

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.¹. 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'homme². 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 internationales³. 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 civiles⁴.

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 étatiques⁵. 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 solutions⁶. 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 politiques⁷, l'expert Pablo Policzer propose de considérer un groupe armé non étatique comme *tout* acteur contestant le monopole étatique de la force coercitive légitime⁸. 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 armée⁹, 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 spécifiques¹⁰, 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'Éthiopie¹¹. 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^e siècle, le recours aux listes noires s'est accéléré au niveau mondial depuis les événements du 11 septembre 2001¹². 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 européenne¹³ ou le Conseil de sécurité de l'ONU¹⁴, 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'Australie¹⁵, le Canada¹⁶, les États-Unis¹⁷ et le Royaume-Uni¹⁸ sont généralement intégrées dans leur législation nationale. Les procédures d'inclusion et le contenu des listes varient toutefois d'un pays à l'autre¹⁹.

Les procédures d'établissement de listes de terroristes internationales ont été vivement dénoncées sur les plans juridique et des droits de l'homme²⁰. 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 subi²¹.

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 britannique²².

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 armés²³ (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,²⁴ 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]²⁵.

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 Gouvernement²⁶. 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 Taliban²⁷. 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)²⁸, 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 exemple²⁹. 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 conflit³⁰. 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 retiré³¹. 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 violence³².

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 limitées³³.

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 antipersonnel³⁴, 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 internationales³⁵, 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*)³⁶. 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 concerné³⁷. 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 Taliban³⁸.

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 oppressifs³⁹. 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 étatiques⁴⁰.

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 internationaux⁴¹. 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)⁴². 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 lois⁴³ 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'homme⁴⁴. 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 discrimination⁴⁵. 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'incitation⁴⁶. 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>. 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>.
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>, 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>, 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> ; 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> ; 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>.
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>.
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>.
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>.
10. La liste intégrale est disponible en ligne, <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>.
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>.
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>.
16. Sécurité publique Canada, *Entités inscrites actuellement*, mis à jour le 18 septembre 2007, <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>.
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>.
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> ; 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>.
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> ; « Red Cross Rejects Ethiopian Charges after Expulsion », *Reuters AlertNet*, 26 juillet 2007, <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> ; 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> ; « Ethiopia Holds 'Many Westerners' », 18 janvier 2008, <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>.
28. Presidencia de la República de Colombia, « Comunicado No. 066 », 21 janvier 2008, <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>.
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> ; « Norway Talks 'Depend upon EU Ban' », *BBC Sinhala*, 28 mai 2006, <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>.
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>.
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>. 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>.
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>.
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>, 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>.
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>.
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.