983, un chasseur soviétique abattit un Boeing 747 de Korean Airlines<sup>8</sup>. Les MANPADS ne furent pas utilisés dans ces cas-là, mais ils pourraient produire les mêmes ravages ; un avion de ligne israélien échappa de justesse à un missile alors qu'il survolait Mombasa (Kenya) en novembre 2002.

*Les systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS) entrent dans la catégorie des armes préférées des groupes non étatiques.*

Malgré les inquiétudes récentes, il ressort des éléments disponibles que la menace est moins importante. Même si les MANPADS sont utilisés depuis près d'un demi-siècle, les attaques d'avions civils avec ces armes ont fait entre 500 et 1000 morts<sup>9</sup>. Même si c'est regrettable et tragique, cette situation n'est pas une crise majeure, passée ou présente, ni peut-être même pour l'avenir.

Les raisons pour lesquelles les MANPADS ne représentent pas une menace considérable ne sont pas très claires. Les MANPADS sont techniquement plus sophistiqués que d'autres armes légères ; ce peut être une explication. Ils utilisent généralement des batteries ou blocs d'alimentation très spéciaux qui sont difficiles à remplacer. Il semblerait que l'une des façons de vendre des Stinger au Pakistan et à l'Afghanistan consistait à mettre en marche ces appareils pour satisfaire la curiosité des acheteurs potentiels. Les vendeurs ne pouvaient faire cela que quelques fois ; lorsqu'ils avaient épuisé les batteries, l'arme était désactivée. Elle était dès lors inutile et sans valeur.

L'inquiétude que suscitent les MANPADS va croissant depuis le début de la guerre contre le terrorisme. C'est compréhensible vu le manque de connaissances concernant les capacités et la menace réelle. Il reste certainement des MANPADS quelque part (après le retrait des troupes soviétiques en Afghanistan, les États-Unis perdirent la trace de plusieurs centaines de missiles surface-air Stinger), sont-ils encore utilisables, où se trouvent-ils, qui les a ? Où pourraient-ils être utilisés, quand et contre qui ou quoi ? Les MANPADS ne constituent peut-être pas une menace aussi importante que l'effet cumulé des armes légères. Il n'en reste pas moins qu'un seul système portatif de défense aérienne peut avoir des effets dévastateurs. Il est donc important de suivre les mouvements des MANPADS surtout ceux qui ne tombent pas dans de bonnes mains. Ceux qui sont en mesure d'apporter des réponses techniques ont vite réagit face à ces menaces potentielles. L'une des priorités des experts de l'aviation civile est de réduire la vulnérabilité des appareils ; l'industrie n'a pas manqué de proposer des solutions techniques.

### *La communauté internationale attentive aux transferts d'armes destinés à des acteurs non étatiques*

D'une certaine façon, le risque de prolifération d'armes et de capacités nucléaires à des acteurs non étatiques a conduit à ce que des initiatives soient prises sur la question des transferts d'armes aux acteurs non étatiques. La menace d'activités nucléaires et abominables dans ce que Anatol Lieven appelle la « face obscure du village mondial »<sup>10</sup> appelait une réflexion originale et des politiques novatrices pour que des mesures responsables puissent être trouvées pour redresser la situation dans un monde globalisé où des pays plus petits et moins importants pourraient avoir autant de responsabilités que de grandes puissances<sup>11</sup>.

Après la guerre froide, les réactions massives des organisations non gouvernementales au nouveau contexte de sécurité furent un phénomène politique mondial remarquable que les pays, et plus particulièrement les pays attachés aux principes libéraux, et les Nations Unies ne pouvaient manquer de remarquer. Il s'ensuivit une conférence spéciale des Nations Unies et un Programme d'action sur les armes légères qui a eu des effets notables, malgré une opposition limitée mais énergique<sup>12</sup>. Pour efficace que ce programme ait été jusqu'à présent, il n'établit pas expressément de lien entre les armes légères et les groupes armés non étatiques. Cela pourrait être corrigé dans une certaine mesure. En effet, cette question pourrait être bientôt à l'ordre du jour de la Conférence du désarmement.

Reste à savoir si la question des transferts d'armes aux acteurs non étatiques sera inscrite à l'ordre du jour des discussions du Groupe d'experts gouvernementaux sur un éventuel traité sur le commerce des armes. Il s'agit pour l'instant d'une initiative classique de maîtrise des armements puisqu'elle vise à réglementer plutôt qu'à mettre un terme au commerce international d'armes. Le traité proposé est résolument axé sur le commerce d'armes classiques, ce qui inclurait les armes légères. Or les armes classiques sont, à ce stade, considérées (de manière assez approximative) comme les armes pouvant légitimement être présentes dans les conflits modernes et utilisées par des forces armées modernes. La possession d'armes légères par des acteurs non étatiques ne serait donc pas couverte par ce traité<sup>13</sup>. Si les discussions sur un traité sur le commerce des armes se précisent, et tout laisse à penser que ce sera le cas, la question des acteurs non étatiques doit être incluse le plus vite possible. Pour l'instant, toute la difficulté est de convaincre les États-Unis de participer à l'élaboration d'un tel traité ; il semble donc que la question des acteurs non étatiques sera exclue. De plus, une étude récente des réponses communiquées au Secrétaire général par les États Membres de l'ONU sur la question d'un éventuel traité sur le commerce des armes montre que seulement 6 États sur près de 100 ont répondu que les transferts aux acteurs non étatiques devaient figurer parmi les types de transferts visés par un tel traité<sup>14</sup>. Ce serait une occasion manquée qui aurait de sérieuses conséquences. Par le passé, de nombreux États refusaient de signer la Convention d'Ottawa car elle ne s'appliquait pas aux acteurs non étatiques, alors qu'ils utilisent aussi des mines terrestres antipersonnel et qu'ils ont généralement moins d'égard pour les populations civiles que les États. Cet argument, qu'il est difficile de contrer, pourrait être une faille importante du processus pour un traité sur le commerce des armes.

### *Les questions pratiques et politiques de contrôle*

Les caractéristiques des armes légères encouragent la demande et posent des problèmes insolubles à ceux qui veulent un contrôle infaillible des stocks actuels et futurs. Même si, dans les années qui viennent, des mesures ou révisions font avancer l'effort global de contrôle des flux d'armes illégales, un régime complet et vérifiable sera encore loin d'être une réalité.

Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faut saper les efforts de la communauté internationale, il faut bien sûr les encourager. Les négociations devront traiter une question majeure : la responsabilité des fournisseurs. Les initiatives concernant le type d'architecture nécessaire pour contrôler le commerce

international des armes ont soulevé la question de savoir si les fabricants doivent être les principaux responsables. Cette question est complexe et problématique sur le plan des armes classiques et plus particulièrement des armes légères. En raison de la lente obsolescence de ces armes et du fait qu'elles passent régulièrement entre d'autres mains, où commence et où s'arrête la responsabilité ? Le fabricant d'une arme légère peut-il être tenu politiquement ou juridiquement responsable d'armes qui sont passées entre de nombreuses mains et ont traversé plusieurs pays ? Dans quelle mesure et jusqu'à quand un fabricant devrait-il être responsable de l'utilisation faite des armes qu'il produit ? Comment la responsabilité peut-elle être concrètement transférée ? Par définition, les armes illégales ne sont pas enregistrées.

Certaines remarques finales concernent les situations où le contrôle n'est peut-être pas la meilleure action. Dans certains cas, l'État ne peut conserver le monopole de la force et de la violence. À la fin des années 90, dans le sud de l'Albanie, la police accordait discrètement des licences ou fermait les yeux sur certaines personnes qui faisaient l'acquisition d'armes<sup>15</sup>. L'ordre public s'effondrait et les gens se procuraient des armes illégales qui leur semblaient être le seul moyen de protéger leurs familles, leurs biens et leurs activités. Est-ce la voie ouverte vers l'anarchie ou un esprit imaginaire peut-il envisager alors un moyen de contrôle ? Si, dans de telles circonstances, des licences sont accordées pour des armes illégales, les licences ne peuvent-elles être révoquées lorsque l'État retrouve le monopole de la force ? Peut-on de même dire que les acteurs non étatiques ont toujours tort d'acquiescer des armes illégales ? Le monopole de la force n'est pas toujours utilisé par l'État pour protéger les intérêts et la sécurité de ses citoyens quelles que soient leurs origines ethniques ou leurs convictions religieuses. Le fait que l'État abuse souvent du monopole de la force qu'il détient contre des particuliers ou des communautés qui sont, par définition, sans défense est souvent négligé par le milieu de la maîtrise des armements. Un État fort, un État légitime qui se fonde sur la pluralité, a rarement besoin d'exercer le monopole de la force pour parvenir à ses fins. Les États fragiles sont très différents. Si l'on admet que des acteurs prennent les armes face à un État répressif, peut-on aussi justifier que des armes leur soient livrées pour soutenir cette action ? Peut-on dire que la livraison d'armes légères à des acteurs non étatiques est une bonne chose s'ils luttent pour une cause juste ?

Le débat sur les armes légères est loin d'être clos. Il restera, à juste titre, pendant des années encore, un sujet de politique internationale. Les avancées seront certainement rares, mais c'est précisément le nœud du problème. C'est un sujet unique de la maîtrise des armements. Les groupes armés non étatiques vont rester un problème de sécurité. Espérons que les initiatives des ONG, comme l'action de l'Appel de Genève, enregistreront des progrès dans le domaine des armes légères comme elles l'ont fait pour les mines antipersonnel. Les armes légères posent toutefois des problèmes beaucoup plus complexes et il faudra des années pour les démêler aussi bien politiquement qu'intellectuellement.

#### Notes

1. « Libyan Intervention in Chad, 1980–mid-1987 », *GlobalSecurity.org*, dernière modification le 27 avril 2005, <[www.globalsecurity.org/military/world/war/chad.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/war/chad.htm)>.
2. « Many Guns, Few Solutions in Albania; Looting of Armories Litters Chaotic Country With Weapons », *The Washington Post*, 12 mars 1997.
3. British Refugee Council, 2000, « Tigers Seize Elephant Pass », *The Sri Lanka Monitor*, n° 147, avril.
4. Voir Lawrence E. Walsh, 1993, *Final Report of the Independent Counsel for Iran/Contra Matters: Volume I, Investigations and Prosecutions*, Washington, United States Court of Appeal for the District of Columbia Circuit, Executive Summary.
5. Federation of American Scientists, *Arms Transfers: Past US Arms and Military Aid to Afghanistan*, dernière mise à jour le 2 avril 2008, <[www.fas.org/terrorism/at/index.html](http://www.fas.org/terrorism/at/index.html)>.
6. C. Smith, 1993, *The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Pakistan and Northern India*, London Defence Studies, n° 20, Centre for Defence Studies, octobre.
7. « Navy Missile Downs Iranian Jetliner », *The Washington Post*, 4 juillet 1988.

8. « ICAO Completes Fact-finding Investigation », communiqué de presse de l'Organisation de l'aviation civile internationale, 16 juin 1993.
9. Sarah Chankin-Gould et Matt Schroeder, 2004, *Man-Portable Air Defense System (MANPADS) Proliferation*, Federation of American Scientists, <[www.fas.org/asmp/campaigns/MANPADS/MANPADS.html#fn13\\_tgt](http://www.fas.org/asmp/campaigns/MANPADS/MANPADS.html#fn13_tgt)>.
10. Anatol Lieven, 2001, « Strategy for Terror », *Prospect*, n° 67, octobre, <[www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=3505](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=3505)>.
11. S. Snyder, 2003, *Proliferation Concerns and Issues of Verification: Coordinated Response to Any Actual Threat of Use of WMD by Non-State Actors*, papier présenté lors de la conférence conjointe de l'ONU et de la République de Corée sur les questions de désarmement et de non-prolifération, Jeju Island, République de Corée, 3-5 décembre 2003, <[disarmament.un.org/rcpd/pdf%20ROK%202003/Snyder%20WMD.pdf](http://disarmament.un.org/rcpd/pdf%20ROK%202003/Snyder%20WMD.pdf)>.
12. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, dans le Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, document des Nations Unies A/CONF.192/15, New York, 2001.
13. P. Cornish, 2007, *An International Arms Trade Treaty: Building Consensus and Making It Work*, actes d'une conférence organisée au Royal College of Defence Studies, Seaford House, Londres, 5 juin 2007, Londres, Chatham House.
14. Sarah Parker, 2008, *Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty*, Genève, UNIDIR, p. 22.
15. C. Smith et D. Sagramoso, 1999, « Arms Trafficking May Export Albanian Anarchy », *Jane's Intelligence Review*, vol. 11, n° 1, janvier, p. 24 à 28.

### NOUVELLE PUBLICATION

#### *The Humanitarian Impact of Cluster Munitions*

Les discussions internationales sur les armes à sous-munitions et sur une interdiction ou un durcissement de leurs conditions d'utilisation ont attiré l'attention sur les conséquences humanitaires de ces armes. En plus de tuer et blesser des civils et d'endommager les infrastructures, ces armes laissent des sous-munitions non explosées qui menacent toujours la vie humaine, gênent l'accès aux ressources naturelles et empêchent le relèvement et le développement de nombreuses années encore après une guerre. Les sous-munitions non explosées peuvent tuer, provoquer des traumatismes physiques ou psychologiques et perturber les activités économiques et la vie quotidienne. Ces dangers, qui inquiètent les gens et influencent leurs comportements, peuvent avoir des effets sur le bien-être des personnes et des communautés.

Ce rapport examine les conséquences humanitaires et socio-économiques, à court et à long termes, des armes à sous-munitions pour les populations civiles. Il se fonde sur toute une série de sources et notamment sur des études de cas effectuées au Cambodge et au Liban, des informations obtenues auprès de professionnels et des documents provenant des pays touchés, pour résumer la façon dont ces armes bouleversent le quotidien et l'avenir des gens ordinaires.

Les effets de ces armes sont examinés par thèmes. Cela permet de voir les conséquences qu'elles ont sur la population civile, l'impact économique pour la communauté et aux niveaux régional et national ; et l'incidence sur l'aide et les processus de relèvement et de développement après les conflits. Les études de cas montrent plus précisément comment la pollution que représentent les armes à sous-munitions touche la vie et les moyens de subsistance des gens ordinaires. Le Cambodge connaît ce problème depuis les années 60 et 70. Des armes à sous-munitions furent larguées sur ce pays pendant la guerre du Viet Nam. L'étude sur le Liban, axée sur le sud du pays et les effets des armes à sous-munitions utilisées pendant le conflit avec Israël au milieu de l'année 2006, montre les conséquences des armes à sous-munitions pendant un conflit et tout de suite après.

Ce rapport montre que les conséquences des armes à sous-munitions dépendent du niveau de contamination, du type de terrain, de l'utilisation de la terre, de la densité de population, des activités et ressources économiques, et du niveau de développement. Les conséquences évoluent aussi au fil

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne <[www.unidir.org](http://www.unidir.org)>.

du temps à mesure que ces facteurs changent. Quoi qu'il en soit, les effets des armes à sous-munitions sont immédiats et entraînent une contamination durable.

Nous tenons à remercier les Gouvernements canadien, néo-zélandais et norvégien qui ont financé ce projet et toutes les personnes qui ont aidé l'UNIDIR à dresser ce bilan des conséquences des armes à sous-munitions sur le plan humain.

### ***The Humanitarian Impact of Cluster Munitions***

UNIDIR, 2008

80 pages

UNIDIR/2008/1

Gratuit

Disponible uniquement en anglais

## **ACTIVITÉ**

### ***L'assistance internationale pour l'exécution du Programme d'action des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères***

En janvier 2006, l'UNIDIR lançait un projet de recherche en plusieurs phases sur l'assistance internationale proposée aux États pour exécuter le Programme d'action des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères.

La première phase du projet a recensé les types d'assistance que les États souhaiteraient recevoir et précisé certaines des difficultés qu'il y a à soumettre ou recevoir des demandes d'assistance. Cette phase a abouti à la publication d'un rapport faisant le point sur l'assistance internationale au cours de la période 2001-2005 (*International Assistance for Implementing the PoA to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in SALW in All Its Aspects: Findings of a Global Survey*). Ce rapport recommande des mesures à court et à long termes pour améliorer la coordination des demandes d'assistance. Plus de 130 acteurs, États Membres de l'ONU et organisations régionales et internationales, ont participé à la première phase de ce projet et de nombreux autres furent consultés lors de discussions ou d'activités de sensibilisation.

La première phase du projet et ses résultats ayant été bien accueillis, l'UNIDIR a décidé de passer à la deuxième phase en 2006 et 2007. L'UNIDIR a examiné des cas concrets en Afrique de l'Est pour voir quelles sont les difficultés rencontrées dans le cadre de l'attribution, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance internationale. L'étude a également recensé les priorités de la sous-région en matière d'assistance. La deuxième phase a permis d'élaborer un mécanisme qui favoriserait l'adéquation entre les ressources et les besoins ; cet outil devrait aider les États et les professionnels à identifier le type d'assistance nécessaire pour appliquer le Programme d'action.

La troisième phase du projet a commencé. L'UNIDIR peaufine la structure et le contenu du mécanisme sur les besoins et les ressources. Au cours de cette phase, le projet doit finaliser une liste de contrôle qui aidera les États à identifier leurs besoins prioritaires pour appliquer le Programme d'action ; vérifier cette liste et la validité universelle du mécanisme sur les besoins et les ressources en menant une étude de cas dans la région du Pacifique ; et finaliser la conception du mécanisme. L'étude réalisée dans la région du Pacifique s'intéressera aussi à la question de l'aide au développement.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

***Kerry Maze***

Tél. : +41 (0)22 917 17 59

Fax : +41 (0)22 917 01 76

E-mail : [kmaze@unog.ch](mailto:kmaze@unog.ch)