

XII-

LA QUESTION DES ACTEURS NON-ÉTATIQUES DANS LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES ET LES TRANSFERTS D'ARMES À LA RÉBELLION SYRIENNE

Alors que les 193 Etats membres de l'ONU entamaient, le 18 mars 2013, un ultime *round* de négociations qui allait aboutir à l'adoption du premier Traité international sur le commerce des armes conventionnelles, l'Europe tentait d'adopter une position commune sur la livraison d'armes à l'opposition syrienne, ravivant l'un des débats les plus vifs des négociations sur le TCA : la question de la fourniture d'armes aux acteurs non-étatiques et le traitement de cet enjeu dans le nouveau Traité.

Le concept d'acteur non-étatique englobe plusieurs groupes dont la composition, le niveau d'organisation et de discipline, les objectifs à court ou à long terme, l'engagement politique, la relation avec le gouvernement et la communauté internationale, sont très disparates. Il peut s'agir de mouvements rebelles ou insurgés, d'organisations paramilitaires, de groupes d'auto-défense, de groupes terroristes, ou encore de milices privées¹. En raison de cet éclectisme et du fait que le droit international classique régleme les relations entre Etats, mais ne prend en considération que marginalement les acteurs non-étatiques, les tentatives de définition et de typologie menées par des organisations non-gouvernementales² n'ont pas été consacrées par les Nations Unies. En l'absence d'une définition universelle, il est donc nécessaire de se référer à la pratique internationale et notamment aux autres instruments juridiques.

¹ Cf. Linda FARHAT et Jihan SENIORA, *Acquisitions d'armes par les acteurs non étatiques : Pour une régulation plus stricte ?*, note d'analyse du GRIP, Bruxelles, 4 nov. 2011, p. 3.

² Owen GREENE, Elizabeth KIRKHAM et Charlotte WATSON rangent sous cette appellation les catégories suivantes : "Armed rebel groups, 'freedom fighters', paramilitaries, or warlords; Paramilitaries and other NSAs closely associated with state agencies; Civilian militia including communal groups and militias, civil defence forces, vigilante groups; Terrorists and terrorist organisations; Criminals and criminal groups, including black market arms traders; Political parties and associated political groups; Private military companies; Private security companies, and other private companies with their own security staff; Arms traders: domestic legal retail markets, traders and wholesalers, arms brokers, and front companies; Civil institutions, such as museums; Civilians: sports shooters, hunters, gun collectors, holders of guns for personal protection" ("Developing International Norms to Restrict SALW Transfers to Non-State Actors", *Small Arms Consultative Group Process, Biting the Bullet Project*, janv. 2006, p. 3).

LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

Le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève, relatif à la protection des victimes des conflits armés non-internationaux, fait allusion à « des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées (...) »³. La résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité des Nations Unies, relative à la lutte contre la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs, définit ainsi la notion d'acteurs non-étatiques, mais « aux fins de la présente résolution uniquement » : « Acteur non étatique : personne ou entité qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un Etat, mène des activités tombant sous le coup de la présente résolution »⁴. La Convention de la CEDEAO de 2006, sans l'éclaircir complètement, la circonscrit ainsi : « tous acteurs autres que les Etats et qui comprennent les mercenaires, les milices armées, les groupes armés rebelles et les compagnies privées de sécurité »⁵ ; une telle disposition semble sans précédent⁶. Quant à la Convention de Kinshasa de 2010, non encore entrée en vigueur, elle s'attache à la notion de « groupe armé non-étatique », qu'elle délimite ainsi : « Groupe qui a le potentiel d'employer des armes dans l'utilisation de la force pour atteindre des objectifs politiques, idéologiques ou économiques, qui ne relève pas des structures militaires formelles d'un Etat, d'une alliance d'Etats ou d'une organisation intergouvernementale, et qui n'est pas sous le contrôle de l'Etat dans lequel il opère »⁷.

Le cas particulier des organisations de libération nationale, dont les mouvements d'émancipation des peuples dans les années 1960 et 1970 ont fourni maints exemples (FLN en Algérie, ANC et Swapo en Afrique du sud, OLP en Palestine, etc.), illustre la difficulté d'une classification : le premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, paradoxalement, reconnaît en effet à ces organisations un statut quasi-étatique, puisque cet instrument assimile à un conflit international « les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les états conformément à la Charte des Nations Unies », et offre à « l'autorité représentant un peuple engagé contre

³ Art. 1^{er}, para. 1^{er}, consulté sur le site Internet du Comité international de la Croix-Rouge : <http://www.icrc.org>.

⁴ *Op. cit.*

⁵ *Op. cit.*, art. 1^{er}, para. 10.

⁶ Ilhan BERKOL, *op. cit.*, p. 5.

⁷ *Op. cit.*, art. 2, n).

LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES ET LES TRANSFERTS D'ARMES À LA RÉBELLION SYRIENNE

une Haute Partie contractante dans un conflit armé » la possibilité de « s'engager à appliquer les Conventions et le présent Protocole relativement à ce conflit en adressant une déclaration unilatérale au depositaire », ce qui confère à cette autorité « les mêmes droits et (les) mêmes obligations qu'une Haute Partie contractante aux Conventions et au présent Protocole »⁸. Il est donc probable qu'une organisation de libération nationale (notion qui, au demeurant, a perdu une partie de sa pertinence dans un monde globalement « libéré » et où le *jihad* islamique tend à remplacer les luttes du 20^{ème} siècle⁹) réfuterait vigoureusement la qualification d' « acteur non-étatique », qui irait à l'encontre de ses efforts pour s'afficher, au contraire, comme un acteur « étatique ». Les compagnies militaires et de sécurité privées, auxquelles les Etats-Unis ont eu largement recours en Irak après 2003 mais qui ont joué, en Sierra Leone, en Angola ou en République démocratique du Congo, un rôle beaucoup plus actif qui les a parfois fait comparer à des « mercenaires »¹⁰, soulèvent une question similaire ; leur statut juridique est loin d'être fixé, en dépit d'initiatives telles que le Document de Montreux¹¹, et il n'est pas certain, là encore, qu'elles entrent dans la catégorie des « acteurs non-étatiques »¹².

Face à la complexité de cette notion et sans qu'il soit nécessaire de s'attarder sur un travail de définition qui s'apparente à une mission impossible, on se bornera à retenir, dans le cadre de cette étude, un trait commun relatif au *modus operandi* de ces acteurs : l'usage de la force armée dans la poursuite de leurs objectifs politiques.

La problématique des acteurs non-étatiques est intimement liée à celle du détournement des armes. Comme l'ont démontré les suites de la guerre civile en Libye, les acquisitions d'armes par des acteurs non-étatiques sont susceptibles d'entraîner des conséquences dramatiques en termes de prolifération, à court et à long termes, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle régionale, et d'exercer une influence sur la nature et l'intensité d'un conflit. D'une part, en effet, ces groupes non-étatiques sont rarement dotés de

⁸ Protocole I, *op. cit.*, art. 1^{er}, para. 4 et 96, para. 3 ; *cf. ég.*, à ce sujet, Robbie SABEL, “*Weapons to non-state armed groups – back to Weshphalia?*”, *Disarmament Forum* (UNIDIR), n° 1, 2008, p. 7.

⁹ Chris Smith estime, sans ambages, que les transferts d'armes aux mouvements rebelles ou révolutionnaires constituent un phénomène de la Guerre froide et n'ont plus de raison d'être... (*op. cit.*, pp. 47-48).

¹⁰ Au sens de l'art. 47 du Protocole additionnel I.

¹¹ Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les Etats en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés, 17 septembre 2008, sur le site Internet du Comité international de la Croix-Rouge : <http://www.icrc.org>.

¹² D'autant que le rattachement à l'Etat sur le territoire duquel la CMSP est enregistrée est parfois le seul moyen de mettre en cause la responsabilité de la compagnie pour des agissements commis et, *ipso facto*, un moyen efficace d'inciter les Etats à réglementer l'action de ces officines.

LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

chaines de commandement et de structure d'autorité permettant un contrôle physique efficace des armes ou des stocks d'armes. D'autre part, les transferts dont ils bénéficient, en raison de leur nature discrète, voire secrète, ne sont pas assortis des mêmes garanties que celles qui encadrent les transferts traditionnels d'armement, en termes d'utilisation finale ou de restitution des armes à la fin du conflit. Le pays exportateur perd en général tout contrôle dès que l'arme se trouve entre les mains des rebelles, ce qui augmente les risques de détournements hors des frontières de l'Etat de destination et de dissémination entre les mains d'autres groupes armés ou de civils¹³. Il en résulte, par ailleurs, un danger accru d'atteinte aux droits de l'homme et au droit humanitaire, les groupes armés non-étatiques ne se souciant guère, en général, des prescriptions en la matière. Dans son avis sur la faisabilité et les paramètres du futur TCA, en 2007, la France s'était dite

« préoccupée par le renforcement de la présence non contrôlée d'acteurs non étatiques dans les conflits armés. Ce facteur, constaté par de nombreux rapports des Nations Unies, s'accompagne de l'émergence croissante d'acteurs non étatiques dans les transferts d'armements. Les trafiquants d'armes sont aujourd'hui à même, au sein de coalitions éphémères, de déstabiliser des Etats et des régions entières. Les acteurs de ces trafics trouvent une relative impunité dans le fait de mettre à profit la diversité qui caractérisent nos systèmes juridiques et législatifs nationaux, et d'utiliser au mieux une globalisation qui ne leur était pourtant pas destinée »¹⁴.

La question des acteurs non-étatiques doit être associée à la spécificité des ALPC. Bien que ne possédant qu'une petite fraction du nombre total d'ALPC en circulation dans le monde¹⁵, ces acteurs font un large usage de ces armes faciles à transporter et à utiliser, de moindre coût et plus adaptées aux stratégies de guerre irrégulière.

La dissémination d'armes entre les mains de groupes armés non-étatiques peut avoir deux causes :

- une source indirecte, qui réside en la mauvaise gestion et l'insécurité des stocks gouvernementaux dans de nombreux pays, ainsi qu'en la corruption d'agents publics ; les soubresauts de ces dernières années en Libye, en Syrie

¹³ Cf. FARHAT et Jihan SENIORA, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴ Position de la France à l'égard du futur TCA, in rapport du Secrétaire général, A/62/278 (partie II), 17 août 2007, *op. cit.*, para. 5, p. 104.

¹⁵ Dans son rapport de 2010, *Small Arms Survey* estime que les groupes armés et les gangs contrôlent entre 0,4 et 1,3% environ de toutes les armes de petit calibre (Aaron KARP, « Des arsenaux insaisissables : les armes à feu des gangs et des groupes », in *Small Arms Survey 2010*, « Des gangs, de groupes et des armes », projet du *Graduate Institute of International and Development Studies* de Genève, *Cambridge University Press*, 2010, p. 101, version française sur le site Internet de *Small Arms Survey* : <http://www.smallarmssurvey.org>).

LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES ET LES TRANSFERTS D'ARMES À LA RÉBELLION SYRIENNE

et au Mali attestent que la saisie ou le pillage des arsenaux gouvernementaux dans les zones « libérées » et la corruption sont, bien plus que les transferts internationaux, à l'origine de la dissémination et de la prolifération des armes¹⁶ ; au-delà du TCA, un effort d'amélioration de la gestion et de sécurisation des stocks d'armes et de munitions constituerait donc un rempart efficace contre leurs détournements vers des acteurs non-étatiques¹⁷ ;

- d'autre part, une source directe qui consiste en des transferts volontaires par des Etats à des groupes armés à des fins de déstabilisation d'un pouvoir étatique et/ou de promotion des intérêts nationaux, dont le soutien armé fourni, par le passé, par les Etats-Unis aux *Contras* nicaraguayennes ou aux moudjahiddins afghans ou, plus récemment, par les Etats de l'OTAN à la rébellion libyenne et par les pays riverains de la République démocratique du Congo (Rwanda et Ouganda) aux rebelles du M23, offrent des exemples parmi bien d'autres.

C'est à ces transferts directs aux groupes armés non-étatiques qu'on consacrera les développements qui vont suivre, en examinant successivement la position du droit international et les discussions qui ont animé, à ce sujet, les négociations relatives au TCA, puis en analysant de manière critique les tentatives d'approvisionner en armes la rébellion syrienne, à la lumière de l'expérience désastreuse de la Libye.

1. LA FOURNITURE D'ARMES CONVENTIONNELLES AUX ACTEURS NON-ÉTATIQUES ET LE DROIT INTERNATIONAL

La question de l'approvisionnement en armes de groupes terroristes ne se pose pas, encore que la Syrie ait réclamé une interdiction explicite, dans le TCA, de l'approvisionnement en armes de ces groupes. Dans sa résolution 1373, adoptée le 28 septembre 2001 au lendemain des attentats de New-York, le Conseil de sécurité des Nations Unies avait demandé aux Etats de « 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

¹⁶ Ainsi, les arsenaux des forces rebelles du nord du Mali, dans les années 1990 et 2000, se composaient pour l'essentiel d'armes subtilisées et prélevées dans les réserves de l'armée malienne, voire fournies par cette dernière par le biais des unités d'autodéfense créées en réaction à la rébellion touarègue (Nicolas FLORQUIN et Stéphanie PEZARD, *Insurrection, désarmement et insécurité dans le nord du Mali, 1990-2004*, in Nicolas FLORQUIN et Eric G. BERMAN (dir.), « Armés mais désœuvrés. Groupes armés, armes légères et sécurité humaine dans la région de la CEDEAO », *Small Arms Survey*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, mars 2006, p. 51).

¹⁷ On renverra, à cet égard, aux bonnes pratiques, normes et décisions mises en œuvre par l'OSCE depuis 2000 en matière de gestion des stocks d'ALPC et de destruction des surplus (cf. *"Best Practice Guide on National Procedures for Stockpile Management and Security"* et *"Best Practice Guide on National Procedures for the Destruction of Small Arms and Light Weapons"*, *op. cit.*).