

Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)

Les défis juridiques, politiques et humanitaires liés à la qualification des groupes armés et leurs relations complexes avec les acteurs humanitaires.

De quelle manière la qualification des groupes armés influence-t-elle l'accès et la sécurité des acteurs humanitaires sur le terrain ?

Auteur : RUELLE Enora
Promoteur : LIEGEOIS Michel
Lecteur : GARBA Abdoul Azizou
Année académique 2023-2024
Master en Action humanitaire internationale

Remerciements

Je remercie tout d'abord mon promoteur, Professeur Michel Liegeois, pour m'avoir fait confiance pour le sujet traité dans ce mémoire ainsi que pour l'autonomie laissée tout au long de la réalisation de ce travail.

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la rédaction de ce mémoire, particulièrement Monsieur ABIDI pour m'avoir partagé sa passion de l'étude des conflits au Moyen-Orient.

Enfin, je remercie ma famille pour leurs encouragements, leur patience et pour le temps qu'ils ont accordé à la relecture de mon travail de fin d'études. Merci à mes parents pour la confiance qu'ils me donnent au quotidien et l'exemple qu'ils représentent pour moi.

Résumé

La qualification des groupes armés et leur impact sur les opérations humanitaires constitue un enjeu central dans l'étude géopolitique contemporaine. De plus en plus de conflits voient le jour et les populations les plus vulnérables sont en première ligne face à ces crises. Selon l'Union européenne, en 2024, plus de 300 millions de personnes requièrent une aide humanitaire dans le monde¹. Ces contextes conflictuels s'accompagnent de la nécessité pour les acteurs humanitaires de négocier avec des groupes armés pour accéder aux populations affectées par ces guerres. Ces défis éthiques, sécuritaires et juridiques se traduisent par la difficulté de qualification unanime et constante des protagonistes armés par les acteurs internationaux.

Ce travail établit une classification des différents groupes armés, en mettant en avant les fluctuations perpétuelles des groupes terroristes, rendant ainsi une définition constante et consensuelle du terrorisme difficile à atteindre. Selon ce fil conducteur, ce présent travail aborde l'impact des lois antiterroristes internationales sur la sécurité des acteurs humanitaires, en se concentrant sur les régimes de sanctions et les restrictions d'accès en zones de conflit. Il propose des pistes d'amélioration proposées par les organisations humanitaires pour concilier impératifs sécuritaires et principes humanitaires.

Mots clés

- conflit armé
- groupe armé
- terrorisme
- loi
- action humanitaire

83 673 caractères.

Table des matières

INTRODUCTION	5
CONCEPTUALISATION DU SUJET	7
IMPORTANCE DE LA QUALIFICATION DES GROUPES ARMÉS	7
PERTINENCE DE L'ACTION HUMANITAIRE DANS CE CONTEXTE	8
LA QUALIFICATION DES GROUPES ARMÉS	9
DÉFINITION GÉNÉRALE DES GROUPES ARMÉS	9
<i>Groupes étatiques vs non-étatiques</i>	9
<i>Groupes organisés vs informels</i>	10
<i>Groupes terroristes</i>	11
<i>Illustration : l'ambiguïté du bataillon ukrainien Azov</i>	13
LES ACTEURS HUMANITAIRES FACE AUX GROUPES ARMÉS	15
LE RÔLE DES ACTEURS HUMANITAIRES	15
LA NÉCESSITÉ DE NÉGOCIER AVEC LES GROUPES ARMÉS	18
MECANISMES DE NEGOCIATION AVEC LES GROUPES ARMES SUR LE TERRAIN	19
L'IMPACT DES LOIS ANTITERRORISTES SUR LA SECURITE DES ACTEURS HUMANITAIRES	21
CONTEXTE JURIDIQUE : ANALYSE DES LOIS ANTITERRORISTES INTERNATIONALES	22
<i>L'origine de l'ambiguïté : la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité</i>	23
<i>La résolution 2368 du Conseil de Sécurité et les détails sur le régime de sanctions</i>	25
RESTRICTION D'ACCES EN ZONES DE CONFLIT ET DEFIS SECURITAIRES	27
<i>Illustration : l'attaque d'un convoi et d'un entrepôt humanitaire en Syrie</i>	28
DIFFICULTES DE FINANCEMENT PAR DES ACTEURS PRIVES	29
<i>Avancée opérationnelle : le principe d'exemption au régime de sanctions</i>	30
DISCUSSION DES RÉSULTATS	31
CONCLUSION	34
BIBLIOGRAPHIE	35

Introduction

L'évolution des conflits armés de la scène internationale a fait émerger un intérêt croissant dans la manière dont les acteurs armés sont qualifiés et perçus. En particulier depuis le 11 septembre 2001, le paysage géopolitique a été fortement secoué par des conflits hétérogènes et complexes. Dans ce contexte, on se trouve devant des conflits asymétriques, c'est-à-dire que les protagonistes n'ont, en général, plus les mêmes moyens logistiques, financiers et humains. Ce paradigme de guerre, non pas nouveau mais majoritaire, s'accompagne de dilemmes tant juridiques qu'éthiques. L'objectif de l'aide humanitaire, par définition, est d'agir pour sauver des vies humaines en situation de crise en trouvant son origine dans le droit international humanitaire. Face à cette configuration, la qualification des groupes armés influence la manière dont ils sont perçus par la communauté internationale, et également la façon dont les acteurs humanitaires sont en capacité de négocier avec ces derniers.

Concrètement, dans le cadre des conflits armés, l'action des organisations humanitaires semble plus aisée lors de guerres conventionnelles. Comme le rappellent deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, les acteurs humanitaires sont contraints de respecter des principes fondamentaux ; impartialité, humanité, neutralité, indépendance². Lorsqu'on se trouve face à deux États en conflit, ces principes restent fondamentaux et accessibles. Les parties au différend sont clairement identifiables. Or, lorsqu'on s'intéresse aux conflits mêlant une multitude d'acteurs armés aux motivations diverses, ces principes peuvent devenir flous. Il est alors nécessaire d'identifier la nature du conflit et les parties en présence pour mesurer les dynamiques humanitaires à appliquer. Une des nouveautés les plus marquantes est le développement d'une multitude de groupes armés revêtant des revendications politiques, économiques, religieuses ou ethniques aussi diverses les unes que les autres³. Par conséquent, la tâche des acteurs humanitaires ne cesse de se complexifier.

L'objectif de cette recherche sera, alors, de comprendre la manière dont la qualification des groupes armés par différents pouvoirs internationaux (États, organisations internationales) influence l'accès, la sécurité et l'efficacité des acteurs humanitaires dans les zones de conflits

²RES/46/182. (1991). Assistance humanitaire en faveur de l'ex-Yougoslavie. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, 46e session plénière, 182e réunion, 19 décembre 1991.

RES/58/114. (2004). Protection des migrants. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, 58e session plénière, 114e réunion, 19 janvier 2004.

³ Baconnet, O. (2017). La négociation humanitaire dans les ONG internationales. *Observatoire des questions humanitaires*, pp. 1-14, p.2.

armés. De plus, il s'agit d'étudier les implications de ces dynamiques sur la capacité des acteurs humanitaires à fournir une assistance aux populations vulnérables en parallèle avec les principes humanitaires fondamentaux.

Elle met en lumière la manière dont les classifications des groupes armés affectent la capacité des acteurs humanitaires à fournir une aide efficace et sûre. Dans des contextes où les lignes entre groupes armés légitimes et groupes considérés comme terroristes peuvent être floues, il s'agit d'étudier la pratique et la place des principes humanitaires dans ces contextes.

Pour se faire, à l'aide de la littérature juridique et scientifique à disposition, les différentes catégories de groupes armés, notamment les distinctions entre groupes étatiques et non étatiques, organisés et informels ainsi que les groupes terroristes seront analysées. En utilisant des exemples concrets tels que le bataillon ukrainien Azov, il s'agira d'illustrer la complexité de cette qualification et ses implications pour les acteurs humanitaires.

Dans un second temps, ce présent travail examinera le rôle des acteurs humanitaires dans les zones de conflit, en mettant l'accent sur leur nécessité de négocier avec les groupes armés pour accéder aux populations vulnérables et fournir une aide efficace. Il s'agira d'extraire leurs principes fondamentaux et discuter des défis pratiques et éthiques auxquels ils sont confrontés dans ce processus à travers les concepts de protection, de dissuasion et d'acceptation.

Il s'agira également d'examiner la manière dont les lois antiterroristes internationales affectent la sécurité et l'accès des acteurs humanitaires et d'étudier des moyens de concilier ces impératifs humanitaires avec les obligations juridiques et politiques. A l'aide d'une illustration concernant le contexte syrien, l'objectif sera de faire émerger la relation entre la qualification d'un groupe « terroriste » et la sécurité des acteurs humanitaires œuvrant dans une zone contrôlée par ces derniers.

En réponse aux lois antiterroristes, ce travail se penchera sur les mécanismes mis en place pour faciliter l'exemption au régime de sanctions pour les opérations humanitaires. Les avancées opérationnelles ainsi que les défis associés seront étudiés à la lumière de l'action humanitaire. Enfin, les défis financiers auxquels sont confrontés les organisations pour obtenir un financement adéquat, et les risques potentiels liés au financement par des acteurs privés, notamment lorsque les groupes armés sont impliqués, seront analysés.

Conceptualisation du sujet

L'actualité géopolitique de ces dernières années, et surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001, nous plonge dans l'univers de conflits armés complexes et hétérogènes. Ne représentant plus l'idéal théorique de la guerre conventionnelle, ces conflits peuvent prendre différentes formes, tant intra-qu'inter-étatiques. Traditionnellement, les guerres étaient définies communément par le recours à des armées nationales sous la forme d'unités terrestres, maritimes ou aériennes. On observait des dynamiques d'État contre État, modélisant un ennemi visible, tangible et discriminable⁴. Plus récemment, le monde est confronté à des conflits qui mêlent un spectre largement plus complexe de combinaisons de nouvelles formes de guerres. De manière plus abstraite, une qualification plus actuelle de la guerre se définirait par un conflit armé à grande échelle, opposant au moins deux groupes humains (tribus, villes, communautés, États, groupes armés, mouvements politiques, alliances, organisations internationales,...)⁵. En réalité, prétendre que ces guerres sont « nouvelles » est erroné. Elles existent depuis plusieurs siècles (guerres civiles américaines et espagnoles respectivement au XIXème et XXème siècle)⁶. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est leur caractère majoritaire. On parle alors de guerres non-conventionnelles. L'aide humanitaire contemporaine est née en réponse à ce nouveau paradigme de guerre. Son action dans les zones de conflits armés ne cesse d'évoluer pour s'adapter aux dilemmes et défis sur l'échiquier géopolitique mondial.

Importance de la qualification des groupes armés

Dans ces cas de conflits armés, l'importance est de reconnaître le droit applicable. Or, chaque conflit comprend une grande part d'unicité. La qualification du groupe prend, alors, tout son sens. Ce sera dans le cadre du droit international humanitaire et plus précisément, dans les Conventions communes de Genève (conflits armés internationaux et non-internationaux) et dans la Convention de La Haye (conflits armés internationaux) que ces qualifications prennent racines. Les premières régissent le traitement des victimes et la protection des civils en temps de conflit armé alors que la seconde, elle, consacre la conduite des hostilités (affrontements, actes, violence,...).

Dans le cadre des relations internationales, on peut définir un conflit comme « *une différence d'intérêts (positions différentes) sur des valeurs nationales ou internationales d'une durée et*

⁴ Tertrais, B. (2010). La guerre : concept et histoire. Dans : Bruno Tertrais éd., *La guerre*, pp. 7-20. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France. p.7.

⁵ *Ibid.*

⁶ CICR. (2021). Engager un dialogue avec les groupes armés non étatiques. pp. 1-14, p.3.

*magnitude entre minimum deux parties (groupes armés, États, groupes d'États, organisations) qui sont déterminés à poursuivre et gagner leurs intérêts »*⁷. Le caractère d'un conflit est façonné en grande partie suite à l'incompatibilité entre les acteurs et peut être de différentes natures : politique, socioculturel, économique ou territorial. On parle de conflit armé dès lors qu'une des parties emploie des moyens violents, des moyens de puissance militaire⁸. Aujourd'hui, une multiplicité de groupes armés non étatiques participe aux conflits ; ils poursuivent des objectifs bien différents. Souvent, il n'y a pas de front clairement défini, ni de région homogène totalement contrôlée par l'une ou l'autre partie du conflit (Guerre du Vietnam, conflit en Colombie, Guerre d'Afghanistan, l'Intifada palestinienne, le Mali,...). Les nouvelles guerres sont en majorité intra-étatiques et asymétriques, elles se déroulent au milieu des populations civiles et le respect du droit des conflits armés y est souvent moindre⁹. Les volontés des parties représentent moins une victoire militaire décisive mais plutôt un effritement de la volonté politique tout en montrant une indifférence face aux pertes civiles et au droit de la guerre¹⁰.

Pertinence de l'action humanitaire dans ce contexte

Ces contextes de conflits armés mènent donc à des victimes et combattants à soigner et surtout, à des civils à protéger. C'est à ce niveau qu'interviennent les acteurs humanitaires. Leur action devient pertinente lorsqu'une crise a lieu. On parle d'une crise humanitaire lorsque plusieurs événements privent la population (ou certaines parties de la population) des conditions de subsistance de base telles que l'accès à l'eau, à la nourriture, à un abri, aux soins médicaux et à l'éducation et menaçant la santé et la sécurité à long terme de cette population¹¹. Les opérations d'assistance humanitaire peuvent être conduites dans le cadre d'une catastrophe naturelle (tremblement de terre, inondations, famines ou désastres causés par l'Homme comme des contaminations chimiques, biologiques ou radioactives). Elles peuvent aussi être le résultat d'un conflit ou la fuite de la population pour des raisons ethniques, religieuses ou politiques. Les crises humanitaires se divisent donc, le plus souvent, en deux catégories : crise naturelle ou humaine. L'assistance humanitaire d'urgence vise à garder ou à restaurer le plus rapidement

⁷ Pahlavi, P. (2013). Chapitre 24. La diplomatie publique. Dans : Thierry Balzacq éd., *Traité de relations internationales*, 553-606. Paris: Presses de Sciences Po.

⁸ LtCol d'Avi B., Sablon. V. (2015). Département étude des conflits. *Chaire de politique mondiale*, p.62. Ecole Royale Militaire.

⁹ *Ibid.*, p.63.

¹⁰ *Ibid.*, p.64.

¹¹ Malteser International. (s.d). *Crises humanitaires*.

possible les moyens permettant de sauver des vies. Elle requiert alors une réponse rapide surtout dans des conditions climatiques qui peuvent parfois être extrêmes.

La qualification des groupes armés

Définition générale des groupes armés

Groupes étatiques vs non-étatiques

Dans la plupart des travaux d'experts en relations internationales et en droit humanitaire, la notion de groupe armé fait référence à des groupes non-étatiques. Aujourd'hui, la notion d'acteurs non étatiques s'applique à un vaste éventail d'entités allant de l'individu à des groupes organisés en passant par des réseaux plus informels. Le politologue américain James Rosenau parle ironiquement d'un continuum allant de « touriste à terroriste »¹². A contrario, les forces armées représentent, pour un grand nombre d'auteurs, des institutions établies par l'État à des fins essentiellement défensives pour lutter contre des menaces externes ou lors de conflits internes¹³. Le droit international humanitaire confirme cette définition en identifiant les forces armées comme étant l'ensemble des combattants d'une partie étatique à un conflit¹⁴. Pour d'autres, il s'agit de toutes les forces, de tous les groupes et unités armés et organisés placés sous un commandement responsable de la conduite de ses subordonnés¹⁵. Cette définition, plus abstraite, propose une compréhension de la notion de groupe armé comme étant une force armée organisée sous un commandement responsable. Seulement, ce commandement n'est pas de nature étatique.

Malgré une absence de définition juridique admise unanimement dans les traités internationaux, la littérature scientifique propose un vaste nombre de pistes pour définir la notion de groupe armé non-étatique. Un groupe armé, pour être identifié comme tel, doit être en capacité de

¹² LtCol d'Avi B., Sablon. V. *Op. Cit.*, p.73

¹³ DCAF – le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève. (2015). *Les forces armées*. Série de documents d'information sur la RSS. Genève : DCAF.

¹⁴ Médecins sans Frontières. (n.d). Dictionnaire pratique du droit humanitaire. Consulté le 13 mars 2024 sur <https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/groupes-armes-non-etatiques/>

¹⁵ CICR, Règle 4. La définition des forces armées. Consulté le 15 mars 2024 sur <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule4>

généraliser un niveau de violence préoccupant du point de vue humanitaire¹⁶. Dans ce cas, les objectifs, structures, moyens militaires et degré de contrôle territorial varient.

Groupes organisés vs informels

L'étude des groupes armés induit la notion de conflit armé. Malgré une absence de définition de conflit armé dans le droit des méthodes et moyens de guerre (droit de La Haye) et le droit de la protection des victimes de guerre (Droit de Genève), le Tribunal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) livre une définition communément admise du concept de conflit armé¹⁷. Dans son article premier, le TPIY estime qu'un « *conflit armé existe à chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre États ou un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État* »¹⁸. Au vu de cette spécification, un conflit armé existe si le groupe a la faculté d'être qualifié comme « armé et organisé » au sens du droit international humanitaire¹⁹.

De plus, si conflit armé il y a, une distinction doit être faite entre international et non international. Pour trancher, certains critères doivent être déterminés.

Lorsqu'on est devant un conflit armé non international, on peut également qualifier le conflit de guerre civile. Un conflit armé non international oppose les forces gouvernementales à des groupes armés non gouvernementaux, ou des groupes armés entre eux²⁰. Seulement l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et le Protocole additionnel II sont applicables dans de telles circonstances²¹. Pour être face à un tel conflit, la situation doit répondre à deux conditions cumulatives : un certain degré d'intensité et un minimum d'organisation de ses parties.

Dans le cas d'un conflit international, deux ou plusieurs États s'opposent. En matière de terrorisme, on se trouve devant un conflit international dès lors que l'État partie au conflit a lui-même recours à des tactiques terroristes, lorsque le groupe auteur de terrorisme constitue un

¹⁶ CICR. (2021). Engager un dialogue avec les groupes armés non étatiques. pp. 1-14, p.2.

¹⁷ Ambos, K. & Alkatout, J. (2011). A-t-on « rendu service à la justice » : La liquidation de ben Laden sous l'œil du droit international. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 3, 543-555, p.545.

¹⁸ T.P.I.Y., *Tadic*, IT-94-1-AR72, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, § 70, ; définition confirmée dans des arrêts subséquents: T.P.I.Y., *Blaskic*, IT-95-14-T, jugement, 3 mars 2000, § 63 et T.P.I.Y., *Kunarac*, IT-96-23/1, jugement, 12 juin 2002, §55.

¹⁹ Ambos, K. & Alkatout, J. *Op. Cit.*

²⁰ Gasser, H.-P. (2002). Acts of terror, « terrorism » and international humanitarian law. *RICR Septembre*, 84(847), 547-570., p.554.

²¹ *Ibid.*

mouvement de libération national ou lorsqu'un État dirige ou contrôle le groupe terroriste²². Toujours selon le Tribunal International pour l'ex-Yougoslavie, pour répondre à la qualification de groupe armé organisé, l'organisation de ce dernier doit être semblable à celle d'un État. C'est-à-dire que le groupe doit être organisé de manière centralisée et hiérarchique et disposer d'un certain degré de collectivité²³. De plus, le groupe armé doit contrôler une partie du territoire national et être à même de mener des opérations militaires continues et concentrées²⁴. L'organisation doit suivre un commandement militaire effectif, centralisé et hiérarchisé. Les insurgés sont considérés comme un « *groupe ou mouvement organisé, souvent idéologiquement motivé, cherchant à provoquer ou à empêcher le changement politique ou à renverser l'autorité gouvernant un pays ou une région, et axé sur la persuasion ou la contrainte envers la population par l'utilisation de la violence et de la subversion* »²⁵.

Groupes terroristes

Qualifier un groupe de « terroriste » représente un défi dépendant de l'interprétation de chacun. A travers les débats entre les États occidentaux et les États dits du « Tiers-Monde », une constatation émerge. Les terroristes des uns peuvent être les combattants pour la liberté des autres²⁶. En effet, pour beaucoup de ces États, les groupes terroristes mènent un combat légitime, une « guerre du faible »²⁷. Aucun consensus n'a, alors, été cristallisé dans les traités et autres sources juridiques internationales. La Convention Internationale pour la Répression du Financement du Terrorisme esquisse quelques critères pour la construction d'une définition. Cette dernière avance que le terrorisme fait référence à « *tout acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou s'abstenir d'accomplir quelque chose* »²⁸. Au niveau de l'Europe, en 2002, la Commission et le Conseil se sont accordés sur des actes établissant un caractère terroriste.

²² Sassoli, M., Bouvier, A., Quintin, A., & Garcia, J. (s. d.). *Un droit dans la guerre ?* Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire, Genève.

²³ Ambos, K. & Alkatout, J. *Op. Cit.*, p.546.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ LtCol d'Avi B., Sablon. V. *Op. Cit.*, p.72

²⁶ Toomey, M. and Singleton, B.E. (2014), Post-9/11 "Terrorism" Discourse and Its Impact on Nonstate Actors. *Asian Politics & Policy*, 6: 183-198.

²⁷ Bauer, A. & Bruguière, J. (2010). *Terrorisme, terrorismes ?*. Dans : Alain Bauer éd., *Les 100 mots du terrorisme* (pp. 3-4). Paris cedex 14: Presses Universitaires de France., p.4.

²⁸ Dubuisson, F. (2017). La définition du « terrorisme » : débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique. *Confluences Méditerranée*, 102, pp. 29-45. p.32.

Parmi ceux-ci, on retrouve l'atteinte à la vie et à l'intégrité physique, la prise d'otage, la libération de substances dangereuses commis dans le but d'intimider une population, de contraindre, déstabiliser ou détruire un pouvoir public (organisation internationale, pouvoir social, économique ou politique)²⁹. En 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies définit le terrorisme comme « *tout acte criminel conçu ou calculé pour terroriser l'ensemble d'une population, un groupe de population ou certaines personnes à des fins politiques* »³⁰. De plus, le Conseil de Sécurité, au travers de sa Résolution 748, reconnaît que le terrorisme international représente une menace contre la paix et la sécurité. De ce fait, les mesures exceptionnelles du Chapitre VII de la Charte sont applicables (recours à la force armée)³¹.

Les groupes terroristes seraient alors des acteurs, non membres de la police ou des forces armées étatiques, qui mènent des actes dans un climat volontaire de terreur et d'insécurité contre un État souverain et/ou sa population. Certains auteurs avancent que les groupes terroristes ont un but précis qui est de « *dire autant que tuer, tuer pour dire. Le terroriste cherche un effet publicitaire, voire pédagogique ; le sang n'est que vecteur d'un message amplifié par le recours à la technologie de communication moderne* »³².

Concrètement, les groupes terroristes sont des groupes armés qui agissent dans le but d'instaurer la terreur au sein de la population d'un État. On retrouve des groupes terroristes presque exclusivement dans les conflits non-internationaux (exception pour les Talibans au pouvoir avant 2001 et les États-Unis, deux gouvernements, dont le premier est reconnu comme « terroriste » par le second). Cette configuration est explicable en DIH Droit International Humanitaire (DIH). La disparité des moyens dont disposent les belligérants est telle que s'opposent un « fort » et un « faible ». La partie faible, le groupe terroriste donc, dispose de moins de ressources, d'effectifs humains et financiers, et est alors convaincue que la seule façon de prendre l'avantage sur son adversaire est d'avoir recours à des attaques non conformes au DIH³³. De plus, en ce qui concerne les conflits non-internationaux, les individus faisant partis des groupes terroristes ne jouissent pas du statut de combattant, car ce dernier n'existe tout simplement pas³⁴. Ils n'ont donc aucune protection juridique et peuvent être poursuivis pour le simple fait d'avoir pris les armes.

²⁹ Dubuisson, F. *Op.Cit.*, p.33

³⁰ ONU. (2005). Résolution 60/43. Journal officiel de l'ONU, 60(43), 1-2.

³¹ ONU. (1992). Résolution 748. Journal officiel de l'ONU, 3063(31), 1-2.

³² Bauer, A. & Bruguière, J. *Op.Cit.*, p.3.

³³ Sassoli, M. (2007). The Implementation of International Humanitarian Law : Current and Inherent Challenges. *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 10, p.58.

³⁴ Sassoli, M., « La définition du terrorisme et le droit international humanitaire », *Rev. québécoise de droit international (Hors-série)*, 2007, pp. 29-48.

Contrairement à ce qu'on pourrait imaginer suite aux attentats dont l'Occident a été la cible depuis le 11 septembre 2001, aucune définition – ou absence de définition univoque – ne reflète un caractère idéologique. Seulement, au sein de ces groupes armés non-étatiques, il est apparu qu'un certain nombre d'entités relevaient de la mouvance islamique radicale³⁵. Ces entités ont muté en organisations djihadistes souhaitant combattre les pays occidentaux.

Les acteurs humanitaires sont en premières lignes pour pâtir de cet environnement instable. En effet, selon certains experts, l'action des États-Unis en Afghanistan et en Irak a exacerbé les méfiances déjà ancrées envers les mouvements humanitaires³⁶. La stratégie contre-terroriste mise en place par les Américains, au détriment d'une action contre-insurrectionnelle, n'a fait qu'accroître la méfiance des groupes armés et de la population envers les acteurs humanitaires. La stratégie contre-insurrectionnelle requiert deux principes : gagner les cœurs de la population locale et éliminer tous les irréductibles, ceux qui ne veulent pas collaborer. Une action anti-terroriste ne tient compte que du second principe. Les États-Unis ont déployé peu de forces terrestres auprès de la population et ont favorisé leur force aérienne pour suivre la doctrine anti-terroriste. Donc, peu de personnel sur place, auprès de la population. Alors, lorsque les acteurs humanitaires sont arrivés, aucune confiance ne leur était accordée.

Au vu de tout cela, malgré une occurrence dans bon nombre d'articles scientifiques, le raccourcis entre « terrorisme » et « idéologie extrémiste » ne trouve aucun fondement juridique. On parle plutôt de précédents politiques et géopolitiques dans lesquels la majorité de groupe terroristes en conflit avec l'Occident se trouvent être des groupes à idéologie extrémiste.

Illustration : l'ambiguïté du bataillon ukrainien Azov

Ce cas d'étude représente la difficulté et l'importance de la qualification des groupes armés. Il met également en avant l'intérêt de chaque État de considérer un groupe comme étant terroriste ou non, donc bénéficiaires des protections juridiques du droit international humanitaire ou non. Pour ce travail, la richesse de cette illustration réside dans le fait qu'elle démontre la rapidité avec laquelle un groupe peut changer de qualification. Elle démontre également tous les changements que peut revêtir cette qualification et les enjeux associés. Tout cela pour comprendre les défis auxquels font face les acteurs humanitaires lorsqu'ils sont déployés en zone de conflits sur laquelle sont présents divers groupes armés.

³⁵ Baconnet, O. *Op. Cit.*, p.2.

³⁶ *Ibid.*

Le régiment Azov, une unité de l'armée ukrainienne, est redevenu célèbre pour ses succès sur le front contre l'armée russe dans plusieurs régions d'Ukraine depuis l'invasion en février 2022. Fondé en 2014 lors des affrontements au Donbass, le régiment avait initialement émergé en tant que groupe armé non étatique composé de volontaires. À cette époque, l'armée ukrainienne était confrontée à une opération militaire de la part des forces russes, et elle s'est trouvée dans l'incapacité de faire face à cette menace seule. En réponse, des bataillons volontaires spontanés ont été créés dans tout le pays, formant ainsi des groupes paramilitaires ukrainiens.

Suite aux accords de Minsk, qui visaient à résoudre le conflit dans l'est de l'Ukraine, le bataillon Azov a été intégré dans les structures de l'État ukrainien. Les forces armées ukrainiennes n'étaient pas en mesure de contenir l'avancée des séparatistes pro-russes dans l'est du pays. Ils ont donc offert leur expérience de la violence à l'armée étatique. L'évolution de sa composition et de son statut est d'autant plus intéressant qu'il illustre la diversité des qualifications qui lui ont été attribuées au fil du temps.

Au départ, le groupe avait été fondé par Andreï Biletski, un Ukrainien défendant des idéologies nationalistes et socialistes³⁷. Bien que l'idéologie néonazie ait été présente à ses débuts, l'élargissement du régiment a vu la majorité de ses combattants se distancer de cette pensée politique et idéologique, la plupart d'entre eux adoptant une position apolitique. Les membres étaient des hommes qui évoluaient dans les sphères paramilitaires d'extrême droite et hooliganes³⁸.

A l'origine, il existait un conflit armé non international entre le bataillon Azov et la Russie. En effet, on se trouvait devant un groupe armé organisé au sens du droit international face à un État. On peut même parler plus précisément de groupe paramilitaire. Il s'agit d'une force armée dont la fonction et l'organisation sont similaires à celles d'une armée nationale mais qui n'est pas considérée comme faisant partie des forces armées d'un État³⁹. Le groupe était organisé car il répondait à un commandement effectif de la part du leader Andreï Biletski et le groupe était actif dans les territoires séparatistes de l'Ukraine et des branches du groupe émergeaient un peu partout en Ukraine. Seulement, cette désignation n'a pas duré longtemps car ils ont rapidement rejoint les rangs de l'armée étatique. S'en est alors suivi un conflit armé international entre ce bataillon, à l'intérieur de l'armée ukrainienne en général, et les forces russes. Ils sont passés de groupe armé organisé à forces armées étatiques en quelques mois.

³⁷ Berg, E. (2024). Nonjon Adrien, *Le régiment Azov, un nationalisme ukrainien en guerre*, Éditions du Cerf, 2023, 272 pages. *Revue Défense Nationale*, 867, 129-130.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Oxford English Dictionary. <https://www.oed.com/search/dictionary/?q=paramilitary>

De surcroît, en 2019, le Département américain avait proposé de qualifier Azov comme « une organisation terroriste internationale »⁴⁰. Bien que cette qualification n'a pas été retenue aux États-Unis, la Russie a également fait appel à cette identification en 2022. La Cour suprême russe a classé le régiment comme organisation terroriste et a interdit ses activités sur leur territoire⁴¹. Dans un sens, cela sert d'instrumentalisation à la Russie car cette qualification n'est pas politiquement neutre. Être un combattant permet de bénéficier du statut de prisonnier de guerre en cas de capture tandis qu'être un « terroriste » est passible de poursuites pénales. Il semble donc plus intéressant pour les Russes d'utiliser cette terminaison. D'un côté, le narratif ukrainien évoque la mobilisation de volontaires pour souligner le caractère « juste » de son combat sur la scène internationale⁴². D'un autre côté, la Russie s'efforce de discréditer la mobilisation des combattants volontaires en insistant sur la dimension terroriste que ce groupe représente⁴³.

Les acteurs humanitaires face aux groupes armés

Le rôle des acteurs humanitaires

La première organisation qui voit le jour est le Comité International de la Croix Rouge, par l'intermédiaire d'Henry Dunant, en 1863. Depuis lors, toutes les organisations humanitaires s'inscrivent de près ou de loin dans l'action du CICR (Comité International de la Croix Rouge). Comme mentionné dans l'article 3 de la Première Convention de Genève applicable aux conflits non-internationaux, les personnes et biens civils ne peuvent être considérés comme des cibles légitimes militaires. Sont alors visées les personnes ne participant pas directement aux hostilités, les membres des forces armées adverses ayant déposé les armes, ayant été déclarés hors de combat. Au-delà de ça, les groupes armés parties au conflit peuvent prendre le statut de combattants, et être couverts par le droit international humanitaire. Ces derniers doivent être traités humainement, en toute circonstance et sans aucune distinction de caractère défavorable. L'article énonce aussi le rôle des organismes humanitaires, celui-ci étant d'offrir ses services

⁴⁰ Beraud, B. (2022). Guerre en Ukraine : le régiment ukrainien Azov est-il une « organisation terroriste » néonazie ? TV5Monde

⁴¹ Courrier international. (2022). Ukraine. Le régiment Azov est désormais une « organisation terroriste » pour la justice russe.

⁴² Vercammen, M. (2022). "Combattants", "mercenaires" ou "terroristes" : quels impacts pour les volontaires étrangers en Ukraine ? Éclairage du GRIP. Bruxelles.

⁴³ *Ibid.*

aux parties au conflit, de manière impartiale⁴⁴. L'action humanitaire a évolué au fil des années. Certaines, comme Médecins Sans Frontières, se caractérisent par une action qui impose aux pays dans le besoin un droit d'ingérence. Or, dans les relations internationales, un principe communément respecté est la non-interférence dans les affaires internes d'un autre État pour ne pas violer sa souveraineté et son indépendance. Néanmoins, les organisations humanitaires sont, en général, sollicitées dans des contextes de crises urgentes et dramatiques. Dans un contexte de fin de Guerre Froide et de décolonisation, après 20 années de sans-frontiérisme militant, l'Assemblée Générale des Nations Unies vote, en ce sens, la résolution 43/131⁴⁵. Cette dernière porte sur l'assistance aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre. Bien que réaffirmant l'importance de la souveraineté des États, la résolution appuie également, à plusieurs reprises, l'importance de faciliter la mise en œuvre de l'action humanitaire et l'accès aux zones touchées⁴⁶. Les États sont tenus par des obligations envers leur population. Dans le cas où le pouvoir effectif de l'État dans lequel la crise a lieu n'est lui-même pas en capacité de venir en aide à sa population, soit par l'aptitude ou par la motivation, un droit d'ingérence large est communément accepté⁴⁷. Médecins Sans Frontières, par exemple, agissent sans l'aval de l'État dans lequel l'aide est nécessaire et « interfèrent » dans les affaires internes de ce dernier. Outre l'autorisation implicite émanant des Nations Unies, certaines organisations humanitaires légitiment cet acte d'ingérence en se référant à l'avancée que cela procure dans le domaine de la protection des populations⁴⁸. Tout cela se rattache aux principes humanitaires.

Le premier fait référence à une mission d'humanité. C'est une mission car l'objectif est d'apporter un secours, sans discrimination, aux blessés des champs de bataille. Il s'agit d'alléger et prévenir, en toutes circonstances, les souffrances des hommes et des femmes⁴⁹. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples. Donc, l'acteur humanitaire vient en aide à toute personne dans le besoin, dans une souffrance humaine, dans une égalité la plus radicale possible, sans considération politique, ethnique ou culturelle selon une approche humaniste⁵⁰.

⁴⁴ Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949. Commentaire de 2016 sur l'article 3 « conflit de caractère non international ».

⁴⁵ Brunel, S. (2001). L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales. *Revue internationale et stratégique*, 41, 93-110. p.93

⁴⁶ Assemblée Générale des Nations Unies. Res/43/131.

⁴⁷ Brunel, S. *Op. Cit.*, p.93

⁴⁸ *Ibid.*, p.96

⁴⁹ Croix Rouge de Belgique, Nos Principes. <https://www.croix-rouge.be/a-propos/nos-principes/>

⁵⁰ CICR. Les Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge.

Le second, et les deux suivant, sont des principes de comportement. Il s'agit du principe d'impartialité. Cela signifie qu'aucune distinction de nationalité, de race, de condition sociale ou de religion n'est opérée entre les populations dans le besoin. Aucun jugement des parties au différend n'est admis car les humanitaires ont besoin de discuter, de négocier, de tirer des informations de la part de tous les gouvernements ou groupes armés. De plus, pour se voir octroyer l'accès à un territoire dans le but d'accéder à une population dans le besoin, ils ne peuvent se permettre aucun jugement de valeurs. Les commentaires du CICR de 2016 à propos de l'article 3 de la Troisième Convention de Genève donne plus de détails quant à ce principe fondamental. Il avance que « *seul un organisme humanitaire impartial a le droit d'offrir ses services au sens de cette disposition, avec les conséquences juridiques attachées.* »⁵¹

Le troisième est le principe de neutralité. Afin de garder la confiance de toutes les parties au différend, les mouvements humanitaires doivent s'abstenir de prendre part aux hostilités et aux controverses politiques, raciales, religieuses,... Pour rejoindre le principe d'impartialité, aucun jugement moral ne peut être exprimé. Ce principe est d'autant plus complexe à mettre en œuvre qu'elle semble souvent cautionner l'injustice et l'oppression⁵². Néanmoins, prendre parti exposerait l'organisation à une insécurité croissante et à des difficultés d'accès aux victimes.

Enfin, le quatrième et dernier principe est celui d'indépendance. Toute organisation humanitaire doit être indépendante, autonome. C'est-à-dire qu'en aucun cas, le mouvement peut s'affilier à un État, en recevoir des subsides intéressés pour devenir, parfois malgré elle, le bras désarmé de cet État et donc d'intervenir indirectement dans le conflit. Les ONG, par définitions non-gouvernementales, ne doivent représenter aucun parti politique, aucun gouvernement, et mener seules les actions dans le simple et honnête objectif de venir en aide aux populations dans le besoin.

Pour un grand nombre d'ONG internationales, ces fondements de l'action humanitaire représentent un « socle sacré » auquel on ne doit pas déroger dans le cadre de négociations humanitaires avec des groupes armés⁵³.

⁵¹ Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949. Commentaire de 2016 sur l'article 3 « conflit de caractère non international ».

⁵² Brunel, S. (2001). *Op. Cit.*, p.101

⁵³ Baconnet, O. *Op. Cit.*, p.2.

La nécessité de négocier avec les groupes armés

Insurgés, terroristes, rebelles, narcotrafiquants, différents adversaires irréguliers sont présents dans l'espace de conflit complexe où les acteurs humanitaires doivent exécuter des opérations de secours.

Pendant de nombreuses années, la diplomatie se résumait à des relations entre États ou organisations internationales. Aujourd'hui, on parle de *track two* ou *track three* diplomatie, c'est-à-dire la diplomatie informelle entre entités non-étatiques⁵⁴. La diplomatie internationale et humanitaire s'est, depuis la fin de la Guerre Froide et son monde bipolaire, considérablement élargie et diversifiée. Ces dialogues deviennent essentiels en situation de conflit armé dans laquelle les acteurs humanitaires ont pour mission de venir en aide aux populations impactées. Cet accès peut être mis en péril par l'élaboration d'une législation antiterroriste internationale, propulsée depuis les attentats du 11 septembre 2001, car tend à assimiler ces interactions à un soutien à des mouvements terroristes⁵⁵.

Dans un univers de guerre ou de conflit armé, venir en aide aux populations locales signifie également discuter avec des communautés en compétition les unes avec les autres, défiant l'accès à certains territoires. Pour faire face à cette complexité et être en mesure de porter assistance à un maximum de populations affectées par les conflits armés, les ONG internationales doivent entrer en contact avec les parties prenantes au conflit. Les négociations humanitaires ont évoluées, passant de négociations avec les États à des négociations avec des groupes armés non-étatiques. Les négociations humanitaires peuvent se définir comme des « *négociations conduites par des travailleurs humanitaires professionnels (Agences des Nations Unies, organisations du Comité de la Croix Rouge ou du Croissant Rouge, ONG nationales et internationales) dans le cadre d'un conflit armé avec un État, une armée nationale ou internationale et un groupe armé non-étatique. Elles ont pour but d'ouvrir et de préserver les accès humanitaires afin de conduire des évaluations de besoins, ainsi que de délivrer l'assistance et la protection aux populations vulnérables* »⁵⁶. Elles ont comme caractéristiques particulières de mettre en relation des parties présentant des intérêts fondamentalement divergents. En effet, les groupes armés sont animés par des objectifs politiques ou militaires alors que les humanitaires ont comme valeurs motrices l'accès et la protection des personnes. De même, lorsqu'un groupe armé agit, c'est, en général, en opposition avec l'État et avec les acteurs humanitaires. Les actes de l'un sont en rivalité avec ceux des deux autres. Dans ce cadre,

⁵⁴ Daudin, P. (2020). « Une négociation humanitaire, c'est une traduction, en termes politiques, de considérations humanitaires ». *Négociations*, 34, 151-167., p.155.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Baconnet, O. *Op. Cit.*

les ONG cherchent à atteindre le meilleur résultat humanitaire et non pas de servir au mieux les intérêts de toutes les parties⁵⁷. L'existence même de ces négociations, ainsi que leur pertinence en tant qu'action clé dans l'assistance aux personnes relève du droit international. En effet, ces discussions sont supportées par des normes régissant le Droit International des droits de l'Homme et de la Justice pénale internationale. En théorie, ce sont les crimes internationaux dont pourraient être accusés les membres des groupes armés en cas de violation d'une norme. Or, dans la pratique, les obligations imputées au regard du droit international sont souvent négligées dans la conduite des hostilités et dans le traitement des civils⁵⁸.

Les actes humanitaires, en situation de conflit, sont souvent synonymes de contradiction politique, sociale ou religieuse avec des acteurs qui ne comprennent pas toujours qu'aucune volonté sous-jacente n'est dissimulée. Dans ces contextes, plus l'action des acteurs humanitaires envers les groupes armés est transformatrice pour leur population sous contrôle, plus des ambitions de changement de la société dans laquelle elle intervient sont en jeu, et plus elles entrent en confrontation avec ces protagonistes armés⁵⁹. Lorsqu'une action humanitaire est menée uniquement par une ONG humanitaire, et non par l'ONU, elle ne comporte pas de dimension politique, car elle répond au principe d'impartialité. Or, dans certains cas, la frontière entre les dimensions politiques, juridiques, militaires et humanitaires s'efface et risque de mettre en péril la négociation avec les groupes armés et l'établissement de relations de confiance.

Mécanismes de négociation avec les groupes armés sur le terrain

Dans les conflits armés, les travailleurs humanitaires sont continuellement pris pour cible. Les acteurs d'aide sont considérés comme étant les victimes parfaites d'enlèvement, tant leur caractère international fournit la possibilité d'une rançon plus élevée et d'une déclaration politique plus bruyante⁶⁰. Même lorsque les acteurs armés adhèrent à des accords avec les fournisseurs d'aide humanitaire, ils peuvent néanmoins ne pas remplir leurs obligations. Bien que, depuis quelques années, les forces armées étatiques se joignent à l'effort humanitaire, le seul outil efficace dans la gestion de leur propre sécurité est le gain de confiance et la protection

⁵⁷ McHugh, G., & Bessler, M. (2006). Humanitarian Negotiations with Armed Groups – A Manual for Practitioners (1-87) p. 50. Nations Unies.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Daudin, P. (2020) Op. Cit., p.157.

⁶⁰ Stoddard, A., Harmer, A., Renouf, J. (2010). Once removed. Lessons and challenges in remote management of humanitarian operations for insecure areas. Retrieved from London, UK

des communautés locales⁶¹. Il existe 3 mécanismes principaux de gestion de la sécurité des acteurs humanitaires sur le terrain : la protection, la dissuasion et l'acceptation⁶².

La protection signifie réduire toutes les possibilités d'atteindre la cible, en l'espèce, les travailleurs humanitaires. Il s'agit de réduire leur vulnérabilité, leur exposition et leur visibilité. On parle alors de « *bunkerisation* ». C'est également isoler leur matériel, établir un camp sécurisé à l'aide de caméras, de murs défensifs ou encore accorder l'accès grâce à une identification du personnel. Dans les zones d'insécurité, ce phénomène parfois extrême semble être une réponse normale adaptée au contexte⁶³. Ce mécanisme peut sembler paradoxal ; d'un côté le rôle des ONG est d'être au plus proche des populations mais d'un autre, ce processus modélise une séparation nette entre deux réalités.

La dissuasion vise à contrer la menace et à intimider ceux qui les profèrent en utilisant des moyens divers⁶⁴. Par exemple, l'acteur humanitaire peut menacer de se retirer ou de suspendre les activités sur un territoire. A contrario, il se peut également que les acteurs restent, mais qu'ils se dotent d'un outil plutôt controversé : le recours à la protection armée. Les ONG peuvent rencontrer des difficultés dans le maintien de leur accès ou dans leur sécurité, que ce soit à cause d'un changement de comportement des groupes armés, d'un non-respect des accords négociés ou d'attaques. D'un côté, les organisations humanitaires ne disposent pas toujours de réactivité et d'adaptabilité suffisante pour maintenir cet accès et leur sécurité. D'un autre côté, les dispositions politiques, en contexte de conflit armé, ne prennent souvent pas en compte les dynamiques humanitaires et le sort des populations⁶⁵. La priorité ne doit alors pas être de dialoguer sur la manière dont les protagonistes mènent leur guerre, mais bien sur l'intégration des civils ou ceux qui ne participent pas aux hostilités dans l'équation militaire des armées mandatées⁶⁶.

Pour rappel, le principe d'impartialité signifie qu'aucune distinction de nationalité, de race, de condition sociale ou de religion ne peut être faite entre les populations dans le besoin. Les humanitaires ne peuvent émettre des jugements de valeur sur les parties au conflit car ils ont besoin de négocier avec tous les gouvernements ou groupes non étatiques. De ce fait, l'aide fournie ne peut dépendre des opinions politiques ou des positionnements sociaux. Le seul critère pertinent, c'est la vulnérabilité. S'identifier comme organisation humanitaire politisée

⁶¹ Cunningham, A.J. (2017). Kidnapping and the limits of acceptance. *Int J Humanitarian Action* 2, 4

⁶² *Ibid.*, p.2

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Daudin, P. (2020). *Op.Cit.*, p.164

⁶⁶ *Ibid.*

n'a donc pas de sens. D'un côté, les groupes n'auront aucune confiance et d'un autre côté, l'aide apportée ne sera pas égale. Inconsciemment ou non, la politique apporte une dimension de « gentil » et de « méchant » applicable aux populations de chaque camp respectif. Or, c'est l'opposé du mandat des acteurs humanitaires. Donc, s'inscrire dans une compréhension de la conjoncture politique dans lequel le conflit s'inscrit est primordial, mais s'impliquer dans celle-ci est néfaste et contraire aux principes-mêmes de l'action.

Enfin, la stratégie d'acceptation vise à réduire ou éliminer les menaces en augmentant l'acceptation⁶⁷. C'est-à-dire, gagner les cœurs et les esprits. Pour rappel, il s'agit de passer d'actions de « contre-insurrection » vers des actions « contre-terroristes ». Cette technique porte ses fruits lors des négociations avec des groupes armés, des chefs de village ou des Seigneurs de guerre et œuvre à la sécurité des acteurs internationaux humanitaires. Les acteurs humanitaires se trouvent au plus proche des populations en détresse, apportent leur aide, discutent, jouent, se montrent dans les villages pour augmenter leur légitimité sur place auprès des populations parfois méfiantes à leur égard.

L'impact des lois antiterroristes sur la sécurité des acteurs humanitaires

Depuis la multiplication des conflits armés intra-étatiques, le contexte des interventions humanitaires s'est tellement modifié que la sécurité de ces dernières n'est pas toujours assurée. Alors que l'action humanitaire s'exerçait en conséquence de conflits entre États à l'extérieur des zones d'opération militaires, elle doit aujourd'hui intervenir à l'intérieur de celles-ci⁶⁸. Pour beaucoup, l'humanitaire représente un instrument de visibilité internationale et de revendications politiques ou encore, il reflète la richesse de l'Occident⁶⁹. Via ses moyens logistiques solides et ses budgets gigantesques, l'implication internationale occidentale permet une résolution des problèmes humanitaires dans les pays non-occidentaux. Un mal auquel les organisations humanitaires doivent faire face est la manière dont les acteurs étatiques qualifient les groupes armés qui contrôlent des zones dans lesquelles une assistance d'urgence est requise. Par le fait que les organismes humanitaires soient en grande partie financés par des États occidentaux, les groupes armés se méfient des normes adoptées à leur égard. Ces dernières peuvent modifier considérablement le rapport de force et de confiance entre les acteurs armés

⁶⁷ Cunningham, A.J. *Op. Cit.*, p.3

⁶⁸ Brunel, S. *Op. Cit.*, p.101

⁶⁹ *Ibid.*

et les humanitaires. Malgré un socle commun, appuyant les principes de protection des civils en temps de guerre contre des actes terroristes, les lois antiterroristes et les actes humanitaires se trouvent souvent en contradiction. Si les mesures antiterroristes ne sont pas soigneusement étudiées et mises en œuvre, elles peuvent nuire à ceux qui ont le plus besoin de protection et d'assistance dans les conflits armés. Certaines mesures, en particulier les lois et sanctions en matière de terrorisme peuvent criminaliser et limiter une action humanitaire impartiale. De même, les clauses antiterroristes dans les contrats de subvention aux ONG, les mesures de réduction des risques prises par les banques et les régimes de sanctions peuvent servir à dissuader les travailleurs humanitaires de première ligne de jouer un rôle dans l'assistance aux personnes en détresse. Ces lois représentent un risque de prise de parti des ONG pour éviter que certains acteurs cessent leur financement à leur égard. Cela entraverait donc l'acheminement d'une aide impartiale.

Contexte juridique : analyse des lois antiterroristes internationales

Face à la menace grandissante des groupes armés non étatiques prenant la forme de groupes terroristes, les États ont recours à des sanctions comme forme de politique étrangère ou comme moyen d'atteindre leurs objectifs sécuritaires au niveau national. Ces sanctions ciblent des individus, des entités non étatiques ou des États et prennent diverses formes, notamment des restrictions financières, des interdictions à une assistance financière voire à des restrictions commerciales (importations, exportations, embargos sur les armes,...). Certaines de ces sanctions peuvent être utilisées pour atteindre un objectif antiterroriste en fonction de la définition des personnes considérées comme telles⁷⁰. Aucune organisation humanitaire ne plaide réellement contre ces normes antiterroristes mais néanmoins, elles alertent sur les conséquences que ces mesures ont sur leur capacité à répondre aux besoins des personnes impliquées dans les conflits armés et d'autres crises humanitaires du même ordre⁷¹.

Plusieurs normes légales sont entrées en vigueur par rapport au terrorisme. Dans un souci d'adresser le défi que représente ces lois par rapport à l'accès et à la sécurité des acteurs humanitaires de manière universelle, ce travail va étudier deux résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Il existe d'autres normes européennes comme la Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme (2017) mais celle-ci ne représente qu'un intérêt européen, elle ne sera donc pas développée. Le Conseil de Sécurité, de par son système, représente l'intégralité des pays membres, soit plus de 190. Même les 50 pays

⁷⁰ Latour, J. (n.d). La résolution 2664 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies fin 2022 : un tournant majeur pour l'action humanitaire impartiale. Croix Rouge de Belgique.

⁷¹ *Ibid.*

qui n'ont jamais eu le droit de vote peuvent participer aux discussions sur ce sujet et les influencer. Cet organe, et les résolutions qui en émanent, semblent alors plus pertinents pour étudier le phénomène attribuable à la communauté internationale dans son ensemble.

L'origine de l'ambiguïté : la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité

Entre septembre et décembre 2001, une série de résolutions ont été publiées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies portant sur la situation en Afghanistan. Il ne faut pas négliger que sur le territoire, la guerre civile fait rage et qu'aucune stabilité politique n'est trouvée. Les Talibans, ancien groupe armé insurgé de l'époque, ont pris le pouvoir. De vives tensions sont également à déplorer entre ces derniers et les États-Unis, accusant le régime taliban d'abriter les auteurs des attentats terroristes, Al-Qaïda, sur leur territoire. En 2000 déjà, l'ONU condamnait les Talibans pour leur soutien au terrorisme international. A la suite du 11 septembre 2001, 4 résolutions portant sur la question du terrorisme vont voir le jour.

En substance, la résolution 1373 du 28 septembre porte en profondeur sur l'organisation même d'actes terroristes sur le territoire d'un État ou d'un État tiers. Elle réaffirme que *« chaque État doit s'abstenir d'organiser/encourager des actes terroristes sur un autre territoire, collecter des fonds ou apporter quelque forme de soutien que ce soit »*⁷². Elle réaffirme également que *« les États doivent compléter la coopération internationale en prenant des mesures supplémentaires pour prévenir et réprimer sur leur territoire, par tous les moyens licites, le financement et la préparation de tout acte terroriste »*⁷³. La résolution dispose que tous les États doivent *« prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme. Ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leur nationalité ou leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, des fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme »*⁷⁴. Et les nationaux ou toute autre personne ou entité se trouvant sur leur territoire de *« mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition (...) des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme »*⁷⁵.

⁷² Résolution 13/73 du Conseil de Sécurité, S/RES/1373

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

Cette résolution met en avant une interprétation large des notions de « financement du terrorisme »⁷⁶. Selon certains experts juridiques, cette interprétation peut porter préjudice aux organisations humanitaires. Ainsi, la société civile et humanitaire peuvent être sanctionnées au titre de soutien au terrorisme, pour des actions pourtant loin de s'apparenter à ce qui pourrait être considéré comme un réel soutien au terrorisme. Le fait d'interpréter largement ces notions octroie aux États une marge de manœuvre élargie, constituant une entrave à la mise en œuvre de l'action humanitaire. Lorsque l'on parle de financement, cela peut aller d'un spectre d'actes très étendus à un seuil d'intention très bas qui n'ont parfois même pas de lien avec les actes terroristes en soi⁷⁷.

En effet, réaffirmant le principe d'impartialité, aucun jugement ne peut être fait sur les parties au conflit. Aucune prise de position, aucun jugement de valeur, de religion, de culture, ne peut être fait. Alors, une organisation humanitaire va toujours venir en aide à tous les partis au conflit de manière égalitaire. Lors de la Guerre Froide et de sa traduction sur le terrain entre l'Afghanistan et l'URSS, la question de l'impartialité était au centre des débats. A cette époque, les *moudjahidins* (terme arabe désignant un combattant pour la foi qui s'engage dans le djihad) soutenus par les États-Unis, vont entrer en conflit avec l'Armée Rouge pour empêcher cette dernière d'imposer un gouvernement communiste sur le sol afghan. Bien que représentant un conflit nécessitant une aide humanitaire pour les populations ainsi que pour les combattants, le Comité International de la Croix Rouge ne va prêter main forte qu'aux *moudjahidins*. Néanmoins, cet acte se traduit non pas par de la partialité, mais par le simple fait que l'Armée Rouge disposait de ses propres organes d'aide, contrairement aux *moudjahidins*.

Pour rester impartial donc, il est primordial d'accorder la même aide, proportionnellement aux besoins de chaque partie. Dans ce cas, l'acheminement de l'aide humanitaire envers des populations contrôlées par des groupes armés non étatiques considérés comme terroristes ou encore la sensibilisation au droit international humanitaire à ces groupes armés peuvent être interprétés, par certains États, comme un soutien au terrorisme. On peut également citer le logement, l'assistance, la documentation, la communication, le transport ou encore la fourniture en matériel de toute nature comme moyens de financement⁷⁸. Or, ces outils sont la base même de la plupart des actions humanitaires.

Certains spécialistes de droit international public et des questions de terrorisme avancent que « *l'utilisation abusive des mesures antiterroristes ne viole pas seulement les droits des*

⁷⁶ Normand, C., Dussault, N., Doucet, M., Sarfati, R. M., Brunet, T., & Roos, T. (2022, octobre 24). #2 N'oublions pas : Le conflit en Afghanistan et son évolution à la lumière du droit international. *Quid Justitiae*.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

criminels présumés, mais peut également mettre en péril les libertés des innocents »⁷⁹. Cette phrase est d'autant plus vraie lorsque ces innocents représentent des populations en détresse auxquelles les organismes humanitaires n'ont pas accès en raison de ces normes.

La résolution 2368 du Conseil de Sécurité et les détails sur le régime de sanctions

En 2017, après un bon nombre de résolutions du même ordre, le Conseil de Sécurité donne plus amples détails sur le régime de sanctions à appliquer aux groupes armés terroristes et à toute personne ou entité prêts à les soutenir. Lorsque l'on parle de soutien, la résolution avance que le fait de contribuer au financement, à l'organisation, à la facilitation, à la préparation ou à l'exécution d'actes ou d'activités d'une organisation terroriste, en association avec elle, en son nom ou pour son compte, ou le fait de son soutien confirme que toute entité devrait être inscrit sur la Liste⁸⁰. Cette Liste fait référence à la liste de sanctions à l'encontre des groupes terroristes. Ces sanctions prévoient des mesures concernant le gel de fonds et avoirs financiers ainsi que des mesures concernant la coopération policière et judiciaire.

Au niveau des organisations humanitaires, cette résolution constitue également un dilemme quant à la mise en œuvre de leur action. En effet, l'objectif des acteurs humanitaires est d'accéder à toute population en détresse. Pour se faire, ils sont contraints de négocier avec des groupes armés, terroristes ou non. Le principal objectif de la négociation est de modifier les méthodes des terroristes. Le problème est que la pratique de la violence, la terreur et l'impact sur la population est attribuable aux objectifs des terroristes⁸¹. Adopter des objectifs différents constitue une modification plus profonde et plus difficile à concevoir que le passage de la voie violente à la voie politique pour atteindre les mêmes objectifs. Toutefois, il n'est modifiable que partiellement et superficiellement si les objectifs eux-mêmes ne sont pas modifiés. En règle générale, les changements les plus importants ne sont accomplis qu'après de multiples discussions sur la manière dont le terrorisme est mené. Il faut donc apporter une contrepartie à l'entité terroriste. D'un côté, accepter de négocier avec eux risquerait d'encourager ces derniers à récidiver. Si on leur octroie une contrepartie intéressante, ils pourraient devenir avides de nouvelles revendications et actes illicites les accompagnant. D'un autre côté, si négocier n'aboutit qu'à un résultat symbolique et partiel, ils ne seront pas motivés à tenir leurs obligations. Un second défi réside dans le dilemme relatif à l'exposition aux sanctions. En

⁷⁹ ONU Infos. (2024, 12 mars). L'abus des lois antiterroristes menace les droits humains, avertit un expert de l'ONU.

⁸⁰ Conseil de Sécurité des Nations Unies. S/RES/2368. (2017).

⁸¹ Faure, G. & Zartman, I. (2011). Négocier avec les terroristes ?. *Négociations*, 16, 135-156., p.146.

négociations internationales avec des entités armées, les acteurs humanitaires peuvent se trouver en situation de devoir payer des taxes de passage aux groupes terroristes, de leur fournir un logement, payer des rançons, ... en échange d'un accès aux populations. Dans quelle mesure ces entités humanitaires sont considérées comme « soutenant le terrorisme » ? On entre ici dans le cadre de l'aide humanitaire apportée aux populations civiles placées sous contrôle d'un groupe armé considéré comme terroriste. Dans ce cas, il faudrait abandonner les populations civiles au nom de la lutte contre le terrorisme, ce qui va à l'encontre de leur mandat. Cette résolution entre également en contradiction avec la règle 55 du droit international humanitaire coutumier qui prévoit que « *les États parties au conflit doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin, de caractère impartial et fournis sans aucune distinction de caractère défavorable, sous réserve de leur droit de contrôle* »⁸². Dans ce cas, la complication du passage de l'aide humanitaire ne serait pas uniquement directe sur le terrain, mais impliquerait également des actions en amont via des lois antiterroristes qui servent de dissuasion à l'activité humanitaire à la fois neutre et impartiale⁸³. Le Comité international de la Croix Rouge adresse ce problème et estime que « *le risque de criminalisation de l'action humanitaire auprès de groupes armés non étatiques qualifiés d'« organisations terroristes » reflète sans doute une non-acceptation de la notion d'action humanitaire neutre, indépendante et impartiale.* »⁸⁴.

De plus, dans le cas où ces groupes armés terroristes sont considérés comme organisés au sens du droit international humanitaire, ils sont considérés comme des combattants, des cibles légitimes militaires protégés par le régime du DIH. Leur nature terroriste ne peut en aucun cas justifier le non-respect de la protection juridique conférée par le droit international⁸⁵. Les organisations humanitaires doivent avoir accès à ces personnes afin de pouvoir aider les combattants et faire en sorte qu'ils soient traités avec humanité et dans le respect des règles et normes internationales applicables⁸⁶. Il s'agirait de ne pas considérer l'assistance humanitaire en situation de conflit armé comme une forme de financement ou de soutien au terrorisme

⁸² Henckaerts, J.-M. (2005). *Annexe : Liste des règles coutumières du droit international humanitaire*. 87, 330. p.321

⁸³ Normand, C., Dussault, N., Doucet, M., Sarfati, R. M., Brunet, T., & Roos, T. *Op. Cit.*

⁸⁴ CICR, 32ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, Suisse, 8-10 décembre 2015, Rapport sur Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains, Genève, Octobre 2015, p.27.

⁸⁵ CICR. (2021, janvier 19). Déclaration du CICR lors du débat tenu au Conseil de sécurité de l'ONU sur le thème « Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme : Coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme 20 ans après l'adoption de la résolution 1373 (2001) ». *Les mesures antiterroristes ne doivent pas entraver l'action humanitaire impartiale.*

⁸⁶ *Ibid.*

international. Donc, il serait question de trouver un juste équilibre entre l'action humanitaire impartiale d'une part, et les dispositions antiterroristes d'autre part.

Restriction d'accès en zones de conflit et défis sécuritaires

Lorsque ces sanctions visent des équipements nécessaires à l'accomplissement des activités menées par les organisations humanitaires, elles peuvent devenir un frein à l'accès aux zones de conflit. Il peut s'agir de fournitures importées pour construire des infrastructures sanitaires, des tuyaux pour faciliter l'assainissement de l'eau, des groupes électrogènes pour rétablir l'électricité. Sans ces outils, interdits à l'importation sous sanctions internationales, les acteurs humanitaires peuvent être démunis face à l'ampleur de la détresse. Ensuite, certains groupes ciblés par les lois anti-terroristes peuvent se voir refuser le droit à la libre circulation. Il se peut que des restrictions à l'admission, des interdictions de voyage ou de visa soient émises à l'encontre de ces derniers. Au point de vue sécuritaire, ces mesures sont légitimes mais lorsqu'il s'agit, pour les acteurs humanitaires, de rencontrer ces personnes pour négocier un accès, un problème se pose. En effet, pour des raisons de sécurité ou de logistique, il n'est pas garanti que les négociations se déroulent sur le territoire contrôlé par les groupes armés⁸⁷. Dans cette configuration, ces derniers doivent rejoindre les humanitaires pour discuter. Or, avec une interdiction de libre circulation, ces négociations sont mises à mal. De plus, le droit antiterroriste, imposé par les États, pénalise certaines activités de secours humanitaires et médicales autorisées par le Droit International Humanitaire. Donc, au-delà des risques que présentent une action sous un contrôle territorial terroriste pour les acteurs humanitaires, il existe également des risques pour ces derniers de se faire accuser de complicité criminelle et terroriste par les États⁸⁸. Par exemple, les travailleurs humanitaires de Médecins Sans Frontières ont été confrontés à des accusations de complicité criminelle et terroriste à plusieurs reprises⁸⁹. Les actes, représentant un intérêt humanitaire, ont été considérés comme un soutien matériel au terrorisme ou comme une complicité. Il s'agissait de fournir un secours humanitaire à des personnes vivant dans des territoires disputés ou sous le contrôle de groupes terroristes, d'entretenir des contacts avec des responsables de groupes terroristes, de transporter (pour raisons médicales ou humanitaires) des personnes présumées terroristes et à leur dispenser des

⁸⁷ Latour, J. *Op. Cit.*

⁸⁸ Bouchet-Saulnier, F. (2021). *Une nouvelle normalité bien regrettable : Piloter l'action humanitaire dans les contextes de lutte contre le terrorisme* (p. 79) [Rapport international d'activité]. Médecins sans Frontières.

⁸⁹ *Ibid.*

soins⁹⁰. Des acteurs humanitaires ont également été victimes de frappes sur leurs structures médicales de la part d'armées étatiques, avançant que ces frappes visaient des « personnalités non civiles », des personnes considérées comme criminelles ou terroristes⁹¹.

Illustration : l'attaque d'un convoi et d'un entrepôt humanitaire en Syrie

En 2016, un convoi humanitaire des Nations Unies et du Croissant-Rouge syrien a été attaqué à proximité d'Alep. Cette aide humanitaire était destinée à presque 80 000 civils de la région victimes de la guerre entre le gouvernement syrien de Bachar el-Assad et le groupe terroriste État Islamique, ainsi que ses autres branches islamistes⁹². En début de soirée, des images satellites, des prises de vue au sol, des vidéos et des déclarations de témoins affirment que des bombardements ont visé, pendant plusieurs heures, un convoi et un entrepôt destinés à l'aide humanitaire. Le responsable des opérations des Nations Unies avait affirmé que toutes les autorisations requises étaient obtenues et que toutes les parties au conflit étaient informées de l'itinéraire emprunté par le convoi⁹³. Suite à cet événement, le Secrétaire général de l'ONU a adressé une lettre au Président du Conseil de Sécurité dans laquelle il note que « *la Fédération de Russie et l'armée de l'air syrienne disposaient des moyens nécessaires pour mener une attaque comme celle du 19 septembre 2016, y compris de nuit, contrairement aux groupes de l'opposition armée* »⁹⁴. Il avance également que la Commission d'enquête avait eu connaissance d'informations selon lesquelles « *l'Armée syrienne était vraisemblablement responsable de l'attaque* »⁹⁵. Cette attaque est une traduction de la théorie vers la pratique. Les opposants au régime syrien, les groupes considérés comme rebelles ou terroristes par le régime, tenaient Alep depuis plusieurs années. Victime des combats dans la région depuis 2001, la population nécessitait une assistance humanitaire d'urgence. Les acteurs humanitaires tels que le Croissant Rouge, Médecins Sans Frontières ou encore l'ONU étaient présents dans la zone de conflit. On peut alors estimer que ces frappes sont induites par la considération que ces acteurs humanitaires « soutiennent le terrorisme » en apportant leur aide neutre et impartiale aux populations qui vivent sous contrôle de groupes islamistes. On considère également que cette aide nourrit et finance ces groupes au détriment du gouvernement étatique. En plus de cet

⁹⁰ Bouchet-Saulnier, F. *Op. Cit.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² S/2016/1093. Lettre datée du 21 décembre 2016 adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

événement, un hôpital utilisé par le personnel de MSF pour venir en aide à la population a été bombardé plus de 50 fois⁹⁶.

Difficultés de financement par des acteurs privés

Les organisations humanitaires sont majoritairement financées de deux manières. Parmi ces sources, on retrouve les États et les grandes organisations internationales (ONU, UE,...). Il n'est pas rare de voir des États qui délèguent l'aide au développement aux ONG en leur distribuant des moyens financiers et humains. Une autre source sont les dons des entreprises et des fondations. Il existe donc des financements autant publics que privés. Le fait de négocier avec les terroristes peut compromettre le financement de certaines entités envers les acteurs humanitaires. En effet, suivant les principes de neutralité, d'impartialité, d'indépendance et d'humanité, les humanitaires ont pour mission d'aider chaque individu, membre d'un groupe terroriste, d'une milice paramilitaire, ou même les dictateurs et autres groupes non démocratiques. Dans ces cas, les acteurs privés ou publics qui financent les organisations humanitaires, ne prenant pas en compte ces principes, peuvent limiter voire totalement restreindre leurs financements, si ces derniers se voient destinés à de tels groupes qui sont en opposition avec les valeurs des acteurs privés. Il se peut également que les banques, soumises aux lois antiterroristes, refusent des transferts de fonds pour l'assistance aux pays en guerre ou aux populations en danger⁹⁷. A ce sujet, à partir de 2015, les banques occidentales ont progressivement durci leurs règles de conformités bancaires. Ces dernières ont pour but de rendre presque impossible le transfert de fonds pour la mise en œuvre de projets d'aide humanitaire vers les pays sous embargos ou sanctions financières⁹⁸. C'est-à-dire, tous les territoires où sévissent des groupes terroristes et donc, où des populations subissent des crises humanitaires. En 2020, 25 États étaient concernés, la plupart d'entre eux se trouvant au Moyen-Orient ou en Afrique. De nombreuses banques refusent alors toute exécution d'ordre de transfert à destination d'un de ces pays malgré toute autorisation et dérogation obtenue par les ONG de la part des Nations Unies et autres organisations⁹⁹. Ces difficultés de transfert et même de réception de fonds impactent directement les organisations et la qualité de l'assistance qu'ils peuvent fournir sur le terrain. Que ce soit en termes d'effectif humain ou de ressources

⁹⁶ MSF. (2021, 03 décembre). 10 ans de conflit en Syrie, 2016-2021 : des millions de personnes fuient.

⁹⁷ Boinet, A. (n.d). Monsieur le Président de la République, protégeons l'aide humanitaire qui est en danger !. *Défis humanitaires dans un monde à 10 milliards d'humains*.

⁹⁸ Boinet, A., Mauricet, T. (n.d). L'humanitaire sanctionné ?. *Défis humanitaires dans un monde à 10 milliards d'humains*.

⁹⁹ Ibid.

sanitaires, alimentaires ou logistiques, ces blocages représentent une réelle entrave aux opérations urgentes. De surcroît, il existe des bailleurs de fonds qui imposent de « trier » les bénéficiaires de l'aide pour contrôler les partenaires, les fournisseurs et les staffs des ONG¹⁰⁰. Or, les ONG ne peuvent se permettre de sélectionner les personnes en détresse au nom du droit international humanitaire.

Avancée opérationnelle : le principe d'exemption au régime de sanctions

Depuis la fin de l'année 2023, il existe des dérogations aux sanctions financières prises à l'encontre des groupes terroristes. Il s'agit d'exemptions humanitaires. Ce terme fait référence à un langage qui exclut les organisations humanitaires et leur personnel de l'obligation de se conformer à certains éléments des régimes de sanctions et des mesures antiterroristes qui peuvent entraver leur travail¹⁰¹. Elles permettent de créer un espace pour l'action humanitaire basée sur les principes fondamentaux, permettant aux ONG de travailler sans risques de contrevenir à ces régimes. Jusque très récemment, il n'existait seulement que des dérogations que les travailleurs humanitaires devaient demander au cas par cas. Ces procédures administratives étant longues, floues, couteuses, complexes et devant être demandées en amont de toute activité, d'importants retards de délivrances mettaient en péril le besoin urgent d'une assistance humanitaire¹⁰². Face à ces défis, le Conseil de Sécurité de l'ONU, à la fin de l'année 2022, a adopté la résolution 2664 relative à l'action humanitaire et aux champs d'applications des sanctions financières¹⁰³. Le premier paragraphe de cette résolution décide que « *sans préjudice des obligations imposées aux États Membres de geler les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, groupes, entreprises et entités désignés par lui ou ses comités des sanctions, la fourniture, le traitement ou le versement de fonds, d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, ou la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels par l'Organisation des Nations Unies (...) sont autorisés et ne constituent pas une violation des mesures de gel des avoirs imposées par lui ou ses comités des sanctions* »¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Boinet, A. *Op. Cit.*

¹⁰¹ *Guide pour l'action humanitaire basée sur les principes : gérer les risques liés à la lutte antiterroriste*. pp. 1-89. (2020). Norwegian Refugee Council and Confédération Suisse.

¹⁰² Latour, J. *Op. Cit.*

¹⁰³ Ferraro, T., Huvé, S., & Moulin, G. (2024, avril 1). Débloquer l'aide : En 2023, un tournant dans la politique de sanctions de l'UE pour préserver les activités humanitaires. *Droit & politiques humanitaires*.

¹⁰⁴ Latour, J. *Op. Cit.*

Cette résolution prévoit donc que les travailleurs humanitaires ne soient pas victimes du régime de sanctions financières imposés par les États. Néanmoins, il reste des zones d'ombre concernant cette nouvelle norme. Premièrement, il existe toujours des normes de l'Union européenne applicables à des zones dans lesquelles les organisations humanitaires mènent des activités et qui ne prévoient aucune exemption humanitaire. La portée de la norme onusienne n'est alors pas universelle. Or, il faudrait que ce régime d'exemption devienne uniforme et cohérent entre les différents niveaux juridiques. Il faudrait, à un niveau régional (Union européenne) et ensuite international (Nations Unies), que la notion d'organisation humanitaire soit largement définie pour couvrir une majorité d'entre elles et pour que les acteurs qui financent ces dernières reprennent confiance dans les interprétations faites par les décideurs politiques. Ensuite, certains régimes d'exemptions humanitaires ne couvrent qu'une catégorie restreinte d'organisations. Par exemple, l'Union européenne considère comme organisations exemptées du régime de sanctions uniquement celles avec lesquelles elle a signé une convention de partenariat financier¹⁰⁵. Enfin, la restriction la plus importante est le fait que ces sanctions financières représentent une partie significative de l'entrave de l'action humanitaire mais pas seulement. En effet, d'autres régimes de sanctions représentent un obstacle logistique et opérationnel. Il existe un grand nombre d'embargos sur les armes, des mesures relatives à la restriction à l'exportation ou à l'importation.

Discussion des résultats

A l'échelle mondiale, le nombre absolu de victimes de guerres n'a cessé de diminuer depuis le milieu du 20^{ème} siècle. Pourtant, on observe une augmentation des conflits et de la violence. Une augmentation des actes commis par des groupes armés, des mouvements insurgés, des groupes terroristes. Finalement, ces trois termes sont souvent considérés comme synonymes dans les travaux universitaires. Déterminer la proportion de groupes terroristes parmi les groupes armés est largement entravée par les complexités de consensus en droit international. Cette difficulté découle principalement de l'absence d'une définition universellement acceptée du terrorisme au sein des cadres juridiques internationaux. Comme relevé dans ce travail, les conventions internationales ne parviennent pas à fournir une définition claire et unifiée du concept de terrorisme laissant ainsi chaque entité libre d'interpréter le caractère terroriste d'un groupe armé selon ses propres critères et considérations. De surcroît, les groupes armés eux-mêmes présentent une diversité de natures et d'objectifs qui défient toute catégorisation

¹⁰⁵ Décision PESC 2023/891

uniforme. Leurs objectifs et leurs tactiques sont sujets à des fluctuations perpétuelles, rendant ainsi une définition constante et consensuelle du terrorisme difficile à atteindre, en dépit des perspectives offertes par les niveaux nationaux et internationaux dans leurs champs législatifs respectifs.

Adoptant une approche inclusive, fondée sur les éléments de définition issus des cadres législatifs, on peut considérer les groupes terroristes comme des entités armées ayant pour objectif de semer la terreur au sein de la population d'un État. Toutefois, une question se pose : n'est-ce pas là le *modus operandi* inhérent à la plupart des groupes armés en zone de conflit ? Par définition implicite, quelle population ne ressent pas la peur et la terreur en résidant sur le territoire contrôlé par un groupe armé et subissant quotidiennement les ravages d'un conflit armé ? De plus, dans un contexte où les États et les grandes organisations internationales conservent le monopole de la qualification des groupes, l'axe Nord-Sud rend cette dernière subjective. En effet, un gouvernement considéré comme terroriste par d'autres États ou organisations internationales peut refuser de reconnaître une définition émanant des Nations Unies ou d'autres entités. Ainsi, la qualification de groupe « terroriste » se profile davantage comme un outil conceptuel occidental visant à dénoncer les groupes perçus comme une menace à ses propres intérêts et à sa sécurité nationale. Par conséquent, les États jouissant d'une marge de manœuvre considérable, et l'action des humanitaires se voit gravement entravée.

En effet, lorsque les autorités nationales ou internationales désignent un groupe comme terroriste, celui-ci devient automatiquement soumis à un ensemble de lois et de réglementations antiterroristes. Dans ce contexte, toute interaction ou collaboration avec ce groupe peut être perçue comme un soutien au terrorisme, même si l'aide humanitaire est fournie de manière impartiale et dans le seul but de soulager les souffrances des populations affectées par une crise humanitaire. Cette réalité pose un dilemme éthique pour les acteurs humanitaires. Ces derniers doivent jongler entre leur mandat de neutralité et d'impartialité, d'une part, et les impératifs de sécurité et de conformité juridique, d'autre part. En apportant leur aide dans des zones contrôlées par des groupes désignés comme terroristes, ils risquent d'être accusés de complicité ou de soutien au terrorisme, compromettant leur sécurité et leur capacité de fournir une assistance d'urgence.

Au-delà de la qualification des groupes armés, un autre facteur pouvant sérieusement compromettre l'accès et la sécurité des acteurs humanitaires réside dans l'ingérence politique dans les opérations humanitaires. Cette ingérence peut se manifester de différentes manières, notamment lorsque les activités humanitaires sont perçues comme étant associées à des entités

militaires nationales ou internationales. Dans de nombreux contextes, les opérations humanitaires peuvent être mal interprétées ou instrumentalisées à des fins politiques, ce qui peut mettre en danger la sécurité du personnel et entraver leur capacité à fournir une assistance impartiale aux populations vulnérables. Un autre risque est que les groupes désignés comme terroristes perçoivent des intérêts étatiques à leur encontre dans des activités humanitaires. La mise en place de lois antiterroristes par les nations souvent occidentales a profondément influencé le paysage des opérations humanitaires, en particulier dans les zones de conflits où des groupes armés terroristes sont actifs. Dans ce contexte, l'association des acteurs humanitaires avec des forces armées, y compris celles des Nations Unies, peut avoir des conséquences sur leur sécurité et leur accès aux populations dans le besoin. Tout d'abord, la présence d'opérations humanitaires menées en collaboration avec des forces armées peut être perçue par les groupes terroristes comme une implication dans des activités humanitaires, compromettant ainsi la neutralité et l'impartialité des acteurs humanitaires. En conséquence, les groupes terroristes peuvent se montrer réticents à négocier avec les humanitaires, les considérant comme une extension des forces armées occidentales. Ensuite, l'association des acteurs humanitaires avec des forces armées les expose à un risque accru d'attaques ou d'enlèvements de la part des groupes terroristes. La rhétorique antiterroriste peut également s'appliquer dans le sens contraire : si les acteurs humanitaires sont considérés par les États de « soutien au terrorisme » lorsqu'ils négocient avec les groupes terroristes, ne peuvent-ils pas être considérés comme « soutien aux forces armées » lorsque ces dernières participent à leur action humanitaire ? Si ils deviennent une cible légitime des lois antiterroristes et des sanctions, ainsi que de cibles légitimes en cas de frappes ou attaques, le contraire n'est-il pas également vrai ? Les groupes terroristes peuvent considérer les humanitaires comme des cibles légitimes, perçus comme des alliés ou des soutiens potentiels de leurs ennemis, et donc susceptibles de représailles. Pour pallier à ces risques, les acteurs humanitaires ont recours à différentes techniques : la protection et l'acceptation. Finalement, ces deux concepts sont paradoxaux. Pour le premier, il s'agit de créer une zone de sécurité pour les acteurs humanitaires, loin des risques de crimes commis à leur encontre par les groupes armés. Pour le second, il s'agit d'agir au plus près des populations et des groupes armés, gagner les cœurs et les esprits pour atteindre un niveau de confiance mutuel. Il s'agit alors de trouver un équilibre absolu entre « peur de l'autre » et « pas vers l'autre » pour établir la confiance et de surcroît, la sécurité.

Conclusion

La conclusion de cette étude soulève plusieurs dilemmes et défis auxquels sont confrontés les acteurs humanitaires en zones de conflit. L'un des principaux défis réside dans la gestion des fonds alloués à l'aide humanitaire, en particulier dans des contextes où les groupes armés sont considérés comme terroristes. D'une part, les organisations humanitaires doivent veiller à ce que leur financement ne soit pas détourné pour soutenir de tels groupes, tout en reconnaissant leur droit à l'aide humanitaire comme toute autre population affectée par un conflit. Ce dilemme souligne la nécessité d'établir des mécanismes de contrôle et de surveillance plus efficaces pour garantir que les fonds parviennent aux personnes qui en ont le plus besoin, tout en empêchant leur détournement.

Un autre défi majeur réside dans l'absence de définition universellement acceptée du terrorisme. Ce terme étant largement subjectif, ce qui est considéré comme un acte terroriste par un État peut être perçu comme un acte de résistance légitime par d'autres. Il est donc impératif de revoir et de clarifier la définition du terrorisme, en se basant sur des critères objectifs tels que les crimes internationaux définis par le droit international humanitaire. Cela permettrait de garantir une approche plus cohérente dans la qualification des groupes armés et dans l'application de sanctions.

En outre, il est crucial d'améliorer le système de dérogation et d'exemption aux sanctions pour les organisations humanitaires impartiales, neutres et indépendantes. Les intérêts géopolitiques des États ne peuvent primer sur le devoir fondamental d'assistance aux populations en détresse. Les acteurs humanitaires doivent être en mesure d'opérer librement et en toute sécurité, sans craindre d'être accusés de complicité avec des groupes terroristes. Cela nécessite une coopération renforcée entre les États membres des Nations Unies et les organisations humanitaires pour garantir un accès sans entrave aux populations affectées par les conflits armés.

Bibliographie

Articles universitaires

- Ambos, K., & Alkatout, J. (2011). A-t-on « rendu service à la justice » : La liquidation de ben Laden sous l'œil du droit international. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 3, 543-555. <https://doi.org/10.3917/rscdc.632.0543>
- Baconnet, O. (2017). La négociation humanitaire dans les ONG internationales. *Observatoire des questions humanitaires*, 1-14.
- Bauer, A., & Bruguière, J. (2010). Terrorisme, terrorismes ?. Dans A. Bauer (Éd.), *Les 100 mots du terrorisme*, 3-4. Presses Universitaires de France.
- Berg, E. (2024). Nonjon Adrien, *Le régiment Azov, un nationalisme ukrainien en guerre*, Éditions du Cerf, 2023, 272 pages. *Revue Défense Nationale*, 867, 129-130. <https://doi.org/10.3917/rdna.867.0129>
- Brunel, S. (2001). L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales. *Revue internationale et stratégique*, 41, 93-110. <https://doi.org/10.3917/ris.041.0093>
- Cunningham, A. J. (2017). Kidnapping and the limits of acceptance. *International Journal of Humanitarian Action*, 2(4). <https://doi.org/10.1186/s41018-017-0020-5>
- Daudin, P. (2020). « Une négociation humanitaire, c'est une traduction, en termes politiques, de considérations humanitaires ». *Négociations*, 34, 151-167. <https://doi.org/10.3917/neg.034.0151>
- Faure, G., & Zartman, I. (2011). Négocier avec les terroristes ?. *Négociations*, 16, 135-156. <https://doi.org/10.3917/neg.016.0135>
- McHugh, G., & Bessler, M. (2006). Humanitarian Negotiations with Armed Groups. *A Manual for Practitioners*, 1-87. Nations Unies.
- Pahlavi, P. (2013). Chapitre 24. La diplomatie publique. Dans : Thierry Balzacq éd., *Traité de relations internationales*, 553-606. Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.balza.2013.01.0553>
- Sassoli, M. (2007). The Implementation of International Humanitarian Law : Current and Inherent Challenges. *Yearbook of International Humanitarian Law*, 10, 58.
- Sassoli, M. (2007). La définition du terrorisme et le droit international humanitaire. *Revue québécoise de droit international* (Hors-série), 29-48.
- Sassoli, M., Bouvier, A., Quintin, A., & Garcia, J. (s. d.). Un droit dans la guerre ? Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire. Genève.
- Stoddard, A., Harmer, A., & Renouf, J. (2010). Once removed. Lessons and challenges in remote management of humanitarian operations for insecure areas. *Overseas Development Institute*. London, UK.
- Toomey, M., & Singleton, B. E. (2014). Post-9/11 "Terrorism" Discourse and Its Impact on Nonstate Actors. *Asian Politics & Policy*, 6, 183-198. <https://doi.org/10.1111/aspp.12110>
- Vercammen, M. (2022). "Combattants", "mercenaires" ou "terroristes" : quels impacts pour les volontaires étrangers en Ukraine ? *Éclairage du GRIP*. Bruxelles.

Livres

- LtCol d'Avi B., Sablon. V. (2015). Département étude des conflits. *Chaire de politique mondiale*. Ecole Royale Militaire, 1-189.
- Tertrais, B. (2010). La guerre : concept et histoire. Dans : Bruno Tertrais éd., *La guerre*, 7-20. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France.
- Gasser, H.-P. (2002). Acts of terror, « terrorism » and international humanitarian law. *RICR Septembre*, 84 (847), 547-570.

Sources juridiques

- A/RES/43/131. (1988). Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situation d'urgence de même ordre. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, 43^{ème} session plénière, 18 décembre 1988.
- A/RES/46/182. (1991). Assistance humanitaire en faveur de l'ex-Yougoslavie. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, 46^{ème} session plénière, 182^{ème} réunion, 19 décembre 1991.
- A/RES/58/114. (2004). Protection des migrants. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, 58^{ème} session plénière, 114^{ème} réunion, 19 janvier 2004.
- A/RES/60/43. (2005). Mesures visant à éliminer le terrorisme international. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, 60^{ème} session plénière, 8 décembre 2005.
- Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949. Commentaire de 2016 sur l'article 3 « conflit de caractère non international ».
- Décision PESC 2023/891 (2023). Concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la république de Moldavie. Journal officiel de l'Union européenne, 28 avril 2023.
-
- S/RES/748. (1992). Sanctions contre la Jamahiriya arabe libyenne. Résolution adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, 3063^{ème} réunion, 31 mars 1992.
- S/RES/1373. (2001). Lutte contre le terrorisme international. Résolution adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, 4385^{ème} réunion, 28 septembre 2001.
- S/RES/2368. (2017). La révision et l'extension des sanctions contre l'État islamique en Irak et au Levant (Daesh) et Al-Qaida. Résolution adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, 8007^{ème} réunion, 20 juillet 2017.
- S/2016/1093. Lettre datée du 21 décembre 2016 adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général.
- T.P.I.Y., *Tadic*, IT-94-1-AR72, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/fr/tad-aj951002.pdf>, § 70,
- T.P.I.Y., *Blaskic*, IT-95-14-T, jugement, 3 mars 2000, <http://www.icty.org/x/cases/blaskic/tjug/en/bla-tj000303e.pdf>, § 63

- T.P.I.Y., *Kunarac*, IT-96-23/1, jugement, 12 juin 2002, <http://www.icty.org/x/cases/kunarac/acjug/en/kun-aj020612e.pdf>, §55.

Rapports d'ONG

- Bouchet-Saulnier, F. (2021). *Une nouvelle normalité bien regrettable : Piloter l'action humanitaire dans les contextes de lutte contre le terrorisme*. Rapport international d'activité. Médecins sans Frontières. Consulté le 23 mars 2024 sur https://www.msf.org/sites/default/files/2022-10/MSF_IAR_2021_FR_web.pdf
- CICR. (2015). *32ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, Suisse, 8-10 décembre 2015*, Rapport sur Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains, Genève.
- CICR. (2021). Déclaration du CICR lors du débat tenu au Conseil de sécurité de l'ONU sur le thème « Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme : Coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme 20 ans après l'adoption de la résolution 1373 (2001) ». *Les mesures antiterroristes ne doivent pas entraver l'action humanitaire impartiale*. Consulté le 23 mars 2024 sur <https://www.icrc.org/fr/document/les-mesures-antiterroristes-ne-doivent-pas-entraver-action-humanitaire-impartiale>
- CICR. (2021). Engager un dialogue avec les groupes armés non étatiques, 1-14.
- CICR. (n.d). Les Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge. Consulté le 23 mars 2024 sur <https://www.icrc.org/fr/document/les-principes-fondamentaux-du-mouvement-de-la-croix-rouge-et-du-croissant-rouge>
- DCAF – le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève. (2015). *Les forces armées*. Série de documents d'information sur la RSS. Genève : DCAF.
- Latour, J. (n.d). La résolution 2664 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies fin 2022 : un tournant majeur pour l'action humanitaire impartiale. Croix Rouge de Belgique.
- MSF. (2021, 03 décembre). 10 ans de conflit en Syrie, 2016-2021 : des millions de personnes fuient. Consulté le 02 avril 2024 sur <https://www.msf-azg.be/fr/dossier/10-ans-de-conflit-en-syrie-2016-2021-des-millions-de-personnes-fuient#:~:text=En%20décembre%2C%20le%20gouvernement%20syrien,l'illustration%20du%20conflit%20syrien.>

Blog/sites internet

- Beraud, B. (2022). Guerre en Ukraine : le régiment ukrainien Azov est-il une « organisation terroriste » néonazie ? TV5Monde. Consulté le 30 mars 2024 sur <https://information.tv5monde.com/international/guerre-en-ukraine-le-regiment-ukrainien-azov-est-il-une-organisation-terroriste>
- Boinet, A. (n.d). Monsieur le Président de la République, protégeons l'aide humanitaire qui est en danger !. *Défis humanitaires dans un monde à 10 milliards d'humains..* Consulté le 24 mars 2024 sur <https://defishumanitaires.com/tag/lois-anti-terroristes/>
- Boinet, A., Mauricet, T. (n.d). L'humanitaire sanctionné ?. *Défis humanitaires dans un monde à 10 milliards d'humains..* Consulté le 24 mars 2024 sur <https://defishumanitaires.com/2020/11/30/mauricet-transferts-bancaires-humanitaire/>

- CICR, Règle 4. La définition des forces armées. Consulté le 15 mars 2024 sur <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule4>
- Courrier international. (2022). Ukraine. Le régiment Azov est désormais une « organisation terroriste » pour la justice russe. Consulté le 30 mars 2024 sur <https://www.courrierinternational.com/article/guerre-en-ukraine-le-regiment-azov-est-desormais-une-organisation-terroriste-pour-la-justice-russe>
- Croix Rouge de Belgique, Nos Principes. <https://www.croix-rouge.be/a-propos/nos-principes/>
- Ferraro, T., Huvé, S., & Moulin, G. (2024, avril 1). Débloquer l'aide : En 2023, un tournant dans la politique de sanctions de l'UE pour préserver les activités humanitaires. *Droit & politiques humanitaires*. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/fr/2024/04/01/debloquer-aide-ue-2023-politique-sanctions-activites-humanitaires/>
- Malteser International. (n.d). *Crises humanitaires*. Consulté le 13 mars 2024 sur https://www.malteser-international.org/fr/nos-themes/crises-humanitaires.html?fbclid=IwAR0QooY0JzRrVhMNt5zy0RypFP-EjJ6s7BxhehdqavwE_mCup-fpd365Cvk
- Médecins sans Frontières. (n.d). Dictionnaire pratique du droit humanitaire. Consulté le 13 mars 2024 sur <https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/groupes-armes-non-etatiques/>
- ONU Infos. (2024, 12 mars). L'abus des lois antiterroristes menace les droits humains, avertit un expert de l'ONU. Consulté le 01 avril 2024 sur <https://news.un.org/fr/story/2024/03/1143912>
- Oxford English Dictionary. Consulté le 2 avril 2024 sur <https://www.oed.com/search/dictionary/?q=paramilitary>
- Normand, C., Dussault, N., Doucet, M., Sarfati, R. M., Brunet, T., & Roos, T. (2022, octobre 24). #2 N'oublions pas : Le conflit en Afghanistan et son évolution à la lumière du droit international. *Quid Justitiae*. Consulté le 13 avril sur https://www.quidjustitiae.ca/fr/blogue/Afghanistan_N_oublions_pas
- (n.d) *Guide pour l'action humanitaire basée sur les principes : gérer les risques liés à la lutte antiterroriste*. pp. 89. (2020). Norwegian Refugee Council and Confédération Suisse. Consulté le 24 mars 2024 sur https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/toolkit/nrc_risk_management_toolkit_principled_humanitarian_action_french.pdf

Déclaration anti-plagiat

Je déclare sur l'honneur que ce TFE a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au **Code de déontologie pour les étudiant.es en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses** et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

A rectangular box containing a handwritten signature in black ink. The signature is stylized and appears to be a cursive name, possibly starting with 'R' and ending with 'e'.