



Assemblée générale

Distr. générale
4 juillet 2011
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Dix-huitième session

Point 3 de l'ordre du jour

Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement

Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Président-Rapporteur: M. José Luis Gómez del Prado

Résumé

Le Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes donne ici un aperçu général des activités qu'il a menées pendant la période, notamment les missions qu'il a effectuées en Guinée équatoriale, en Afrique du Sud et en Iraq, ainsi que la participation de ses membres, en qualité de spécialistes, aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental créé par le Conseil des droits de l'homme à sa quinzième session. Sont passés en revue les activités et les succès remportés par le groupe dans l'accomplissement de son mandat depuis la création de la Commission des droits de l'homme en 2005, notamment le travail consacré à une éventuelle convention sur les sociétés militaires et de sécurité privées (SMSP), les consultations tenues dans chacune des cinq grandes régions en application de la résolution 62/145 de l'Assemblée générale, et les communications et les missions effectuées dans les pays au cours des six dernières années.

Le Groupe de travail explique ensuite les principales difficultés auxquelles il se heurte dans l'exercice de ses attributions. Il examine les formes de mercenariat apparues ces dernières années et démontre qu'elles sont encore une menace pour les droits de l'homme et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il examine ensuite la nécessité d'un encadrement réglementaire international pour les SMSP. Il analyse en particulier les relations qu'il y a entre les conventions élaborées par le Groupe de travail, le Document de Montreux sur les obligations juridiques permanentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privée opérant pendant les conflits armés (qui précise les responsabilités de l'État en matière de SMSP et passe en revue les pratiques à recommander), ainsi que le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées. Le Groupe de travail traite ensuite de la nécessité de légiférer au plan national pour réglementer les SMSP et présente les difficultés que

rencontre jusqu'à ce jour la responsabilisation des auteurs de violations des droits de l'homme et les infractions de la loi nationale commises par les SMSP.

Enfin, le Groupe de travail fait plusieurs recommandations aux États membres au regard des difficultés qu'il expose dans le rapport. Il recommande notamment de légiférer pour réglementer les SMSP, et les rendre responsables des violations des droits de l'homme, et offrir aux victimes un recours utile. Il leur recommande aussi d'envisager d'élaborer un instrument international ayant force de loi et encadrant les SMSP et de concourir à l'action internationale, par exemple aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental créé par le Conseil des droits de l'homme.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	4
II. Activités de l'année passée	4–33	4
A. Communications.....	6–7	4
B. Communiqués de presse	8–11	5
C. Missions.....	12–24	6
D. Participation aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental sur la réglementation des sociétés militaires et de sécurité privées	25–26	8
E. Autres activités de membres du Groupe de travail	27–33	8
III. Activités et succès.....	34–57	9
A. Missions.....	35–44	10
B. Communications.....	45–49	12
C. Consultations régionales.....	50–53	12
D. Élaboration d'un projet de convention sur les sociétés militaires et de sécurité privées	54–57	13
IV. Difficultés majeures	58–81	14
A. Le phénomène récurrent et évolutif du mercenariat	59–62	14
B. L'encadrement réglementaire à mettre en place au plan international	63–72	15
C. Inciter les États à légiférer sur les SMSP.....	73–77	17
D. Invocation de la responsabilité des SMSP à raison de violations des droits de l'homme	78–81	18
V. Conclusions et recommandations.....	82–85	19

I. Introduction

1. Le Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes décrit dans le présent rapport les activités qu'il a menées depuis le dernier rapport qu'il a adressé au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/15/25). Il reprend les communications envoyées entre le 18 avril 2010 et le 30 avril 2011. Comme il s'agit ici du dernier rapport que présente la majorité des membres initiaux du Groupe de travail qui achèvent leur deuxième mandat en 2011, l'attention est centrée sur les activités et les succès de ces six dernières années.

2. Le présent rapport répond à la résolution 2005/2 de la Commission des droits de l'homme portant création du Groupe de travail et aux résolutions 7/21 et 15/12 du Conseil des droits de l'homme, qui ont prorogé son mandat.

3. Le Groupe de travail est composé de cinq experts indépendants siégeant à titre personnel: M. José Luis Gómez del Prado (Espagne), Président-Rapporteur, M^{me} Amada Benavides de Pérez (Colombie), M^{me} Najat al-Hajjaji (Jamahiriya arabe libyenne), M^{me} Faiza Patel (Pakistan) et M. Alexander Nikitin (Fédération de Russie). En avril 2010, le Groupe de travail a décidé que la présidence changerait de titulaire tous les trois mois jusqu'à la fin de l'année; par conséquent, M^{me} Benavides de Pérez a été Présidente de juillet à septembre 2010 et M. Nikitin d'octobre à décembre 2010. À sa onzième session, le Groupe de travail a décidé que M. Gómez del Prado serait Président-Rapporteur jusqu'au mois d'août 2011.

II. Activités de l'année passée

4. Selon sa pratique habituelle, le Groupe de travail a tenu trois sessions ordinaires, deux à Genève et une à New York. La onzième session allait du 29 novembre au 3 décembre 2010, et la douzième, à Genève, du 4 au 8 avril 2011. À cette occasion, il a rencontré les représentants de plusieurs gouvernements et organisations régionales, des fonctionnaires de l'ONU et des représentants des organisations non gouvernementales, avec qui il a débattu, entre autres sujets, des activités récentes des mercenaires et des SMSP, et des préparatifs du Groupe de travail intergouvernemental.

5. Le Groupe de travail a continué de suivre les activités des mercenaires et des SMSP dans le monde entier et les conséquences qu'elles ont sur le plan des droits de l'homme. Il a réalisé trois missions, a rencontré régulièrement les représentants des États membres et des organisations non gouvernementales ainsi que des experts, a examiné les plaintes concernant les activités des mercenaires et des SMSP, ainsi que leurs effets sur le plan des droits de l'homme, et a décidé de la suite à donner. Ses membres ont été invités à participer en tant que spécialistes à la première session du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la réglementation des sociétés militaires et de sécurité privées, qui s'est tenue en mai 2011.

A. Communications

6. Le présent rapport couvre les communications envoyées entre le 18 avril 2010 et le 30 avril 2011, et les réponses reçues entre le 1^{er} juin 2010 et le 30 avril 2011.

7. En tout, sept communications ont été adressées à sept pays¹ à propos de certains de leurs ressortissants qui auraient participé à des activités mercenaires dans un pays étranger et des activités des SMSP, ainsi que de leurs effets sur la jouissance des droits de l'homme. Il a également envoyé deux lettres de rappel et une lettre de suivi pour demander de plus amples renseignements. Dans certains cas, il a envoyé la même communication à plusieurs gouvernements dont les ressortissants semblaient avoir participé à des activités analogues. Dans trois cas, il a reçu une réponse complète ou partielle du gouvernement. Il tient à remercier les gouvernements qui ont apporté des réponses de fond à ses communications et invite ceux qui ne l'ont pas fait à collaborer avec lui dans l'accomplissement des fonctions qui lui ont été confiées et à lui fournir les informations qu'il demande.

B. Communiqués de presse

8. Outre les bulletins d'information et les annonces relatives à ses missions et ses sessions ordinaires, le Groupe de travail a fait paraître deux communiqués de presse à propos d'activités mercenaires qui auraient été menées en Côte d'Ivoire et en Jamahiriya arabe libyenne. Le 22 février 2011, il a rendu public un communiqué sur la situation régnant en Jamahiriya arabe libyenne cosigné par plusieurs mandataires de procédure spéciale et exprimant les graves préoccupations que lui inspiraient les allégations selon lesquelles des mercenaires auraient été impliqués dans le meurtre de contestataires. Le 1^{er} avril 2011, le Groupe de travail a fait paraître, là encore cosigné par plusieurs mandataires, un communiqué de presse sur la situation régnant en Côte d'Ivoire; il y exprimait les préoccupations que lui inspiraient les nombreuses informations selon lesquelles des mercenaires anglophones auraient participé aux agressions commises contre les civils et il rappelait que le recrutement de mercenaires est proscrit en droit international.

9. Le 19 octobre 2010, le Groupe de travail a publié un communiqué à la suite de la parution du rapport de la Commission des services armés du Sénat des États-Unis sur le rôle et la surveillance des agents de sécurité privés américains opérant en Afghanistan. Il recommandait de mieux surveiller ces agents en Afghanistan et ailleurs et faisait observer que les conclusions du rapport de la Commission sénatoriale étaient conformes à celles qu'il avait lui-même tirées de sa tournée en Afghanistan en 2009. Il rappelait aussi qu'il avait constaté que, faute notamment de dispositif de sélection efficace, certaines SMSP recrutaient des agents qui avaient peut-être été déjà impliqués dans des violations des droits de l'homme et se trouvaient impliqués encore dans leur nouvel emploi. À cet égard, le Groupe de travail recommandait une fois de plus que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique mette en place un dispositif de sélection plus strict avant la signature des contrats d'embauche.

10. De plus, ayant appris le 21 octobre 2010 qu'un passager déporté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord dans un avion allant en Angola était décédé alors qu'il se trouvait sous la garde d'une agence de sécurité privée, la G4S, le Groupe de travail et le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants ont fait paraître une déclaration exprimant leur profonde préoccupation. Jimmy Mubenga, Angolais déporté du Royaume-Uni après l'échec de sa demande de résidence, est mort cinquante minutes après avoir été embarqué dans un avion de la British Airways à l'aérogare londonienne d'Heathrow le 13 octobre 2010. M. Mubenga était assis à l'arrière de l'appareil, entouré de trois gardes de la G4S engagés sous contrat par la police des frontières britannique pour escorter les personnes qu'elle déporte. Les passagers ont raconté que les gardes avaient très

¹ Colombie, Côte d'Ivoire, Honduras, Israël, Jamahiriya arabe libyenne, Libéria, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

étroitement entravé M. Mubenga, qui ne cessait de se plaindre d'étouffer et qui suppliait les autres passagers de venir à son secours.

11. Dans cette déclaration, le Groupe de travail faisait observer que si les employés de la G4S n'étaient pas agents de la force publique, ils avaient été engagés sous contrat par le Gouvernement britannique pour assumer des fonctions d'État et le Gouvernement devait donc veiller à ce qu'ils soient soumis aux mêmes règles que les policiers qui auraient normalement dû exercer les fonctions en question. À cet égard, le Rapporteur spécial et le Groupe de travail rappelaient le principe de base du recours à la force et de l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois², qui veut que les personnes concernées agissant ès qualités aient recours autant que possible à des moyens non violents avant de faire usage de la force ou d'armes à feu, et ils s'interrogeaient sur la délégation à des agences de sécurité privées du pouvoir d'utiliser la force publique.

C. Missions

12. Le Groupe de travail a effectué pendant la période considérée trois missions, en Guinée équatoriale, Afrique du Sud et Iraq.

13. Le Groupe de travail a consacré son séjour en Guinée équatoriale (16-20 août 2010) aux enquêtes et aux poursuites liées à la tentative de coup d'État de mars 2004 et à l'attaque armée du Palais présidentiel par de prétendus mercenaires le 17 février 2009. Cet incident est le plus largement connu de ceux dans lesquels des mercenaires ont été indubitablement impliqués, dont certains employés ou anciens employés de SMSP et d'autres pays. Le Groupe de travail a constaté que la tentative de coup d'État attestait l'existence de liens étroits et troublants entre les mercenaires et certaines SMSP, ce qui rendait d'autant plus nécessaire le contrôle de leurs relations.

14. Pour ce qui est de l'attaque armée du Palais présidentiel qu'auraient menée des mercenaires le 17 février 2009, le Groupe de travail a regretté le manque de transparence des autorités et leur non-coopération pendant son séjour. À cet égard, il a recommandé au Gouvernement de donner tous les renseignements nécessaires sur cette attaque, plus particulièrement de rendre publiques toutes les sentences prononcées dans les procès criminels liés à l'incident. Il l'a invité instamment à expliquer comment les quatre hommes poursuivis pour leur éventuelle participation à l'attaque ont été ramenés du Bénin en Guinée équatoriale. Il a fermement critiqué l'exécution des condamnés le 21 août 2010, qui faisait suite à un procès sommaire, privé des garanties fondamentales de procédure et si rondement mené que les quatre hommes n'avaient eu aucune possibilité de faire appel.

15. Le Groupe de travail a recommandé au Gouvernement de légiférer pour ériger en infraction pénale le mercenariat et les actes qui s'y rattachent. Dans ce contexte, il a recommandé la révision et l'actualisation du Code pénal afin de l'harmoniser avec les obligations internationales incombant au pays en matière de droits de l'homme. Il devrait aussi envisager d'adhérer en priorité à la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires à titre prioritaire. Tout mercenaire devant être tenu responsable de ses actes, le Groupe de travail a recommandé que toute personne prévenue d'implication dans un incident ayant un lien avec des mercenaires soit jugée par un tribunal compétent, indépendant et impartial. En outre, quiconque est mis en accusation pour les mêmes faits devrait être traité conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, en particulier celles concernant

² Adopté par le huitième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à La Havane du 27 août au 7 septembre 1990.

l'interdiction de la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le texte complet du rapport et les recommandations dont il est assorti figurent dans un additif au présent rapport (A/HRC/18/32/Add.2).

16. Le Groupe de travail a séjourné en Afrique du Sud du 10 au 19 novembre 2010, pour y examiner la législation applicable aux mercenaires et aux SMSP, et à leurs effets sur la réalisation des droits de l'homme.

17. Après la fin de l'apartheid, en 1994, de nombreux militaires sud-africains très qualifiés et expérimentés n'ont pas voulu ou pas pu trouver du travail en Afrique du Sud. Ils ont donc proposé leurs services à l'étranger et beaucoup d'entre eux ont été recrutés par des SMSP internationales. Certains ont été impliqués dans les activités mercenaires. Face à cette situation, l'Afrique du Sud a été la première à légiférer (en 1998) sur la fourniture de «services militaires étrangers». Le Groupe de travail a toutefois constaté que la mise en œuvre de la loi se heurtait à différents obstacles, dont certains tenant au fonctionnement du Comité de contrôle des armes classiques, organe chargé d'examiner les demandes d'autorisation de services de sécurité dans les zones de conflit armé. Il y a aussi des difficultés qui tiennent à l'exercice des poursuites. Dans l'ensemble, il est clair pour le Groupe de travail que la législation de 1998 n'a pas eu de conséquence notable sur l'activité des SMSP.

18. À la suite de la tentative de coup d'État de 2004 à laquelle avaient participé plusieurs mercenaires sud-africains, l'Afrique du Sud a adopté une nouvelle loi en 2006 pour combler certaines lacunes de la loi de 1998. Le nouveau texte n'est pas encore en vigueur et il reste à voir s'il régleme effectivement la fourniture de services de sécurité dans les zones de conflit armé.

19. Le Groupe de travail a également examiné avec les autorités l'encadrement réglementaire des agences de sécurité privées du pays. Le régime de ces entreprises en Afrique du Sud et celui qui s'applique à leurs activités à l'étranger étant susceptibles de se recouper dans certains domaines, le Groupe de travail a recommandé aux autorités de coordonner et d'harmoniser les deux cadres réglementaires.

20. Le Groupe de travail a rappelé que la mise en place d'un système de règles et de contrôles applicable aux SMSP n'était que la première étape de la responsabilisation des auteurs de violations des droits de l'homme. Il a recommandé aux autorités de se doter de mécanismes capables d'établir la responsabilité des SMSP. Il leur a recommandé aussi d'offrir des recours utiles aux victimes de violations des droits de l'homme mettant en cause des agents des SMSP. Le texte du rapport et les recommandations dont il est assorti figurent dans un additif au présent rapport (A/HRC/18/32/Add.3).

21. Le Groupe de travail a séjourné en Iraq du 12 au 16 juin 2011. Il y a examiné les mesures prises par le Gouvernement pour réglementer les activités des SMSP opérant dans le pays, et les effets qu'elles exercent sur la jouissance des droits de l'homme. Le Groupe de travail a appris que le nombre d'incidents impliquant des agents des SMSP avait diminué ces dernières années. Cela s'expliquerait par diverses circonstances, dont la réduction des activités paramilitaires en Iraq (en particulier le convoi), la réglementation plus stricte imposée par les autorités irakiennes et les efforts entrepris par les États-Unis pour renforcer le contrôle de ces agents qui travaillent pour eux en Iraq. Le Groupe de travail s'est félicité de l'action engagée par les autorités irakiennes et américaines.

22. Malgré la réduction du nombre d'incidents, l'Iraq reste confronté à l'«Ordonnance n° 17» de l'Autorité provisoire de la Coalition, qui accorde l'immunité de juridiction aux agents de sécurité privés. Cette immunité empêche de poursuivre les intéressés devant les tribunaux irakiens. Les poursuites engagées dans le pays d'origine des sociétés dont il s'agit n'aboutissent pas non plus. Quatre années après l'incident de la Place Nissour, la

procédure ouverte contre les auteurs présumés est toujours en instance devant les tribunaux américains.

23. Marquant une évolution bienvenue, l'Accord sur le statut des forces conclu entre l'Iraq et les États-Unis en 2009, contient une disposition qui lève l'immunité de certains agents de sécurité étrangers en Iraq. On ne sait pas trop cependant si cette innovation touche tous les agents employés sous contrat par le Gouvernement des États-Unis et si elle vaut de plein droit dans les juridictions iraqiennes. De toute manière, le fait de lever l'immunité ne rend pas justice à ceux qui ont été les victimes de graves violations des droits de l'homme avant 2009.

24. L'«Ordonnance n° 17» de l'Autorité provisoire de la Coalition reste le fondement juridique de la réglementation imposée aux SMSP par le Gouvernement iraquien. Pour le Groupe de travail, ce n'est pas un fondement assez solide. L'Iraq a déposé un projet de loi portant réglementation des agences de sécurité, projet qui est en instance depuis 2008. Le Groupe de travail invite instamment le Gouvernement iraquien à adopter ce texte d'urgence. Il le presse également de rester vigilant et de consacrer les ressources nécessaires à la stricte réglementation des agences de sécurité, qu'elles soient internationales ou iraqiennes, et de faire respecter les droits de l'homme des Iraquiens. Le texte du rapport et les recommandations dont il est assorti figurent dans un additif au présent rapport (A/HRC/18/32/Add.4).

D. Participation aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental sur la réglementation des sociétés militaires et de sécurité privées

25. Par sa résolution 15/26, le Conseil des droits de l'homme a créé un Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'examiner la possibilité d'élaborer un cadre réglementaire international, y compris, entre autres, l'option consistant à élaborer un instrument juridique contraignant relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des sociétés militaires et de sécurité, y compris leur responsabilité, en tenant compte des principes, des principaux éléments et du projet de texte proposés par le Groupe de travail. Dans cette même résolution, le Conseil a également prévu que des membres du Groupe de travail sur l'utilisation des mercenaires participeraient en tant que conseillers à l'élaboration par le Groupe de travail intergouvernemental des principes, des principaux éléments et du projet de texte de convention.

26. Les membres du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires ont donc participé en qualité de conseillers à la première session du Groupe de travail intergouvernemental, tenue à Genève du 23 au 27 mai 2011. Ils y ont fait des exposés sur le droit et la pratique des activités des SMSP, sur les pratiques et les législations nationales, sur les éléments constitutifs d'un encadrement réglementaire international et sur la responsabilisation et la reconnaissance du droit d'accès à un recours utile des victimes.

E. Autres activités de membres du Groupe de travail

27. Le Président-Rapporteur du Groupe de travail, M. Gómez del Prado, et M^{me} Benavides de Pérez ont participé du 4 au 15 décembre 2010 au «Forum 2010», rassemblement culturel international de Saint-Jacques de Compostelle (Espagne). M^{me} Benavides de Pérez a fait un exposé au Forum mondial sur l'éducation, la recherche et la culture de la paix, intitulé «Les menaces et les difficultés que la privatisation des services de sécurité représente pour la communauté internationale».

28. Le 18 janvier 2011, le Président-Rapporteur a fait une déclaration devant le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme à l'occasion de l'examen du rapport

intérimaire sur le droit des peuples à la paix. Le Groupe de rédaction du Comité consultatif proposait dans ce document plusieurs dispositions concernant les SMSP, à savoir: a) les États devraient s'abstenir d'externaliser à des sous-traitants privés les fonctions qui leur incombent en matière de défense et de sécurité; b) les États doivent veiller à ce que les SMSP, leur personnel et les structures liées à leurs activités exercent leurs fonctions respectives en vertu de lois officiellement adoptées et conformes au droit international humanitaire et aux normes internationales des droits de l'homme.

29. Le 22 février 2011, le Président-Rapporteur a fait une codéclaration avec les mandataires de procédure spéciale devant le Conseil des droits de l'homme siégeant pour sa quinzième session extraordinaire.

30. Le 22 mars 2011, le Président-Rapporteur a assisté à une conférence à l'Institut international catalan de la paix de Barcelone sur le sujet des services privés d'emploi de la force physique au XXI^e siècle, organisée à l'occasion du lancement de l'ouvrage *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*, de M. Gómez del Prado et M^{me} Helena Torroja. M. Gómez del Prado a également écrit d'autres articles, dont «Privatising security and war», paru dans *Forced Migration Review* en mars 2011; «A UN instrument to regulate and monitor private military and security contractors», paru dans *Notre Dame Journal of International Comparative, & Human Rights Law* en avril 2011; «Privatizing and commercializing the use of force: accountability and implications for local communities», paru dans *Rethinking transitions*, et «Impact on human rights of a new non-State actor: private military and security companies», paru dans *The Brown Journal of World Affairs* (automne-hiver 2011). Il a également été prié d'apporter son appui à *The Small Arms Survey 2011: States of Security*, qui donne une idée des grandes tendances de l'industrie de la sécurité dans le monde.

31. Le 28 avril 2011, le Président-Rapporteur a fait un exposé sur le projet de convention élaboré par le Groupe de travail à la conférence finale du Projet PRIV-WAR de Bruxelles, mouvement universitaire financé par la Commission européenne et attaché aux SMSP, aux droits de l'homme, au droit humanitaire et au rôle de l'Union européenne. Le 17 mars 2011, il a débattu de ce projet à la conférence coparrainée par Centre Europe-Tiers Monde et Groupe pour une Suisse sans armée sur le thème «Armées privées: situation en Suisse et dans le monde».

32. Du 23 au 25 mars 2011, M^{me} Benavides de Pérez a participé au treizième Congrès de l'Association latino-américaine d'études asiatiques et africaines, qui s'est tenu à Bogota sur le thème «Le nouveau Sud: théories et pratiques concernant l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine au XXI^e siècle». Elle a fait un exposé sur l'utilisation de mercenaires et de sous-traitants en Guinée équatoriale, en Afghanistan et en Colombie. Les 12 et 13 mai 2011, elle a participé à la consultation régionale de Santiago consacrée au Document de Montreux. M^{me} Benavides de Pérez siégeait à la tribune consacrée aux initiatives internationales.

33. Les activités du Groupe de travail ont été largement couvertes par les médias internationaux, dont BBC World News, TVE (Espagne), TV3 de Barcelone, Radio Catalunya, «Talk of the Nation» de la National Public Radio des États-Unis, *El Mundo*, *Público*, *Le Courrier* de Genève, *Foreign Policy* (version espagnole), *L'Humanité*, *El País* et *Mainichi Shimbun*.

III. Activités et succès

34. Ces six dernières années, le Groupe de travail a) a procédé à des tournées dans les pays, b) a envoyé et reçu des communications, c) a organisé des consultations régionales avec les États membres et d) a élaboré les éléments d'un projet de convention sur les

sociétés militaires et de sécurité privées. Chacune de ces activités sera expliquée en détail ci-dessous.

A. Missions

35. Depuis sa création, le Groupe de travail a effectué 11 missions dans divers pays pour y examiner la situation du mercenariat et des SMSP. À ces occasions, il a ouvert un dialogue constructif avec les autorités publiques, les institutions internationales, les représentants de la vie associative, les entreprises de prestations militaires et les agences de sécurité, et d'autres parties intéressées. Il s'est en particulier intéressé à l'encadrement législatif et politique adopté par les pays concernés et à son efficacité du point de vue de la protection des droits de l'homme et de la responsabilisation des auteurs de violations de ces droits impliquant des mercenaires ou des SMSP.

36. Le Groupe de travail s'est rendu dans des pays très différents où l'on signalait des SMSP ou des mercenaires actifs, à savoir l'Afghanistan, l'Afrique du Sud, le Chili, l'Équateur, les États-Unis d'Amérique, les Fidji, la Guinée équatoriale, le Honduras, l'Iraq, le Pérou, et le Royaume-Uni. Le Groupe de travail souhaite exprimer sa sincère reconnaissance aux gouvernements des pays qui l'avaient invité pour la coopération qu'ils lui ont apportée pendant ses séjours.

37. Le Groupe de travail cherchait à examiner par ce moyen toute la diversité des activités des SMSP et des mercenaires ainsi que les effets qu'elles ont dans la plupart des régions du monde. Dans le cadre de son étude de l'activité mercenaire, le Groupe de travail s'est rendu en Guinée équatoriale en 2010 afin de comprendre les circonstances de la tentative de coup d'État lancée par des mercenaires en 2004 et la réaction qu'ont eue les autorités publiques. Soucieux de réunir des informations et de mieux comprendre les activités des SMSP et leurs effets sur la situation des droits de l'homme, il est allé en mission en Afghanistan et en Iraq, théâtres sur lesquels opèrent des sociétés de cette sorte. Il s'est aussi rendu au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Afrique du Sud, où sont établies beaucoup de SMSP, afin d'échanger des vues sur la réglementation de leurs activités et la nécessité de demander des comptes aux auteurs de violations des droits de l'homme. Enfin, il s'est rendu en mission au Chili, aux Fidji, au Honduras, au Pérou et en Afrique du Sud, où recrutent les SMSP, afin d'y étudier les effets de leurs activités sur la situation des droits de l'homme.

38. Ces missions ont permis au Groupe de travail de faire plusieurs constatations importantes. Pour ce qui est d'abord des mercenaires, il a établi que la législation nationale et l'action en justice ne permettent pas toujours de cerner les responsabilités en matière d'activité mercenaire et ne sont pas toujours conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Il a recommandé que les mercenaires accusés soient jugés par un tribunal compétent, indépendant et impartial, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Il a également trouvé des preuves des relations troublantes qu'il y a entre mercenaires et certaines SMSP, relations qui rendent d'autant plus nécessaire le contrôle des activités de ces sociétés et de leurs employés. Il a invité instamment les gouvernements à envisager d'adhérer à titre prioritaire à la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires.

39. Pour ce qui est ensuite des SMSP, le Groupe de travail a constaté que beaucoup d'États n'avaient pas de régime applicable légalement à leurs activités et à leurs employés. Dans les pays où une législation en vigueur encadre l'industrie privée des prestations militaires et de la sécurité, il a trouvé des lacunes réglementaires et a insisté sur la révision des textes ou l'adoption de nouvelles lois précisant et renforçant la réglementation dans le sens de la responsabilisation des auteurs de violations des droits de l'homme.

40. Dans les pays où opèrent des SMSP, le Groupe de travail a constaté que plusieurs obstacles empêchaient d'invoquer leur responsabilité en cas de violation des droits de l'homme. À cet égard, il a envisagé diverses options de responsabilisation et de protection des droits de l'homme. Il a échangé des vues avec les gouvernements concernés pour rechercher les lacunes du droit interne et a recommandé de poursuivre l'effort d'encadrement juridique de la responsabilité des SMSP et d'ouverture de voies de recours utiles aux victimes de violations des droits de l'homme. Dans le cas où les SMSP sont tenues d'obtenir une licence, le Groupe de travail a débattu de la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle pour suivre en continu leurs activités, même après qu'elles ont obtenu l'agrément nécessaire. Il a recommandé de créer des structures indépendantes auprès desquelles la population locale pourrait porter plainte en cas de violation des droits de l'homme par une SMSP, ce qui serait un pas en avant dans la lutte contre l'impunité.

41. Le Groupe de travail a proposé que les gouvernements des pays dans lesquels opèrent des SMSP recherchent, désarment et poursuivent celles qui travaillent sans licence, et instruisent tout incident de leur fait afin d'en poursuivre les auteurs et d'offrir aux victimes un recours utile. Il a constaté que les pays où des SMSP ont leur siège rencontrent aussi des difficultés non négligeables quand ils cherchent à les responsabiliser et à protéger les droits de l'homme de leurs activités. Certains gouvernements ont commencé avec les associations représentant les professions de la sécurité privée à définir une série de pratiques recommandables. Le Groupe de travail a discuté avec eux d'initiatives comme celle du Code déontologique. Il a échangé des idées sur la façon de faire mieux respecter le droit international humanitaire et les normes relatives aux droits de l'homme par les SMSP. Il a souligné qu'il y avait des angles morts dans le dispositif de surveillance et de responsabilisation, et a recommandé l'adoption d'une législation nationale générale, ce qui permettrait de rechercher les responsables des violations des droits de l'homme et d'offrir un recours utile aux victimes.

42. Pendant ses séjours dans les pays où recrutent les SMSP, le Groupe de travail a constaté que ce recrutement prenait plusieurs formes. Les gouvernements ont apporté leurs témoignages sur les sociétés transnationales qui recrutent des ressortissants de leur pays pour travailler à l'étranger, ainsi que sur les agences nationales de sécurité, qui engagent du personnel pour travailler localement. Même les gouvernements qui disposent d'un ample cadre légal applicable aux professions de la sécurité privée restent en deçà de la réglementation tout aussi générale qui régit le recrutement de leurs propres ressortissants par des SMSP aux fins d'un travail à l'étranger. Le Groupe de travail a relevé avec inquiétude que les pays où les SMSP recrutent, engagent et forment des nationaux pour les faire travailler dans une zone de conflit à l'étranger n'offrent pas les protections nécessaires contre les anomalies contractuelles ni les mauvaises conditions de travail que rencontrent les intéressés. Le Groupe de travail a recommandé, outre le renforcement et l'explicitation de l'encadrement des SMSP à l'étranger, la création d'un dispositif de suivi des plaintes et l'adoption d'urgence de mesures protégeant les droits fondamentaux des employés des sociétés en question qui travaillent actuellement dans une zone de conflit.

43. Les demandes de séjour n'ont pas reçu de réponse favorable de certains pays. Le Groupe de travail les encourage à faire droit à ses demandes.

44. Le Groupe de travail a essayé de tenir pendant ses sessions des consultations de suivi avec les pays dans lesquels il s'était rendu, afin de discuter de la mise en œuvre de ses recommandations. Il a ainsi consulté les missions permanentes de l'Afghanistan, de l'Équateur, des États-Unis, des Fidji, du Honduras et du Pérou.

B. Communications

45. Depuis sa création, le Groupe de travail a reçu plusieurs informations sur des violations des droits de l'homme dans lesquelles des mercenaires et des SMSP seraient impliqués. Il envoie régulièrement aux gouvernements des communications concernant les plaintes pour violation des droits de l'homme mettant en cause des mercenaires et des SMSP.

46. Ces six dernières années, le Groupe de travail a envoyé au total 35 lettres faisant état d'allégations à 25 gouvernements³ et trois appels urgents à deux gouvernements⁴. Il a envoyé cinq lettres de rappel et trois lettres de suivi dans lesquelles il demandait de plus amples renseignements.

47. Ces communications portaient sur de nombreuses questions soulevées par les activités des mercenaires et des SMSP. Certaines concernaient des violations des droits de l'homme graves, notamment le meurtre présumé de civils; d'autres, les procédures d'agrément et d'émission de licence, le recours des SMSP à des ressortissants de pays tiers travaillant à l'étranger, le recrutement et la formation de ce genre de personnel et ses conditions d'emploi et de traitement de la part des entreprises de sécurité. Le Groupe de travail a également été saisi de plaintes pour menaces et violences visant des militants des droits de l'homme de la part d'agences de sécurité privées et pour utilisation de ce genre d'agences pour procéder aux expulsions.

48. Le Groupe de travail envoie périodiquement une lettre de rappel aux gouvernements qui ne répondent pas à une lettre d'allégation circonstanciée ou à une lettre urgente, mais 11 gouvernements n'ont répondu à aucune de ses communications⁵.

49. Le Groupe de travail remercie les gouvernements qui ont apporté des réponses de fond à ses communications et invite ceux qui ne l'ont pas fait à coopérer avec lui dans l'accomplissement de sa mission.

C. Consultations régionales

50. Dans sa résolution 62/145, l'Assemblée générale a prié le Groupe de travail de tenir des consultations régionales sur les formes traditionnelles et les formes nouvelles de l'activité mercenaire comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en particulier les effets des activités des sociétés militaires et de sécurité privées sur l'exercice des droits de l'homme⁶.

51. Le Groupe de travail a donc tenu des consultations régionales dans cinq régions du monde entre 2007 et 2009. Pour l'Amérique latine et les Caraïbes, elles se sont tenues à Panama en décembre 2007. Elles ont été suivies par des consultations avec l'Europe de l'Est et l'Asie centrale, tenues à Moscou en octobre 2008; les consultations intéressant l'Asie et le Pacifique ont eu lieu à Bangkok, en octobre 2009; celles concernant l'Afrique à

³ Afghanistan, Afrique du Sud, Australie, Bolivie (État plurinational de), Chili, Colombie, Côte d'Ivoire, Croatie, Cuba, Équateur, États-Unis d'Amérique, Fidji, Guinée équatoriale, Hongrie, Iraq, Irlande, Israël, Jamahiriya arabe libyenne, Libéria, Mexique, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Roumanie et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

⁴ Guinée et Honduras.

⁵ Afghanistan, Côte d'Ivoire, Fidji, Guinée, Guinée équatoriale, Jamahiriya arabe libyenne, Libéria, Mexique, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Pérou.

⁶ Voir également la résolution 10/11 du Conseil des droits de l'homme.

Addis-Abeba, en mars 2010; et celles concernant l'Europe occidentale et autres États à Genève, en avril 2010.

52. Les participants à ces consultations régionales ont fait observer que la jouissance et l'exercice des droits de l'homme se heurtaient de plus en plus à des difficultés et des tendances nouvelles en voie d'apparaître dans le mercenariat et les domaines apparentés, et se heurtaient à l'action des SMSP agréées opérant ou recrutant du personnel dans chaque région. Il a aussi été question de l'expansion des opérations de ces entreprises dans chaque région et du recours à des gardes de sécurité privés, et non à la police nationale ni aux forces de sécurité. Les participants ont échangé des idées sur les pratiques de ces entreprises et les conséquences du transfert de certaines fonctions à des acteurs privés non étatiques, phénomène qui illustre la tendance croissante sur le plan international à externaliser des fonctions d'État traditionnelles en direction d'entreprises quasi militaires et d'agences de sécurité privées. Ils ont échangé des renseignements sur les répercussions que cette pratique pourrait avoir sur le plan de la souveraineté nationale et ont débattu des règlements et des autres mesures que les États ont adoptés pour faire respecter par les SMSP les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

53. Le Groupe de travail et les participants ont débattu des directives générales, des normes et des principes de base de la réglementation et de la surveillance des entreprises privées qui offrent des services d'aide, de conseil et de sécurité paramilitaires sur le marché international. Le Groupe de travail a pu, à cette occasion, rendre compte de ce qu'il entreprenait sur la voie de l'élaboration d'un instrument juridique obligatoire ayant force obligatoire et applicable aux SMSP, afin d'améliorer encore la protection des droits de l'homme.

D. Élaboration d'un projet de convention sur les sociétés militaires et de sécurité privées

54. Dans sa résolution 2005/2, la Commission des droits de l'homme a prié le Groupe de travail d'observer et d'étudier les incidences sur l'exercice des droits de l'homme, en particulier le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, des activités des sociétés privées qui offrent sur le marché international des services d'assistance, de conseil et de sécurité dans le domaine militaire, et d'établir un projet de principes fondamentaux à l'échelle internationale qui encouragent le respect des droits de l'homme par ces sociétés dans leurs activités. Le Conseil des droits de l'homme a renouvelé cette demande dans sa résolution 7/21.

55. En mars 2009, dans sa résolution 10/11, le Conseil a prié le Groupe de travail de prendre l'avis d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, d'universités et d'experts à propos du contenu et du champ d'application que pourrait avoir une convention sur les sociétés privées offrant sur le marché international une assistance militaire et des services de conseil et d'autres services à caractère militaire liés à la sécurité, assortie d'une loi type et d'autres instruments juridiques, et de communiquer aux États membres, par l'intermédiaire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, les éléments d'un éventuel projet sur les SMSP, en sollicitant leurs vues sur le contenu et le champ d'application de la convention envisagée et en leur demandant de communiquer leur réponse au Groupe de travail.

56. Conformément à la demande du Conseil, le Groupe de travail a élaboré à partir des conversations étendues qu'il a eues avec des représentants des gouvernements, des universités et des organisations non gouvernementales le texte d'un nouveau projet de convention réglementant les activités des SMSP. En juillet 2009, il a distribué un premier avant-texte à plus de 250 spécialistes, universitaires et ONG. Pendant les consultations

régionales dont il a été question plus haut, il a également reçu des communications sur ce projet. À la suite des observations et des commentaires de diverses parties intéressées, le Groupe de travail a rédigé une note sur les éléments constitutifs d'un projet de convention sur les SMSP qui a été distribué, pour observation, à tous les États membres en janvier 2010. Le Groupe de travail a également reçu des communications sur le même sujet pendant les consultations régionales dont il a été question plus haut.

57. Au total, le Groupe de travail a reçu plus de 400 suggestions, amendements, propositions et formulations émanant de parties très diverses dont les États membres, les institutions internationales et les SMSP elles-mêmes. À l'issue de cette vaste consultation générale, il a présenté un projet de convention sur les SMSP au Conseil des droits de l'homme à sa quinzième session (A/HRC/15/25). Ce projet est un texte général comprenant plus d'une quarantaine d'articles. Non seulement, il fixe des principes généraux, mais aussi il propose les éléments constitutifs d'un instrument ayant force obligatoire, y compris des définitions et des dispositions détaillées.

IV. Difficultés majeures

58. Depuis sa création, en 2005, le Groupe de travail comprend beaucoup mieux les effets de l'activité mercenaire sur la jouissance des droits de l'homme. Il a pu entreprendre des recherches et des analyses conséquentes pour cerner le phénomène que constitue la multiplication des SMSP actives dans le monde. À bien des égards, la question de la responsabilité des violations des droits de l'homme est restée son sujet le plus important. Cela étant, les recherches et les consultations que le Groupe de travail a menées avec les diverses parties intéressées ont fait apparaître que plusieurs difficultés majeures restaient à résoudre.

A. Le phénomène récurrent et évolutif du mercenariat

59. Comme l'a bien montré la tentative de coup d'État perpétrée par des mercenaires en Guinée équatoriale en 2004⁷, les mercenaires restent en activité dans beaucoup d'endroits dans le monde, avec des effets catastrophiques pour les droits de l'homme et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

60. Le phénomène a récemment accusé la tendance à faire appel à des mercenaires non pas pour fragiliser ou renverser un gouvernement, mais pour réprimer un mouvement d'opposition à tel ou tel gouvernement. Ainsi, en Jamahiriya arabe libyenne, le Gouvernement aurait recruté des mercenaires africains et d'autres origines pour réprimer par la violence des manifestations pacifiques. Comme cette répression de l'opposition politique s'est transformée en campagne armée visant à abattre un mouvement adverse, on peut soutenir que les mercenaires employés par le Gouvernement et impliqués dans des violations des droits de l'homme entravent l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Agir ainsi pour seconder un gouvernement qui s'en prend à des civils montre bien que le mercenariat continue de menacer gravement la jouissance des droits de l'homme.

61. En Côte d'Ivoire, on a signalé que le Gouvernement avait fait appel à des mercenaires pour se protéger des mouvements d'opposition et réprimer la contestation. Après avoir perdu l'élection présidentielle du 28 novembre 2010, l'ex-Président ivoirien, refusant de quitter ses fonctions, aurait recruté des mercenaires libériens pour conserver la

⁷ Voir A/HRC/18/32/Add.2.

maîtrise du pays et s'en prendre aux partisans du Président nouvellement élu. Ces mercenaires auraient été impliqués dans le meurtre de centaines de civils et, dans la mesure où ils ont concouru à ce que faisait le Gouvernement pour contourner les résultats d'une élection démocratique, ils ont empêché l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

62. Ces exemples récents font bien valoir l'importance de la lutte contre le mercenariat et les activités liées aux mercenaires. À ce propos, le Groupe de travail invite instamment les États à se doter d'une législation nationale de lutte contre le mercenariat et à ratifier la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires.

B. L'encadrement réglementaire à mettre en place au plan international

63. Comme les gouvernements sont de plus en plus nombreux à recourir aux services de SMSP, plusieurs États pensent qu'il faut mettre en place un encadrement réglementaire international applicable à leurs activités et ont commencé à en débattre au Groupe de travail intergouvernemental dont il a été question ci-dessus.

64. Au cours de ses consultations avec les diverses parties intéressées, le Groupe de travail s'est aperçu qu'il existait une lacune réglementaire et qu'il fallait donc disposer d'un instrument juridique international applicable aux activités des SMSP. Il reste d'avis que ce cadre doit prendre la forme d'une convention internationale ayant force obligatoire sur les sociétés paramilitaires et les agences de sécurité privées, qui couvrirait les meilleures procédures d'agrément, d'émission de licences et de sélection, conforterait les législations nationales, assurerait la responsabilisation des auteurs de violations et créerait des mécanismes de surveillance.

65. Le Groupe de travail pense que le droit international n'offre pas une réglementation suffisante des activités des SMSP. Étant acteurs non étatiques, elles ne sont pas directement soumises aux obligations internationales que comportent les droits de l'homme. De surcroît, leurs employés ne peuvent pas, en général, être considérés comme des mercenaires selon la définition donnée à l'article 47 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, et à l'article premier de la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires. Il faut donc renforcer et rendre plus clairs les mécanismes de responsabilisation des SMSP qui violent les droits de l'homme, et expliciter de façon plus détaillée les obligations qu'ont les États à leur égard.

66. Dans le même ordre d'idées, le Groupe de travail a constaté que les réglementations nationales sont insuffisantes quand il s'agit d'enregistrer, de surveiller et de contrôler les SMSP. Le caractère transnational de leurs activités soulève des questions de compétence juridictionnelle, sans compter les difficultés pratiques qu'il y a à instruire localement des violations des droits de l'homme dans un État qui n'a guère les moyens de localiser dans un autre État les témoins et de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour que les poursuites puissent aboutir. Ce n'est qu'une convention internationale qui pourra régler comme il convient le problème de l'impunité des SMSP qui violent le droit international relatif aux droits de l'homme.

67. Dans les pays où l'appareil judiciaire est faible et qui ne disposent pas de mécanismes législatifs nationaux suffisants pour poursuivre les SMSP, une convention internationale réaffirmerait le droit qu'ont les victimes à une voie de recours utile, créerait l'obligation mutuelle d'assistance juridique et offrirait une loi supplétive internationale à ceux qui ne peuvent faire valoir leurs droits dans la juridiction nationale.

68. Le Groupe de travail a analysé le recours des gouvernements aux SMSP mais aussi le cas des institutions internationales, par exemple l'Organisation des Nations Unies qui a parfois recours à ce genre de sociétés pour faciliter ses opérations dans une zone de conflit. Le Groupe de travail a cherché à se renseigner auprès de plusieurs départements de l'ONU pour savoir dans quelle mesure on recourt à ces sociétés, la nature des activités que l'ONU sous-traite à des entreprises privées et l'applicabilité effective aux SMSP de la politique réglementaire et des contrôles de l'Organisation⁸. Ce que sachant, et après en avoir débattu avec le Département de la sûreté et de la sécurité, le Groupe de travail a conclu que l'ONU n'avait pas actuellement de politique sérieuse de recours à ce genre de services qui vaudrait pour l'ensemble du système. Or, le problème de la responsabilité du comportement de ces SMSP devient plus complexe lorsque ce sont des institutions internationales et non plus des États qui les emploient. L'ONU est certes en voie de définir sa politique en cette matière et elle a bien pris l'avis du Groupe de travail. Celui-ci considère qu'une convention internationale serait d'un prix inestimable en ce qu'elle renforcerait et rendrait plus claire la responsabilité institutionnelle d'organisations internationales comme l'ONU à raison du comportement des SMSP. Une convention internationale garantirait l'adoption à l'échelle du système d'une politique officielle en matière d'agrément et de surveillance des SMSP, de contrôles à exercer et de sélection et de formation des employés aux questions relatives aux droits de l'homme.

69. Le Groupe de travail est au courant de l'initiative conjointe lancée par le Gouvernement suisse et le Comité international de la Croix-Rouge, qui a abouti au «Document de Montreux sur les obligations juridiques internationales pertinentes et les bonnes pratiques dans les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pendant les conflits armés». Celui-ci a été achevé en septembre 2008 et 36 États y ont souscrit⁹. Il met en avant l'appareil juridique international qui encadre actuellement les SMSP en temps de conflit armé. Il présente également les pratiques recommandables, notamment les procédures et les mécanismes transparents d'agrément et d'émission de licence susceptibles de renforcer la responsabilisation et les contrôles. Mais il ne laisse aucun doute sur le fait que les pratiques qu'il recommande ne sont en aucune façon des pratiques obligatoires.

70. Le Groupe de travail s'est félicité que les États se soient ainsi efforcés de préciser leur engagement à l'égard du droit international et des pratiques optimales. Le Document de Montreux lui paraît utile parce qu'il rappelle les obligations dont les États sont déjà tenus en droit international des droits de l'homme et en droit international humanitaire. En particulier, le Groupe de travail approuve le principe qui y est fixé, selon lequel même si un gouvernement peut opter pour sous-traiter à une SMSP certaines fonctions, l'État reste tenu par le droit international relatif aux droits de l'homme et par le droit humanitaire. Cela dit, le Document de Montreux ne semble pas régler la question de la lacune réglementaire que le Groupe de travail a constatée dans le régime de la responsabilité des États à raison du comportement de ces SMSP et de leurs agents, car il ne garantit pas que les pratiques qu'il recommande seront nécessairement appliquées ni que la responsabilité de l'État sera engagée à raison du comportement d'une de ces sociétés¹⁰.

71. S'appuyant sur les idées de base du Document de Montreux, qui précise la responsabilité de l'État qui recourt à des SMSP en temps de conflit armé, les professionnels des prestations militaires et de la sécurité, secondés par le Gouvernement suisse, ont élaboré en novembre 2010 un «Code de conduite international des entreprises de sécurité

⁸ A/65/325, par. 30 à 37.

⁹ A/63/467 et S/2008/636.

¹⁰ Voir A/HRC/10/14, par. 42 à 48.

privées»¹¹. Celui-ci fixe une série de principes communs applicables aux SMSP qui les obligent à fournir leurs prestations selon les prescriptions de la loi, dans le respect des droits de l'homme et dans l'intérêt de leurs clients.

72. Le Groupe de travail a pleinement soutenu cet effort de recherche des meilleures façons de faire, d'amélioration et de formalisation de l'autodiscipline des gens de métier, comme moyens de protéger les droits de l'homme. Il apprécie à leur juste valeur le Document de Montreux et le Code international de conduite, qui sont des contributions à l'élaboration d'un cadre réglementaire international applicable aux SMSP. Cependant, le Groupe de travail ne peut suivre les États et les SMSP qui affirment que cet effort et les cadres législatifs nationaux et internationaux déjà cités suffisent à établir la responsabilité de ces sociétés en cas de violation des droits de l'homme. Il pense au contraire que ces instruments volontaires sans vertu contraignante sont impuissants à donner à la réglementation et à la surveillance nécessaires l'ampleur qui permettrait de protéger globalement les droits de l'homme des activités des personnels paramilitaires et des agents de sécurité privés. Mais il n'en pense pas moins que ces initiatives viendront utilement compléter l'instrument juridique international ayant force obligatoire dont le projet de convention examiné à la première session du Groupe de travail intergouvernemental, en mai 2011, offre un bon exemple.

C. Inciter les États à légiférer sur les SMSP

73. Même si l'on doit mettre en place un encadrement réglementaire international dans les années qui viennent, il faut absolument agir au niveau national pour réglementer effectivement les SMSP. C'est ce qu'envisage le projet de convention, qui dispose que chaque État partie établit un régime interne complet de réglementation et de contrôle des activités menées sur son territoire par les SMSP et leur personnel, y compris tout le personnel étranger, afin d'interdire les activités illégales telles que définies par la convention elle-même et par les lois internes pertinentes, et d'enquêter sur ces activités.

74. Très peu d'États ont légiféré en la matière. Certains ont même exclu d'adopter une législation nationale et préfèrent que la profession se discipline d'elle-même. Par exemple, le Gouvernement britannique a annoncé au Parlement en mars 2011 qu'il chercherait à élaborer un code de conduite fixant des normes nationales dérivées du Code de conduite international, et à en contrôler et vérifier le respect par les SMSP établies au Royaume-Uni. Mais il ne juge pas nécessaire d'adopter une loi expresse.

75. Il n'y a à l'heure actuelle aucune obligation internationale particulière obligeant les États à adopter une loi relative aux SMSP, mais le Groupe de travail ne recommande pas moins qu'ils le fassent, particulièrement quand ils recourent à ce genre de sociétés et quand celles-ci opèrent ou sont constituées sur leur territoire. Il rappelle que les États ont des obligations de droit international en ce qui concerne les SMSP et que la façon la plus efficace de les accomplir est d'adopter une loi.

76. Instruit par ses nombreuses tournées dans les pays, le Groupe de travail est arrivé à la conclusion que c'est uniquement en adoptant une législation nationale générale que les États peuvent assurer la surveillance et le contrôle des activités des SMSP qui s'imposent. La loi doit régler des questions particulières comme la sélection des entreprises et des employés, l'émission des licences, le niveau de formation nécessaire, les contrôles et les rapports périodiques, les inspections et les vérifications périodiques, les mécanismes d'acheminement des plaintes, etc.

¹¹ À consulter à l'adresse www.icoc-psp.org.

77. L'adoption d'une loi nationale n'est bien sûr que la première étape de la mise en place d'un régime interne général de réglementation et de surveillance des SMSP. Même lorsqu'un État adopte une législation visant expressément ce milieu professionnel, il a du mal à la faire appliquer. Comme on le verra ci-dessous, il est apparu particulièrement difficile d'engager des poursuites en vertu d'une telle loi et ce pour diverses raisons.

D. Invocation de la responsabilité des SMSP à raison de violations des droits de l'homme

78. Le but ultime de l'élaboration d'un cadre réglementaire international applicable aux SMSP, et qui est aussi celui des régimes nationaux, est de prévenir les violations des droits de l'homme et de pouvoir demander des comptes aux sociétés et aux personnes qui sont impliquées dans de telles violations. Le Groupe de travail a cependant constaté qu'il est rare que l'on poursuive ces sociétés ou leurs agents. Les poursuites sont difficiles pour diverses raisons, par exemple des questions de compétence juridictionnelle lorsque l'entreprise dont il s'agit opère au sein ou dans le contexte des forces militaires déployées dans un pays, ou encore le manque de rapports détaillés et cohérents sur les incidents dans lesquels ces sociétés sont impliquées, les difficultés que présente la collecte des éléments de preuve, à quoi s'ajoute le fait que les incidents se produisent souvent dans des zones de conflit. Dans les États où les SMSP opèrent, des problèmes comme l'invocation de l'immunité de juridiction de leurs agents par les SMSP, la faiblesse générale de l'État et de l'ordre légal ne font rien pour leur faire assumer leur responsabilité.

79. À titre de premier pas vers la solution de ces problèmes, les États devraient se doter d'une législation permettant à leurs tribunaux d'exercer leur compétence à l'égard de leurs propres ressortissants et leurs propres sociétés établies sur leur territoire mais opérant à l'étranger. Ils devraient créer des mécanismes facilitant la circulation de l'information en matière de violations des droits de l'homme impliquant des SMSP entre les diverses parties intéressées, y compris les gouvernements, les organisations non gouvernementales, les entreprises elles-mêmes et les victimes. Cette information devrait être communiquée aux gouvernements des États d'origine et des États où les faits se sont produits. Instruit par ses missions dans les pays, le Groupe de travail estime qu'il serait utile de créer des services expressément responsables des enquêtes et de l'action judiciaire en cas de violation du droit national par une SMSP. Ces services devraient être dotés de ressources suffisantes et d'un personnel d'enquêteurs et de procureurs expérimenté.

80. Comme les éléments de preuve et les témoins sont souvent situés dans des juridictions différentes, procureurs et enquêteurs doivent pouvoir y accéder ou, à tout le moins, compter sur la coopération de leurs homologues des pays dont il s'agit. À cette fin, les États pourraient rechercher les moyens par lesquels la coopération internationale pourrait mettre en place des mécanismes de coordination et de coopération aux fins de l'instruction des plaintes pour violation des droits de l'homme. Ils devraient veiller aussi à ce que ces enquêtes menées en coopération soient conduites de telle sorte que les éléments de preuve et les témoignages recueillis soient admissibles devant les tribunaux nationaux.

81. S'il est important que les SMSP aient à répondre de leurs actes, il ne l'est pas moins que les victimes puissent exercer leur droit à un recours utile. Cela signifie qu'elles doivent avoir accès aux mécanismes de réparation en cas de décès ou de lésion corporelle causés à tort par une SMSP, et obtenir réparation des préjudices subis.

V. Conclusions et recommandations

82. Après avoir séjourné dans les pays, et après avoir discuté et pris l'avis des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des représentants des milieux professionnels et des universitaires spécialisés, le Groupe de travail a constaté que l'activité mercenaire reste contraire à l'exercice des droits de l'homme. Le recours accru à des entreprises paramilitaires et des agences de sécurité privées dans le monde et l'absence de responsables en cas de violation des droits de l'homme commise dans le cadre des activités de ces entités est une préoccupation que l'on ne peut écarter. À cet égard, le Groupe de travail pense qu'il est indispensable d'élaborer un instrument réglementaire international ayant force obligatoire, par exemple une convention, pour pouvoir invoquer la responsabilité des auteurs en cas de violation des droits de l'homme et offrir un recours utile aux victimes.

83. Le problème du mercenariat reste un phénomène d'actualité important. Les événements récents ont prouvé que les mercenaires, qu'ils servent à renverser un gouvernement ou qu'ils servent à réprimer l'opposition, sont toujours un risque pour l'exercice des droits de l'homme et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. À cet égard, le Groupe de travail s'inquiète que 32 États seulement soient parties à la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires. C'est pourquoi il fait les recommandations qui suivent:

a) Tous les États devraient condamner et réprimer effectivement l'utilisation de mercenaires sur leur territoire et prévenir le recrutement de leurs ressortissants comme mercenaires, notamment en adoptant la législation et les politiques appropriées;

b) Les États qui ont signé mais non ratifié la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires devraient la ratifier dès que possible; les pays qui n'y sont pas encore parties devraient envisager d'adhérer à la Convention.

84. La tendance à la privatisation de nombreuses fonctions jusque-là assumées par les États, y compris l'assistance militaire, la sécurité intérieure et la police, soulève un risque croissant pour les droits de l'homme. Au cours de ses missions, de ses sessions et de ses rencontres avec les spécialistes, le Groupe de travail a échangé des idées avec des parties très diverses sur les effets des activités des SMSP sur la jouissance des droits de l'homme et sur la manière d'aborder la réglementation de leurs activités. Il a constaté que l'on ne s'intéressait pas assez aux problèmes soulevés par celles-ci et qu'il fallait faire de nouvelles recherches pour connaître leurs effets sur les droits de l'homme et les stratégies d'encadrement qui seraient efficaces. À cet égard, le Groupe de travail fait les recommandations qui suivent:

a) Le Groupe de travail se félicite des efforts entrepris pour préciser les obligations qu'impose le droit international et définir les pratiques à recommander, ce que font par exemple le Document de Montreux sur les obligations juridiques internationales pertinentes et les bonnes pratiques dans les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pendant les conflits armés et les initiatives d'autodiscipline des milieux professionnels, par exemple le Code international de conduite. Cependant, le Groupe de travail reste d'avis qu'un instrument réglementaire international ayant force obligatoire et de portée globale est indispensable à la protection des droits de l'homme. Il invite donc tous les États à étudier soigneusement le projet de convention qu'il propose et à participer activement aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental créé par

le Conseil pour soutenir l'élaboration d'un instrument international régissant l'activité des SMSP;

b) Les États devraient adopter une législation applicable aux SMSP et veiller à sa mise en application effective. Cette législation devrait au moins exiger une licence, un agrément, des modalités de sélection, une formation aux questions relevant des droits de l'homme et la surveillance et les contrôles périodiques des pouvoirs publics; elle devrait aussi prévoir la mise en œuvre des responsabilités civiles et pénales en cas de violation des droits de l'homme;

c) Les États qui engagent des SMSP sous contrat devraient faire en sorte que les violations du droit international relatif aux droits de l'homme impliquant une de ces sociétés fassent l'objet d'enquêtes et leurs auteurs de poursuites, afin de s'assurer que ces violations ne resteront pas sans responsable ni les victimes sans recours.

85. Le Groupe de travail fait aux États les recommandations générales qui suivent à propos de ses propres fonctions:

a) Tous les États devraient continuer à coopérer avec le Groupe de travail dans l'exercice de ses fonctions, notamment en l'invitant sur leur territoire et en acceptant les demandes qu'il fait lui-même à cette fin;

b) Les États devraient considérer attentivement les lettres d'allégation et les appels urgents que leur adresse le Groupe de travail et s'efforcer d'y répondre avec diligence, exactitude et précision.
