



Doc. 11787
22 décembre 2008

Les sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire et l'érosion du monopole étatique du recours à la force

Rapport
Commission des questions politiques
Rapporteur : M. Wolfgang WODARG, Allemagne, Groupe socialiste

Résumé

Le rapport met le doigt sur une tendance croissante à faire appel à des sociétés privées pour accomplir différentes tâches dans les domaines militaire et de la sécurité, lesquels étaient traditionnellement réservés aux Etats.

L'utilisation croissante de sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire (SPMS) porte atteinte à la position de l'Etat qui est le seul acteur à être en droit de recourir légitimement et légalement à la force. Elle constitue un défi pour les démocraties modernes puisqu'elle a pour effet de transférer le droit au recours à la force de l'Etat, garant de l'intérêt public, à des acteurs privés mûs par des intérêts mercantiles.

Les activités des SPMS suscitent une série de préoccupations liées à l'absence de contrôle démocratique, au manque de transparence, à l'absence d'obligation de rendre compte, au risque élevé de violations des droits de l'homme, à l'influence croissante des entreprises privées sur les choix et les orientations politiques ainsi qu'au passage de la prévention des crises à la réaction rapide et de la résolution civile des crises au recours à la force.

Bon nombre des défis engendrés par le rôle croissant des SPMS touchent aux valeurs fondamentales que défend le Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe, avec son expérience dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit, offre le cadre approprié pour réglementer les activités des SPMS sur la base de principes communs.

Le rapport recommande au Comité des Ministres d'élaborer une convention du Conseil de l'Europe visant à réglementer les relations de ses Etats membres avec les SPMS et énonçant des normes minimales pour l'activité de ces sociétés privées.

A. **Projet de recommandation**

1. On observe, ces dernières années dans certains Etats, y compris en Europe, une tendance croissante à faire appel à des sociétés privées pour accomplir différentes tâches dans les domaines militaire et de la sécurité, lesquels étaient traditionnellement réservés aux acteurs étatiques.
2. Selon certains ouvrages de recherche, on dénombrerait, à l'heure actuelle, plus d'un million de personnes opérant, dans plus de cent pays, en tant que soldats privés ou agents de sécurité pour le compte de plus de mille sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire (SPMS). En 2006, le chiffre d'affaires de ce nouveau secteur de l'industrie des services a été estimé à environ 200 milliards de dollars.
3. Tandis que cette nouvelle industrie cherche à développer ses propres marchés, de sérieuses questions à caractère systémique et de principe se posent. D'un côté, la plupart des grandes SPMS sont organisées comme des sociétés actionnaires ou font partie d'entreprises à but lucratif. En tant que telles, elles ont tout intérêt à ce que des conflits éclatent ou perdurent pour assurer leur croissance économique. Plus les conflits augmentent, plus le marché de leurs services devient rentable. D'un autre côté, pour les Etats, l'émergence et la poursuite des conflits pèsent lourdement sur les budgets et les ressources publiques, ce qui fait naître un conflit d'intérêts entre les secteurs public et privé.
4. Les clients des SPMS sont principalement des Etats, mais d'autres acteurs, tels que de grandes organisations internationales (comme les Nations Unies), des entreprises privées, des organisations humanitaires, des médias et des organisations non gouvernementales, ont de plus en plus recours aux services de ces sociétés en vue d'assurer leur sécurité dans les zones de conflit ou d'instabilité.
5. La privatisation croissante de l'appareil militaire et de l'appareil de sécurité porte atteinte à la position de l'Etat qui est, traditionnellement, le seul acteur à être en droit de recourir légitimement et légalement à la force, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire national. Elle constitue un défi fondamental pour les démocraties modernes puisqu'elle a pour effet de transférer le droit au recours à la force de l'Etat, garant de l'intérêt public, à des acteurs privés mûs par des intérêts mercantiles.
6. En gardant à l'esprit que les SPMS répondent à un certain nombre de besoins réels et qu'elles font déjà partie de la réalité, il semble difficile de chercher à les interdire. Il est, cependant, pour le moins nécessaire et possible de mettre en place un cadre approprié au sein duquel elles pourront exercer leurs activités conformément aux principes fondamentaux de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit.
7. A ce jour, la principale préoccupation que suscitent les activités des SPMS au sein de l'opinion a trait aux éventuelles – et dans bien des cas aux réelles – violations des droits de l'homme commises par le personnel de ces sociétés privées et à la difficulté de traduire en justice les auteurs de ces violations, avec le risque d'impunité qui s'ensuit.
8. Le personnel des SPMS et leurs employeurs sont tenus de respecter les dispositions générales du droit humanitaire international. Dans la mesure où ils accomplissent des tâches qui relèvent normalement des compétences des acteurs étatiques, ils sont également tenus de respecter la législation internationale en matière de droits de l'homme. Toutefois, l'application de ces dispositions se heurte à bien des difficultés en pratique.
9. Cependant, mis à part le déficit en matière de responsabilité juridique, les activités des SPMS suscitent une série de préoccupations liées à l'absence de contrôle démocratique, au manque de transparence, à l'absence d'obligation de rendre des comptes, au risque élevé de violations des droits de l'homme, à l'influence croissante des entreprises privées sur les choix et les orientations politiques, au flou qui entoure la répartition des tâches entre l'armée et la police ainsi qu'au passage de la prévention des crises à la réaction rapide et de la résolution civile des crises au recours à la force.
10. Les SPMS opérant souvent à l'échelon international et leurs activités ayant des aspects et des conséquences transnationaux, il est, à l'évidence, nécessaire de les réglementer au niveau international. Toutefois, il n'existe pas d'instruments juridiques spécifiques dans le cadre du droit international en vigueur qui réglementent expressément de telles activités.
11. Bon nombre des défis engendrés par le rôle croissant des SPMS touchent aux valeurs fondamentales que défend le Conseil de l'Europe. C'est pourquoi notre Organisation est investie d'une responsabilité particulière en matière de réglementation des activités des SPMS sur la base des principes communs. Le

Conseil de l'Europe, avec l'expérience qu'il a acquise en matière de définition, de promotion et de protection de normes communes dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit, offre le cadre approprié pour cette démarche et devrait jouer le rôle de chef de file dans ce processus, comme il l'a déjà fait auparavant dans de nombreux domaines innovants.

12. En conséquence, l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres d'élaborer un instrument du Conseil de l'Europe visant à réglementer les relations de ses Etats membres avec les SPMS et énonçant des normes minimales pour l'activité de ces sociétés privées.

13. L'Assemblée propose qu'un tel instrument inclue au moins les éléments suivants :

13.1. définition des domaines de la sécurité intérieure et extérieure qui doivent continuer de relever de la compétence souveraine des Etats et qui sont de par leur nature « intrinsèquement gouvernementaux » ;

13.2. uniformisation des principes permettant de préserver le monopole étatique en matière de recours à la force ;

13.3. affirmation claire de la ligne de démarcation entre sécurité intérieure et extérieure telle que définie par la loi et la constitution ;

13.4. confirmation du fait que priorité est accordée à la prévention des conflits sur la réaction rapide et à la résolution civile des crises sur le règlement des conflits par le recours à la force ;

13.5. uniformisation des principes applicables aux recours aux SPMS ;

13.6. définition des critères relatifs aux activités, aux obligations, aux devoirs, aux responsabilités, y compris l'obligation de rendre compte des infractions au droit humanitaire international et des violations des droits de l'homme, ainsi qu'aux domaines d'activité et de compétence des SPMS ;

13.7. définition des critères à appliquer pour autoriser les SPMS à fournir des services militaires et sécuritaires ;

13.8. mise en place d'un système d'enregistrement et de licence pour les SPMS ;

13.9. adaptation et harmonisation du droit pénal national et international (notamment en ce qui concerne les règles relatives à l'application de la loi) ayant trait aux infractions pénales commises par les SPMS et leur personnel ;

13.10. mise en place, dans le droit civil, de règles spécifiques aux SPMS (notamment en ce qui concerne les conditions de responsabilité) ;

13.11. mise en place d'un cadre juridique et réglementaire pour les SPMS qui souhaitent exporter leurs services (par exemple, autorisations relatives aux missions et aux projets qui prévoient la surveillance, le contrôle, la supervision démocratiques, la responsabilité de rendre compte et la spécification des responsabilités ; il serait judicieux de combiner de telles réglementations avec les régimes d'exportation d'armes existants) ;

13.12. exigence de l'approbation parlementaire pour les missions effectuées par les SPMS à l'étranger et dispositions régissant la coopération, l'échange d'informations et l'assistance entre les Etats impliqués ;

13.13. application des lois et règlements régissant le déploiement des forces armées et de police nationales à l'étranger également aux SPMS ;

13.14. mise en place de règles et de réglementations (par exemple, code de conduite et obligation de s'enregistrer auprès du ministère des Affaires étrangères) pour les entreprises, les organisations non gouvernementales ou humanitaires etc. qui souhaitent faire appel à des SPMS pour assurer leur sécurité à l'étranger ;

13.15. obligation, pour le secteur des SPMS, de mettre en place un cadre d'autorégulation, y compris un code de conduite contraignant, et mise en place d'un « médiateur des SPMS » et/ou d'une « équipe chargée d'enquêter sur les violations commises par les SPMS » ;

13.16. réglementations incluant les éléments suivants : systèmes efficaces de vérification approfondie et de formation pour le personnel des SPMS ; système efficace de surveillance et d'enquête ; système efficace de mise en œuvre et protection des droits sociaux des employés des SPMS.

14. En ce qui concerne la nature d'un tel instrument, l'Assemblée manifeste sa préférence pour un document juridique contraignant (convention). Toutefois, elle se féliciterait de ce que, avant la rédaction d'une telle convention, le Comité des Ministres adopte une recommandation aux Etats membres en vue de parvenir à la vision commune d'objectifs.

15. En attendant, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de soutenir, au nom du Conseil de l'Europe, le « Document de Montreux » qui récapitule les obligations juridiques découlant du droit international et des bonnes pratiques liées aux activités des SPMS et d'inviter les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à y adhérer.

B. Exposé des motifs par M. Wodarg, rapporteur

I. Introduction

1. Ces dernières années, le monopole traditionnel de l'Etat sur le recours à la force s'est érodé, voire a été sapé, dans un nombre croissant d'Etats membres. Ce phénomène, qu'on observe depuis la fin de la guerre froide, s'est amplifié après les attentats terroristes du 11 septembre contre le World Trade Centre à New York.
2. Nombre d'anciens militaires professionnels et une grande quantité de matériel militaire ont perdu leur raison d'être et leur fonction après la chute du rideau de fer. C'est la raison pour laquelle les nouvelles entreprises privées à vocation militaire ou sécuritaire se sont rapidement développées.
3. L'érosion du monopole étatique du recours à la force se manifeste aujourd'hui par le fait que les Etats font de plus en plus appel aux services d'organisations privées actives dans le domaine militaire ou du maintien de l'ordre, ci-après dénommées sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire (SPMS).
4. Ce phénomène ne se limite pas aux gouvernements d'Etats souverains. D'autres acteurs, tels que de grandes organisations internationales (les Nations Unies par exemple), des entreprises privées, des organisations humanitaires, des médias et des organisations non gouvernementales font appel à ce type de services à des fins de sécurité.
5. Ce transfert des obligations de sécurité publique au secteur privé a déjà contribué à modifier l'équilibre des pouvoirs au sein des sociétés affectées par cette tendance ainsi qu'à une déstabilisation croissante des relations internationales.
6. Dans tous les pays où les SPMS déploient leurs activités, on perçoit de manière croissante les changements qui affectent les relations entre les citoyens et les institutions du pouvoir étatique (armée et police).
7. Le recours aux services des SPMS – notamment dans les Etats « faibles » et « fragiles » - contribue à déposséder l'Etat de ses pouvoirs, à fragiliser la gouvernance des affaires publiques et à réduire la capacité de résoudre les conflits par des moyens civils. Il conduit souvent à l'érosion de l'ordre public et peut, en fin de compte, se solder par l'effondrement de l'Etat lui-même.
8. La multiplication des activités déployées par les SPMS dans les différentes zones de conflit, souvent sans aucun contrôle gouvernemental ou public, vient également affaiblir et saper le rôle que joue la communauté internationale dans le maintien de la paix internationale.
9. Une des conséquences de cette dernière tendance est le passage des choix politiques de la prévention à la réaction rapide et de la résolution civile des crises au règlement des conflits par le recours à la force.
10. Le modèle démocratique européen, et sa manière de rechercher une solution aux problèmes internes, communs, extérieurs et internationaux conformément à ses valeurs, devient de plus en plus attrayant à l'échelon mondial.
11. Les activités incontrôlées des sociétés européennes privées à vocation militaire et sécuritaire, dont les pratiques vont souvent à l'encontre des principes que défendent les Etats européens, risquent de saper la position morale et la réputation internationale dont jouissent ces Etats.
12. C'est pourquoi l'Europe est plus particulièrement appelée à se pencher sur la question de la réglementation des activités des SPMS en se fondant sur les principes communs. Le Conseil de l'Europe, fort de son expérience en matière de définition, de promotion et de protection des normes communes dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit, constitue le cadre approprié pour cette démarche et devrait en prendre l'initiative.
13. Je tiens ici à remercier M^{me} Caroline Holmqvist, Département d'étude des guerres, King's College, Londres, M. Daniel Klingele, Chef de section, Section des droits de l'homme et du droit humanitaire, Direction du droit international, Département fédéral des affaires étrangères, Suisse, et le lieutenant-colonel Tim Spicer, Directeur, Société Aegis Defence Services Ltd, pour les précieuses contributions qu'ils ont apportées à l'audition sur les sociétés privées à vocation militaire et sécuritaire que la commission des questions politiques a organisée le 10 septembre 2008.

14. Je tiens également à remercier particulièrement M. Hans Born et M^{me} Anne-Marie Buzatu du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (CCFA) de Genève, qui ont également participé à l'audition et qui ont rédigé, à cette occasion, une étude fort utile intitulée « Recommandations à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en vue de la réglementation efficace des sociétés privées à vocation militaire et sécuritaire ».

15. Enfin, je tiens à rendre hommage à M. Rolf Uessler, expert indépendant sur les sociétés de sécurité privées, pour l'aide précieuse qu'il m'a apportée lors des travaux que j'ai menés en vue d'établir le présent rapport.

II. Émergence de l'industrie privée à vocation militaire et sécuritaire

16. Au début des années 90, on a assisté à l'émergence d'un marché en expansion pour les SPMS. Une industrie entièrement nouvelle a vu le jour, fournissant des services dans le domaine extrêmement délicat de la sécurité intérieure et extérieure, domaine qui, auparavant, était exclusivement de la compétence de l'Etat.

17. Cette tendance est apparue dans les pays occidentaux industrialisés. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont joué un rôle majeur en faveur de sa promotion. Entre-temps, le phénomène des SPMS s'est étendu au monde entier et présente aujourd'hui des formes et une importance diverses.

18. Il existe plusieurs raisons à l'essor que connaît depuis un certain temps cette tendance, à savoir, entre autres : les changements intervenus dans la répartition du pouvoir géopolitique ; la réduction des forces armées nationales ; la révolution électronique affectant l'industrie de l'armement ; et la notion néolibérale d'« Etat réduit » assortie de la tendance à externaliser les fonctions gouvernementales.

19. Mais la raison principale est la nouvelle manière dont les crises politiques éclatent sur la scène internationale depuis la disparition des « blocs » (Etats « capitalistes » / Etats « socialistes »). La façon dont éclatent les conflits est devenue plus complexe ; leur cause n'est plus unique et facilement identifiable ; et ils ne sont plus planifiés, provoqués ou soutenus par l'élite au pouvoir dans les deux superpuissances, les Etats-Unis et l'URSS.

20. Au contraire, de nouvelles zones de conflit trouvent leur origine dans un certain nombre de facteurs de déstabilisation qui n'existaient pas auparavant. La multitude d'agents de transformation sociale violente ont créé une nouvelle notion de violence impliquant une foule d'individus et de parties, d'Etats et d'acteurs violents non étatiques qui échappent au contrôle des entités politiques, sur laquelle il faut se pencher.

21. Les nouvelles formes de conflit remettent en question la politique de sécurité « classique » orientée sur les guerres entre les nations ou sur les guerres civiles. Les forces armées traditionnelles ne sont plus adaptées au caractère évolutif de ces conflits d'un type nouveau. En conséquence, bon nombre d'acteur étatiques – et non étatiques – voient dans le recours aux SPMS, une solution aux nouveaux problèmes de sécurité.

22. La demande croissante en SPMS par les Etats occidentaux et d'autres puissants Etats qui cherchent à préserver leurs intérêts géostratégiques peut se résumer en quatre facteurs principaux :

- le besoin croissant en capacité d'intervention armée à l'extérieur de la zone d'influence des Etats respectifs (la notion « d'autodéfense étendue » avec laquelle les Etats-Unis et leurs alliés ont légitimé leur intervention en Afghanistan et en Irak pourrait servir d'exemple) ;
- la possibilité pour les gouvernements d'accroître les moyens limités dont ils disposent en raison des budgets défense réduits en faisant appel à des services privés de sécurité ainsi que la possibilité d'accroître leur capacité en personnel en temps de paix ;
- la tendance générale qui se situe dans le droit fil de la notion néolibérale de réduction de l'activité de l'Etat aux tâches essentielles pour laisser le reste au marché, y compris en ce qui concerne les besoins en matière de sécurité intérieure et extérieure ;
- les changements au sein des forces armées et des forces de police, tant en terme de structure que de fonction. Les grandes unités conçues pour la guerre entre les Etats, qui comporte des tâches multiples et indistinctes, ont, dans maints pays, été restructurées pour former des unités plus petites investies de tâches spécialisées, l'accent étant mis sur les interventions outre-mer. Quant aux services intérieurs de maintien de l'ordre et de sécurité, ils ont vu leurs responsabilités réduites à des tâches essentielles et de surveillance.

23. Le processus de transformation des services des forces armées et de police dans la direction souhaitée à l'échelon politique a donné naissance à trois formes principales : l'externalisation, la privatisation et la commercialisation :

- l'externalisation est le transfert à court ou à long terme de tâches et de services particuliers à des prestataires de services privés, en l'occurrence aux SPMS. Les formes d'externalisation varient en fonction des droits de participation de l'Etat et de la délégation de l'autorité du contrôle ;
- dans le cas de la privatisation, l'Etat abandonne certaines tâches de sécurité relevant de sa compétence pour les laisser entièrement au secteur privé ;
- dans le cas de la commercialisation dans les domaines militaires et de police, les prestataires privés de services de sécurité sont en concurrence avec les acteurs étatiques.

III. Conséquences du recours croissant à des sociétés privées à vocation militaire et sécuritaire

24. Les transformations intervenant dans un domaine de souveraineté jusqu'à présent exclusivement réservé à l'Etat ont créé un nouveau modèle mixte, non seulement dans les Etats occidentaux, mais également dans le monde entier. Les acteurs impliqués sont difficilement identifiables, notamment lors de violents conflits menés par des moyens militaires. Cet état de choses est principalement dû au fait que, dans les guerres, ce ne sont plus les Etats (ou les différentes parties en cas de guerre civile) qui s'opposent par le biais de leurs forces armées régulières. Ce sont, au contraire, différents types d'acteurs étatiques et non étatiques investis de différentes fonctions et de différentes responsabilités qui peuvent être impliquées dans toutes les parties au conflits.

25. En ce qui concerne la relation entre les Etats et les SPMS, on peut établir les distinctions suivantes :

- les Etats cocontractants sont les Etats qui passent un contrat avec les SPMS, les chargeant d'agir sur leur ordre et d'accomplir certaines tâches. Ces Etats continuent de jouer ce rôle lorsque les SPMS avec lesquelles a été signé le contrat initial passent avec d'autres SPMS des contrats de sous-traitance ;
- les Etats territoriaux sont les Etats sur le territoire desquels les SPMS opèrent ;
- les Etats d'origine sont les Etats de la nationalité des SPMS, qui peut avoir trait :
 - . au siège juridique de la SPMS ;
 - . au siège social de la SPMS, c'est-à-dire l'endroit où se situe la direction et d'où sont traitées les procédures d'affaires qui vont de l'acquisition d'équipement à l'administration ;
 - . au siège opérationnel, c'est-à-dire le centre d'où sont dirigées les différentes activités sur le territoire ;
 - . au pays d'origine du personnel de base de la SPMS.

26. En fonction des relations qu'ils entretiennent avec les SPMS et leurs opérations, les Etats doivent satisfaire à certaines obligations spécifiques au titre du droit coutumier international, du droit humanitaire international et de la législation en matière de droits de l'homme. Dans ce contexte, je me réfère au « Document de Montreux »¹ du 17 septembre 2008, qui contient un résumé des obligations juridiques et des bonnes pratiques liées aux opérations des PSMS.

27. Quelle que soit la manière dont elles se présentent, les SPMS sont des entreprises commerciales privées qui fournissent des services militaires et/ou de sécurité. Lorsqu'elles opèrent dans des Etats occidentaux « forts » en vue d'assurer l'ordre ou la sécurité intérieure, beaucoup de sociétés militaires privées (SMP) se présentent comme des sociétés de « sécurité ». En revanche, lorsqu'elles opèrent dans des zones de conflit situées dans des Etats « faibles », où elles assistent ou remplacent les forces nationales régulières, elles se décrivent comme des sociétés militaires.

28. Toutefois, s'il faut établir une distinction entre sociétés de sécurité privées et sociétés militaires privées, cela ne peut se faire que sur la base des tâches que ces prestataires de services privés accomplissent dans l'exercice de fonctions qui font normalement partie du monopole étatique du recours à la force tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire national.

¹ « Document de Montreux sur les obligations juridiques internationales et les bonnes pratiques des Etats liées aux opérations des compagnies militaires et de sécurité privées lors de conflits armés », disponible sur le site web du CICR: ([http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/montreux-document-170908/\\$FILE/Montreux-Documents.pdf](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/montreux-document-170908/$FILE/Montreux-Documents.pdf)).

29. Au nombre des différentes tâches qui peuvent être accomplies par les SPMS, les domaines de services suivants revêtent une pertinence particulière en ce qui concerne le maintien de la paix internationale et la coexistence pacifique entre les nations, comme énoncé dans la Charte des Nations Unies :

- mettre à la disposition de l'Etat cocontractant des unités de combat (la plupart du temps, mais pas exclusivement, en vue de soutenir les forces régulières du pays en question) ;
- fournir des unités de combat spéciales pour lutter contre les terroristes, réprimer des rébellions ou lutter contre des insurgés ou des milices ;
- protection armée d'infrastructures, de bâtiments industriels et d'institutions (par exemple, protection de bâtiments gouvernementaux, escorte de convois et protection de transports maritimes et de champs pétroliers, de compagnies de transports et d'assurances ainsi que mise à disposition de gardes du corps armés) ;
- instruction et formation de personnels militaires ainsi que de membres de la police dans des centres d'instruction et des camps d'entraînement dirigés par les SPMS ;
- conseils militaires, y compris instruction en matière de guerre stratégique et tactique, notamment pour les hauts gradés de forces étrangères ;
- l'ensemble du secteur de la logistique, de la fourniture et de l'entretien de matériel, y compris la construction de bases militaires complètes, la fourniture aux troupes au combat de carburant, de nourriture, de munitions et entretien de système d'armements extrêmement complexes ;
- activités dans le secteur des services secrets, incluant l'emploi de spécialistes de l'interrogatoire, les activités d'espionnage, la collecte et l'analyse d'informations secrètes ainsi que l'emploi d'agents secrets, la conception de stratégies de désinformation, la reconnaissance militaire et l'analyse des risques.

30. Les gouvernements ne sont pas les seuls à faire appel aux SPMS, même s'il constituent, à l'heure actuelle, le groupe le plus important de consommateurs de services militaires/de sécurité. Les compagnies d'extraction minière et pétrolière ainsi que les manufactures de biens de consommation ont souvent recours aux services des SPMS. Les acteurs mondiaux du secteur des assurances et de la haute finance internationale engagent également des SPMS. Les ONG et les organisations humanitaires sont de plus en plus nombreuses à faire appel aux SPMS pour assurer leur sécurité dans des régions où aucun autre moyen ou mécanisme fiable n'est disponible.

31. C'est aux prestataires de services eux-mêmes et à leur employeur étatique ou privé qu'il appartient d'assumer la responsabilité des activités menées – et des éventuelles infractions commises – par les SPMS et leur personnel. Toutefois, en cas de problèmes liés aux services fournis par les SPMS au secteur privé ou aux organisations privées, la responsabilité doit également être assumée par les Etats où les SPMS ont leur siège (Etats nationaux et Etats d'origine) ainsi que par les Etats dans lesquels les SPMS opèrent sur les ordres ou pour le compte d'entités privées (Etats territoriaux).

32. Bien que les SPMS n'opèrent pas au sein « d'un vide juridique » et que les dispositions générales du droit international et du droit humanitaire international soient applicables lorsqu'il n'existe pas de législation nationale spécifique pour de tels prestataires de services privés, les activités des SPMS soulèvent toute une série de problèmes qui, jusqu'à présent, soit n'ont pas encore été traités soit n'ont pas encore trouvé de solution satisfaisante.

33. Si les violations des droits de l'homme par les SPMS (y compris, dans les cas extrêmes, les assassinats et la torture) soulèvent de vives inquiétudes, les problèmes ne relèvent toutefois pas uniquement du droit pénal, mais aussi, par certains aspects, du droit civil et du droit des contrats. Ils soulèvent également des questions politiques.

34. Les problèmes liés aux SPMS sont principalement dus au fait que les normes applicables aux activités des SPMS – qui devraient être comparables à celles applicables aux forces armées ou aux forces étatiques de maintien de l'ordre – n'existent pas, ou bien n'ont été adoptées que de manière formelle sans être appliquées dans la pratique.

35. De plus, certains problèmes sont dus au fait qu'il n'existe pas, entre l'Etat cocontractant, l'Etat territorial et l'Etat d'origine, d'accords qui fixent des normes claires pour les activités des SPMS.

36. Au nombre des problèmes liés aux activités des SPMS, on compte, entre autres :

- l'absence de contrôle démocratique ;
- le manque de transparence ;
- les responsabilités mal définies ;
- le manque de traçabilité quant à la responsabilité ;
- l'absence de responsabilité de rendre compte à l'échelon politique ainsi qu'au regard du droit pénal et du droit civil.

37. Voici quelques exemples pour illustrer cet état de choses.

38. Les PSMS sont souvent des organisations privées de prestation de services qui concluent des contrats avec des employeurs dans le cadre du droit civil et qui sont, de ce fait, protégées par le secret contractuel. Il s'ensuit que les mécanismes habituels de contrôle démocratique sont inapplicables et qu'il est quasiment impossible de mener une enquête démocratique sur les clauses et la réalisation du contrat.

- le contrôle parlementaire est extrêmement compliqué puisque le gouvernement ne peut fournir que des informations limitées sur le contenu des contrats ;
- le judiciaire ne peut jouer un rôle actif puisque, conformément aux principes de la prééminence du droit, la réalisation du contrat n'entre pas dans son domaine de juridiction ;
- le bureau de vérification n'est pas en mesure de mener une enquête efficace à propos de la légalité de l'emploi des fonds publics parce qu'il ne dispose pas d'informations suffisantes relatives aux clauses du contrat ;
- les médias et le public ne disposent pas de suffisamment d'informations pour contrôler efficacement le gouvernement ;
- en outre, le pouvoir exécutif lui-même n'est guère en mesure d'exercer un contrôle effectif sur la manière dont sont remplis les contrats sur le plan quantitatif et qualitatif, puisqu'il ne dispose souvent pas du personnel adéquat et que, de plus, il n'a qu'une capacité limitée pour contrôler les activités menées à l'étranger par les SPMS ou pour mener des enquêtes à ce sujet.

39. Il existe un certain nombre de cas spectaculaires où les SPMS et leurs employés ont enfreint les règles du droit pénal et/ou ont été impliqués dans des violations des droits de l'homme (par ex. les actes de torture commis par des employés des sociétés américaines CACI International et Titan dans la prison d'Abu Ghraib en Irak ; la participation du personnel de DynSorp à des abus sexuels en Bosnie-Herzégovine ; l'assassinat par balles de 17 civils en 2007 par des employés de Blackwater à Bagdad).

40. Il existe, certes, une base juridique permettant de traduire en justice les auteurs de ces crimes et d'engager la responsabilité des individus pour les infractions commises, mais il est difficile, voire impossible de faire appliquer la loi. Cela est dû au flou qui règne en matière de répartition des compétences et des responsabilités au sein et entre les Etats impliqués, ce qui fait que les infractions ne peuvent être imputées de manière convaincante, qu'il n'existe pas d'obligation de rendre compte, que les auteurs des crimes ne peuvent être jugés et que l'impunité persiste.

41. Le recours croissant aux services des SPMS présente un risque considérable pour l'ordre démocratique au sein des nations ainsi que pour la coexistence pacifique entre les Etats.

42. Dans certaines circonstances, il pourrait sembler plus avantageux aux gouvernements de recourir aux services des SPMS pour être en mesure de réagir à certains conflits de manière rapide et « non bureaucratique », d'éviter des situations embarrassantes ou encore de garantir officieusement les intérêts de certains groupes nationaux et/ou intérieurs particuliers. Le gouvernement peut ainsi éviter des débats au parlement (notamment avec l'opposition) ; il peut également éviter d'affronter l'opinion publique (notamment pour justifier la perte de vies humaines) ; et il peut éviter d'avoir à répondre aux questions des organes internationaux ou de justifier sa façon d'agir.

43. Il s'ensuit que l'exigence de l'approbation parlementaire pour le recours à la force armée qui existe dans beaucoup d'Etats, notamment en Europe, peut être contournée. Dans ces cas, le parlement concerné

sera non seulement incapable de prendre une décision, mais ne sera pas même informé des mesures envisagées ou prises « au nom de la nation ».

44. De plus, l'opinion publique, qui joue un rôle essentiel pour le fonctionnement de la démocratie, sera laissée en marge, voire ignorée par son propre gouvernement.

45. Par ailleurs, on observe, notamment dans les cas où les SPMS agissent à l'étranger, que les tâches militaires et policières sont de plus en plus imbriquées. Il s'ensuit que la séparation des domaines de compétence des forces de police et des forces armées dans les Etats territoriaux où opèrent des SPMS étrangères a tendance à s'estomper ce qui entraîne le mépris des règles fondamentales de la constitution.

46. Dans les cas extrêmes, les opérations incontrôlées des SPMS – comme le montrent de nombreux exemples – engendrent une société militarisée.

IV. Résumé et conclusions

47. La présence croissante et largement incontrôlée des SPMS dans un nombre croissant de pays constitue un défi pour le monopole étatique intérieur et extérieur du recours à la force, ce qui conduit à une perte d'efficacité de ce dernier.

48. Les activités opérationnelles de ces sociétés privées, souvent accomplies de manière violente et sans aucun contrôle étatique et public, sont de plus en plus source de préoccupation puisque :

- elles affaiblissent le contrôle démocratique du recours à la force par des acteurs privés ;
- elles compromettent l'ordre démocratique des Etats ;
- elles sapent le droit universel international et plus particulièrement le droit humanitaire international ;
- elles enfreignent, dans un nombre croissant de cas, les principes fondamentaux des droits de l'homme et les documents internationaux clés dans ce domaine ;
- elles contribuent à renforcer l'influence des sociétés privées et des élites politiques sur les choix gouvernementaux en matière de politique étrangère, de sécurité, intérieure et de défense, ce qui est contraire aux principes démocratiques ;
- elles circonviennent les règles du droit civil et pénal ;
- elles mettent en danger la coexistence pacifique entre les Etats.

49. En vue d'inverser ces dangereuses tendances, il conviendrait d'explorer les voies suivantes :

50. Tout d'abord, la demande des Etats pour les services offerts par les SPMS doit être réduite. Dans la sphère militaire, cela pourrait être réalisé en réorganisant les armées nationales, en créant des synergies et en établissant la coopération internationale.

51. Deuxièmement, il conviendrait d'élaborer, en vue de contrôler ces sociétés aux échelons national et international, un mécanisme général qui devrait inclure les éléments suivants :

a. à l'échelon national :

- définition des domaines d'action et de compétence des entreprises privées ainsi que de critères en matière d'autorisation et d'intervention ;
- instauration d'un système de licence et d'enregistrement pour les SPMS ;
- mise en place d'un cadre juridique et réglementaire pour les SPMS qui veulent exporter leurs prestations de services : autorisations relatives aux contrats et aux projets spécifiques qui définissent les modalités de surveillance et de contrôle et qui identifient les responsabilités ;
- réglementations pour les SPMS étrangères qui opèrent sur le territoire national ;
- normes et règlements ainsi qu'un code de déontologie pour les entreprises et organisations nationales travaillant à l'étranger qui veulent faire appel à des SPMS à des fins de sécurité (par exemple obligation de se faire enregistrer auprès du ministre des Affaires étrangères) ;

b. à l'échelon international :

- mesures appropriées en vue de garantir, dans toute la mesure du possible, que tous les Etats adoptent des règles et des réglementations en vue du recours aux SPMS sur leur territoire national (comme dans le modèle national ci-dessus) ;
- accords intergouvernementaux ou interétatiques multilatéraux et bilatéraux portant sur le contrôle de telles sociétés (y compris la mise en place de mécanismes de contrôle et d'organes de coopération) ;
- uniformisation des règles régissant le recours aux SPMS par les organisations internationales (par ex. Nations Unies) ;
- réglementations régionales régissant les SPMS (par ex. une Convention du Conseil de l'Europe ou une Recommandation du Comité des Ministres) ;
- les Nations Unies devraient prendre des mesures en vue de spécifier les dispositions du droit international qui s'appliquent aux SPMS.

52. En troisième lieu, il faut modifier les priorités politiques de gestion des crises. La tendance à la militarisation doit être stoppée et inversée. Priorité doit être donnée aux efforts de prévention civils et à la résolution pacifique des conflits (même en cas de recours à la force armée) et à la gestion à long terme des conflits (entre autres par le biais de « missions hybrides »).

V. Recommandations

53. Il serait souhaitable que le Conseil de l'Europe mette au point un instrument juridique contraignant (convention) en vue de réglementer les relations de ses Etats membres avec les SPMS.

54. Le Comité des Ministres pourrait, avant la rédaction d'une telle convention, adopter une recommandation aux Etats membres en vue d'atteindre un objectif commun.

55. Ces instruments devraient inclure les éléments suivants :

- définition des domaines sécuritaires intérieurs et extérieurs qui doivent continuer de relever de la compétence souveraine des Etats et qui sont, de par leur nature, « intrinsèquement gouvernementaux » ;
- uniformisation des principes permettant de préserver le monopole étatique en matière de recours à la force ;
- affirmation claire de la ligne de démarcation entre sécurité intérieure et extérieure telle que définie par la loi et la Constitution ;
- confirmation de la priorité accordée à la prévention des conflits sur la réaction rapide et de la résolution civile des crises sur le règlement des conflits par le recours à la force ;
- uniformisation des principes applicables aux activités des SPMS ;
- définition des critères relatifs aux activités, aux obligations, aux devoirs, aux responsabilités, y compris l'obligation de rendre compte des infractions au droit humanitaire international et des violations des droits de l'homme, ainsi qu'aux domaines d'activité et de compétence des SPMS ;
- définition des critères à appliquer pour autoriser les SPMS à fournir des services militaires et sécuritaires ;
- mise en place d'un système d'enregistrement et de licence pour les SPMS ;
- adaptation du droit pénal (notamment en ce qui concerne les règles relatives au maintien de l'ordre ayant trait aux infractions pénales commises par les SPMS et leur personnel ;)
- mise en place de règles spécifiques aux SPMS dans le droit civil (notamment en ce qui concerne les conditions de responsabilité) ;

- mise en place d'un cadre juridique et réglementaire pour les SPMS qui veulent exporter leurs services (par exemple autorisations relatives aux missions et aux projets, qui prévoient la surveillance, le contrôle, la supervision, la responsabilité de rendre compte et la détermination des responsabilités. Il serait judicieux de combiner de telles réglementations avec les régimes d'exportation d'armes existants) ;
- exigence d'une approbation parlementaire pour les missions effectuées par les SPMS en dehors de leur territoire national. Dispositions relatives à la coopération, à l'échange d'informations et à l'assistance entre les Etats impliqués ;
- les lois et règlements régissant le déploiement des forces armées et les forces de police nationales à l'étranger doivent également être applicables aux SPMS ;
- mise en place de règlements et de réglementations (par ex. code de conduite et obligation de se faire enregistrer auprès du ministère des Affaires étrangères) pour les entreprises, les organisations non gouvernementales et humanitaires etc. qui souhaitent faire appel à des SPMS pour assurer leur sécurité à l'étranger ;
- obligation, pour le secteur des SPMS, de mettre en place un cadre leur permettant de s'autoréguler, y compris un code de conduite contraignant et mise en place d'un « médiateur des SPM » et/ou d'une « équipe chargée d'enquêter sur les violations commises par les SPMS » ;
- réglementations incluant les éléments suivants : systèmes de contrôle et de formation efficaces pour le personnel des SPMS; système efficace de surveillance et d'enquête; système efficace de mise en œuvre et de protection des droits sociaux des employés des SPMS.

56. Dans l'intervalle, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient être invités à souscrire au « Document de Montreux » qui récapitule les obligations juridiques découlant du droit international en vigueur et des bonnes pratiques existantes.

Commission chargée du rapport : Commission des questions politiques

Renvoi en commission : renvoi n° 3370 du 1^{er} octobre 2007

Projet de recommandation adopté le 16 décembre 2008

Membres de la commission : M. Göran **Lindblad** (Président), M. David **Wilshire** (Vice-Président), M. Björn Von Sydow (Vice-Président), Mme Kristina **Ojuland** (Vice-Présidente), Mme Fátima Aburto Baselga, M. Francis Agius (remplaçant : M. Joseph **Debono Grech**), M. Miloš Aligrudić, M. Alexandre Babakov, M. Denis **Badré**, M. Ryszard Bender, M. Fabio Berardi, M. Radu Mircea Berceanu, M. Andris **Bērziņš**, M. Alexandër Biberaj, Mme Gudfinna Bjarnadottir, M. Pedrag Bošković, M. Luc **Van den Brande**, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Lorenzo Cesa (remplaçant : M. Pietro **Marcenaro**), Mme Anna **Čurdová**, M. Rick Daems, M. Dumitru Diacov, Mme Josette Durrieu, M. Frank Fahey, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Pietro Fassino (remplaçant : M. Andrea **Rigoni**), M. Per-Kristian Foss, Mme Doris Frommelt, M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Andreas **Gross**, M. Michael **Hancock**, M. Davit Harutiunyan, M. Joachim Hörster, Mme Sinikka **Hurskainen**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Bakir Izetbegović, M. Michael Aastrup Jensen, Mme Birgen **Keleş**, M. Victor Kolesnikov, M. Konstantion Kosachev (remplaçant : M. Sergey **Markov**), M. Jean-Pierre Kucheida, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. René van der Linden, M. Dariusz **Lipiński**, M. Juan Fernando López Aguilar (remplaçant : M. Pedro **Agramunt**), M. Younal Loutfi, M. Gennaro **Malgieri**, M. Mikhail Margelov, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Mircea Mereuță, M. Dragoljub Mićunović, M. Jean-Claude **Mignon**, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Aydin Mirzazada, M. João Bosco Mota Amaral, Mme Miroslava **Nemcova**, M. Zsolt Németh, M. Fritz Neugebauer, M. Hryhoriy **Omelchenko**, M. Theodoros Pangalos, M. Aristotelis Pavlidis, M. Ivan **Popescu**, M. Christos Pourgourides, M. John **Prescott**, M. Gabino **Puche**, M. Oliver Sambevski, M. Ingo **Schmitt**, M. Samad Seyidov, M. Leonid Slutsky, M. Rainer Steenblock, M. Zoltán **Szabó**, M. Mehmet Tekelioğlu, M. Han Ten Broeke, Lord Tomlinson (remplaçant : M. Rudi **Vis**), M. Petré **Tsiskarishvili**, M. Mihai Tudose, M. José Vera Jardim, Mme Biruté Vesaitė, M. Luigi **Vitali**, M. Wolfgang **Wodarg**, Mme Gisela Wurm, M. Boris Zala.

Ex-officio: MM. Mátyás **Eörsi**, Tiny Kox

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Secrétariat de la commission : M. Perin, Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner, Mme Alleon