

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

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

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



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

ÉCLAIRAGE – 28 août 2019

JACQMIN Denis, *Transferts d'armes vers des acteurs non étatiques : quelle régulation possible ?*, Éclairage du GRIP, 28 août 2019.

<https://www.grip.org/fr/node/2810>



## Transferts d'armes vers des acteurs non étatiques : quelle régulation possible ?

Par Denis Jacqmin

28 août 2019

La question de la livraison d'armes à des acteurs non étatiques fait polémique depuis de nombreuses années dans le système international de régulation des transferts d'armes. Dans un système international traditionnel basé sur la souveraineté d'États disposant du monopole de la violence légitime, la présence de groupes armés non étatiques est perçue comme un élément fondamentalement perturbateur et porteur d'insécurité et de souffrance humaine.

Pourtant, en dépit de ce principe général, aucun accord au niveau global n'a jamais émergé pour une régulation du soutien militaire apporté aux groupes armés non étatiques<sup>1</sup>. En fait, le portrait que l'on peut brosser des acteurs armés non étatiques nécessite une analyse plus fine faisant émerger des situations complexes et une compréhension des enjeux géopolitiques liés à leur existence bien plus nuancées que ce que suggère une conception traditionnelle de la souveraineté.

### Échec des initiatives visant un accord global

En 1998, dans la foulée de la convention d'Ottawa interdisant les mines anti-personnel, le gouvernement canadien avait proposé une convention globale interdisant les transferts internationaux d'armes légères et de petit calibre (ALPC) militaires vers des acteurs non étatiques. Ce texte avait pour but de rendre illégaux de tels transferts, déclarés ou secrets, suivant la logique selon laquelle le soutien à des revendications politiques violentes devait être évité<sup>2</sup>. Le projet a reçu un accueil mitigé de la part de certains membres de la communauté internationale, y compris parmi les grandes puissances (États-Unis en tête). De façon a priori plus surprenante, certaines organisations non gouvernementales (ONG) ont également critiqué le texte, arguant du fait que la fourniture d'armes à des groupes armés pouvait être une solution de dernier recours face à la répression brutale d'un gouvernement<sup>3</sup>.

En 2001, le Programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects (PoA) a été négocié. Il s'agit du seul instrument consensuel et universel portant sur les ALPC. Le document servant de base aux négociations comportait un article obligeant les pays exportateurs à restreindre leurs transferts d'armes aux seuls gouvernements. Cette disposition a fait l'objet d'une opposition frontale des États-Unis qui ont clairement fait valoir qu'il s'agissait là pour eux d'une ligne rouge<sup>4</sup>.

Cette question de la fourniture d'armes à des groupes non étatiques a été un des deux sujets empêchant le consensus jusqu'à ce que le groupe des pays africains abandonne l'exigence de son maintien dans le texte. Depuis 2001, la question du transfert d'armes vers des groupes non étatiques est revenue lors des différentes conférences de révision du PoA, et la dernière, qui s'est tenue en juin 2018, n'a pas échappé pas à la règle.

Les négociations du Traité sur le commerce des armes (TCA) dans les années 2010 ont encore une fois démontré la complexité du sujet et les craintes d'un éventuel blocage du processus si le texte mentionnait les acteurs non étatiques. Lors d'un séminaire organisé par UNIDIR à Genève en 2009 sur cet enjeu, de nombreux représentants étatiques et membres d'ONG avaient plaidé pour éviter d'intégrer ce sujet dans le projet de Traité sous peine de voir les discussions s'enliser et de mettre en péril l'ensemble du Traité<sup>5</sup>.

## **Principaux obstacles à une interdiction de transfert vers des groupes non étatiques**

Le premier obstacle est tout simplement celui de la définition des acteurs (armés) non étatiques<sup>6</sup>. Si l'on pense traditionnellement aux groupes rebelles opérant en Afrique centrale, les acteurs non étatiques potentiellement visés sont nombreux : sociétés militaires privées, milices, protecteurs de village, groupes criminels organisés, groupes terroristes, etc. Si la très grande majorité de la communauté internationale s'accorde pour condamner la livraison d'armes à des terroristes (sans pouvoir établir de définition ou de liste globale), la perception de la légitimité d'un groupe armé non étatique varie suivant les intérêts des États et il n'est donc pas possible d'obtenir un consensus général sur le caractère « fréquentable » de tel ou tel groupe. Un autre sujet politiquement sensible est celui des États ou territoires non reconnus par l'ensemble de la communauté internationale (Abkhazie, Ossétie du sud, Chypre-Nord, République du Haut-Karabagh, République arabe sahraouie démocratique, Taiwan...). Comment seraient-ils considérés dans le cas d'une commande d'armes pour leurs forces armées ?

Le second problème est celui d'une interdiction totale de transferts vers des groupes non étatiques. De nombreux gouvernements veulent pouvoir préserver cette possibilité dans des situations où l'intervention armée directe est difficile. Le cas récent des transferts d'armements vers les Peshmergas en lutte contre l'État islamique en est un bon exemple. L'Allemagne, très réticente à engager des troupes contre un adversaire déterminé, a ainsi fourni des quantités importantes d'armes aux combattants kurdes, notamment des fusils d'assaut, des munitions, des lance-missiles antichars et des véhicules blindés<sup>7</sup>.

## **Une autre perspective : le comportement de l'utilisateur final**

Pour contourner cette question épineuse du transfert d'armes vers des acteurs non étatiques, le TCA a adopté une approche différente. Plutôt que d'examiner le statut de l'utilisateur final, c'est son comportement qui est au cœur du processus d'évaluation des risques présents dans le TCA, notamment par rapport au respect du droit international humanitaire. Ce lien direct entre exportations d'armes et respect du droit international humanitaire permet d'éviter une trop grande politisation du débat et pourrait aussi faire gagner une respectabilité à certains groupes armés non étatiques. Par exemple, l'organisation Geneva Call, qui s'occupe de promouvoir le DIH auprès des groupes non étatiques, a déjà réussi à faire signer à 60 d'entre eux des Déclarations d'engagement de respect de certains principes du DIH. Cependant, il n'existe pas de base de données centrale des groupes ayant signé ces engagements, ce qui complique l'analyse des risques pour les pays exportateurs.

Un autre critère lié au comportement de l'utilisateur final est celui de la prévention du risque de détournement. Avant d'autoriser une exportation, un État partie au TCA doit évaluer le risque que l'utilisateur final, qu'il soit étatique ou pas, détourne les armes transférées vers d'autres acteurs. Si ce critère est évidemment important pour les acteurs étatiques, il l'est encore plus pour les groupes non étatiques qui n'ont pas toujours de bases fixes et de sites de stockage permettant de s'assurer que les armes ne seront pas perdues, revendues ou volées.

Le TCA fixe donc des critères qui, s'ils sont respectés, permettent d'éviter des livraisons trop problématiques, y compris vers des groupes non étatiques.

## Comment éviter les dérives ?

S'il n'existe pas d'accord international interdisant spécifiquement la livraison d'armes à des groupes non étatiques, certaines dispositions existent pour éviter les pires dérives.

Pour les groupes armés non étatiques les plus problématiques, la solution d'un embargo au niveau du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) est toujours possible. Ainsi, depuis 1991, le CSNU a décrété 13 embargos contre des entités non étatiques (12 pour des groupes actifs dans des pays spécifiques et un embargo non territorial pour Al-Qaïda et État islamique)<sup>8</sup>.

Au niveau régional, deux instruments de contrôle des ALPC interdisent spécifiquement tout transfert d'armes vers des acteurs non étatiques. Il s'agit de la Convention de la CEDEAO pour l'Afrique de l'Ouest (Chap. II, Art. 3, §2) et de la Convention de Kinshasa<sup>9</sup> pour les États d'Afrique centrale (Chap. II, Art. 4). Les États africains sont en effet parmi les plus touchés par la problématique des groupes, ce qui explique cette sensibilité particulière.

Enfin, en plus de l'examen du respect du DIH et du risque détournement évoqué ci-dessus, les États qui fournissent des armes à des groupes non étatiques peuvent prendre des mesures concrètes pour s'assurer que les armes ne soient pas détournées en accompagnant les récipiendaires dans leur gestion des stocks d'armes. L'Allemagne a ainsi déployé des officiers au Kurdistan irakien pour surveiller et conseiller les combattants peshmergas dans la distribution des armes fournies. Selon un des officiers allemands : « *Il n'est pas possible pour nous de suivre chaque fusil. Mais nous pouvons contrôler les registres du dépôt pour savoir quand chaque arme est sortie et vers quelle destination. On peut voir quel soldat a demandé quelle arme, où ils opèrent, et la date de chaque arrivée d'une livraison.* »<sup>10</sup> L'Allemagne s'est également concertée avec les autres partenaires internationaux soutenant les Kurdes pour éviter de livrer des quantités d'armes excessives par rapport aux besoins des Peshmergas<sup>11</sup>. La question du sort de ces armes après l'élimination complète du groupe État islamique ou de leur utilisation dans des tensions avec l'État central irakien reste évidemment ouverte. Les États-Unis ont également fourni des armes aux combattants arabes et turkmènes syriens à travers leur programme « Train and Equip »<sup>12</sup>.

On peut également mentionner certaines solutions techniques qui permettent la localisation immédiate des armes, telles que des puces GPS ou RFID. Ces solutions ont toutefois leurs limites (piratage, prix d'installation, confiance entre le fournisseur et le récipiendaire des armes, etc).

## Une question toujours d'actualité

La 3<sup>e</sup> conférence de Révision (RevCon3) du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères qui s'est tenue à New York en juin 2018 a montré que la question des transferts vers des acteurs non étatiques reste un point épineux sur lequel le consensus est difficile. Si le premier projet de Déclaration de la RevCon3 contenait un engagement à « *prévenir et*

combattre le détournement d'armes légères et de petit calibre vers des destinataires non autorisés, en ce inclus des terroristes, des groupes du crime organisé transnational et des acteurs non étatiques [...] »), les débats ont vite fait disparaître ce paragraphe trop prescriptif. Malgré la position très ambitieuse de certains États qui voulaient non seulement subordonner le transfert d'armes vers des groupes armés illégaux à l'autorisation de l'État dans lequel ces groupes opèrent mais également interdire la fourniture volontaire d'armes à des groupes non étatiques (et pas seulement lutter contre le détournement), la déclaration finale ne reprend aucune obligation pour les États parties, se contentant de reconnaître le problème en le confinant à la sphère illégale<sup>13</sup>.

5. Nous sommes conscients que le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects sape également le respect du droit international des droits de l'homme et favorise la criminalité, le terrorisme et les agissements de groupes armés illégaux, ainsi que la traite des personnes et le trafic de drogues, de certaines ressources naturelles et d'espèces sauvages protégées.

\* \* \*

## Auteur

**Denis Jacqmin** est chercheur au GRIP dans l'axe « armes légères et transferts d'armes ». Après avoir travaillé pour le SPF Affaires étrangères, il a été observateur international pour les missions SMM Ukraine (2014-2015) et EUMM Georgia (2012-2013).

1. Un exemple de jurisprudence internationale est toutefois fourni par l'[arrêt](#) de la Cour internationale de Justice *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique* du 27 juin 1986.
2. Keith Krause, [Small Arms and Light Weapons: Proliferation Processes and Policy Options](#), July 2000, p. 25-26.
3. Paul Holthom, [Prohibiting Arms Transfers to Non-State Actors and the Arms Trade Treaty](#), UNIDIR, 2012.
4. US Department of State, John R. Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security, [Plenary Address to the UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons](#), New York City, 9 juillet 2001.
5. UNIDIR, [Non-state actors and the ATT. Challenges and opportunities](#), 25 novembre 2009, p. 6.
6. Paul Holthom, *Loc. cit.*, p. 9-13.
7. [Germany to supply arms to Kurds fighting IS in Iraq](#), *BBC*, 22 septembre 2014.
8. Paul Holthom, *Loc. cit.*, p. 10-11. Voir également [base de données des embargos du GRIP](#).
9. Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composants pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage.
10. ['We can't track every weapon we deliver'](#), *Deutsche Welle*, 4 septembre 2014.
11. *Idem*.
12. [Behind the Sudden Death of a \\$1 Billion Secret C.I.A. War in Syria](#), *The New York Times*, 2 août 2017.
13. Rapport de la 3e Conférence des Nations unies chargée d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, Déclaration, Titre 1, § 5, 6 juillet 2018, A/CONF.192/2018/RC/3